

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 161° - Numero 14

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 1° aprile 2020

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 56. Sentenza 26 febbraio - 26 marzo 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Trasporto pubblico - Servizio di noleggio con conducente (NCC) - Nuovo regime - Obbligo di iniziare e terminare il servizio presso le rimesse, con ritorno alle stesse - Violazione dei limiti alla competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale parziale.

Trasporto pubblico - Servizio di noleggio con conducente (NCC) - Nuovo regime - Limitate deroghe all'obbligo di iniziare e terminare il servizio presso le rimesse, con ritorno alle stesse - Violazione dei limiti posti alla competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale parziale.

Trasporto pubblico - Servizio di noleggio con conducente (NCC) - Nuovo regime - Obbligo di ricevere le richieste e le prenotazioni presso la rimessa o la sede, anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici; obbligo di compilare e tenere un "foglio di servizio"; divieto temporaneo di nuove licenze, fino alla piena operatività del registro informatico pubblico nazionale delle imprese di settore - Ricorso della Regione Calabria - Denunciata violazione dei limiti alla competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e della competenza esclusiva regionale in materia di trasporto pubblico locale - Non fondatezza della questione.

Trasporto pubblico - Servizio di noleggio con conducente (NCC) - Nuovo regime - Possibilità per il vettore di disporre di ulteriori rimesse nel territorio di altri Comuni della medesima Provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione - Termine del 28 febbraio 2019 per il raggiungimento di una "diversa intesa" in sede di Conferenza unificata - Ricorso della Regione Calabria - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione - Non fondatezza della questione.

– Decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, art. 10-*bis*, commi 1, lettere *a*), *b*), *e*) (nelle parti in cui ha sostituito l'art. 11, comma 4, primo, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto periodo, della legge 15 gennaio 1992, n. 21) ed *f*) (nelle parti in cui ha aggiunto i commi 4-*bis* e 4-*ter* all'art. 11 della legge n. 21 del 1992), 6, 7, 8 e 9.

– Costituzione, artt. 3, 9, 41, 117, commi primo, secondo, lettera *e*), e quarto, e 120; Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, artt. 49, 56, da 101 a 109.....

Pag. 1

N. 57. Sentenza 29 gennaio - 26 marzo 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Mafia e criminalità organizzata - Informazione interdittiva antimafia - Estensione dei divieti e delle decadenze, conseguenti alla misura, agli atti funzionali all'esercizio dell'attività imprenditoriale privatistica - Denunciata irragionevole parificazione, negli effetti, tra la situazione del destinatario dell'informazione antimafia e quella del soggetto cui sia applicata una misura di prevenzione personale, e lesione del diritto di iniziativa economica privata - Non fondatezza delle questioni.

– Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, artt. 89-*bis* e 92, commi 3 e 4.

– Costituzione, artt. 3 e 41.....

Pag. 18



N. 58. Sentenza 12 febbraio - 26 marzo 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Giudizio di appello - Casi di rimessione della causa al giudice di primo grado - Mancata valutazione di chiamata in causa del terzo in garanzia, conseguente all'erronea declaratoria di improcedibilità dell'opposizione a decreto ingiuntivo - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, violazione del diritto di azione e difesa e dei principi del giusto processo, anche in via convenzionale - Non fondatezza della questione.

- Codice di procedura civile, art. 354.
- Costituzione, art. 3, 24, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.

Pag. 25

N. 59. Ordinanza 12 febbraio - 26 marzo 2020

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

Ordinamento penitenziario - Istanza di un detenuto di ottenere copia di documento inserito nel fascicolo relativo a procedimento per reclamo - Autorizzazione del Presidente del Tribunale di sorveglianza - Rifiuto di consegna opposto dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e silenzio-diniego da parte dal Ministro della giustizia - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Presidente del Tribunale di sorveglianza di Perugia - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.

- Nota del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria-Direzione generale dei detenuti e del trattamento del 12 aprile 2019; silenzio del Ministro della giustizia sulla nota del Presidente del Tribunale di sorveglianza per il distretto della Corte di appello di Perugia del 6 giugno 2019.....

Pag. 31

N. 60. Ordinanza 27 febbraio - 26 marzo 2020

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

Legge - Procedimento legislativo - Iter e approvazione della legge legge di bilancio per l'anno 2020 e per il triennio 2020-2022 - Contrazione dei tempi di esame alla Camera dei deputati e posizione in Assemblea di questione di fiducia sull'art. 1 nel testo già approvato dal Senato, frutto di un maxi-emendamento sul quale era stata posta in quella sede questione di fiducia - Ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promossi dal presidente del gruppo parlamentare "Forza Italia - Berlusconi Presidente", e altri; dall'onorevole Andreuzzi e altri, tutti iscritti al gruppo parlamentare "Lega-Salvini Premier"; dal presidente del gruppo parlamentare "Fratelli d'Italia", e altri - Denunciata lesione delle prerogative spettanti ai singoli parlamentari, del bicameralismo e del principio di separazione dei poteri, di leale collaborazione tra organi costituzionali, e delle prerogative delle opposizioni e minoranze parlamentari - Inammissibilità dei ricorsi.

- Legge 27 dicembre 2019, n. 160, *iter* e approvazione.
- Costituzione, artt.1, secondo comma, 48, 67, 68, 70, 71, primo e quarto comma, 72, 81, 94 e 97, primo comma.

Pag. 33



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 24. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 febbraio 2020 (della Regione Liguria)
- Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2020 - Attribuzione ai Comuni, per gli anni dal 2020 al 2022, per il ristoro del gettito non più acquisibile a seguito dell'introduzione della TASI di cui al comma 639 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, di un contributo complessivo di 300 milioni di euro anziché di un contributo nella misura di 625 milioni assunta nel d.m. 6 novembre 2014, ovvero in altra misura comunque ritenuta congrua al fine di reintegrare i Comuni dei minori introiti effettivamente generati per l'introduzione della Tasi.**
- Legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), art. 1, comma 554, in combinato disposto con l'art. 1, comma 892, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021).
- Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili - Disposizioni in materia di enti locali - Previsione di un incremento del 5 per cento annuo, a partire dall'anno 2020 e fino all'anno 2030 della percentuale di perequazione a valere quale criterio di distribuzione delle risorse del Fondo di solidarietà comunale tra i Comuni.**
- Decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157, art. 57, comma 1.
- Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2020 - Fondo di solidarietà comunale tra i Comuni - Destinazione, quanto a 100 milioni di euro nel 2020, a specifiche esigenze di correzione nel riparto del Fondo di solidarietà comunale.**
- Legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), art. 1, comma 849. Pag. 41
- N. 25. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 febbraio 2020 (della Regione autonoma Valle d'Aosta)
- Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2020 - Termini e condizioni per l'utilizzo delle graduatorie dei concorsi pubblici approvate nell'anno 2011, negli anni dal 2012 al 2017, e negli anni dal 2018 al 2019.**
- Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2020 - Modifica del termine di validità delle graduatorie per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche - Individuazione del termine in due anni decorrenti dalla data di approvazione.**
- Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2020 - Limiti di spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale - Ambito di applicazione.**
- Legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), art. 1, commi 147, 149 e 269. Pag. 55
- N. 26. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Disposizioni per la regolarizzazione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità prima dell'entrata in vigore della legge n. 10 del 1977 - Regolarizzazione amministrativa delle parziali difformità edilizie risalenti nel tempo - Applicabilità alle opere edilizie, provviste di titolo edilizio, eseguite in parziale difformità, comportanti un aumento di volumetria o della superficie dell'edificio - Regolarizzazione delle difformità edilizie mediante presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).**



- Legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 50 (Disposizioni per la regolarizzazione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità prima dell’entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 “Norme in materia di edificabilità dei suoli”), artt. 1 e 2. Pag. 67
- N. 51. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria del 6 dicembre 2019
- Opere pubbliche - Disposizioni urgenti conseguenti al crollo di un tratto del viadotto Polcevera dell’autostrada A10, nel Comune di Genova, noto come ponte Morandi - Commissario straordinario per la ricostruzione - Poteri attribuiti al Commissario straordinario - Disciplina dei rapporti con il concessionario della tratta autostradale alla data dell’evento - Disciplina dell’affidamento, da parte del Commissario straordinario, della realizzazione delle attività concernenti il ripristino del sistema viario, nonché quelle connesse - Interventi di messa in sicurezza e gestione delle tratte autostradali.**
- Decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130, artt. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis; e 1-ter, comma 1. Pag. 71
- N. 52. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria del 6 dicembre 2019
- Opere pubbliche - Disposizioni urgenti conseguenti al crollo di un tratto del viadotto Polcevera dell’autostrada A10, nel Comune di Genova, noto come ponte Morandi - Commissario straordinario per la ricostruzione - Poteri attribuiti al Commissario straordinario - Disciplina dei rapporti con il concessionario della tratta autostradale alla data dell’evento - Disciplina dell’affidamento, da parte del Commissario straordinario, della realizzazione delle attività concernenti il ripristino del sistema viario, nonché quelle connesse - Interventi di messa in sicurezza e gestione delle tratte autostradali.**
- Decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130, artt. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis; e 1-ter, comma 1. Pag. 81
- N. 53. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria del 6 dicembre 2019
- Opere pubbliche - Disposizioni urgenti conseguenti al crollo di un tratto del viadotto Polcevera dell’autostrada A10, nel Comune di Genova, noto come ponte Morandi - Commissario straordinario per la ricostruzione - Poteri attribuiti al Commissario straordinario - Disciplina dell’affidamento, da parte del Commissario straordinario, della realizzazione delle attività concernenti il ripristino del sistema viario, nonché quelle connesse - Affidamento della realizzazione delle attività concernenti il ripristino del sistema viario, nonché quelle connesse, ad uno o più operatori economici diversi dal concessionario del tratto autostradale alla data dell’evento e da società o da soggetti da quest’ultimo controllati o, comunque, ad esso collegati.**
- Decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130, art. 1, comma 7. Pag. 93



N. 54. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria del 6 dicembre 2019

Opere pubbliche - Disposizioni urgenti conseguenti al crollo di un tratto del viadotto Polcevera dell'autostrada A10, nel Comune di Genova, noto come ponte Morandi - Commissario straordinario per la ricostruzione - Poteri attribuiti al Commissario straordinario - Disciplina dei rapporti con il concessionario della tratta autostradale alla data dell'evento - Disciplina dell'affidamento, da parte del Commissario straordinario, della realizzazione delle attività concernenti il ripristino del sistema viario, nonché quelle connesse - Interventi di messa in sicurezza e gestione delle tratte autostradali.

- Decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130, artt. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis; e 1-ter, comma 1.

Pag. 101

N. 55. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria del 6 dicembre 2019

Opere pubbliche - Disposizioni urgenti conseguenti al crollo di un tratto del viadotto Polcevera dell'autostrada A10, nel Comune di Genova, noto come ponte Morandi - Commissario straordinario per la ricostruzione - Poteri attribuiti al Commissario straordinario - Disciplina dei rapporti con il concessionario della tratta autostradale alla data dell'evento - Disciplina dell'affidamento, da parte del Commissario straordinario, della realizzazione delle attività concernenti il ripristino del sistema viario, nonché quelle connesse - Misure per la tutela del diritto all'abitazione e a sostegno degli operatori economici danneggiati in conseguenza dell'evento.

- Decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130, artt. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis; 1-bis e 4-bis.

Pag. 114





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 56

Sentenza 26 febbraio - 26 marzo 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Trasporto pubblico - Servizio di noleggio con conducente (NCC) - Nuovo regime - Obbligo di iniziare e terminare il servizio presso le rimesse, con ritorno alle stesse - Violazione dei limiti alla competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale parziale.

Trasporto pubblico - Servizio di noleggio con conducente (NCC) - Nuovo regime - Limitate deroghe all'obbligo di iniziare e terminare il servizio presso le rimesse, con ritorno alle stesse - Violazione dei limiti posti alla competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale parziale.

Trasporto pubblico - Servizio di noleggio con conducente (NCC) - Nuovo regime - Obbligo di ricevere le richieste e le prenotazioni presso la rimessa o la sede, anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici; obbligo di compilare e tenere un "foglio di servizio"; divieto temporaneo di nuove licenze, fino alla piena operatività del registro informatico pubblico nazionale delle imprese di settore - Ricorso della Regione Calabria - Denunciata violazione dei limiti alla competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e della competenza esclusiva regionale in materia di trasporto pubblico locale - Non fondatezza della questione.

Trasporto pubblico - Servizio di noleggio con conducente (NCC) - Nuovo regime - Possibilità per il vettore di disporre di ulteriori rimesse nel territorio di altri Comuni della medesima Provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione - Termine del 28 febbraio 2019 per il raggiungimento di una "diversa intesa" in sede di Conferenza unificata - Ricorso della Regione Calabria - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione - Non fondatezza della questione.

- Decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, art. 10-bis, commi 1, lettere *a)*, *b)*, *e)* (nelle parti in cui ha sostituito l'art. 11, comma 4, primo, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto periodo, della legge 15 gennaio 1992, n. 21) ed *f)* (nelle parti in cui ha aggiunto i commi 4-bis e 4-ter all'art. 11 della legge n. 21 del 1992), 6, 7, 8 e 9.
- Costituzione, artt. 3, 9, 41, 117, commi primo, secondo, lettera *e)*, e quarto, e 120; Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, artt. 49, 56, da 101 a 109.

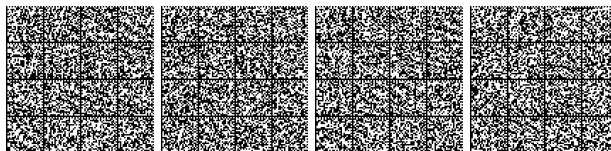
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, commi 1, lettere *a*), *b*), *e*) e *f*), 6, 7, 8 e 9, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, promosso dalla Regione Calabria con ricorso notificato il 12-19 aprile 2019, depositato in cancelleria il 17 aprile 2019, iscritto al n. 52 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visti l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri e gli atti di intervento, ad adiuvandum, della «Associazione EFFE SERVIZI» e altra, nonché, ad opponendum, della «Federazione Nazionale UGL Taxi» (UGL TAXI) e altri;

udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2020 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Demetrio Verbaro per la Regione Calabria, Pietro Troianiello per la «Associazione EFFE SERVIZI» e per la «C.RO.NO. Service società cooperativa», Marco Giustiniani per la «Federazione Nazionale UGL Taxi» (UGL TAXI) e altri e l'avvocato dello Stato Giulio Bacosi per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 26 febbraio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 12-19 aprile 2019, depositato in cancelleria il 17 aprile 2019 e iscritto al n. 52 del registro ricorsi per il 2019, la Regione Calabria ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, commi 1, lettere *a*), *b*), *e*) e *f*), 6, 7, 8 e 9, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12.

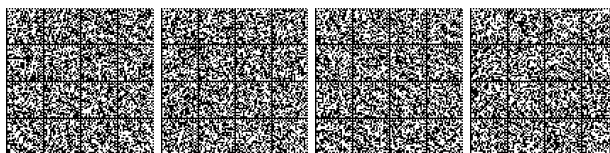
La ricorrente premette che il settore degli autoservizi pubblici non di linea è oggetto da anni di un «percorso assai tortuoso», nel corso del quale il legislatore avrebbe tentato ripetutamente, ma infruttuosamente, di riformare in modo organico la disciplina contenuta nella legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), nella quale l'art. 10-*bis* del d.l. n. 135 del 2018, qui censurato, inserisce nuove disposizioni.

Nel descrivere l'evoluzione del quadro normativo della materia, la ricorrente riferisce che la legge n. 21 del 1992 era già stata modificata in modo rilevante dall'art. 29, comma 1-*quater*, 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. La normativa così introdotta aveva «ridisegnato» la disciplina del servizio di noleggio con conducente (NCC) introducendo una serie di «forti vincoli» a tale attività, fra i quali l'obbligo di iniziare e terminare ogni singolo servizio alla rimessa, con rientro alla stessa, nonché l'obbligo di effettuare le prenotazioni sempre presso la rimessa. L'efficacia di tale disciplina, tuttavia, era stata immediatamente sospesa a seguito delle critiche sollevate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), dapprima con l'adozione dell'art. 7-*bis* del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5 (Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario), convertito, con modificazioni, nella legge 9 aprile 2009, n. 33, e successivamente con una serie continua di proroghe della sospensione, sino al 29 dicembre 2018, data di emanazione del decreto-legge 29 dicembre 2018, n. 143 (Disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea). Da ultimo, la materia è stata disciplinata dall'art. 10-*bis* del d.l. n. 135 del 2018, inserito dalla legge n. 12 del 2019 in sede di conversione, che riproduce le disposizioni già contenute nel d.l. n. 143 del 2018, abrogandolo contestualmente.

La Regione Calabria afferma che i commi 1, lettere *a*), *b*), *e*) e *f*), 6, 7, 8 e 9 del citato art. 10-*bis* introducono un nuovo regime dell'attività degli autoservizi pubblici non di linea, disciplinando nel dettaglio «le modalità operative di svolgimento, l'organizzazione del servizio e delle relative tempistiche, nonché gli obblighi specifici di documentazione».

Ciò premesso, la ricorrente propone cinque questioni di illegittimità costituzionale.

1.1.- Con la prima questione, lamenta la violazione del riparto di competenze tra lo Stato e le regioni e segnatamente la violazione dell'art. 117, commi secondo, lettera *e*), e quarto, della Costituzione. La dettagliata disciplina descritta invaderebbe la competenza regionale residuale in materia di trasporto pubblico locale e in ogni caso, anche volendo ricondurre l'intervento legislativo alla competenza statale «trasversale» in materia di «tutela della concorrenza», non rispetterebbe i criteri di adeguatezza e di proporzionalità che devono essere rispettati nel suo esercizio.



La ricorrente richiama innanzitutto la costante giurisprudenza costituzionale secondo cui, dopo la riforma del Titolo V, la materia del servizio pubblico di trasporto di linea e non di linea, in quanto non espressamente menzionata, deve considerarsi transitata nella competenza regionale residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (è citata, tra le altre, la sentenza n. 5 del 2019).

A suo avviso, inoltre, l'intervento statale non potrebbe essere ricondotto alla competenza esclusiva in materia di «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., «in virtù della peculiarità operativa» che caratterizzerebbe le disposizioni impugnate. Al riguardo sono indicate, a titolo esemplificativo, le modifiche degli artt. 3, comma 1, e 11, comma 4, primo periodo, della legge n. 21 del 1992 (introdotte dal comma 1, lettere a e b, dell'art. 10-*bis*), sulle prenotazioni da effettuarsi «presso la rimessa o la sede» e anche «mediante l'utilizzo di sistemi tecnologici», nonché le ulteriori modifiche del comma 4 dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992 sull'obbligo di rientro in rimessa dopo ogni servizio di NCC e sull'obbligo di compilazione e tenuta di un «foglio di servizio» in formato elettronico, che sarebbe aggravato da uno specifico regime transitorio concentrato su minuti dettagli, quale l'adozione di una numerazione progressiva dei fogli in formato cartaceo.

Un intervento così pervasivo non sarebbe giustificato dalla natura «trasversale» della materia della concorrenza, che potrebbe sì intersecare le competenze legislative regionali, ma solo nei limiti di quanto strettamente necessario ad assicurare gli interessi ai quali tale materia è preposta (è citata la sentenza n. 80 del 2006).

Secondo la Regione, le disposizioni impugnate non potrebbero essere in alcun modo ricondotte alla tutela della concorrenza e sembrerebbero al contrario finalizzate a comprimere il mercato del trasporto pubblico non di linea esercitato con NCC. Sul punto è richiamata la sentenza n. 452 del 2007, con cui questa Corte, scrutinando la legittimità di un intervento statale diretto a consentire ai comuni l'adozione di misure di allargamento della platea dei soggetti operanti nel mercato degli autoservizi pubblici non di linea, in asserita violazione della competenza regionale residuale, ha respinto la censura rilevando come le disposizioni impugnate si ponessero in una ragionevole e proporzionata relazione con gli obiettivi perseguiti, non travalicando i limiti della competenza trasversale dello Stato in materia di concorrenza. In sostanza, ad avviso della ricorrente la pronuncia avrebbe giustificato l'intervento statale in quanto finalizzato all'apertura di un mercato in condizioni concorrenziali deficitarie, e riconducibile quindi all'esercizio della potestà legislativa esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza».

Dalla pronuncia si dovrebbe dedurre, a contrario, che le disposizioni introdotte dall'art. 10-*bis* del d.l. n. 135 del 2018 non possono essere ricondotte alla citata competenza esclusiva statale, «quanto meno» nella parte in cui prevedono che «[l]'inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire presso le rimesse [...], con ritorno alle stesse», e che «[a] decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino alla piena operatività dell'archivio informatico pubblico nazionale delle imprese di cui al comma 3, non è consentito il rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di noleggio con conducente con autovettura, motocarozzetta e natante», con ciò escludendo dal divieto di nuove autorizzazioni il servizio di taxi.

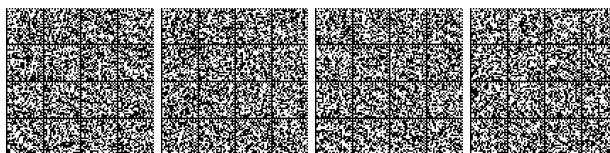
La non riconducibilità del nuovo regime del servizio di NCC alla potestà legislativa a tutela della concorrenza sarebbe poi desumibile dalle critiche mosse negli ultimi anni dall'AGCM all'analoga disciplina introdotta dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207 del 2008, nonché a quella contenuta nel d.l. n. 143 del 2018, poi «riversat[a]» nell'art. 10-*bis* del d.l. n. 135 del 2018.

1.1.1.- Terminata l'illustrazione della prima questione, la ricorrente espone alcune considerazioni, preliminari alla trattazione delle altre questioni, in tema di ridondanza sulle competenze regionali della violazione di parametri diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni. Tali considerazioni si compendiano nella riproduzione di parte di una pronuncia di questa Corte (sentenza n. 220 del 2013) e nell'assunto che «le norme oggi censurate, anche al di là della specifica invasione di materia, sono lesive anche in virtù della compromissione di altre attribuzioni e per il riverbero sul riparto di competenza fra Stato e Regioni, per come di seguito si rappresenterà».

1.2.- La seconda questione è posta in rapporto di dichiarata subordinazione alla prima, ove l'intervento statale fosse ricondotto alla competenza esclusiva in materia di «tutela della concorrenza».

Essa ha per oggetto i commi 1, lettere a), e) e f), e 8, dell'art. 10-*bis*. Tali previsioni, imponendo che le prenotazioni del servizio di NCC avvengano presso la sede o la rimessa, anche se mediante strumenti tecnologici, violerebbero l'art. 41 Cost., limitando «la libera iniziativa economica privata [...] dei soggetti che offrono servizi che mettono in collegamento autisti professionisti dotati di autorizzazione NCC da un lato e domanda di mobilità dall'altro».

A sostegno della censura, sono richiamate e parzialmente riprodotte le considerazioni critiche svolte sul punto dall'AGCM nell'audizione parlamentare tenuta durante l'*iter* di conversione del d.l. n. 143 del 2018, e segnatamente il fatto che il vincolo prescritto mal si concilierebbe con il pur ammesso uso degli strumenti tecnologici di intermediazione, che imporrebbero invece una maggiore flessibilità nell'utilizzazione del servizio.



1.3.- La Regione lamenta in terzo luogo la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 49, 56 e da 101 a 109 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130.

La questione ha per oggetto i commi 1, lettere *a)*, *b)*, *e)* e *f)*, 6 e 9 dell'art. 10-*bis* del d.l. n. 135 del 2018. Le limitazioni, introdotte con tali disposizioni, all'ambito territoriale entro cui l'attività di NCC può essere effettuata si porrebbero in contrasto con i principi comunitari di libertà di stabilimento, di libera prestazione dei servizi e di concorrenza.

L'obbligo di rientro in rimessa dopo ogni singolo servizio costituirebbe un evidente limite alla libertà di stabilimento tutelata dall'art. 49 del TFUE, in quanto imporrebbe un onere eccessivo agli operatori e renderebbe «più difficile e/o meno attrattivo» l'esercizio delle attività di NCC in Italia.

La ricorrente richiama le osservazioni critiche presentate dalla Commissione europea nel corso di un giudizio alla Corte di giustizia dell'Unione europea (cause riunite C-162/12 e C-163/12) e ricorda che la stessa Commissione europea avrebbe «paventato l'avvio di un procedimento d'infrazione» nei confronti dell'Italia nell'ambito di una procedura «EU Pilot», in quanto l'obbligo di effettuare la prenotazione presso la rimessa, introdotto dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207 del 2008 e successivamente sospeso, violava la libertà di stabilimento.

Le disposizioni impugnate si porrebbero in contrasto anche con la libertà di prestazione dei servizi tutelata all'art. 56 del TFUE, per l'irragionevole limitazione «di fatto» degli ambiti territoriali entro i quali l'attività di NCC può essere esercitata, e discriminerebbero anche «cittadini europei appartenenti a diverse regioni» (è citata la sentenza n. 271 del 2009).

La violazione dei principi di libera concorrenza (artt. da 101 a 109 del TFUE) si desumerebbe dalle citate considerazioni dell'AGCM, secondo cui «[i] suddetti limiti fisici in ordine alla prenotazione [appaiono] presentare un carattere restrittivo della concorrenza», così come «la limitazione territoriale provinciale», per superare la quale la stessa AGCM aveva auspicato che l'autorizzazione fosse concessa su base nazionale o, in subordine, regionale.

1.3.1.- In questo contesto, la ricorrente riprende l'argomento della ridondanza, ritenendo indubitabile che «dette violazioni ridondino in negativo sulla possibilità per le regioni di legiferare in materia». Il riferimento è operato, per esempio, alle «disposizioni contenute all'art. 10-*bis*, comma 6 della legge impugnata, che sospendono rilascio [sic] di nuove autorizzazioni NCC fino alla piena operatività del registro pubblico nazionale (e non anche per i taxi)», nonché alle «limitazioni territoriali ristrette all'ambito provinciale che non consentono alle regioni di disciplinare il trasporto interregionale [*recte*: intraregionale] e che non lasciano spazio per un intervento relativo alla mobilità interprovinciale».

1.4.- La quarta questione ha per oggetto il comma 1, lettera *b)*, dell'art. 10-*bis*. Secondo la Regione Calabria esso violerebbe il principio di leale collaborazione ex art. 120 Cost., per l'estrema brevità del termine concesso per raggiungere in sede di Conferenza unificata una «diversa intesa» sulla prevista possibilità che il vettore NCC disponga di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana. Il termine è fissato al 28 febbraio 2019, appena quindici giorni dopo l'entrata in vigore della disposizione impugnata (il 13 febbraio 2019). Il principio di leale collaborazione non consentirebbe infatti, in base alla giurisprudenza costituzionale, che l'assunzione unilaterale dell'atto da parte dell'autorità centrale consegua automaticamente al mancato raggiungimento dell'intesa entro un determinato periodo di tempo, specie quando il termine previsto è molto breve (sono citate le sentenze n. 1 del 2016 e n. 165 del 2011).

«In subordine», il comma 1, lettera *b)*, dell'art. 10-*bis* è impugnato nella parte in cui prevede che l'intesa possa essere raggiunta entro il 28 febbraio 2019 «invece che senza limitazioni di tempo»

1.5.- Con la quinta questione la Regione Calabria lamenta la violazione, ad opera delle disposizioni contenute ai commi 1, lettere *b)*, *e)* e *f)*, e 6 dell'art. 10-*bis* del d.l. n. 135 del 2018, degli artt. 3 e 9 Cost., per contrasto con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza.

Le disposizioni impugnate violerebbero i citati parametri in quanto:

a) introdurrebbero deroghe ingiustificate a favore delle Regioni Siciliana e autonoma della Sardegna, prevenendo in particolare la validità sull'intero territorio regionale dell'autorizzazione rilasciata da un comune della regione (comma 1, lettera *b)*, che sostituisce il comma 3 dell'art. 3 della legge n. 21 del 1992) e la possibilità per i conducenti di non fare rientro in rimessa al termine del primo servizio (comma 1, lettera *f)*, che sostituisce il comma 4 dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992);

b) limiterebbero di fatto l'autorizzazione a svolgere il servizio di NCC alla «sola operatività provinciale», mentre in altri ambiti del trasporto, «come per i servizi di mobilità su gomma a media e lunga percorrenza», è prevista anche una «autorizzazione su base nazionale», come rilevato dall'AGCM;



c) disporrebbero ingiustificatamente solo per il servizio di NCC, e non anche per il servizio di taxi, la sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni fino alla piena operatività dell'archivio informatico pubblico nazionale previsto al comma 3 dello stesso art. 10-*bis* (comma 6);

d) nel prevedere l'obbligo di rientro in rimessa, ometterebbero irragionevolmente il bilanciamento con «gli aspetti legati alla tutela dell'ambiente (art. 9 Cost.)», «posto che le autovetture NCC viaggeranno senza alcun passeggero per il cinquanta per cento del tempo e del chilometraggio complessivo», ciò traducendosi in attività dannose per l'ambiente e nello spreco di risorse.

2.- Con atto depositato il 27 maggio 2019 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità e comunque per l'infondatezza delle questioni.

2.1.- Sulla prima questione, l'Avvocatura osserva che, sebbene in via generale la materia del trasporto pubblico non di linea rientri tra quelle attribuite alla competenza esclusiva delle regioni, «le ricadute di tale attività nel settore della concorrenza sull'intero territorio nazionale» giustificano la previsione da parte dello Stato, nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., di indirizzi generali idonei a coordinare l'attività di programmazione e pianificazione da parte delle singole regioni, nonché l'attività dei comuni di rilascio delle autorizzazioni. L'art. 10-*bis* del d.l. n. 135 del 2018 costituirebbe dunque «a pieno titolo» espressione delle attribuzioni del legislatore nazionale in materia di concorrenza, alla luce della giurisprudenza costituzionale (è citata la sentenza n. 265 del 2016).

2.2.- Quanto all'asserita violazione di parametri estranei al riparto di competenze, la difesa statale eccepisce l'inammissibilità delle relative questioni per difetto di motivazione in ordine alla ridondanza delle dedotte violazioni sulle attribuzioni regionali (è citata la sentenza n. 78 del 2018).

Nel merito, le questioni sarebbero comunque infondate, poiché l'organica disciplina ora contenuta nella legge n. 21 del 1992 regolerebbe gli autoservizi pubblici non di linea con l'obiettivo di bilanciare le istanze concorrenziali poste a fondamento dell'intero sistema economico con le imprescindibili esigenze di tutela degli utenti e di garanzia della qualità del servizio.

Sarebbero infondate anche le censure mosse alla disciplina derogatoria per la Regione Siciliana e quella autonoma della Sardegna, in base alle quali l'autorizzazione rilasciata da un comune di quelle regioni è valida sull'intero territorio regionale. La previsione sarebbe giustificata dalla «peculiare configurazione orografica delle Regioni interessate nonché delle strutture del trasporto locale», tanto che proprio la sua assenza, auspicata dalla ricorrente, avrebbe potuto dare luogo a profili di disuguaglianza e irragionevolezza.

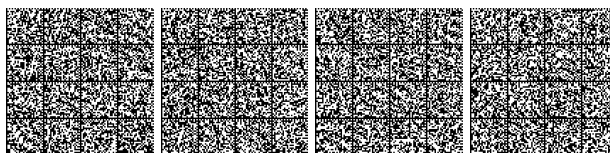
3.- Con atto depositato il 5 giugno 2019 sono intervenute nel giudizio, ad adiuvandum, la «Associazione EFFE SERVIZI» e la «C.RO.NO. Service società cooperativa».

4.- Con atto depositato il 1° luglio 2019 sono intervenuti nel giudizio, ad opponendum, la «Federazione Nazionale UGL Taxi» (UGL TAXI), la «Associazione Tutela Legale Taxi», la «Federazione Taxi CISAL Provinciale Roma» (FEDERTAXI), la «A.T.I. Taxi», la «TAM - Tassisti Artigiani Milanesi», la «ANAR -Associazione Nazionale Autoleggiatori Riuniti», il «TAXIBLU - Consorzio Radiotaxi Satellitare società cooperativa» e i rispettivi rappresentanti legali, in proprio, quali titolari di licenze per taxi e di autorizzazioni per il noleggio con conducente.

5.- La Regione Calabria ha depositato il 10 gennaio 2020 una memoria, nella quale preliminarmente eccepisce l'inammissibilità degli interventi e replica all'eccezione dell'Avvocatura di inammissibilità per difetto di motivazione sulla ridondanza. A questo secondo riguardo osserva che l'eccezione non sarebbe conferente quanto alla lamentata violazione del principio di leale collaborazione desumibile dall'art. 120 Cost., giacché la violazione ridonderebbe in via immediata sulle attribuzioni regionali, mentre quanto al resto apparirebbe ben chiaro, nell'impostazione del ricorso, il collegamento delle censure rispetto alla violazione del riparto di competenze legislative.

Le censure relative alla violazione del principio di libera iniziativa economica, dei principi comunitari e dei principi di leale collaborazione, di uguaglianza e di ragionevolezza dimostrerebbero che «l'invasione della sfera di competenza delle Regioni da parte dello Stato ha comportato, quale conseguenza, anche la violazione di altri principi costituzionali a scapito delle stesse Regioni». Inoltre, attraverso tali censure sarebbe possibile analizzare il contenuto, il significato, la portata e gli effetti delle norme impugnate e, quindi, l'implausibilità dell'esercizio di competenze statali trasversali come la tutela della concorrenza, fungendo esse «d'ausilio» in relazione alla questione di competenza.

5.1.- Nell'illustrare la prima questione, la Regione osserva che per affermare la sussistenza della competenza trasversale dello Stato non basterebbe invocare la «tutela della concorrenza», dovendosi accertare se le norme abbiano per oggetto, diretto o indiretto, la concorrenza e se siano adeguate e proporzionate al fine prefissato.



Sotto il primo profilo, le disposizioni impugnate sarebbero completamente estranee alla materia della tutela della concorrenza, «sostanzandosi nella disciplina e nella regolamentazione dell'autoservizio NCC», al mero fine di organizzarlo e gestirlo nella sua totalità con norme dettagliate, modificando le regole fondamentali del suo esercizio e violando in tal modo le competenze legislative regionali (sono citate le sentenze n. 251 del 2016 e n. 345 del 2004).

Sotto il secondo profilo, le disposizioni censurate, nell'imporre l'ubicazione provinciale delle rimesse, le modalità di prenotazione presso la sede o le rimesse, l'obbligo di iniziare e terminare ogni singolo servizio alla rimessa, la compilazione e la tenuta del foglio di servizio contenente anche i dati del cliente (con sua "schedatura") e la "moratoria" nel rilascio di nuove autorizzazioni, impedirebbero il pieno e libero accesso al mercato, limitando l'offerta dei servizi e obbligando di fatto il cliente a scegliere l'operatore non in base al rapporto qualità/prezzo, ma a criteri che favoriscono alcuni operatori (non soggetti a tali limiti) a scapito di altri.

5.2.- Dopo avere rinviato alle argomentazioni svolte nel ricorso quanto alle violazioni degli artt. 3, 41 e 117, primo comma, Cost., la Regione si sofferma sulla questione ex art. 120 Cost., osservando che, ove si riconducessero le disposizioni impugnate alla «tutela della concorrenza», la competenza statale non sarebbe comunque prevalente, onde il legislatore avrebbe dovuto prevedere forme di coinvolgimento delle regioni tramite preventiva intesa.

A tal fine l'intesa prevista al nuovo comma 3 dell'art. 3 della legge n. 21 del 1992 sarebbe inadeguata e insufficiente a garantire il rispetto del principio di leale collaborazione, essendo limitata a una sola delle regole introdotte dall'art. 10-*bis* e consentendo alle regioni di discutere esclusivamente sulla possibilità di eliminare per i titolari di autorizzazioni NCC la facoltà di istituire più rimesse su base provinciale e di imporre la base territoriale del comune che ha rilasciato l'autorizzazione.

Considerato in diritto

1.- La Regione Calabria ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, commi 1, lettere *a*), *b*), *e*) e *f*), 6, 7, 8 e 9, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12.

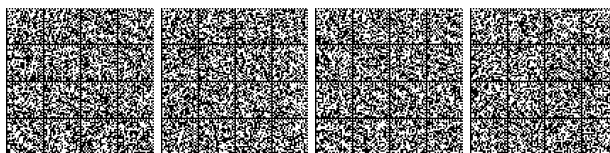
Le disposizioni impugnate introducono, insieme alle altre contenute nello stesso art. 10-*bis*, un nuovo regime dell'attività di noleggio con conducente (NCC).

1.1.- In via preliminare va ribadito quanto stabilito nell'ordinanza di cui è stata data lettura in udienza, allegata al presente provvedimento, sull'inammissibilità degli interventi ad adiuvandum della «Associazione EFFE SERVIZI» e della «C.R.O.NO. Service società cooperativa», nonché degli interventi ad opponendum della «Federazione Nazionale UGL Taxi» (UGL TAXI), della «Associazione Tutela Legale Taxi», della «Federazione Taxi CISAL Provinciale Roma» (FEDERTAXI), della «A.T.I. Taxi», la «TAM - Tassisti Artigiani Milanesi», della «ANAR -Associazione Nazionale Autonoleggiatori Riuniti», del «TAXIBLU - Consorzio Radiotaxi Satellitare società cooperativa» e dei rispettivi rappresentanti legali, in proprio, quali titolari di licenze per taxi e di autorizzazioni per il noleggio con conducente.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano privi, fermi restando per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili (*ex plurimis*, sentenze n. 5 del 2018 e allegata ordinanza letta all'udienza del 21 novembre 2017, n. 242, n. 110 e n. 63 del 2016, n. 251 e n. 118 del 2015, n. 278 del 2010; ordinanza n. 213 del 2019). Tale orientamento va tenuto fermo anche a seguito delle modifiche delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale apportate con la delibera di questa Corte dell'8 gennaio 2020 (pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 17 del 22 gennaio 2020), non incidendo esse sui requisiti di ammissibilità degli interventi nei giudizi in via principale.

2.- La Regione Calabria ha promosso cinque questioni.

La prima riguarda la violazione della competenza residuale delle regioni ex art. 117, quarto comma, della Costituzione, in materia di trasporto pubblico locale. Delle altre questioni, una evoca il principio di leale collaborazione desumibile dall'art. 120 Cost., mentre le rimanenti si riferiscono a parametri che non interessano il riparto di attribuzioni: si tratta (seguendo l'ordine dei motivi di ricorso) degli artt. 3, 9, 41 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 49, 56 e da 101 a 109 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130.



Come si desume dalle motivazioni del ricorso, le norme impugnate sono investite nella loro interezza solo dalle censure con cui è lamentata la lesione della competenza residuale regionale; le altre questioni hanno singolarmente oggetti più limitati.

Nell'intestazione e nel dispositivo del ricorso è indicato, tra i parametri violati, anche l'art. 118 Cost., ma nella motivazione non se ne fa cenno, sicché in riferimento a esso l'impugnazione si deve ritenere inammissibile per totale carenza di motivazione.

3.- Per quello che qui rileva, l'attività di NCC è regolata dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea). Il testo vigente della legge n. 21 del 1992 è il risultato delle modifiche introdotte prima dall'art. 29, comma 1-*quater*, 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, e successivamente dall'art. 10-*bis* del d.l. n. 135 del 2018, impugnato in questa sede.

Se ne tratteggia di seguito una rapida sintesi, mentre si illustreranno poi nel dettaglio le singole disposizioni incise dalla normativa censurata.

All'art. 1, la legge n. 21 del 1992 identifica gli autoservizi pubblici non di linea in «quelli che provvedono al trasporto collettivo od individuale di persone, con funzione complementare e integrativa rispetto ai trasporti pubblici di linea [...] e che vengono effettuati, a richiesta dei trasportati o del trasportato, in modo non continuativo o periodico, su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta» (comma 1). Lo stesso art. 1 stabilisce poi che «costituiscono autoservizi pubblici non di linea» i servizi di taxi e di NCC (comma 2).

Gli artt. 2 e 3 descrivono le caratteristiche di tali servizi.

Il servizio di taxi si rivolge a «una utenza indifferenziata», che richiede la prestazione in modo diretto grazie allo stazionamento in luogo pubblico dei mezzi, che devono essere distinguibili dagli altri autoveicoli; le tariffe sono determinate dagli organi competenti, che stabiliscono anche le modalità del servizio; il prelevamento dell'utente ovvero l'inizio del servizio «avvengono all'interno dell'area comunale o comprensoriale» (art. 2, comma 1). Nelle aree di riferimento, «la prestazione del servizio è obbligatoria» (comma 2).

Il servizio di NCC, alla luce della vigente formulazione dell'art. 3, si rivolge invece a una «utenza specifica», che «avanza, presso la sede o la rimessa, apposita richiesta per una determinata prestazione a tempo e/o viaggio anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici» (art. 3, comma 1). Lo stazionamento dei mezzi non deve avvenire sulla pubblica via, ma all'interno delle apposite rimesse (comma 2). La sede operativa del vettore e almeno una rimessa «devono essere situate nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione», con possibilità per il vettore «di disporre di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione, previa comunicazione ai comuni predetti» (comma 3).

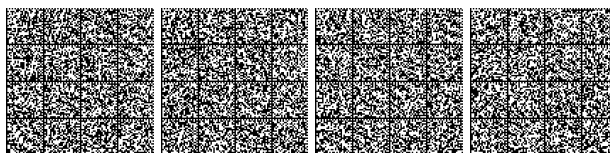
A tali limitazioni si aggiungono gli obblighi previsti dall'art. 11 della legge n. 21 del 1992, che al comma 4 impone ai titolari delle autorizzazioni NCC di ricevere nuove prenotazioni presso la rimessa o la sede e di iniziare e terminare ogni singolo servizio presso le rimesse medesime, nonché di compilare e tenere un «foglio di servizio in formato elettronico» riportante i dati del servizio svolto.

Pur sottoposto a questi vincoli, il trasporto può avvenire senza limiti territoriali, come si desume dalla previsione, contenuta sempre al comma 4 dell'art. 11, secondo cui «[i]l prelevamento e l'arrivo a destinazione dell'utente possono avvenire anche al di fuori della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione». Inoltre, a differenza del servizio taxi, non sono previsti obblighi tariffari (il corrispettivo è liberamente concordato) né di prestazione (la richiesta di trasporto può essere rifiutata).

La legge n. 21 del 1992 - che sin dal titolo si presenta come legge quadro in una materia, all'epoca, di potestà legislativa ripartita - riconosce poi in termini espliciti e ampi le competenze delle regioni in relazione agli autoservizi pubblici non di linea: «[l]e regioni esercitano le loro competenze in materia di trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e nel quadro dei principi fissati dalla presente legge» (art. 4, comma 1). In particolare, è previsto (art. 4, comma 2) che le regioni stabiliscano i criteri cui devono attenersi i comuni nel redigere i regolamenti sull'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea e che deleghino poi agli enti locali l'esercizio delle funzioni amministrative attuative.

I comuni provvedono a emanare tali regolamenti e a esercitare in concreto le funzioni amministrative concernenti il rilascio delle licenze taxi e delle autorizzazioni NCC e definiscono, nel contempo, il numero e la tipologia dei veicoli da adibire a tali servizi, le modalità di svolgimento e i criteri per la determinazione delle tariffe (art. 5).

L'art. 6 prescrive inoltre il conseguimento di un certificato di abilitazione professionale, nonché un esame da parte di un'apposita commissione regionale che verifica i requisiti di idoneità all'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea, con particolare riferimento alla conoscenza geografica e toponomastica. Il possesso del certificato e il supera-



mento dell'esame consentono l'iscrizione al ruolo dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea, istituito presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, che costituisce presupposto indispensabile per ottenere le licenze e le autorizzazioni in materia.

La violazione di quanto disposto dagli artt. 3 e 11 è punita con la sospensione dal ruolo (di durata via via crescente in caso di progressiva recidiva) e con la cancellazione da esso alla quarta inosservanza (art. 11-*bis*).

3.1.- Come accennato, la disciplina del servizio di NCC contenuta nella legge n. 21 del 1992 è stata oggetto nel tempo di molteplici interventi.

In primo luogo, il citato d.l. n. 207 del 2008, all'art. 29, comma 1-*quater*, ha reso più stringenti i vincoli territoriali, aumentando anche i controlli sul loro rispetto e le sanzioni in caso di violazione. In particolare, sono stati introdotti a carico dei prestatori dei servizi di NCC: l'obbligo di avere la sede e la rimessa esclusivamente nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione; l'obbligo di iniziare ogni singolo servizio dalla rimessa e di ritornarvi al termine del servizio; l'obbligo di compilare e tenere il «foglio di servizio»; l'obbligo di sostare, a disposizione dell'utenza, esclusivamente all'interno della rimessa. È stato inoltre confermato l'obbligo già previsto dalla legge n. 21 del 1992 di effettuazione presso le rimesse delle prenotazioni di trasporto.

Questa disciplina non ha tuttavia avuto applicazione per molto tempo.

L'efficacia dell'art. 29, comma 1-*quater*, è stata dapprima sospesa sino al 31 marzo 2010 in attesa della ridefinizione della disciplina dettata dalla legge 15 gennaio 1992, n. 21, in materia di trasporto di persone mediante autoservizi non di linea (art. 7-*bis* del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario, convertito, con modificazioni, nella legge 9 aprile 2009, n. 33).

In seguito, perdurando la mancanza di tale «ridefinizione», l'art. 2, comma 3, del decreto-legge 25 marzo 2010 n. 40 (Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori), convertito, con modificazioni, nella legge 22 maggio 2010, n. 73, ha demandato a un decreto ministeriale, previa intesa con la Conferenza unificata, l'adozione di «urgenti disposizioni attuative, tese a impedire pratiche di esercizio abusivo del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente o, comunque, non rispondenti ai principi ordinamentali che regolano la materia» e di indirizzi generali per l'attività di programmazione e pianificazione delle regioni ai fini del rilascio dei titoli autorizzativi da parte dei comuni. Tali misure non sono mai state emanate nonostante che, successivamente, il legislatore abbia più volte prorogato il termine per la loro adozione.

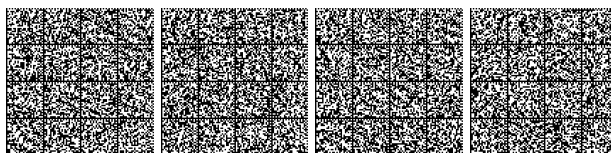
L'art. 10-*bis* del d.l. n. 135 del 2018, oggetto di impugnazione in questa sede, ha letteralmente e integralmente riprodotto le modifiche che, prima della scadenza dell'ultima proroga, erano state portate alla legge n. 21 del 1992 dall'art. 1 del decreto-legge 29 dicembre 2018, n. 143 (Disposizioni urgenti in materia di autoservizi pubblici non di linea), non convertito.

Per meglio comprendere l'assetto normativo vigente, va precisato che l'art. 10-*bis* ha a sua volta abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2019, sia il comma 3 dell'art. 2 del d.l. n. 40 del 2010 (al comma 5), che l'art. 7-*bis* del d.l. n. 5 del 2009 (al comma 7), che avevano sospeso l'efficacia della più stringente disciplina dettata dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207 del 2008. Di conseguenza, dalla indicata data del 1° gennaio 2019 hanno acquistato efficacia le disposizioni modificative della legge n. 21 del 1992 introdotte dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207 del 2008, come ulteriormente modificate dall'art. 10-*bis* del d.l. n. 135 del 2018, mentre è venuta meno la previsione di «urgenti disposizioni attuative» dirette a contrastare il fenomeno dell'abusivismo, da adottare con decreto ministeriale.

3.2.- Come visto, la ricorrente impugna le seguenti parti dell'art. 10-*bis*: le lettere *a)*, *b)*, *e)* e *f)* del comma 1, nonché i commi 6, 7, 8 e 9. Prima di passare all'esame delle singole censure, conviene esaminare nel dettaglio il contenuto di tali disposizioni.

La lettera *a)* del comma 1 modifica il comma 1 dell'art. 3 della legge n. 21 del 1992, che definisce le caratteristiche del servizio di NCC e le modalità di richiesta delle prestazioni, sostituendo le parole «presso la rimessa» con le seguenti: «presso la sede o la rimessa» e aggiungendo alla fine le parole «anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici».

La lettera *b)* del comma 1 sostituisce integralmente il comma 3 dello stesso art. 3. Con tale intervento, il legislatore ha previsto, in primo luogo, che le prestazioni di NCC possano essere richieste dall'utenza, oltre che nella rimessa, anche presso la sede del vettore e ha specificato che le richieste possono avvenire anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici.



Il nuovo comma 3 dell'art. 3 ribadisce poi che la sede operativa del vettore NCC e (almeno) una rimessa devono essere situate nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione. La previsione si collega a quella dell'art. 8, comma 3, della stessa legge n. 21 del 1992 (come modificato dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207 del 2008 e non oggetto di impugnazione), alla cui stregua «per poter conseguire e mantenere l'autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente è obbligatoria la disponibilità, in base a valido titolo giuridico, di una sede, di una rimessa o di un pontile di attracco situati nel territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione».

È stata tuttavia introdotta la possibilità per il vettore di avere ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione, previa comunicazione ai comuni predetti e salvo diversa intesa raggiunta in Conferenza unificata entro il 28 febbraio 2019.

Con le descritte modifiche il legislatore del 2018, pur conservando vincoli territoriali nell'organizzazione del servizio di NCC, ha voluto introdurre elementi di flessibilità rispetto alla fisionomia “disegnata” nel 2008 con l'adozione del citato art. 29, comma 1-*quater*. Mentre in precedenza il vettore poteva ricevere la richiesta dell'utente solo presso la sede e lo stazionamento del mezzo doveva avvenire nell'unica rimessa a disposizione, ubicata esclusivamente nel territorio del comune che aveva rilasciato l'autorizzazione, la nuova disciplina consente al vettore di disporre di più rimesse situate in più comuni e di stazionare dunque in luoghi diversi, anche se sempre all'interno della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il comune che ha rilasciato l'autorizzazione.

Una deroga a tale disciplina è prevista, «in ragione delle specificità territoriali e delle carenze infrastrutturali», per la Sicilia e la Sardegna, dove «l'autorizzazione rilasciata in un comune della regione è valida sull'intero territorio regionale» e i vettori NCC, che devono avere «la sede operativa e almeno una rimessa» entro il territorio regionale (non già solo comunale), in tale stesso ambito possono stazionare con il mezzo, ricevere le richieste e, come si vedrà, iniziare e terminare ogni singolo servizio.

La lettera *e*) del comma 1 dell'art. 10-*bis* sostituisce il comma 4 dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992, già sostituito dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207 del 2008.

Dopo avere stabilito (in linea con il disposto dell'art. 3, comma 1) che «le prenotazioni di trasporto per il servizio di noleggio con conducente sono effettuate presso la rimessa o la sede, anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici» (primo periodo), il nuovo comma 4 prevede che l'inizio e il termine di ogni singolo servizio di NCC «devono avvenire presso le rimesse di cui all'articolo 3, comma 3, con ritorno alle stesse» (secondo periodo), mentre «[i]l prelievo e l'arrivo a destinazione dell'utente possono invece avvenire anche al di fuori della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del Comune che ha rilasciato l'autorizzazione» (terzo periodo).

Rispetto al vincolo imposto dal previgente comma 4 - secondo il quale, in linea con l'ambito comunale della restrizione territoriale allora operante, «[l]l'inizio ed il termine di ogni singolo servizio di noleggio con conducente devono avvenire alla rimessa, situata nel comune che ha rilasciato l'autorizzazione, con ritorno alla stessa» - la norma allarga la sfera di potenziale operatività alla dimensione provinciale (o di area metropolitana). In coerenza con la possibilità di disporre di ulteriori rimesse introdotta dal nuovo comma 3 dell'art. 3 - che di fatto già autorizza il vettore a operare all'interno della provincia - l'inizio e la fine del servizio di NCC possono ora avvenire anche in rimesse situate in altri comuni della provincia (o dell'area metropolitana) di riferimento.

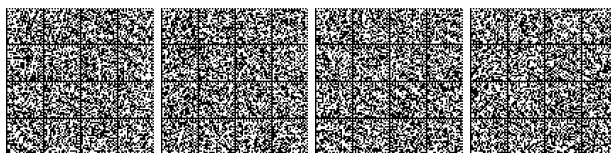
Il nuovo comma 4 mantiene anche l'obbligo del “foglio di servizio”, ma ne impone la compilazione e la tenuta «in formato elettronico», demandando la definizione delle specifiche tecniche a un decreto ministeriale, in attesa del quale il foglio di servizio è sostituito da una versione cartacea.

La lettera *f*) inserisce, dopo il comma 4 dell'art. 11, i commi 4-*bis* e 4-*ter*.

Il comma 4-*bis* prevede una deroga all'obbligo di rientro in rimessa dopo ogni servizio, consentendo di iniziare un nuovo trasporto anche senza il rientro in rimessa nel caso di più prenotazioni, oltre la prima, risultanti dal foglio di servizio, «con partenza o destinazione all'interno della provincia o dell'area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione». Una deroga più ampia è prevista a favore dei vettori operanti in Sicilia e Sardegna, per i quali «partenze e destinazioni possono ricadere entro l'intero territorio regionale».

Il nuovo comma 4-*ter* chiarisce infine che, fermo il divieto di sosta in posteggio di stazionamento su suolo pubblico nei comuni ove sia esercitato il servizio di taxi (art. 11, comma 3), nel servizio di NCC «è in ogni caso consentita la fermata su suolo pubblico durante l'attesa del cliente che ha effettuato la prenotazione del servizio e nel corso dell'effettiva prestazione del servizio stesso».

Il comma 6 dell'art. 10-*bis* va letto insieme al comma 3 (non impugnato) dello stesso articolo, che prevede l'istituzione, entro un anno dall'entrata in vigore del d.l. n. 135 del 2018, come convertito, di «un registro informatico pubblico nazionale delle imprese titolari di licenza per il servizio taxi [...] e di quelle di autorizzazione per il servizio di noleggio con conducente [...]», demandando a un decreto ministeriale l'individuazione delle «specifiche tecniche di



attuazione e le modalità con le quali le predette imprese dovranno registrarsi». Il comma 6 impugnato introduce per il periodo intermedio una sorta di moratoria nel rilascio di nuove autorizzazioni per l'espletamento del servizio di noleggio con conducente, stabilendo che non è consentito «fino alla piena operatività dell'archivio informatico pubblico nazionale delle imprese di cui al comma 3 [...]».

Con il comma 7 dell'art. 10-*bis* è abrogata, a decorrere dal 1° gennaio 2019, l'art. 7-*bis* del d.l. n. 5 del 2009, con la conseguenza che viene così definitivamente meno la sospensione dell'efficacia dell'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207 del 2008 disposta dalla norma abrogata.

Il comma 8 dell'art. 10-*bis* prevede che venga disciplinata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri l'attività delle piattaforme tecnologiche di intermediazione della domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea.

Il successivo comma 9 introduce un'altra deroga all'obbligo di rientro in rimessa dopo ogni servizio, consentendo che, fino alla data di adozione delle deliberazioni della Conferenza unificata di cui al nuovo art. 3, comma 3, della legge n. 21 del 1992 (sostituito, come visto, dal comma 1, lettera b, dell'art. 10-*bis*), e comunque per un periodo non superiore a due anni dalla data di entrata in vigore del d.l. n. 135 del 2018, l'inizio di un nuovo servizio, fermo l'obbligo di prenotazione, possa avvenire senza il rientro in rimessa anche quando il servizio è svolto in esecuzione di un contratto concluso in forma scritta tra il vettore e il cliente, avente data certa sino a 15 giorni antecedenti alla predetta data di entrata in vigore e debitamente registrato, da tenere a bordo o in sede e da esibire in caso di controlli.

In sintesi, il nucleo precettivo delle norme impuginate su cui si incentra la maggior parte delle censure avanzate dalla Regione Calabria è costituito dagli interventi sugli artt. 3 e 11 della legge n. 21 del 1992, che delineano le caratteristiche del servizio di NCC e gli obblighi gravanti sui titolari delle relative autorizzazioni. Si tratta di interventi che interessano, come visto, i vincoli già introdotti dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207 del 2008, rendendoli in una certa misura più flessibili ma conservandone l'essenza.

4.- Così illustrato il contenuto delle disposizioni statali censurate, occorre preliminarmente sgombrare il campo da un possibile profilo di inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Calabria che investono disposizioni modificative o sostitutive di disposizioni previgenti, le quali, lette dall'angolo visuale in cui si pone la ricorrente, presentavano esse stesse un contenuto ugualmente (anzi, in taluni casi maggiormente) lesivo della competenza regionale di cui è lamentata la violazione. Tali sono in particolare i commi 1 e 3 dell'art. 3 e il comma 4 dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992, nel testo introdotto dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207 del 2008, che la Regione non ha a suo tempo impugnato.

La circostanza non esclude tuttavia l'ammissibilità del gravame regionale, alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui nei giudizi in via principale non si applica l'istituto dell'acquiescenza, atteso che la norma impugnata, anche se riproduttiva, in tutto o in parte, di una norma anteriore non impugnata, ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere (*ex plurimis*, sentenze n. 41 del 2017, n. 231 e n. 39 del 2016).

Inoltre, sempre per costante orientamento di questa Corte, «il giudizio promosso in via principale è condizionato alla mera pubblicazione di una legge che si ritenga lesiva della ripartizione di competenze, a prescindere dagli effetti che essa abbia prodotto (*ex multis*, sentenze n. 262 del 2016 e n. 118 del 2015). Questo non esclude, comunque, che debba sussistere un interesse attuale e concreto a proporre l'impugnazione, per conseguire, attraverso la pronuncia richiesta, un'utilità diretta e immediata; interesse che, peraltro, nei giudizi in esame consiste nella tutela delle competenze legislative nel rispetto del riparto delineato dalla Costituzione. Se, dunque, da una parte, le Regioni hanno titolo a denunciare soltanto le violazioni che siano in grado di ripercuotere i loro effetti sulle prerogative costituzionalmente loro riconosciute (*ex plurimis*, sentenze n. 68 del 2016 e n. 216 del 2008), dall'altra, ciò è anche sufficiente ai fini dell'ammissibilità delle questioni a tal fine proposte» (sentenza n. 195 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 178 del 2018 e n. 235 del 2017).

5.- Con una censura che investe tutte le disposizioni impuginate, la Regione lamenta innanzitutto la violazione del riparto delle attribuzioni tra lo Stato e le regioni.

L'introduzione di una dettagliata disciplina delle modalità operative di svolgimento, dell'organizzazione e delle tempistiche del servizio di NCC, nonché di obblighi specifici di documentazione, invaderebbe la competenza regionale residuale in materia di trasporto pubblico locale (art. 117, quarto comma, Cost.). L'intervento legislativo statale, infatti, non potrebbe essere ricondotto alla competenza trasversale in materia di «tutela della concorrenza», prevista dallo stesso art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. In ogni caso, anche volendolo ascrivere a tale materia, non sarebbero rispettati i canoni di adeguatezza e di proporzionalità che condizionano l'esercizio di detta competenza.

5.1.- In via preliminare la questione va dichiarata inammissibile per difetto di adeguata motivazione quanto al comma 1, lettera f), nella parte in cui aggiunge il comma 4-*ter* all'art. 11 della legge n. 21 del 1992, e ai commi 7 e 8 dell'art. 10-*bis*. La ricorrente non indica infatti alcuna specifica censura a tali disposizioni, il cui contenuto non è toccato dalle ragioni dell'impugnazione.



5.2.- Passando al merito, la Regione Calabria contesta la disciplina del servizio di noleggio con conducente introdotta con legge statale, in quanto lesiva dell'art. 117, commi secondo, lettera *e*), e quarto, Cost.

Conviene precisare che il riferimento, contenuto nel ricorso, all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., si può considerare come operato al fine di dimostrare che le norme impugnate non possono essere ricondotte a quell'ambito di competenza statale esclusiva, e non come parametro dedotto a fondamento dell'impugnazione: ciò che la renderebbe inammissibile, non essendo concesso alla regione di dedurre, a fondamento di un proprio ipotetico titolo di intervento, una competenza primaria riservata in via esclusiva allo Stato, neppure quando essa si intreccia con distinte competenze di sicura appartenenza regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 114 del 2017, n. 202 del 2016 e n. 116 del 2006).

Prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la materia «tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale» era espressamente assegnata alla Regioni in regime di potestà legislativa concorrente e la legislazione statale puntualmente ricomprendeva in essa anche «i servizi pubblici di trasporto di persone e merci» (art. 84 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, recante «Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382»). La stessa citata legge n. 21 del 1992 di disciplina organica del settore degli autoservizi pubblici non di linea si poneva come «legge quadro» di definizione dei principi fondamentali, restando assegnato alla competenza delle regioni di disciplinare per il resto la materia ai sensi del richiamato d.P.R. n. 616 del 1977 (art. 4).

Il trasporto pubblico locale continua a essere, anche successivamente alla riforma, materia regionale, transitata, secondo il costante orientamento di questa Corte, nell'ambito della competenza regionale residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (*ex multis*, sentenze n. 137 e n. 78 del 2018, n. 30 del 2016 e n. 452 del 2007), come è stato confermato, anche di recente, con riferimento al settore del «servizio pubblico di trasporto, di linea e non di linea» (sentenza n. 5 del 2019).

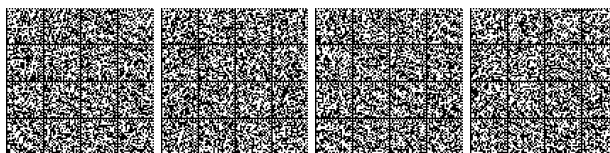
L'esistenza di una competenza regionale avente ad oggetto anche il trasporto pubblico locale non di linea autorizza dunque la Regione ricorrente a impugnare le disposizioni statali che incidono sull'oggetto della sua competenza, ove essa ritenga che le sue attribuzioni nella materia siano state lese.

5.3.- Se dunque il servizio di trasporto locale non di linea costituisce legittimo oggetto della potestà legislativa regionale, nondimeno anche su di esso lo Stato può esercitare la competenza esclusiva in materia di «tutela della concorrenza» prevista all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, stante la natura «trasversale» e il carattere «finalistico» della competenza attribuita in materia allo Stato, la tutela della concorrenza assume infatti carattere prevalente e funge da limite alla disciplina che le regioni possono dettare nelle materie di loro competenza, concorrente o residuale (sentenze n. 83 del 2018, n. 165 del 2014, n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012), potendo influire su queste ultime fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro cui si estendono, sia pure nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi alla cui garanzia la competenza statale esclusiva è diretta (*ex plurimis*, sentenze n. 287 del 2016, n. 2 del 2014, n. 291 e n. 18 del 2012, n. 150 del 2011, n. 288 e n. 52 del 2010, n. 452, n. 431, n. 430 e n. 401 del 2007 e n. 80 del 2006).

D'altro canto, che la propria potestà legislativa in materia di trasporto pubblico locale possa essere limitata in ragione dell'intervento statale a tutela della concorrenza è riconosciuto dalla stessa Regione ricorrente, la quale tuttavia contesta che la normativa censurata sia effettivamente riconducibile alla tutela della concorrenza in quanto, a suo dire, non sarebbe affatto diretta a tale fine e mirerebbe anzi a comprimere il mercato del trasporto pubblico non di linea esercitato con NCC. Subordinatamente, per il caso in cui l'intervento statale dovesse essere ricondotto alla tutela della concorrenza, la ricorrente ne lamenta la sproporzione e censura il superamento dei limiti entro i quali soltanto il legislatore statale, nell'esercizio di una competenza trasversale, può incidere in ambiti assegnati alla potestà regionale.

5.4.- Occorre dunque chiarire se le previsioni censurate siano riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, tenendo conto a questo fine, in applicazione dei consueti criteri di individuazione della materia in cui una certa disposizione ricade, «della sua *ratio*, della finalità che persegue, del contenuto e dell'oggetto delle singole disposizioni, [...] tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi in modo da identificare così correttamente e compiutamente l'interesse tutelato (*ex plurimis*, sentenze n. 245 del 2015, n. 167 e 121 del 2014)» (sentenza n. 287 del 2016).

La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che «la nozione di “concorrenza” di cui al secondo comma, lettera *e*), dell'art. 117 Cost., non può non riflettere quella operante in ambito europeo (sentenze n. 83 del 2018, n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010). Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza “nel mercato”), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”)» (*ex plurimis*, sentenza n. 137 del 2018).



Di recente, scrutinando una disposizione di legge regionale proprio in tema di NCC (si trattava di noleggio di autobus con conducente, disciplinato dalla legge 11 agosto 2003, n. 218, recante «Disciplina dell'attività di trasporto di viaggiatori effettuato mediante noleggio di autobus con conducente»), questa Corte ha precisato che lo Stato, esercitando in tale ambito la propria competenza esclusiva per la tutela della concorrenza, ha inteso «definire il punto di equilibrio fra il libero esercizio dell'attività di trasporto e gli interessi pubblici interferenti con tale libertà (art. 1, comma 4, della legge n. 218 del 2003). Il bilanciamento così operato - fra la libertà di iniziativa economica e gli altri interessi costituzionali -, costituendo espressione della potestà legislativa statale nella materia della "tutela della concorrenza", definisce un assetto degli interessi che il legislatore regionale non è legittimato ad alterare (sentenza n. 80 del 2006)» (sentenza n. 30 del 2016). Tale bilanciamento, nel cui ambito la valutazione degli interessi confliggenti deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato, può dunque condurre a un esito in forza del quale la tutela della concorrenza «si attua anche attraverso la previsione e la correlata disciplina delle ipotesi in cui viene eccezionalmente consentito di apporre dei limiti all'esigenza di tendenziale massima liberalizzazione delle attività economiche» (sentenza n. 30 del 2016, che richiama la sentenza n. 49 del 2014).

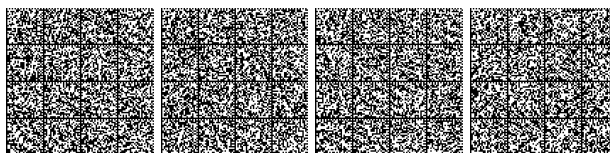
Successivamente, occupandosi di un'altra legge regionale che definiva il novero dei soggetti abilitati a operare nel settore dei trasporti di persone con le nuove modalità consentite dai supporti informatici e riservava in via esclusiva tali attività alle categorie abilitate a prestare i servizi di taxi e di NCC, questa Corte ha ribadito, richiamando la sentenza n. 30 del 2016, che «rientra nella competenza legislativa esclusiva statale per la tutela della concorrenza definire i punti di equilibrio fra il libero esercizio d[elle] attività [economiche] e gli interessi pubblici con esso interferenti» (sentenza n. 265 del 2016).

Alla luce di queste indicazioni, anche l'impugnata disciplina del servizio di NCC deve essere ricondotta alla materia della «tutela della concorrenza», giacché in essa si individua, ad opera del legislatore statale a ciò competente, il punto di equilibrio tra il libero esercizio dell'attività di NCC - che si colloca a sua volta nel suo proprio mercato - e l'attività di trasporto esercitata dai titolari di licenze per taxi.

Quest'ultima attività costituisce, al pari di quella di noleggio con conducente, un servizio pubblico locale non di linea, ma è destinata, a differenza della seconda, a un'utenza indifferenziata e ad essa si applica il regime di obbligatorietà della prestazione e di tariffe fisse determinate amministrativamente, finalizzato a tutelare l'interesse pubblico alla capillarità e doverosità del trasporto non di linea a costo contenuto. Nell'affidare tale servizio ai titolari di licenze per taxi, lo Stato ha compiuto nel 1992 una scelta legislativa che non è in discussione in questa sede e che è stata confermata nelle sue linee essenziali anche attraverso l'espressa sottrazione del settore dal campo di applicazione dei vari provvedimenti per la liberalizzazione, di matrice europea o schiettamente nazionale, che si sono succeduti nel frattempo. D'altra parte, la configurazione del mercato tramite la fissazione di determinate condizioni per l'accesso degli operatori al settore rientra nella materia della concorrenza. Pronunciandosi proprio in tema di autoservizi pubblici non di linea, questa Corte ha già affermato che «[d]efinire quali soggetti siano abilitati a offrire talune tipologie di servizi è decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica: si tratta di una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato», sicché «tale profilo rientra a pieno titolo nell'ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost.» (sentenza n. 265 del 2016).

È appena il caso di osservare che nemmeno il giudizio negativo sul livello di apertura alla concorrenza del mercato degli autoservizi pubblici non di linea, che la ricorrente formula facendo propri, fra gli altri, vari interventi dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), mette realmente in discussione la competenza dello Stato a regolare tale mercato anche al fine di preservarne la struttura, tenendo distinti i due settori dell'autoservizio pubblico non di linea. Sicché risulta confermata l'inerenza di tale disciplina alla materia della tutela della concorrenza e la riconducibilità alle scelte politiche del legislatore statale del mantenimento di detta distinzione.

Intervenendo direttamente sull'organizzazione e sullo svolgimento del servizio di NCC, il legislatore statale ha adottato misure dirette allo scopo di assicurarne l'effettiva destinazione a un'utenza specifica e non indifferenziata e a evitare interferenze con il servizio di taxi, con l'obiettivo di rafforzare, tramite il contrasto dei diffusi comportamenti abusivi presenti nel settore, un assetto di mercato definito con norme in cui si esprime il bilanciamento tra la libera iniziativa economica e gli altri interessi in gioco. La sintesi fra tutti questi interessi richiede invero una disciplina uniforme, finalizzata a garantire condizioni omogenee di mercato e assenza di distorsioni della concorrenza su base territoriale, che si potrebbero verificare qualora le condizioni di svolgimento del servizio di NCC variassero da regione a regione, salva restando la possibilità di regimi differenziati per situazioni particolari, la cui valutazione rientra nelle medesime attribuzioni statali.



In questa complessa opera di bilanciamento, alla quale concorrono tutte le disposizioni impugnate, si inquadra anche la previsione del vincolo di ubicazione in ambito provinciale (o di area metropolitana) delle ulteriori rimesse consentite in aggiunta alla prima, ai sensi dell'art. 3, comma 3, secondo periodo, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dall'art. 10-*bis*, comma 1, lettera *b*). Il legislatore statale, nell'esercizio della sua discrezionalità, ha così individuato nel territorio provinciale la dimensione organizzativa ottimale del servizio di NCC, tenendo conto della sua vocazione locale che giustifica la correlata introduzione di limiti al libero esercizio dell'attività di trasporto. Tale servizio - pur potendo essere svolto senza vincoli territoriali di prelievamento e di arrivo a destinazione dell'utente (art. 11, comma 4, terzo periodo, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dall'art. 10-*bis*, comma 1, lettera *e*) - mira infatti a soddisfare, in via complementare e integrativa (art. 1, comma 1, della legge n. 21 del 1992), le esigenze di trasporto delle singole comunità, alla cui tutela è preposto il comune che rilascia l'autorizzazione. In questa prospettiva, che trova eco nella giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 23 giugno 2016, n. 2807), ciò che viene percepito dalla ricorrente come una discriminatoria restrizione della concorrenza su base territoriale costituisce invece un limite intrinseco alla stessa natura del servizio, che peraltro il legislatore del 2018 ha temperato consentendo la localizzazione sul territorio provinciale di più rimesse e superando con ciò il vincolo di ubicazione di un'unica rimessa in ambito esclusivamente comunale, in precedenza dettato dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207 del 2008.

5.5.- Stabilito che l'intervento statale, per i suoi contenuti e la sua funzione, costituisce espressione della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza ex art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., occorre ancora verificare se la scelta adottata in concreto, con la previsione degli obblighi gravanti sui vettori NCC su cui si incentrano le censure della ricorrente, sia adeguata e proporzionata rispetto all'obiettivo prefissato.

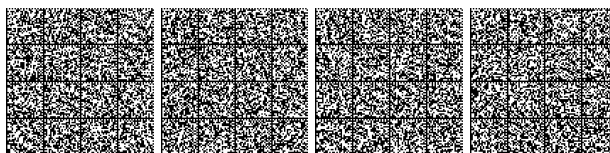
Come questa Corte ha da tempo chiarito, infatti, il riferimento alla tutela della concorrenza non può «essere così pervasivo da assorbire, aprioristicamente, le materie di competenza regionale» (sentenza n. 98 del 2017) e l'esercizio della competenza trasversale in materia, quando interseca titoli di potestà regionale, deve rispettare i limiti dell'adeguatezza e della proporzionalità rispetto al fine perseguito e agli obiettivi attesi (*ex plurimis*, sentenze n. 137 del 2018, n. 452 e n. 401 del 2007).

Ciò non esclude peraltro che, una volta ricondotto l'intervento statale al legittimo esercizio di una potestà legislativa esclusiva di carattere trasversale e quindi valutato esso positivamente in termini di proporzionalità e adeguatezza, tale intervento possa presentare «anche un contenuto analitico» (sentenze n. 452 e n. 401 del 2007).

5.6.- Valutate le disposizioni impugnate alla luce di tali principi, solo una di esse non risulta rientrare nei limiti indicati e solo con riferimento ad essa, dunque, la questione in esame deve ritenersi fondata, nella parte in cui investe la previsione dell'art. 10-*bis*, comma 1, lettera *e*), del d.l. n. 135 del 2018 che ha sostituito il secondo periodo del comma 4 dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992.

In via generale, si deve osservare che l'estrema facilità con cui possono essere commessi abusi nel settore del trasporto pubblico locale non di linea e, per converso, l'estrema difficoltà dei controlli e di conseguenza della repressione delle condotte - ciò che rende l'apparato sanzionatorio (pur previsto) poco dissuasivo - giustificano l'adozione di misure rigorose dirette a prevenire la possibilità di abusi. La verifica della ragionevolezza delle misure assunte e della proporzionalità degli obblighi imposti a tali fini va condotta alla stregua dei criteri indicati nella giurisprudenza di questa Corte, secondo cui in particolare il principio di proporzionalità tanto più deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e regioni, quanto più, come nel caso in esame, la previsione statale comporti una significativa compressione dell'autonomia regionale, precisando che il test di proporzionalità richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi (*ex plurimis*, sentenze n. 137 del 2018 e n. 272 del 2015).

5.6.1.- In questa logica, l'obbligo di ricevere le richieste di prestazioni e le prenotazioni presso la rimessa o la sede, anche con l'utilizzo di strumenti tecnologici, e l'obbligo di compilare e tenere un "foglio di servizio" (art. 11, comma 4, quarto, quinto e sesto periodo, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dall'art. 10-*bis*, comma 1, lettera *e*), costituiscono misure non irragionevoli e non sproporzionate. Esse appaiono infatti per un verso adeguate ad assicurare l'effettività del fondamentale divieto per i vettori NCC di rivolgersi a un'utenza indifferenziata senza sottostare al regime del servizio pubblico di piazza, e per altro verso impositive di un onere a carico dei vettori NCC rapportato alle caratteristiche del servizio offerto - che presuppone pur sempre un'apposita e nominativa richiesta di prestazione - e non eccessivamente gravoso, essendo possibile farvi fronte senza un aggravio dell'organizzazione dell'azienda, che presuppone comunque la necessità di una sede o di una rimessa come base dell'attività aziendale.



5.6.2.- Nemmeno la censurata previsione del comma 6 dell'art. 10-*bis*, che vieta temporaneamente il rilascio di nuove autorizzazioni per il servizio di NCC fino alla piena operatività del registro informatico pubblico nazionale delle imprese del settore, introdotto al comma 3 dello stesso art. 10-*bis*, risulta superare gli indicati limiti. Essa è giustificata da ragioni di opportunità, avendo il fine di bloccare il numero delle imprese operanti nel settore per il tempo tecnico strettamente necessario ad adottare in concreto il nuovo registro. Né essa comporta, come lamenta la ricorrente, un'irragionevole restrizione della concorrenza a vantaggio dei titolari di licenze per taxi, per le quali il divieto temporaneo di rilascio non opera. La diversità - per modalità di svolgimento, regime tariffario, ambito di operatività, rapporti con l'utenza, eccetera - dei due tipi di autoservizi pubblici non di linea e la loro necessaria reciproca distinzione, a cui presidio sono poste proprio le misure in esame - compresa quella dell'iscrizione nel registro informatico in via di predisposizione - escludono che la politica delle licenze adottata per uno di essi possa determinare vantaggi o pregiudizi per l'altro.

5.6.3.- La verifica di adeguatezza e proporzionalità dell'intervento statale dà invece esito negativo quanto alla previsione dell'obbligo di iniziare e terminare ogni singolo servizio di NCC presso le rimesse, con ritorno alle stesse, ai sensi di quanto previsto dal secondo periodo del comma 4 dell'art. 11, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dall'art. 10-*bis*, comma 1, lettera *e*), del d.l. n. 135 del 2018.

Il rigido vincolo imposto dal legislatore - derogabile nei limitati casi previsti al nuovo comma 4-*bis* dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992 e al comma 9 dell'art. 10-*bis* - si risolve infatti in un aggravio organizzativo e gestionale irragionevole, in quanto obbliga il vettore, nonostante egli possa prelevare e portare a destinazione uno specifico utente in ogni luogo, a compiere necessariamente un viaggio di ritorno alla rimessa "a vuoto" prima di iniziare un nuovo servizio. La prescrizione non è solo in sé irragionevole - come risulta evidente se non altro per l'ipotesi in cui il vettore sia chiamato a effettuare un servizio proprio dal luogo in cui si è concluso il servizio precedente - ma risulta anche sproporzionata rispetto all'obiettivo prefissato di assicurare che il servizio di trasporto sia rivolto a un'utenza specifica e non indifferenziata, in quanto travalica il limite della stretta necessità, considerato che tale obiettivo è comunque presidiato dall'obbligo di prenotazione presso la sede o la rimessa e da quello, previsto all'art. 3, comma 2, della legge n. 21 del 1992, di stazionamento dei mezzi all'interno delle rimesse (o dei pontili d'attracco). Neppure è individuabile un inscindibile nesso funzionale tra il ritorno alla rimessa e le modalità di richiesta o di prenotazione del servizio presso la rimessa o la sede «anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici», previste agli artt. 3, comma 1, e 11, comma 4, primo periodo, della legge n. 21 del 1992, nel testo risultante dalle modifiche introdotte al comma 1, lettere *a*) ed *e*), dell'art. 10-*bis*. La necessità di ritornare ogni volta alla sede o alla rimessa per raccogliere le richieste o le prenotazioni colà effettuate può essere evitata, senza che per questo si creino interferenze con il servizio di piazza, proprio grazie alla possibilità, introdotta dalla stessa normativa statale in esame, di utilizzare gli strumenti tecnologici, specie per il tramite di un'appropriata disciplina dell'attività delle piattaforme tecnologiche che intermediano tra domanda e offerta di autoservizi pubblici non di linea, demandata dal comma 8 dell'art. 10-*bis*, come visto, a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il carattere sproporzionato della misura non è superato - ma solo attenuato, rispetto alla previgente disciplina più restrittiva dettata dall'art. 29, comma 1-*quater*, del d.l. n. 207 del 2008 - dalla possibilità concessa al vettore di utilizzare, per l'inizio e il termine del servizio, una qualsiasi delle rimesse di cui disponga nell'ambito territoriale provinciale o di area metropolitana, di cui all'art. 3, comma 3, della legge n. 21 del 1992, come sostituito dal comma 1, lettera *a*), dell'art. 10-*bis*.

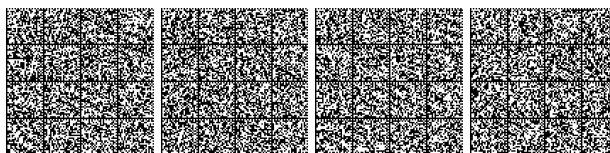
Deve essere dichiarata dunque l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, comma 1, lettera *e*), del d.l. n. 135 del 2018, nella parte in cui ha sostituito il secondo periodo del comma 4 dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992.

5.6.4.- Per la loro stretta connessione all'obbligo di iniziare e terminare ogni viaggio alla rimessa, sono illegittime anche le norme che derogano in casi particolari allo stesso obbligo, e segnatamente il comma 1, lettera *f*), nella parte in cui ha aggiunto il comma 4-*bis* all'art. 11 della legge n. 21 del 1992, e il comma 9 dell'art. 10-*bis* del d.l. n. 135 del 2018.

5.6.5.- Per le ragioni indicate (ai precedenti punti 5.6.1 e 5.6.2), la questione in esame dev'essere invece dichiarata non fondata per quanto riguarda il comma 1, lettere *a*), *b*) ed *e*), quest'ultima nella parte in cui ha sostituito il comma 4, primo, terzo, quarto, quinto e sesto periodo, dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992, e il comma 6 dello stesso art. 10-*bis*.

6.- Quanto alle questioni (seconda, terza e quinta) con le quali la Regione Calabria lamenta la violazione degli artt. 3, 9, 41 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 49, 56 e da 101 a 109 del TFUE, esse devono essere dichiarate inammissibili per difetto di motivazione sulla ridondanza delle lamentate violazioni sulle competenze regionali.

6.1.- La questione ex art. 41 Cost., promossa in via subordinata, ha per oggetto l'art. 10-*bis*, commi 1, lettere *a*), *e*) ed *f*), e 8 del d.l. n. 135 del 2018. Prevedendo che le prenotazioni del servizio di NCC siano effettuate presso la rimessa o la sede anche mediante l'utilizzo di strumenti tecnologici, tali disposizioni violerebbero per questo «la libera iniziativa economica privata [...] dei soggetti che offrono servizi che mettono in collegamento autisti professionisti dotati di autorizzazione NCC da un lato e domanda di mobilità dall'altro».



A sua volta il comma 1, lettere *a)*, *b)*, *e)* e *f)*, e i commi 6 e 9 dell'art. 10-*bis* violerebbero l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 49, 56 e da 101 a 109 del TFUE, in quanto le limitazioni all'ambito territoriale dell'attività di NCC si porrebbero in contrasto con i principi comunitari in materia di libertà di stabilimento, di libera prestazione dei servizi e di concorrenza.

Infine, il comma 1, lettere *b)*, *e)* e *f)*, e il comma 6 dello stesso art. 10-*bis* violerebbero sotto vari profili gli artt. 3 e 9 Cost., per contrasto con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza. In particolare: sarebbero ingiustificate le deroghe previste per la sola Regione Siciliana e quella autonoma della Sardegna quanto alla validità dell'autorizzazione sull'intero territorio (comma 1, lettera *b)*) e alla possibilità per i conducenti di non fare rientro in rimessa al termine del primo servizio (comma 1, lettera *f)*); irragionevolmente l'autorizzazione all'esercizio del servizio di NCC sarebbe limitata alla «sola operatività provinciale», mentre in altri ambiti del trasporto, «come per i servizi di mobilità su gomma a media e lunga percorrenza», avrebbe «base nazionale»; sarebbe irragionevole la sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni fino alla piena operatività dell'archivio informatico pubblico nazionale previsto dal comma 3 dello stesso art. 10-*bis* (comma 6) solo per il servizio di NCC, e non per il servizio di taxi; il legislatore avrebbe irragionevolmente ommesso, nel prevedere l'obbligo di rientro in rimessa, di considerare «gli aspetti legati alla tutela dell'ambiente (art. 9 Cost.)» e di bilanciarli con gli altri interessi in gioco.

6.2.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte 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 loro attribuzioni costituzionali e le stesse regioni motivino sufficientemente 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 (*ex plurimis*, sentenze n. 151 del 2017, n. 147 e n. 29 del 2016, n. 251, n. 218 e n. 89 del 2015).

Di recente, questa Corte, dopo avere ribadito tale costante orientamento, ha precisato che «[l']esigenza di evitare un'ingiustificata espansione dei vizi censurabili dalle Regioni nel giudizio in via d'azione e, quindi, la trasformazione della natura di tale rimedio giurisdizionale obbliga le Regioni stesse a dare conto, in maniera puntuale e dettagliata, della effettiva sussistenza e della portata del "condizionamento" prodotto dalla norma statale impugnata [...]. Il vizio in ridondanza deve, infatti, essere illustrato in modo da soddisfare un duplice requisito: per un verso, non deve risultare generico, e quindi difettare dell'indicazione delle competenze asseritamente violate; per un altro, non deve essere apodittico, e deve dunque essere adeguatamente motivato in ordine alla sussistenza, nel caso oggetto di giudizio, di un titolo di competenza regionale rispetto all'oggetto regolato dalla legge statale» (sentenza n. 194 del 2019).

Il ricorso della Regione Calabria non rispetta questo duplice requisito.

Come messo in evidenza dal Presidente del Consiglio dei ministri nelle sue difese, la ricorrente, pur sollevando censure in riferimento a parametri costituzionali diversi da quelli attinenti al riparto delle attribuzioni fra Stato e regioni, omette di indicare le ragioni per le quali tali pretese violazioni ridonderebbero sulle sue attribuzioni.

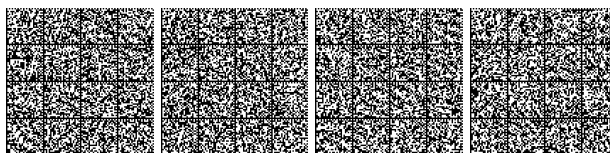
Non può infatti essere considerata sufficiente a tali fini la generica affermazione - operata in via preliminare alla trattazione delle varie censure - della sussistenza di una ridondanza sulle competenze regionali sull'assunto che «le norme oggi censurate, anche al di là della specifica invasione di materia, sono lesive anche in virtù della compromissione di altre attribuzioni e per il riverbero sul riparto di competenza fra Stato e Regioni, per come di seguito si rappresenterà», accompagnata dalla citazione di parte di una pronuncia di questa Corte (sentenza n. 220 del 2013).

Il generico riferimento ad «altre attribuzioni» regionali, non meglio specificate ma evidentemente diverse («altre») da quelle relative alla materia dei trasporti pubblici locali, e al «riverbero [della lamentata violazione] sul riparto di competenza fra Stato e Regioni» non costituisce all'evidenza un'adeguata motivazione della lamentata lesione indiretta. Né vale a integrarla il cenno, operato dalla Regione trattando del terzo motivo, al fatto che sarebbe indubitabile che «dette violazioni ridondino in negativo sulla possibilità per le regioni di legiferare in materia».

Considerato infine che le lacune motivazionali del ricorso non possono essere colmate dalla memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza (*ex plurimis*, sentenze n. 114 del 2017, n. 202 del 2016 e n. 286 del 2004), tanto meno può essere ritenuta adeguata motivazione dell'asserita lesione indiretta il generico collegamento delle censure con la violazione del riparto di competenze legislative, affermato dalla Regione in tale memoria, in replica all'eccezione dell'Avvocatura di inammissibilità per difetto di motivazione sulla ridondanza.

7.- Resta da esaminare infine la quarta questione, con cui la ricorrente lamenta la lesione del principio di leale collaborazione desumibile dall'art. 120 Cost.

Con riguardo ad essa l'eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione della ridondanza proposta dalla difesa statale è infondata, giacché in questo caso il parametro invocato afferisce direttamente all'assetto delle relazioni fra Stato e regioni e la Regione Calabria è legittimata a farlo valere a diretta tutela delle sue prerogative.



7.1.- Nel merito tuttavia la censura non è fondata.

Secondo la ricorrente la disposizione contenuta al comma 1, lettera *b*) dell'art. 10-*bis* del d.l. n. 135 del 2018 violerebbe l'art. 120 Cost., per contrasto con il principio di leale collaborazione, a causa dell'estrema brevità - solo quindici giorni dall'entrata in vigore della norma impugnata - del termine assegnato per raggiungere, in sede di Conferenza unificata, una «diversa intesa» sulla prevista possibilità che il vettore NCC disponga di ulteriori rimesse nel territorio di altri comuni della medesima provincia o area metropolitana in cui ricade il territorio del comune che ha rilasciato l'autorizzazione.

La disposizione è altresì impugnata, «[i]n subordine», nella parte in cui prevede che l'intesa possa essere raggiunta entro il 28 febbraio 2019 (alla scadenza del termine di quindici giorni dall'entrata in vigore dell'art. 10-*bis* del d.l. n. 135 del 2018) «invece che senza limitazioni di tempo».

Ad avviso della Regione il principio di leale collaborazione, letto alla luce della giurisprudenza di questa Corte, non consentirebbe di far conseguire automaticamente al mancato raggiungimento dell'intesa entro un determinato periodo di tempo - tanto meno quando il termine previsto è molto breve - la possibilità per l'autorità centrale di assumere unilateralmente l'atto di cui si tratti. A sostegno della censura la ricorrente richiama ipotesi di "drastico" superamento unilaterale dell'intesa da parte del Governo in caso di dissenso, senza la previsione di idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze: ipotesi in cui, secondo la giurisprudenza costituzionale da essa citata (sentenze n. 1 del 2016 e n. 165 del 2011), non è assicurato il rispetto del principio di leale collaborazione.

La disposizione impugnata, tuttavia, non è riconducibile al tipo di quelle appena ricordate, giacché, a differenza di esse, il suo obiettivo non è di consentire al Governo di provvedere unilateralmente e automaticamente, in caso di mancata intesa entro un certo termine, facendo prevalere la sua volontà, ma semplicemente quello di prevedere che entro un certo termine, sia pure molto breve, si possa, tramite un'intesa, modificare quanto da essa stessa previsto.

È altresì infondata la censura, proposta in via subordinata, con cui si contesta il fatto che la previsione fissi un termine per l'intesa anziché consentirne la possibilità senza limitazioni di tempo. La previsione di una possibile intesa modificativa è da ricondurre a una scelta del legislatore statale adottata nella materia della «tutela della concorrenza», e non deriva da un vincolo di rispetto del principio di leale collaborazione. Di conseguenza, l'asserita necessità di consentire l'intesa senza limiti di tempo non ha fondamento costituzionale.

Infine, non sono ammissibili le ulteriori censure con cui la ricorrente, in sede di memoria illustrativa, estende la questione, riferita nel ricorso alla sola previsione del comma 1, lettera *b*) dell'art. 10-*bis*, anche ad altre disposizioni, ampliando in tal modo inammissibilmente il *thema decidendum* (*ex plurimis*, sentenza n. 261 del 2017, punto 16.1 del Considerato in diritto).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

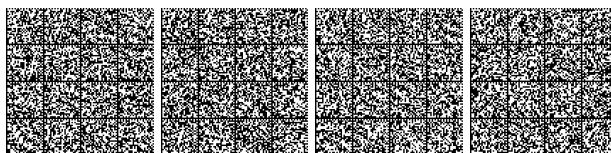
1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, comma 1, lettera *e*), del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, nella parte in cui ha sostituito il secondo periodo del comma 4 dell'art. 11 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, commi 1, lettera *f*), nella parte in cui ha aggiunto il comma 4-*bis* all'art. 11 della legge n. 21 del 1992, e 9, del d.l. n. 135 del 2018;

3) dichiara inammissibili le questioni di illegittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, commi 1, lettere *b*), *e*) e *f*), e 6, del d.l. n. 135 del 2018, promosse dalla Regione Calabria, in riferimento agli artt. 3 e 9 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, commi 1, lettere *a*), *e*) e *f*), e 8, del d.l. n. 135 del 2018, promossa dalla Regione Calabria, in riferimento all'art. 41 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara inammissibile la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 10-*bis*, commi 1, lettere *a*), *b*), *e*) e *f*), 6 e 9, del d.l. n. 135 del 2018, promossa dalla Regione Calabria, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 49, 56 e da 101 a 109 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, con il ricorso indicato in epigrafe;



6) dichiara inammissibile la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 10-bis, commi 1, lettera f), nella parte in cui ha aggiunto il comma 4-ter all'art. 11 della legge n. 21 del 1992, 7 e 8, del d.l. n. 135 del 2018, promossa dalla Regione Calabria, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e quarto comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis, commi 1, lettere a), b), e) e f), 6, 7, 8 e 9, del d.l. n. 135 del 2018, promossa dalla Regione Calabria, in riferimento all'art. 118 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 10-bis, commi 1, lettere a), b) ed e), quest'ultima nella parte in cui ha sostituito il primo, terzo, quarto, quinto e sesto periodo del comma 4 dell'art. 11 della legge n. 21 del 1992, e 6, del d.l. n. 135 del 2018, promossa dalla Regione Calabria, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e quarto comma, Cost., con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis, comma 1, lettera b), del d.l. n. 135 del 2018, promossa dalla Regione Calabria, in riferimento all'art. 120 Cost., con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 febbraio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 marzo 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

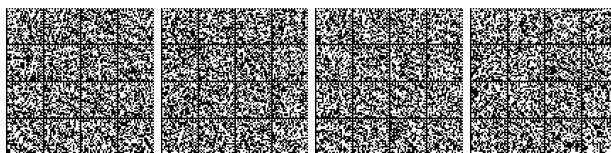
ALLEGATO:
Ordinanza letta all'udienza del 25 febbraio 2020

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis, comma 1, lettere a), b), e) e f), e commi 6, 7, 8 e 9, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, promosso dalla Regione Calabria con ricorso depositato il 19 aprile 2019 (reg. ric. n. 52 del 2019). Rilevato che nel giudizio sono intervenuti, ad adiuvandum, con atto depositato il 5 giugno 2019, la «Associazione EFFE SERVIZI» e la «C.RO.NO. Service società cooperativa», nonché, ad opponendum, con atto depositato il 1° luglio 2019, la «Federazione Nazionale UGL Taxi» (UGL TAXI), la «Associazione Tutela Legale Taxi», la «Federazione Taxi CISAL Provinciale Roma» (FEDERTAXI), la «A.T.I. Taxi», la «TAM - Tassisti Artigiani Milanesi», la «ANAR - Associazione Nazionale Autonoleggiatori Riuniti», il «TAXIBLU - Consorzio Radiotaxi Satellitare società cooperativa» e i rispettivi rappresentanti legali, in proprio, quali titolari di licenze per taxi e di autorizzazioni per il noleggio con conducente.

Considerato che le associazioni intervenienti si qualificano come rappresentanti degli interessi di categoria degli operatori del servizio di taxi e del servizio di noleggio con conducente, mentre le società e le persone fisiche sono intervenute quali soggetti esercenti tali servizi, portatori, dunque, di interessi individuali;

che, secondo il costante orientamento di questa Corte, il giudizio di legittimità costituzionale in via principale si svolge esclusivamente tra soggetti titolari di potestà legislativa e non ammette l'intervento di soggetti che ne siano



privi, fermi restando per costoro, ove ne ricorrano i presupposti, gli altri mezzi di tutela giurisdizionale eventualmente esperibili (*ex plurimis*, sentenze n. 5 del 2018 e allegata ordinanza letta all'udienza del 21 novembre 2017, n. 242, n. 110 e n. 63 del 2016, n. 251 e n. 118 del 2015, n. 278 del 2010; ordinanza n. 213 del 2019);

che tale orientamento va tenuto fermo anche a seguito delle modifiche delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale apportate con la delibera di questa Corte 8 gennaio 2020 (pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* n. 17 del 22 gennaio 2020), non incidendo esse sui requisiti di ammissibilità degli interventi nei giudizi in via principale; che gli interventi vanno pertanto dichiarati inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili, nel presente giudizio di costituzionalità, gli interventi di «Associazione EFFE SERVIZI» e «C.RO.NO. Service società cooperativa», nonché gli interventi di «Federazione Nazionale UGL Taxi» (UGL TAXI), «Associazione Tutela Legale Taxi», «Federazione Taxi CISAL Provinciale Roma» (FEDERTAXI), «A.T.I. TAXI», «TAM - Tassisti Artigiani Milanesi», «ANAR - Associazione Nazionale Autonoleggiatori Riuniti», «TAXIBLU - Consorzio Radiotaxi Satellitare società cooperativa» e dei rispettivi rappresentanti legali, in proprio.

F.to: Marta Cartabia, *Presidente*

T_200056

N. 57

Sentenza 29 gennaio - 26 marzo 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Mafia e criminalità organizzata - Informazione interdittiva antimafia - Estensione dei divieti e delle decadenze, conseguenti alla misura, agli atti funzionali all'esercizio dell'attività imprenditoriale privatistica - Denunciata irragionevole parificazione, negli effetti, tra la situazione del destinatario dell'informazione antimafia e quella del soggetto cui sia applicata una misura di prevenzione personale, e lesione del diritto di iniziativa economica privata - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, artt. 89-*bis* e 92, commi 3 e 4.
- Costituzione, artt. 3 e 41.

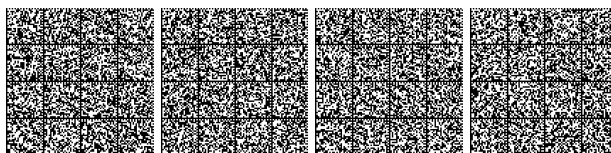
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 89-*bis* e 92, commi 3 e 4, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), promosso dal Tribunale ordinario di Palermo nel procedimento vertente tra R.M. S., in proprio e nella qualità di titolare della ditta S. S. di R.M. S., e la Commissione provinciale per l'artigianato della Provincia di Palermo costituita presso la Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA) di Palermo-Enna, con ordinanza del 10 maggio 2018, iscritta al n. 131 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione di R.M. S., in proprio e nella qualità di titolare della ditta S. S. di R.M. S., e della Commissione provinciale per l'artigianato della Provincia di Palermo costituita presso la CCIAA di Palermo-Enna, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 14 gennaio 2020 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Girolamo Rubino per R.M. S. in proprio e nella qualità di titolare della ditta S. S. di R.M. S., e Lillo Fiorello per la Commissione provinciale per l'artigianato della Provincia di Palermo costituita presso la CCIAA di Palermo-Enna, nonché l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 29 gennaio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Palermo, con ordinanza del 10 maggio 2018, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 89-*bis* e 92, commi 3 e 4, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione.

2.- Il giudice *a quo* permette di essere stato adito da R.M. S., in proprio e nella qualità di titolare della ditta S. S. di R.M. S., che ha impugnato, ai sensi dell'art. 7, sesto comma, della legge 8 agosto 1985, n. 443 (Legge-quadro per l'artigianato), la cancellazione dall'albo delle imprese artigiane disposta dalla Commissione provinciale per l'artigianato, dopo che il ricorso proposto in via amministrativa alla Commissione regionale per l'artigianato era rimasto senza esito.

3.- Il provvedimento di cancellazione richiamava gli artt. 67 e 89-*bis* del d.lgs. n. 159 del 2011, ed era fondato sulla nota della Prefettura di Palermo con la quale veniva comunicato, ai sensi dell'art. 91, comma 7-*bis*, del d.lgs. n. 159 del 2011, l'adozione, nei confronti della suddetta impresa artigiana, di informazione antimafia interdittiva.

4.- Il rimettente precisa, quindi, di non essere stato chiamato a verificare la sussistenza dei presupposti della informazione antimafia interdittiva, che è devoluta alla giurisdizione amministrativa, ma a sindacarne le conseguenze, e cioè se tale misura integri o meno il presupposto per la cancellazione dall'albo delle imprese artigiane.

Tanto premesso, il Tribunale di Palermo osserva quanto segue.

5.- L'art. 67, comma 1, del d.lgs. n. 159 del 2011 ricollega all'applicazione di una misura di prevenzione personale «con provvedimento definitivo» il divieto di ottenere benefici, erogazioni pubbliche, autorizzazioni, concessioni e iscrizioni di vario genere, comprese «altre iscrizioni o provvedimenti a contenuto autorizzatorio, concessorio, o abilitativo per lo svolgimento di attività imprenditoriali, comunque denominati» (lettera *f*), nonché, ai sensi del comma 2, la decadenza di diritto da quelli già ottenuti.

L'art. 83, comma 1, del d.lgs. n. 159 del 2011 individua i soggetti pubblici tenuti all'acquisizione della documentazione antimafia, mentre l'art. 84 del medesimo decreto legislativo definisce il contenuto della comunicazione antimafia e della informazione antimafia.

La prima, ai sensi dell'art. 84, comma 2, «consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67».

La seconda, ai sensi dell'art. 84, comma 3, «consiste nell'attestazione della sussistenza o meno di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67, nonché, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 91, comma 6, nell'attestazione della sussistenza o meno di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o imprese interessate indicati nel comma 4».

L'informazione antimafia è richiesta solo per operazioni che superino certe soglie di valore, ovvero che siano poste in essere in settori sensibili.



A differenza della comunicazione antimafia, che ha una valenza ricognitiva dell'esistenza di cause di revoca, decadenza o divieto tipizzate, l'informazione antimafia è il frutto di una valutazione dell'autorità prefettizia, che, fondandosi su una serie di elementi sintomatici, esprime un motivato giudizio, in chiave preventiva, circa il pericolo di infiltrazione mafiosa all'interno dell'impresa, interdicensi l'inizio o la prosecuzione di attività con l'amministrazione pubblica, o l'ottenimento di qualsiasi sussidio, beneficio economico o sovvenzione, e determinando la revoca di quelli già eventualmente in essere.

In tale contesto, si inserisce l'art. 89-*bis* del d.lgs. n. 159 del 2011, che stabilisce al comma 1: «Quando in esito alle verifiche di cui all'articolo 88, comma 2, venga accertata la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa, il prefetto adotta comunque un'informazione antimafia interdittiva e ne dà comunicazione ai soggetti richiedenti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2, senza emettere la comunicazione antimafia».

Al successivo comma 2, la suddetta disposizione sancisce: «L'informazione antimafia adottata ai sensi del comma 1 tiene luogo della comunicazione antimafia richiesta».

6.- Assume il rimettente che l'art. 89-*bis* del d.lgs. n. 159 del 2011 ha esteso al settore delle autorizzazioni, tradizionalmente inciso dalla comunicazione antimafia, gli effetti dell'informazione antimafia, ampliando l'ambito di rilevanza del tentativo di infiltrazione mafiosa.

Tale impostazione, secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, è coerente con l'impostazione del d.lgs. n. 159 del 2011, e la stessa non può dar luogo a perplessità, allorché trovi applicazione nel caso in cui non vi sia un rapporto contrattuale con l'amministrazione pubblica, atteso che, anche in ipotesi di attività soggette a mera autorizzazione, l'esistenza di infiltrazioni mafiose inquina l'economia legale, altera il funzionamento della concorrenza e costituisce una minaccia per l'ordine e la sicurezza pubblica.

7.- Tanto premesso, il Tribunale di Palermo afferma di condividere i principi espressi dal Consiglio di Stato in ordine alla pervasività e alla profonda lesività dell'infiltrazione mafiosa nell'economia, e alla conseguente necessità di una risposta efficace da parte dello Stato che si estenda a tutto campo, e che dunque - elidendo in radice la libertà di iniziativa economica privata assicurata dall'art. 41 Cost. - sostanzialmente elimini dal circuito dell'economia legale, e non solo da quello dei rapporti con la pubblica amministrazione, i soggetti economici infiltrati dalle associazioni mafiose, che, in quanto tali, quella iniziativa esercitano in contrasto con l'utilità sociale, e in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana.

Tuttavia, il rimettente ritiene che una legislazione che affida tale radicale risposta ad un provvedimento amministrativo, quale è l'informazione antimafia, sostanzialmente equiparandola negli effetti ad un provvedimento giurisdizionale definitivo, pone dubbi di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost.

8.- Ad avviso del rimettente è irragionevole ricollegare al rilascio dell'informazione antimafia interdittiva, dunque ad un atto di natura amministrativa, gli stessi effetti - e cioè il divieto generalizzato di ottenere tutti i provvedimenti indicati nell'art. 67, comma 1, del d.lgs. n. 159 del 2011, e la decadenza di diritto da tutti quelli eventualmente già ottenuti - che il suddetto art. 67 riconnette all'applicazione con provvedimento definitivo di una misura di prevenzione personale, vale a dire alla definitività di un provvedimento di natura giurisdizionale.

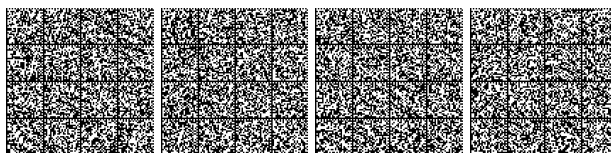
Ciò apparirebbe irragionevole anche considerando che:

- l'effetto dell'informazione antimafia interdittiva è immediato ai sensi dell'art. 91, comma 7-*bis*, del d.lgs. n. 159 del 2011, e non è subordinato alla definitività del provvedimento;

- l'autorità amministrativa non può procedere ad alcuna esclusione delle decadenze e dei divieti, a differenza di quanto può fare il tribunale, in ragione della previsione dell'art. 67, comma 5, del medesimo decreto legislativo, «nel caso in cui per effetto degli stessi verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla famiglia».

9.- Il rimettente richiama, quindi, la sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 2018, che ha affermato che la disposizione di cui all'art. 89-*bis* del d.lgs. n. 159 del 2011 non esorbitava dalla delega legislativa: «Con questa disposizione il legislatore delegante, prendendo evidentemente le mosse dalla situazione di estrema gravità ravvisabile nel tentativo di infiltrazione mafiosa, ha concesso al legislatore delegato di introdurre ipotesi in cui tale infiltrazione, alla quale corrisponde l'adozione di un'informazione antimafia, giustifichi un impedimento non alla sola attività contrattuale della pubblica amministrazione, ma anche ai diversi contatti che con essa possano realizzarsi nei casi ora indicati dall'art. 67 del d.lgs. n. 159 del 2011».

La Corte costituzionale, inoltre, ha affermato la ragionevolezza della suddetta disposizione atteso che: «La fattispecie delineata dall'art. 89-*bis* censurato si riconnette a una situazione di particolare pericolo di inquinamento dell'economia legale, perché il tentativo di infiltrazione mafiosa viene riscontrato all'esito di una nuova occasione di contatto con la pubblica amministrazione, che, tenuta a richiedere la comunicazione antimafia in vista di uno dei provvedimenti indicati dall'art. 67 del d.lgs. n. 159 del 2011, si imbatte in una precedente documentazione antimafia interdittiva. Non



è perciò manifestamente irragionevole che, secondo l'interpretazione dell'art. 89-*bis* censurato condivisa dallo stesso rimettente, a fronte di un tentativo di infiltrazione mafiosa, il legislatore [...], reagisca attraverso l'inibizione, sia delle attività contrattuali con la pubblica amministrazione, sia di quelle in senso lato autorizzatorie, prevedendo l'adozione di un'informazione antimafia interdittiva che produce gli effetti anche della comunicazione antimafia».

10.- Il giudice *a quo* afferma, tuttavia, che è irragionevole ricomprendere nella sfera d'incidenza dell'inibitoria, ma soprattutto nella sfera della decadenza, tutti i provvedimenti previsti dall'art. 67 del d.lgs. n. 159 del 2011, senza escludere quelli che sono il presupposto dell'esercizio della attività imprenditoriale privata che non comporti alcun rapporto con la pubblica amministrazione e alcun impatto su beni e interessi pubblici.

Assume il rimettente che travolgere, per effetto dell'informazione antimafia interdittiva, anche i provvedimenti, quale quello in esame, che sono esclusivamente funzionali all'esercizio di una attività imprenditoriale puramente privatistica, significa espungere un soggetto dal circuito dell'economia legale privandolo in radice del diritto, sancito dall'art. 41 Cost., di esercitare l'iniziativa economica e ponendolo in tutto e per tutto nella stessa situazione di colui che risulti destinatario di una misura di prevenzione definitiva adottata in sede giurisdizionale, anzi in una situazione peggiore ove si consideri il contenuto derogatorio dell'art. 67, comma 5, del d.lgs. n. 159 del 2011.

Infine, benché la Corte costituzionale, con la sentenza n. 4 del 2018 abbia affermato che: «[n]aturalmente spetta alla giurisprudenza comune, in sede di interpretazione del quadro normativo, decidere in quali casi e a quali condizioni il legislatore delegato abbia inteso attribuire all'informazione antimafia gli effetti della comunicazione antimafia», il rimettente ritiene di non poter procedere ad un'interpretazione costituzionalmente orientata che valorizzi detta distinzione, anche in ragione della interpretazione della norma da parte della giurisprudenza amministrativa.

11.- Si è costituita nel giudizio incidentale la parte del giudizio *a quo*, che ha chiesto dichiararsi l'illegittimità costituzionale delle norme censurate.

Dopo aver aderito alla prospettazione del rimettente, la parte privata ha dedotto la violazione di un ulteriore parametro costituzionale e cioè l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 2 del Protocollo n. 4 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), adottato a Strasburgo il 16 settembre 1963 e reso esecutivo con il decreto del Presidente della Repubblica 14 aprile 1982, n. 217, in riferimento alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, 23 febbraio 2017, de Tommaso contro Italia, e 28 giugno 2018, G.I.E.M. srl e altri contro Italia.

Ricorda come la prima delle suddette pronunce ha riconosciuto che la disciplina italiana sulle misure di prevenzione non rispetta gli standard di prevedibilità ed accessibilità imposti dal principio di legalità insito nell'art. 2 del Protocollo n. 4 alla CEDU, attinente alla libertà di circolazione, mentre la seconda sentenza richiama il legislatore italiano al rispetto del principio di proporzionalità in materia di misure repressive e/o sanzionatorie.

12.- Anche la Commissione provinciale per l'artigianato della Provincia di Palermo si è costituita nel giudizio incidentale chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque non fondate.

Richiama l'attività consultiva e la giurisprudenza del Consiglio di Stato secondo cui le attività soggette al rilascio di autorizzazioni, licenze o segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) soggiacciono alla informazione antimafia.

13.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto dichiararsi inammissibili o non fondate le questioni sollevate dal Tribunale ordinario di Palermo.

14.- In particolare, l'Avvocatura generale ha osservato quanto segue.

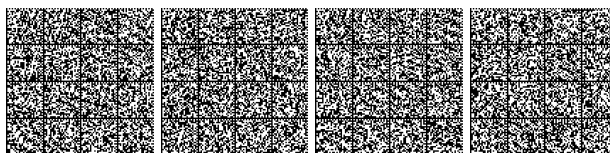
Le questioni sarebbero state sollevate in termini del tutto generici, in quanto il rimettente non individua con precisione la specifica disposizione censurata né la pronuncia da adottare per eliminare la denunciata illegittimità costituzionale.

Non sarebbe stata, altresì, chiarita la rilevanza delle questioni.

Con riguardo alla dedotta lesione dell'art. 3 Cost., dall'ordinanza di rimessione non emergerebbero elementi per ritenere violato il principio di uguaglianza.

In relazione all'art. 41 Cost., osserva l'Avvocatura generale dello Stato che il legislatore ha introdotto l'istituto in questione, ritenendo che la salvaguardia dell'interesse pubblico, libero da qualsivoglia inquinamento mafioso, sia prioritaria rispetto alla tutela della libertà di iniziativa economica, come affermato anche dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato.

Inoltre, la valutazione del prefetto è di tipo preventivo e non sanzionatorio, ed è volta a contrastare il metodo mafioso che costituisce un danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana.



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Palermo, con ordinanza del 10 maggio 2018, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 89-*bis* e 92, commi 3 e 4, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione.

Le censure sono svolte rispetto all'art. 89-*bis* e solo in via consequenziale nei confronti dell'art. 92, commi 3 e 4.

1.1.- Il rimettente osserva che con le norme censurate si sono estesi gli effetti della informazione antimafia interdittiva agli atti elencati nell'art. 67, comma 1, del d.lgs. n. 159 del 2011 - tradizionalmente incisi dalla comunicazione antimafia interdittiva - e, in particolare, a quelli funzionali all'esercizio di una attività imprenditoriale puramente privatistica, così privando un soggetto del diritto, sancito dall'art. 41 Cost., di esercitare l'iniziativa economica, e ponendolo nella stessa situazione di colui che risulti destinatario di una misura di prevenzione personale applicata con provvedimento definitivo.

Riconosce la pervasività e la lesività dell'infiltrazione mafiosa nell'economia, e la necessità di una risposta efficace e che elimini i soggetti economici infiltrati dalle associazioni mafiose dal circuito dell'economia legale, e non solo da quello dei rapporti con la pubblica amministrazione. Tuttavia, ritiene che una legislazione che affida tale radicale risposta ad un provvedimento amministrativo, quale è l'informazione antimafia prefettizia, ponga dubbi di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost.

Sarebbe infatti irragionevole ricollegare ad un provvedimento di natura amministrativa gli stessi effetti di una misura di prevenzione applicata con un provvedimento di natura giurisdizionale, incidendo sull'esercizio dell'iniziativa economica.

Ciò, anche considerando che:

- l'effetto dell'informazione antimafia interdittiva è immediato ai sensi dell'art. 91, comma 7-*bis*, del d.lgs. n. 159 del 2011, e non è subordinato alla definitività del provvedimento;

- l'autorità amministrativa non può procedere ad alcuna esclusione delle decadenze e dei divieti, a differenza di quanto può fare il tribunale, in ragione della previsione dell'art. 67, comma 5, del medesimo decreto legislativo, «nel caso in cui per effetto degli stessi verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla famiglia».

1.2.- Il rimettente ricorda la sentenza di questa Corte n. 4 del 2018, che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 89-*bis* del d.lgs. n. 159 del 2011, sollevate, in riferimento agli artt. 76, 77, primo comma, e 3 Cost., ma ribadisce che appare una irragionevole lesione della libertà d'impresa ricomprendere nella sfera d'incidenza dell'inibitoria, ma soprattutto della decadenza, che conseguono alla informazione antimafia interdittiva, tutti i provvedimenti previsti dall'art. 67 del medesimo decreto legislativo, senza escludere quelli che sono il presupposto dell'esercizio di una attività imprenditoriale meramente privata.

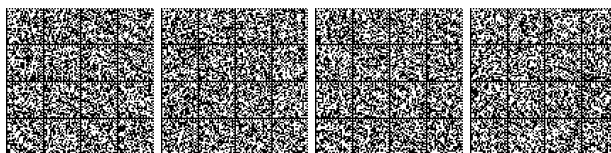
1.3.- Conclude che, benché la Corte costituzionale con la sentenza n. 4 del 2018 abbia affermato che: «[n]aturalmente spetta alla giurisprudenza comune, in sede di interpretazione del quadro normativo, decidere in quali casi e a quali condizioni il legislatore delegato abbia inteso attribuire all'informazione antimafia gli effetti della comunicazione antimafia», non può procedersi ad un'interpretazione costituzionalmente orientata che valorizzi detta distinzione, anche alla luce della lettura della norma data dalla giurisprudenza amministrativa.

2.- In via preliminare, va rilevata l'inammissibilità degli ulteriori profili di censura sollevati dalla parte privata, ricorrente nel giudizio *a quo* e costituitasi nel presente giudizio incidentale, che ha prospettato la lesione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 2 del Protocollo n. 4 alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), adottato a Strasburgo il 16 settembre 1963 e reso esecutivo con il decreto del Presidente della Repubblica 14 aprile 1982, n. 217, in riferimento alle sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo, 23 febbraio 2017, de Tommaso contro Italia, e 28 giugno 2018, G.I.E.M. srl e altri contro Italia.

Si tratta, infatti, di censure tese ad allargare il *thema decidendum*, e che non possono essere prese in considerazione (da ultimo, sentenze n. 27 del 2019, n. 14 del 2018, n. 29 del 2017 e n. 96 del 2016).

Sono altresì inammissibili le eccezioni di inammissibilità delle questioni sollevate dalla difesa dello Stato, in quanto non sussistono le dedotte carenze dell'ordinanza di rimessione.

3.- Ai fini dell'esame del merito, va premesso che la normativa in questione incide su un contesto ampiamente noto e studiato (e di cui il giudice *a quo* è perfettamente consapevole), caratterizzato dalla costante e crescente capacità di penetrazione della criminalità organizzata nell'economia.



3.1.- La Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere (istituita con legge 19 luglio 2013, n. 87), nella relazione conclusiva del 7 febbraio 2018, ha rilevato che sono vulnerabili anche i mercati privati e in particolare i «settori connotati da elevato numero di piccole imprese, basso sviluppo tecnologico, lavoro non qualificato e basso livello di sindacalizzazione, dove il ricorso a pratiche non propriamente conformi con la legalità formale diviene prassi diffusa» (pag. 22).

Soggiunge la Commissione che «[q]ui le mafie possono offrire diversi tipi di servizi alle imprese, come la protezione, l'elusione della libera concorrenza, il contenimento del conflitto con i lavoratori, l'immissione di liquidità. Tuttavia, nei mercati privati è possibile ravvisare anche le forme più evidenti di imprenditoria mafiosa, quando sono gli stessi boss, famiglie o affiliati ad assumere in vario modo il controllo delle imprese, investendo in attività legali i capitali ricavati da estorsioni e traffici illeciti. Le imprese mafiose rivelano un'elevata capacità di realizzare profitti proprio per la possibilità di avvalersi di mezzi preclusi alle imprese lecite nella regolamentazione della concorrenza, nella gestione della forza lavoro, nei rapporti con lo Stato, nella disponibilità di risorse finanziarie» (pag. 22).

3.2.- Il fenomeno mafioso è stato poi oggetto - specie negli ultimi tempi - di una ricca e sistematica giurisprudenza amministrativa, su cui si è a lungo soffermata la relazione sull'attività della Giustizia amministrativa del Presidente del Consiglio di Stato per l'anno giudiziario 2020 (parte allegata, paragrafo "Attività giurisdizionale", punto 5.1.).

Ne emerge un quadro preoccupante non solo per le dimensioni ma anche per le caratteristiche del fenomeno, e in particolare - e in primo luogo - per la sua pericolosità (rilevata anche da questa Corte: sentenza n. 4 del 2018). Difatti la forza intimidatoria del vincolo associativo e la mole ingente di capitali provenienti da attività illecite sono inevitabilmente destinate a tradursi in atti e comportamenti che inquinano e falsano il libero e naturale sviluppo dell'attività economica nei settori infiltrati, con grave vulnus, non solo per la concorrenza, ma per la stessa libertà e dignità umana.

Le modalità, poi, di tale azione criminale non sono meno specifiche, perché - si desume sempre dalla giurisprudenza citata nella relazione - esse manifestano una grande "adattabilità alle circostanze": variano, cioè, in relazione alle situazioni e alle problematiche locali, nonché alle modalità di penetrazione, e mutano in funzione delle stesse.

4.- È alla luce di questi dati che va valutata la scelta di affidare all'autorità amministrativa questa misura, che pure si caratterizza per la sua particolare gravità.

Quello che si chiede alle autorità amministrative non è di colpire pratiche e comportamenti direttamente lesivi degli interessi e dei valori prima ricordati, compito naturale dell'autorità giudiziaria, bensì di prevenire tali evenienze, con un costante monitoraggio del fenomeno, la conoscenza delle sue specifiche manifestazioni, la individuazione e valutazione dei relativi sintomi, la rapidità di intervento.

È in questa prospettiva anticipatoria della difesa della legalità che si colloca il provvedimento in questione, al quale, infatti, viene riconosciuta dalla giurisprudenza natura «cautelare e preventiva» (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 6 aprile 2018, n. 3), comportando un giudizio prognostico circa probabili sbocchi illegali della infiltrazione mafiosa.

4.1.- Deriva dalla natura stessa dell'informazione antimafia che essa risulti fondata su elementi fattuali più sfumati di quelli che si pretendono in sede giudiziaria, perché sintomatici e indiziari.

Si afferma infatti nella giurisprudenza amministrativa (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenze 30 gennaio 2019, n. 758 e 3 aprile 2019, n. 2211), che l'atto implica una valutazione tecnico-discrezionale dell'autorità prefettizia in ordine al pericolo di infiltrazione mafiosa, capace di condizionare le scelte e gli indirizzi dell'impresa, e se, da una parte, deve considerare una serie di elementi fattuali, taluni dei quali tipizzati dal legislatore (art. 84, comma 4, del d.lgs. n. 159 del 2011: quali i cosiddetti delitti spia), altri, a condotta libera, sono lasciati al prudente e motivato apprezzamento discrezionale dell'autorità amministrativa, che «può» desumere il tentativo di infiltrazione mafiosa, ai sensi dell'art. 91, comma 6, del d.lgs. n. 159 del 2011, da provvedimenti di condanna non definitiva per reati strumentali all'attività delle organizzazioni criminali «unitamente a concreti elementi da cui risulti che l'attività di impresa possa, anche in modo indiretto, agevolare le attività criminose o esserne in qualche modo condizionata» (citato art. 91, comma 6).

5.- Tutto ciò, peraltro, non comporta che nella specie si debba ritenere violato il principio fondamentale di legalità sostanziale, che presiede all'esercizio di ogni attività amministrativa.

5.1.- Al riguardo, la stessa giurisprudenza ha anzitutto precisato (*ex plurimis*, Consiglio di Stato, sezione terza, sentenze 9 febbraio 2017, n. 565, punto 12) che «l'equilibrata ponderazione dei contrapposti valori costituzionali in gioco, la libertà di impresa, da un lato, e la tutela dei fondamentali beni che presidiano il principio di legalità sostanziale [...], richiedano alla prefettura una attenta valutazione di tali elementi, che devono offrire un quadro chiaro, completo e convincente del pericolo di infiltrazione mafiosa».



Tale quadro deve emergere, poi, da una motivazione accurata che nella specie assume una rilevanza affatto particolare (sentenza prima citata) come ha affermato anche questa Corte in un caso affine (sentenza n. 103 del 1993, che ha preso in esame la disciplina dei provvedimenti di scioglimento di consigli comunali e provinciali allorché emergono elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata, o su forme di condizionamento).

5.2.- Infine, queste complesse valutazioni che - come si è rilevato - sono, sì, discrezionali, ma dalla forte componente tecnica, sono soggette ad un vaglio giurisdizionale pieno ed effettivo.

Di fatto è questa la portata delle numerose sentenze amministrative che si sono occupate dell'istituto. Esse non si limitano ad un controllo "estrinseco" (così ancora una volta la relazione citata) e, pur dando il giusto rilievo alla motivazione, procedono ad un esame sostanziale degli elementi raccolti dal prefetto, verificandone la consistenza e la coerenza.

5.3.- Il risultato di questo impegno è la individuazione di un nucleo consolidato (sin dalla sentenza del Consiglio di Stato, sezione terza, 3 maggio 2016, n. 1743, come ricorda la sentenza della terza sezione, 5 settembre 2019, n. 6105) di situazioni indiziarie, che sviluppano e completano le indicazioni legislative, costruendo un sistema di tassatività sostanziale.

Tra queste: i provvedimenti "sfavorevoli" del giudice penale; le sentenze di proscioglimento o di assoluzione, da cui pure emergano valutazioni del giudice competente su fatti che, pur non superando la soglia della punibilità penale, sono però sintomatici della contaminazione mafiosa; la proposta o il provvedimento di applicazione di taluna delle misure di prevenzione previste dallo stesso d.lgs. n. 159 del 2011; i rapporti di parentela, laddove assumano una intensità tale da far ritenere una conduzione familiare e una "regia collettiva" dell'impresa, nel quadro di usuali metodi mafiosi fondati sulla regia "clanica"; i contatti o i rapporti di frequentazione, conoscenza, colleganza, amicizia; le vicende anomale nella formale struttura dell'impresa e nella sua gestione, incluse le situazioni in cui la società compie attività di strumentale pubblico sostegno a iniziative, campagne antimafia, antiusura, antiriciclaggio, allo scopo di mostrare un "volto di legalità" idoneo a stornare sospetti o elementi sostanziosi sintomatici della contaminazione mafiosa; la condivisione di un sistema di illegalità, volto ad ottenere i relativi "benefici"; l'inserimento in un contesto di illegalità o di abusivismo, in assenza di iniziative volte al ripristino della legalità.

Si tratta di puntualizzazioni di cui va apprezzata la rilevanza alla luce di quella giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 24 del 2019) che, anche se relativa a fattispecie diversa, ha valorizzato l'apporto fornito da una giurisprudenza costante e uniforme, al fine di delimitare l'applicazione di disposizioni legislative incidenti su diritti costituzionalmente protetti, pure caratterizzate da una certa genericità.

6.- Il dato normativo, arricchito dell'articolato quadro giurisprudenziale, esclude, dunque, la fondatezza dei dubbi di costituzionalità avanzati dal rimettente in ordine alla ammissibilità, in sé, del ricorso allo strumento amministrativo, e quindi alla legittimità della pur grave limitazione della libertà di impresa che ne deriva.

In particolare, quanto al profilo della ragionevolezza, la risposta amministrativa, non si può ritenere sproporzionata rispetto ai valori in gioco, la cui tutela impone di colpire in anticipo quel fenomeno mafioso, sulla cui gravità e persistenza - malgrado il costante e talvolta eroico impegno delle Forze dell'ordine e della magistratura penale - non è necessario soffermarsi ulteriormente.

In questa valutazione complessiva dell'istituto un ruolo particolarmente rilevante assume il carattere provvisorio della misura.

È questo il senso della disposizione dell'art. 86, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011, secondo il quale l'informativa antimafia ha una validità limitata di dodici mesi, cosicché alla scadenza del termine occorre procedere alla verifica della persistenza o meno delle circostanze poste a fondamento dell'interdittiva, con l'effetto, in caso di conclusione positiva, della reinscrizione nell'albo delle imprese artigiane, nella specie, e in generale del recupero dell'impresa al mercato. E va sottolineata al riguardo la necessità di un'applicazione puntuale e sostanziale della norma, per scongiurare il rischio della persistenza di una misura non più giustificata e quindi di un danno realmente irreversibile.

7.- Quanto alle altre caratteristiche del provvedimento evidenziate dal rimettente, esse non sono tali da pregiudicare la costituzionalità.

7.1.- Non anzitutto la sua efficacia immediata, che, all'evidenza, è connaturata ai provvedimenti amministrativi, e a cui comunque si può porre rimedio in sede giurisdizionale con una pressoché immediata sospensione nella fase cautelare.

7.2.- L'altro rilievo attiene alla impossibilità di esercitare in sede amministrativa i poteri previsti nel caso di adozione delle misure di prevenzione dall'art. 67, comma 5, del d.lgs. n. 159 del 2011, e cioè l'esclusione da parte del giudice delle decadenze e dei divieti previsti, nel caso in cui per effetto degli stessi verrebbero a mancare i mezzi di sostentamento all'interessato e alla famiglia.



La differenza, che in parte trova una compensazione nella temporaneità dell'informazione antimafia (ciò che valorizza ulteriormente l'importanza del riesame periodico cui sono chiamate le autorità prefettizie), merita indubbiamente una rimeditazione da parte del legislatore, ma non può essere oggetto di una pronuncia specifica poiché non è dedotta in modo autonomo (non vi è infatti alcun riferimento al caso concreto), e come argomento integrativo e secondario dell'illegittimità dell'informazione interdittiva non ha una incidenza determinante.

8.- Pertanto, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 89-bis e 92, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 159 del 2011, sollevate dal Tribunale ordinario di Palermo, devono essere dichiarate non fondate in riferimento agli indicati parametri costituzionali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 89-bis e 92, commi 3 e 4, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Palermo con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 gennaio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 marzo 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200057

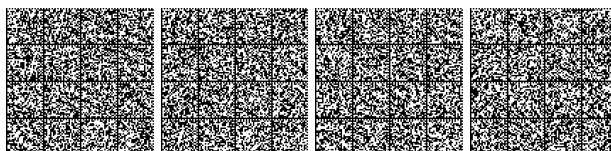
N. 58

Sentenza 12 febbraio - 26 marzo 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procedimento civile - Giudizio di appello - Casi di rimessione della causa al giudice di primo grado - Mancata valutazione di chiamata in causa del terzo in garanzia, conseguente all'erronea declaratoria di improcedibilità dell'opposizione a decreto ingiuntivo - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza, violazione del diritto di azione e difesa e dei principi del giusto processo, anche in via convenzionale - Non fondatezza della questione.

- Codice di procedura civile, art. 354.
- Costituzione, art. 3, 24, 111 e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 6.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 354 del codice di procedura civile, promosso dalla Corte d'appello di Milano nel procedimento vertente tra C. B. e la Italo Sicav plc, con ordinanza del 30 gennaio 2019, iscritta al n. 82 del registro ordinanze 2019 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 23, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 12 febbraio 2020 il Giudice relatore Stefano Petitti;
deliberato nella camera di consiglio del 12 febbraio 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 30 gennaio 2019, la Corte d'appello di Milano ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 354 del codice di procedura civile, in riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

La disposizione censurata violerebbe gli evocati parametri costituzionali «nella parte in cui non prevede che il giudice d'appello debba rimettere la causa al giudice di primo grado, se è mancato il contraddittorio, non essendo stata da questo neppure valutata, in conseguenza di un'erronea dichiarazione di improcedibilità dell'opposizione, la richiesta di chiamata in causa del terzo, proposta dall'opponente in primo grado, con conseguente lesione del diritto di difesa di una delle parti».

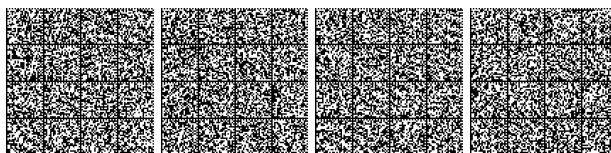
1.1.- L'art. 354, primo comma, cod. proc. civ. stabilisce che «[f]uori dei casi previsti nell'articolo precedente, il giudice d'appello non può rimettere la causa al primo giudice, tranne che dichiari nulla la notificazione della citazione introduttiva, oppure riconosca che nel giudizio di primo grado doveva essere integrato il contraddittorio o non doveva essere estromessa una parte, ovvero dichiarare la nullità della sentenza di primo grado a norma dell'articolo 161, secondo comma».

Il secondo comma, prevede che «[i]l giudice d'appello rimette la causa al primo giudice anche nel caso di riforma della sentenza che ha pronunciato sulla estinzione del processo a norma e nelle forme dell'articolo 308».

L'art. 354 cod. proc. civ. richiama ed integra il precedente art. 353, il quale, a sua volta, stabilisce che «[i]l giudice d'appello, se riforma la sentenza di primo grado dichiarando che il giudice ordinario ha sulla causa la giurisdizione negata dal primo giudice, pronuncia sentenza con la quale rimanda le parti davanti al primo giudice».

2.- La Corte d'appello di Milano riferisce che il giudice di primo grado, quale giudice dell'opposizione a decreto ingiuntivo, aveva dichiarato l'opposizione stessa improcedibile per mancato esperimento del tentativo obbligatorio di mediazione.

Il primo giudice non aveva, quindi, neppure valutato l'istanza dell'opponente, il quale, con l'atto stesso di opposizione, aveva chiesto di chiamare in causa la compagnia assicuratrice garante della restituzione del finanziamento oggetto dell'iniziativa monitoria.



2.1.- Il giudice *a quo* precisa che, investito dell'appello dell'opponente, aveva assegnato il termine di legge per l'esperienza della mediazione obbligatoria, come avrebbe dovuto fare il primo giudice, e che, in tal modo soddisfatta la condizione di procedibilità dell'opposizione, era finalmente da valutarsi l'istanza di chiamata in garanzia, come reiterata dall'appellante, previa rimessione della causa al giudice di primo grado.

La Corte rimettente osserva che l'intervento del garante non avrebbe potuto essere provocato in grado d'appello, nel quale l'intervento del terzo è consentito soltanto ai soggetti legittimati all'opposizione di terzo, per effetto del combinato disposto degli artt. 344 e 404 cod. proc. civ.

Posto che l'appellante ha chiesto la rimessione della causa al giudice di primo grado, in applicazione analogica degli artt. 353 e 354 cod. proc. civ., per potersi svolgere la chiamata del terzo in garanzia, la Corte d'appello di Milano rileva come a tale istanza osti il consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, che qualifica come tassative, eccezionali e insuscettibili di applicazione analogica le ipotesi di rimessione in primo grado contemplate dagli artt. 353 e 354 cod. proc. civ.

3.- Ad avviso del giudice *a quo*, l'impossibilità della rimessione della causa al giudice di primo grado pregiudica il diritto di difesa dell'opponente, che si vede costretto ad agire in via autonoma contro il garante, senza potersi avvalere, nei suoi confronti, del giudicato formatosi sull'azione principale.

Il principio di tassatività ed eccezionalità delle cause di rimessione in primo grado dovrebbe essere ripensato, quindi, anche alla luce della metamorfosi del giudizio d'appello, che il legislatore avrebbe progressivamente trasformato da *novum iudicium*, di carattere sostitutivo, in *revisio prioris instantiae*, di stampo cassatorio.

3.1.- Il giudice *a quo* fa riferimento alla disposizione dell'art. 105 dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), che prevede la rimessione in primo grado con una formula "aperta", «se è mancato il contraddittorio, oppure è stato leso il diritto di difesa di una delle parti», sicché l'omessa previsione della rimessione in ogni ipotesi di difetto del contraddittorio ed ogni lesione del diritto di difesa anche nel processo civile paleserebbe un'irragionevole disparità tra modelli processuali.

L'art. 354 cod. proc. civ. violerebbe, pertanto, gli artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU, «nella parte in cui non prevede che il giudice d'appello debba rimettere la causa al primo giudice, se è mancato il contraddittorio, oppure è stato leso il diritto di difesa di una delle parti».

4.- Nel giudizio innanzi a questa Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha eccepito l'inammissibilità della questione, sotto due distinti profili.

4.1.- In primo luogo, l'Avvocatura ha eccepito l'inammissibilità della questione per il carattere meramente ipotetico del denunciato pregiudizio difensivo, atteso che la chiamata in causa del garante sarebbe stata comunque soggetta al potere autorizzativo del giudice di primo grado, che avrebbe potuto discrezionalmente rifiutarne lo svolgimento.

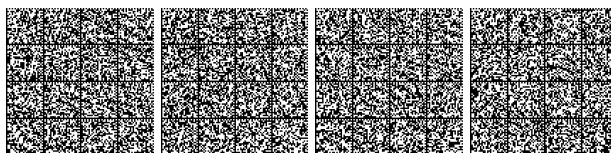
4.2.- L'interveniente ha eccepito l'inammissibilità della questione anche per l'incertezza oggettiva dell'ordinanza di rimessione, che, in parte motiva, si riferisce genericamente ad ogni difetto del contraddittorio e ad ogni lesione della difesa, mentre, in dispositivo, si riferisce unicamente alla fattispecie dell'omessa valutazione dell'istanza di chiamata.

4.3.- L'Avvocatura aggiunge che la pretermissione in primo grado dell'istanza di chiamata in garanzia non ha una soluzione costituzionalmente obbligata, rientrando nella discrezionalità del legislatore optare per l'una o l'altra delle soluzioni astrattamente praticabili, onde consentire alla parte l'esercizio dell'azione di garanzia, comunque sempre possibile tramite l'instaurazione di un autonomo giudizio nei confronti del garante.

4.4.- Negata la trasformazione dell'appello da mezzo devolutivo a mezzo cassatorio, l'Avvocatura osserva che non la disciplina della rimessione nel processo civile debba adeguarsi a quella del processo amministrativo, semmai l'inverso.

Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Milano ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 354 del codice di procedura civile, in riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 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, «nella parte in cui non prevede che il giudice d'appello debba rimettere la causa al giudice di primo grado, se è mancato il contraddittorio, non essendo stata da questo neppure valutata, in conseguenza di un'erronea dichiarazione di improcedibilità dell'opposizione, la richiesta di chiamata in causa del terzo, proposta dall'opponente in primo grado, con conseguente lesione del diritto di difesa di una delle parti».



1.1.- Ad avviso del giudice *a quo*, l'impossibilità della rimessione della causa al giudice di primo grado, derivante dal consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità che qualifica come tassative, eccezionali e insuscettibili di applicazione analogica le ipotesi di rimessione contemplate dagli artt. 353 e 354 cod. proc. civ., pregiudicherebbe il diritto di difesa dell'opponente, che sarebbe costretto ad agire in via autonoma contro il garante, senza potersi avvalere, nei suoi confronti, del giudicato formatosi sull'azione principale.

1.2.- Secondo il giudice *a quo*, il principio di tassatività ed eccezionalità delle ipotesi di rimessione dovrebbe essere rivisto alla luce della progressiva trasformazione dell'appello civile, che avrebbe ormai assunto, per effetto delle riforme succedutesi nel tempo, i caratteri di una revisio *prioris instantiae* di natura cassatoria.

1.3.- Il principio di tassatività ed eccezionalità delle ipotesi di rimessione dovrebbe essere riconsiderato anche alla luce della disposizione dell'art. 105 dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), che prevede la rimessione in primo grado con una locuzione generale, riferita ad ogni difetto del contraddittorio e ad ogni lesione del diritto di difesa.

2.- In via preliminare, devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità della questione, sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato.

2.1.- Secondo l'Avvocatura, il petitum additivo dell'ordinanza di rimessione è ancipite, poiché questa, in motivazione, si riferisce a qualunque mancanza del contraddittorio o lesione della difesa, mentre, in dispositivo, ad una specifica mancanza e lesione, cioè all'omessa valutazione dell'istanza di chiamata del terzo.

2.1.1.- L'eccezione non è fondata.

L'alternatività del petitum che rende ancipite, e pertanto inammissibile, la questione di legittimità costituzionale è quella che non può essere sciolta per via interpretativa, e che si configura, quindi, come un'alternatività irrisolta (*ex plurimis*, sentenze n. 175 del 2018, n. 22 del 2016, n. 247 del 2015 e n. 248 del 2014; ordinanze n. 221 e n. 130 del 2017).

Nel caso in esame, la discrepanza tra motivazione e dispositivo dell'ordinanza di rimessione può agevolmente risolversi tramite gli ordinari criteri ermeneutici, che consentono di intendere l'esposizione più ampia del petitum, di cui alla motivazione, come una semplice premessa generale, introduttiva dell'indicazione specifica del petitum effettivo, contenuta in dispositivo.

2.2.- L'Avvocatura ha eccepito l'inammissibilità della questione anche per il carattere meramente ipotetico del pregiudizio difensivo dell'opponente a decreto ingiuntivo, convenuto sostanziale, la cui istanza di chiamata del terzo in garanzia, non sussistendo un'ipotesi di litisconsorzio necessario, avrebbe potuto essere discrezionalmente respinta dal giudice di primo grado.

2.2.1.- L'eccezione non è fondata.

Nella prospettiva del giudice *a quo*, la lesione del diritto di difesa del convenuto-opponente non è rappresentata dall'omessa autorizzazione della chiamata di terzo, bensì, in radice, dall'omessa valutazione della relativa istanza, del tutto pretermessa per effetto dell'errata declaratoria di improcedibilità dell'opposizione.

Non si configura, pertanto, quel carattere solo teorico, astratto o prematuro, che rende la questione incidentale priva di effettiva rilevanza nel giudizio *a quo*, e come tale inammissibile per ipoteticità (*ex plurimis*, sentenze n. 217 del 2019 e n. 60 del 2014; ordinanze n. 77 del 2009 e n. 109 del 2006).

3.- Nel merito, la questione non è fondata.

3.1.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il legislatore dispone di un'ampia discrezionalità nella conformazione degli istituti processuali, incontrando il solo limite della manifesta irragionevolezza o arbitrarietà delle scelte compiute, limite che, con riferimento specifico all'art. 24 Cost., viene superato solo qualora emerga un'ingiustificabile compressione del diritto di agire, mentre il parametro evocato non esige che il cittadino sia messo in grado di conseguire la tutela giurisdizionale sempre nello stesso modo e con i medesimi effetti, purché non vengano imposti oneri o prescritte modalità tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa o lo svolgimento dell'attività processuale (*ex plurimis*, sentenze n. 271 del 2019, n. 199 del 2017, n. 121 e n. 44 del 2016).

In particolare, nella sentenza n. 1 del 2002, si è evidenziato che «nell'ordinamento processuale civile, la rimessione al primo giudice è fenomeno limitato ai casi previsti dagli artt. 353 e 354 cod. proc. civ.», sicché corrisponde ai principi che il secondo giudice decida nel merito, senza dare luogo a rimessione, qualora abbia «constatata una violazione in prima istanza delle regole del contraddittorio o del diritto di difesa non riconducibile ai casi di rimessione espressamente previsti».

3.1.1.- La tassatività ed eccezionalità delle ipotesi normative di rimessione in primo grado, del resto, è affermata dall'univoca e risalente giurisprudenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione, come un riflesso della natura prevalentemente rescissoria del giudizio d'appello, coerente con la regola di assorbimento dei vizi di nullità in motivi



di gravame, potendo il giudice d'appello limitarsi ad emettere una pronuncia rescindente, cioè di mero annullamento con rinvio, nei soli casi espressamente indicati dal legislatore (sentenze 14 novembre 1972, n. 3368, 12 gennaio 1963, n. 34 e 28 luglio 1962, n. 2208; conformi, tra molte, Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 17 marzo 2006, n. 5907, e sezione seconda civile, sentenza 15 maggio 2002, n. 7057).

3.2.- Né meritevole di accoglimento appare la deduzione del giudice *a quo*, secondo cui la necessità di agire in via autonoma contro il terzo garante, derivante dall'impossibilità del regresso in primo grado, lederebbe il diritto di difesa del convenuto-opponente poiché questo verrebbe privato del vantaggio del processo simultaneo, segnatamente del beneficio della formazione contestuale del giudicato sul rapporto principale e sul rapporto di garanzia.

3.2.1.- Questa Corte ha, infatti, più volte evidenziato che, nel quadro della discrezionalità conformativa del legislatore processuale, il *simultaneus processus* non gode di garanzia costituzionale, trattandosi di un mero espediente tecnico finalizzato, laddove possibile, a realizzare un'economia dei giudizi e a prevenire il conflitto tra giudicati, sicché la sua inattuabilità non lede il diritto di azione, né quello di difesa, se la pretesa sostanziale dell'interessato può essere fatta valere nella competente, pur se distinta, sede giudiziaria con pienezza di contraddittorio e difesa (*ex plurimis*, sentenze n. 451 del 1997 e n. 295 del 1995; ordinanze n. 215 e n. 124 del 2005, n. 18 del 1999 e n. 308 del 1991).

La scelta del legislatore di non includere tra le ipotesi di rimessione in primo grado quella della pretermissione dell'istanza del convenuto-opponente di chiamata di un terzo in garanzia impedisce di recuperare il processo simultaneo tra la domanda principale e la domanda di garanzia, ma non impedisce che quest'ultima sia fatta valere nella competente, pur se distinta, sede giudiziaria con pienezza di contraddittorio e difesa.

3.3.- Né è ravvisabile, per effetto delle modifiche introdotte dal legislatore nella disciplina del giudizio civile d'appello, una sua piena trasformazione dal modello sostitutivo del *novum iudicium* a quello di una *revisio prioris instantiae* di tipo cassatorio, sicché la configurazione in termini di tassatività e di eccezionalità delle ipotesi di rimessione in primo grado non sarebbe più coerente con l'attuale struttura dell'appello civile.

3.3.1.- In realtà, come evidenziato dalle Sezioni unite della Corte di cassazione, l'accentuazione dei tratti di revisione determinata dalle riforme del codice di rito, in particolare da quella di cui al decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, non ha certamente trasformato l'appello civile in un mezzo di impugnazione a critica vincolata, «una sorta di anticipato ricorso per cassazione» (sentenza 16 novembre 2017, n. 27199).

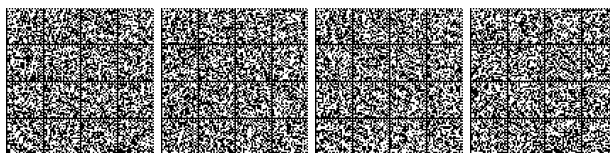
Alla struttura del giudizio d'appello resta connaturato il profilo rescissorio, mantenendosi tassative ed eccezionali le ipotesi normative nelle quali il gravame può arrestarsi al solo profilo rescindente, in funzione della rimessione della causa al primo giudice (Corte di cassazione, sezione seconda civile, ordinanza 17 aprile 2019, n. 10744).

3.4.- Neanche può essere accolta la deduzione del giudice *a quo*, secondo cui la formula ampia dell'art. 105 cod. proc. amm., laddove prevede la rimessione in primo grado «se è mancato il contraddittorio, oppure è stato leso il diritto di difesa di una delle parti», raffrontata alla più restrittiva disposizione del codice di rito civile, metterebbe in luce un'irragionevole disparità tra modelli processuali, che andrebbe ricomposta attraverso il superamento del principio di tassatività di cui agli artt. 353 e 354 cod. proc. civ.

3.4.1.- Così argomentando, infatti, il rimettente inverte il rapporto sistematico tra la disciplina del processo civile e quella del processo amministrativo, nel momento in cui eleva quest'ultima a paradigma dell'altra, in aperta contraddizione con quanto indicato dalla legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), che, all'art. 44, reca la «delega al Governo per il riassetto della disciplina del processo amministrativo».

L'art. 44, comma 1, della legge n. 69 del 2009 individua tra le finalità della riforma delle norme sul processo amministrativo quella «di coordinarle con le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali», sicché è la disciplina del processo amministrativo a sperimentare un percorso di assimilazione alla disciplina di principio del processo civile, e non viceversa, come testimonia, altresì, il rinvio esterno disposto dall'art. 39, comma 1, cod. proc. amm.

In tal senso, del resto, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha affermato che, nonostante la formulazione apparentemente indeterminata, il disposto dell'art. 105 cod. proc. amm. è in realtà allineato a quello degli artt. 353 e 354 cod. proc. civ., da intendersi, quest'ultimo, espressivo dei principi generali di sostitutività dell'appello e conversione dei vizi di nullità in motivi di gravame, sicché, anche nel processo amministrativo, le ipotesi normative di rimessione al primo giudice sono da qualificarsi come tassative ed eccezionali, insuscettibili di interpretazione analogica o estensiva (sentenze 30 luglio 2018, n. 10 e n. 11).



Non si registra, quindi, la disparità tra modelli processuali che il giudice *a quo* censura sotto il profilo dell'art. 3 Cost., bensì, al contrario, una convergenza di modelli processuali, orientata alla tassatività ed eccezionalità delle ipotesi normative di regressione in primo grado. Tale convergenza di principio non impedisce, peraltro, che le esigenze specifiche di ciascun modello possano comportare una diversa articolazione delle relative discipline.

3.5.- Quanto detto finora esclude la prospettata violazione dei principi del giusto processo di cui agli artt. 111 Cost. e 6 CEDU, quest'ultimo parametro interposto dall'art. 117, primo comma, Cost.

Invero, acquisito che il doppio grado di giurisdizione di merito non è, di per sé, assistito da copertura costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 199 del 2017 e n. 243 del 2014; ordinanze n. 42 del 2014, n. 226 e n. 190 del 2013), né convenzionale (Corte EDU, sentenza 20 ottobre 2015, Costantino Di Silvio contro Italia, paragrafo 50), questa Corte ha escluso che la mancata previsione della rimessione al giudice di primo grado in un caso di definizione in rito non contemplato dagli artt. 353 e 354 cod. proc. civ. (declinatoria di competenza del giudice di pace) integri un pregiudizio del diritto di difesa, atteso che «il diritto di difesa deve ritenersi rispettato quando la causa venga effettivamente sottoposta alla cognizione dei giudici di primo e di secondo grado, restando irrilevante che l'esame del fondamento della domanda non sia compiuto dall'uno, alla stregua di situazioni processuali preclusive, ma soltanto dall'altro» (ordinanza n. 585 del 2000).

3.5.1.- È proprio la finalità di assicurare la ragionevole durata del processo, garantita dagli artt. 111 Cost. e 6 CEDU, ad opporsi, in linea di principio, alla rimessione del giudizio in primo grado, quando questa non sia imposta da esigenze indefettibili, come quella di integrare il contraddittorio rispetto ad una parte necessaria.

La regressione processuale diretta a consentire l'ingresso in giudizio del garante del convenuto, parte non necessaria, determinerebbe un ritardo, esso pure non necessario, nella definizione della controversia sul rapporto principale.

4.- La scelta del legislatore di non includere tra le ipotesi di rimessione in primo grado quella della pretermissione dell'istanza del convenuto-opponente di chiamata di un terzo in garanzia è, dunque, un'opzione discrezionale, legittima perché non manifestamente irragionevole, attesa la sua funzionalità al valore costituzionale della ragionevole durata del processo sul rapporto principale, e non ingiustificatamente compressiva del diritto di azione, potendo il convenuto-opponente esercitare la domanda di garanzia tramite l'instaurazione di un autonomo giudizio contro il terzo.

Deve essere, pertanto, dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 354 cod. proc. civ. in riferimento a tutti i parametri evocati.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 354 del codice di procedura civile, sollevata dalla Corte d'appello di Milano, in riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 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, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 febbraio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Stefano PETITTI, *Redattore*

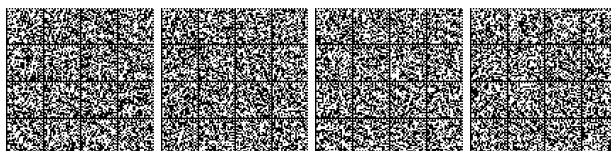
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 marzo 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200058



n. 59

Ordinanza 12 febbraio - 26 marzo 2020

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

Ordinamento penitenziario - Istanza di un detenuto di ottenere copia di documento inserito nel fascicolo relativo a procedimento per reclamo - Autorizzazione del Presidente del Tribunale di sorveglianza - Rifiuto di consegna opposto dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e silenzio-diniego da parte del Ministro della giustizia - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Presidente del Tribunale di sorveglianza di Perugia - Successiva rinuncia - Estinzione del processo.

- Nota del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria-Direzione generale dei detenuti e del trattamento del 12 aprile 2019; silenzio del Ministro della giustizia sulla nota del Presidente del Tribunale di sorveglianza per il distretto della Corte di appello di Perugia del 6 giugno 2019.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

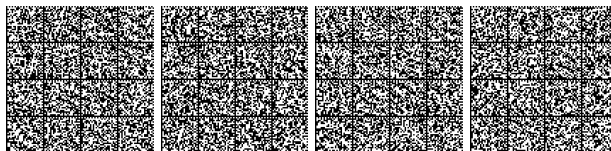
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito del rifiuto opposto dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Direzione generale dei detenuti e del trattamento con nota del 12 aprile 2019 e del successivo silenzio-diniego del Ministro della giustizia in relazione alla nota del Presidente del Tribunale di sorveglianza di Perugia del 6 giugno 2019, promosso dal Presidente del Tribunale di sorveglianza di Perugia con ricorso depositato in cancelleria il 9 settembre 2019 ed iscritto al n. 4 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2019, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 12 febbraio 2020 il Giudice relatore Franco Modugno;
deliberato nella camera di consiglio del 12 febbraio 2020.

Ritenuto che con ricorso depositato in data 9 settembre 2019, il Presidente del Tribunale di sorveglianza di Perugia ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Ministro della giustizia, in riferimento al rifiuto opposto dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Direzione generale dei detenuti e del trattamento, con nota del 12 aprile 2019, di consegnare al detenuto istante copia di un documento «contenuto nel fascicolo processuale definito con l'ordinanza» emessa in accoglimento del procedimento per reclamo proposto ai sensi dell'art. 18-ter della legge del 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà) e del successivo silenzio-diniego tenuto dal Ministro della giustizia;



che il Presidente del Tribunale di sorveglianza espone che, a seguito dell'ordinanza emessa a conclusione del procedimento per reclamo di cui all'art. 18-ter della legge n. 354 del 1975, autorizzava il rilascio della copia di un documento contenuto nel relativo fascicolo processuale, richiesto con formale istanza dallo stesso detenuto;

che il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, però, negava, con nota del 12 aprile 2019, la consegna di tale documento, in quanto inerente all'organizzazione degli istituti penitenziari e, pertanto, sottratta al diritto di accesso;

che senza riscontro rimanevano, inoltre, una prima nota, inviata dal ricorrente per evidenziare le ragioni sottese all'autorizzazione al rilascio della copia documentale, e due successive note di sollecito;

che il Presidente del Tribunale di sorveglianza riporta, inoltre, che, «al fine di adire la competente Corte Costituzionale e segnatamente al fine di provocare, in merito al diniego opposto [...], la decisione» del Ministro della giustizia, con nota del 6 giugno 2019 si invitava quest'ultimo a comunicare le sue determinazioni entro il termine di trenta giorni dalla ricezione della stessa;

che anche la suddetta nota rimaneva senza riscontro e il silenzio del Ministro della giustizia non potrebbe che «essere interpretato quale diniego [...] in ordine alla consegna» della copia documentale oggetto dell'istanza presentata al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria;

che secondo il ricorrente la decisione relativa all'autorizzazione ad estrarre copia di atti contenuti nel fascicolo processuale di un procedimento pendente o definito, ai sensi dell'art. 116 del codice di procedura penale, non spetta all'autorità amministrativa, bensì all'autorità giudiziaria;

che, in forza di ciò, il Presidente del Tribunale di sorveglianza ritiene che il rifiuto opposto dall'amministrazione penitenziaria a dare esecuzione al provvedimento autorizzativo «viol[i] patentemente» le proprie attribuzioni;

che, con atto depositato il 29 ottobre 2019, il Presidente del Tribunale di sorveglianza di Perugia ha dichiarato di rinunciare al ricorso, poiché il documento è stato rilasciato.

Considerato che la rinuncia al ricorso per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato, intervenuta nella fase di delibazione dell'ammissibilità del conflitto medesimo, determina la necessità di dichiarare, con assoluta precedenza, l'estinzione del processo (da ultimo, ordinanza n. 323 del 2013).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 febbraio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 marzo 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 60

Ordinanza 27 febbraio - 26 marzo 2020

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

Legge - Procedimento legislativo - *Iter* e approvazione della legge di bilancio per l'anno 2020 e per il triennio 2020-2022 - Contrazione dei tempi di esame alla Camera dei deputati e posizione in Assemblea di questione di fiducia sull'art. 1 nel testo già approvato dal Senato, frutto di un maxi-emendamento sul quale era stata posta in quella sede questione di fiducia - Ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promossi dal presidente del gruppo parlamentare "Forza Italia - Berlusconi Presidente", e altri; dall'onorevole Andreuzzi e altri, tutti iscritti al gruppo parlamentare "Lega-Salvini Premier"; dal presidente del gruppo parlamentare "Fratelli d'Italia", e altri - Denunciata lesione delle prerogative spettanti ai singoli parlamentari, del bicameralismo e del principio di separazione dei poteri, di leale collaborazione tra organi costituzionali, e delle prerogative delle opposizioni e minoranze parlamentari - Inammissibilità dei ricorsi.

- Legge 27 dicembre 2019, n. 160, *iter* e approvazione.
- Costituzione, artt. 1, secondo comma, 48, 67, 68, 70, 71, primo e quarto comma, 72, 81, 94 e 97, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

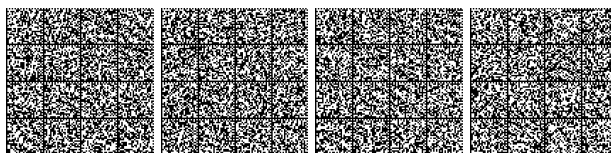
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi per conflitto di attribuzioni tra poteri sorti a seguito dell'*iter* e approvazione della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), promossi da Mariastella Gelmini, in proprio nonché nella qualità di Presidente e legale rappresentante del gruppo parlamentare «Forza Italia - Berlusconi Presidente» presso la Camera dei deputati, e altri, nella qualità di deputati appartenenti al medesimo gruppo; da Giorgia Andreuzza e altri, tutti in qualità di deputati appartenenti al gruppo parlamentare «Lega - Salvini Premier» presso la Camera dei deputati; da Francesco Lollobrigida, in proprio e nella qualità di Presidente e legale rappresentante del gruppo parlamentare «Fratelli d'Italia» presso la Camera dei deputati, e altri, nella qualità di deputati appartenenti al medesimo gruppo, con ricorsi depositati in cancelleria il 14 gennaio e il 5 febbraio 2020, iscritti rispettivamente ai numeri 3, 4 e 5 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2020, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 26 febbraio 2020 il Giudice relatore Giuliano Amato;
deliberato nella camera di consiglio del 27 febbraio 2020.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 14 gennaio 2020 (reg. confl. poteri n. 3 del 2020), l'on. Mariastella Gelmini, in proprio e quale Presidente e legale rappresentante del gruppo parlamentare «Forza Italia - Berlusconi Presidente» presso la Camera dei deputati, e altri 42 deputati del medesimo gruppo, hanno promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato - nei confronti del Governo, della V^a Commissione permanente (Bilancio, Tesoro e programmazione), della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari (da qui: Conferenza dei capigruppo), dell'Assemblea



e del Presidente della Camera dei deputati, nonché, per quanto occorra, della V[^] Commissione permanente (Bilancio), della Conferenza dei capigruppo, dell'Assemblea e del Presidente del Senato della Repubblica - avverso l'*iter* di approvazione della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022);

che, a guisa di premessa, i ricorrenti ricordano che l'ordinanza di questa Corte n. 17 del 2019, pur dichiarando nella circostanza inammissibile il conflitto di attribuzione relativo alla legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), volto a censurare analoghe forzature dell'*iter* di approvazione, espresse un monito secondo cui, in altre situazioni, una simile compressione delle funzioni costituzionali dei parlamentari avrebbe potuto portare a esiti differenti; monito che sarebbe stato manifestamente disatteso già nel ciclo di bilancio immediatamente successivo, in cui, anzi vi sarebbero state violazioni di maggior gravità;

che, in riferimento alla vicenda di fatto, la difesa dei ricorrenti sottolinea che il disegno di legge di bilancio, presentato il 2 novembre 2019 in Senato, è stato approvato in prima lettura solo il successivo 16 dicembre, dopo numerosi e frequenti rinvii e annullamenti delle sedute della Commissione Bilancio, in virtù della prolungata trattativa politica nella maggioranza, e si è concluso con la presentazione di un maxi-emendamento del Governo parzialmente innovativo e sostitutivo della prima sezione del provvedimento, poi sottoposto al voto di fiducia dell'Assemblea;

che, pertanto, il testo del bilancio, assai ampio, è stato trasmesso alla Camera solo il 17 dicembre 2019, con l'effetto che la stessa avrebbe evidentemente potuto solo procedere alla mera approvazione, senza possibilità d'introdurre emendamenti;

che il cronoprogramma dei lavori della V[^] Commissione, a cui, tra l'altro, il testo completo sarebbe stato consegnato solo nel pomeriggio del 21 dicembre, sarebbe stato del tutto irriuale, specie per gli emendamenti, da presentarsi entro meno di 24 ore dall'inizio dell'esame e con l'eliminazione dei tempi per i ricorsi contro le inammissibilità (eliminazione impropriamente compensata dalla possibilità di ricorrere direttamente al Presidente della Camera in sede d'esame dell'Assemblea);

che, dopo l'intervento (tardivo) in audizione del Ministro dell'economia e delle finanze Roberto Gualtieri nella seduta del 19 dicembre, alla ripresa dei lavori, constatata l'assenza dei relatori, di gran parte dei componenti della Commissione e del rappresentante del Governo, i gruppi di opposizione, ritenendo ciò espressione di scarsa collaborazione istituzionale e della volontà di non prendere in considerazione alcuna modifica al testo, hanno abbandonato i lavori dell'organo;

che, in seguito alla discussione sul complesso degli emendamenti, nella seduta del 21 dicembre, i relatori e il Governo hanno espresso parere contrario sugli stessi, scelta motivata dalla necessità di scongiurare il ricorso all'esercizio provvisorio, la qual cosa ha portato all'abbandono dei lavori da parte dei deputati dei gruppi di opposizione, con conseguente reiezione di tutte le proposte emendative presentate;

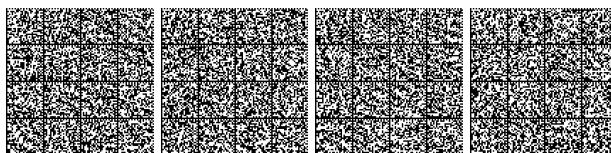
che il 22 dicembre è iniziato l'esame dell'Assemblea, nel corso del quale, dopo la discussione generale, è stata posta dal Governo la questione di fiducia sull'art. 1 del disegno di legge, con l'approvazione definitiva della legge di bilancio alle ore 4.55 di martedì 24 dicembre 2019;

che, ciò precisato, riguardo ai profili soggettivi del conflitto sarebbe evidente la legittimazione dei singoli deputati, alla luce dei criteri indicati dall'ordinanza n. 17 del 2019, poiché le menomazioni censurate atterrebbero esattamente alle medesime prerogative richiamate nella stessa, trattandosi, appunto, di «violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari», rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria delibazione;

che parimenti dovrebbe essere riconosciuta la legittimazione del gruppo parlamentare «Forza Italia - Berlusconi Presidente», di cui risulterebbero lese le prerogative costituzionali, rientrando sicuramente i gruppi parlamentari tra le articolazioni del potere legislativo, quali organi che la Costituzione mostrerebbe come «presupposti», sia all'art. 72, terzo comma, sia all'art. 82, secondo comma, quale riflesso naturale dei partiti politici, unità di misura basilare degli organi parlamentari, nonché modulo organizzativo e di esercizio delle funzioni tipico dei singoli rappresentanti, con un ruolo indefettibile soprattutto nell'ambito del procedimento legislativo;

che, in riferimento ai profili oggettivi del conflitto, sarebbero violati nella specie gli artt. 67, 68, 70, 71, primo comma, e 72 della Costituzione, nonché il principio bicamerale e i principi di separazione dei poteri fra Governo e Parlamento, di effettività del circuito di responsabilità democratica, di leale collaborazione, delle prerogative delle opposizioni e delle minoranze parlamentari;

che, infatti, l'esercizio del libero mandato parlamentare e la rappresentanza della Nazione si sostanzierebbero anche e soprattutto nella partecipazione alle discussioni e alle deliberazioni, esprimendo «opinioni» e «voti» e, nello



specifico ambito della funzione legislativa, nel potere di iniziativa, comprensivo del potere di proporre emendamenti, al fine di collaborare cognita causa alla formazione del testo, che altrimenti la funzione legislativa delle Camere risulterebbe ridotta a una mera ratifica di scelte assunte altrove;

che ciò varrebbe a maggior ragione per l'approvazione della legge di bilancio annuale - «in cui si concentrano le fondamentali scelte di indirizzo politico e in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche: decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare» (è citata l'ordinanza n. 17 del 2019) - ancor più in virtù del rilievo sempre maggiore della gestione delle finanze nello Stato sociale di diritto nella congiuntura della crisi, nonché del necessario raccordo fra istituzioni nazionali e sovranazionali nell'ambito del processo d'integrazione europea;

che, nel caso di specie, le modalità e le tempistiche attraverso cui la legge di bilancio per il 2020 è stata approvata avrebbero senz'altro menomato le prerogative di cui si assume la lesione, in quanto il pur diffuso malcostume di condensare i testi legislativi in innumerevoli commi di un unico articolo avrebbe superato ogni margine di tollerabilità, tradendo una violazione dell'art. 72, primo comma, Cost.;

che palesemente violato sarebbe anche il principio di leale collaborazione (sono richiamate le sentenze n. 168 del 2013, n. 23 del 2011 e n. 262 del 2009), non sussistendo alcuna motivazione, se non la pura inerzia o il volontario ritardo, per comprimere oltremodo le prerogative dei parlamentari e non rilevando a tal fine neppure la necessità di scongiurare l'esercizio provvisorio, ipotesi espressamente prevista e disciplinata dalla Costituzione che, quindi, non rappresenterebbe affatto un'eventualità da evitare a qualunque prezzo;

che le anomalie dell'*iter* parlamentare sarebbero state censurate anche dai Presidenti delle Camere e riconosciute da taluni deputati della maggioranza (quali il senatore Matteo Renzi e l'on. Tabacci), nonché ammesse dallo stesso Presidente del Consiglio dei ministri, impegnatosi a garantire tempi più congrui nel prossimo ciclo di bilancio;

che, inoltre, nessuna delle ragioni giustificative ravvisate nella citata ordinanza n. 17 del 2019 - cioè la serrata trattativa con l'Unione europea, le nuove modifiche al regolamento del Senato e l'esservi stata almeno una lettura effettiva da parte di ciascuna Camera - ricorrerebbe nel caso di specie, poiché le istituzioni europee avrebbero avallato il progetto di bilancio in via definitiva già il 20 novembre 2019, alla Camera dei deputati nessuna riforma regolamentare sarebbe intervenuta, mentre l'intervento del secondo ramo del Parlamento, in cui siedono, tra l'altro, il maggior numero di rappresentanti del corpo elettorale, sarebbe stato completamente obliterato, restituendo l'immagine di un preoccupante e patologico slittamento di un già allarmante bicameralismo di facciata a un illegittimo monocameralismo di fatto;

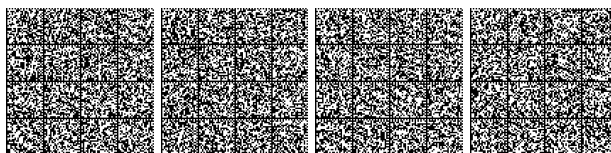
che, in ogni caso, il conflitto non è volto a sindacare il contenuto del disegno di legge annuale di bilancio, quanto piuttosto a ristabilire il corretto esercizio delle competenze costituzionalmente previste;

che, in conclusione, i ricorrenti chiedono a questa Corte di dichiarare che non spettava: al Governo, presentare il testo della manovra di bilancio in forma di maxi-emendamento, senza rispettare le scadenze previste dalla legislazione vigente; al Presidente della Commissione Bilancio, alla Conferenza dei capigruppo e al Presidente del Senato, organizzare e condurre i lavori con modalità tali da comprimere oltremodo le prerogative costituzionali dei deputati; al Presidente della V^a Commissione, alla Conferenza dei capigruppo e al Presidente della Camera, organizzare e condurre i lavori omettendo di riservare all'esame e all'approvazione del disegno di legge di bilancio il tempo ragionevolmente sufficiente ad acquisire adeguata conoscenza dello stesso, di discuterlo e con ciò di esprimere un voto consapevole; al Presidente della Camera, porre in votazione il testo del disegno di legge di bilancio in tale situazione; all'Assemblea della Camera, approvare il disegno di legge di bilancio senza che fossero stati garantiti l'esame in Commissione e la possibilità di conoscere, discutere e proporre emendamenti al testo;

che, con ricorso depositato il 14 gennaio 2020 (reg. confl. poteri n. 4 del 2020), l'on. Giorgia Andreuzza e altri 124 deputati, tutti appartenenti al gruppo parlamentare «Lega - Salvini Premier» presso la Camera dei deputati, hanno promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato - nei confronti del Governo, della «Conferenza dei Capigruppo, Presidenza di Assemblea, Presidenza di Commissione e Relatori» - per le modalità con cui la Camera dei deputati ha approvato la legge n. 160 del 2019;

che, premessa un'ampia disamina dei fatti, secondo la difesa dei ricorrenti l'*iter* di approvazione della legge n. 160 del 2019 avrebbe violato le prerogative proprie dei parlamentari e del gruppo da essi composto, formazione a cui la Costituzione attribuirebbe diretto rilievo, senza il ricorrere di alcuna ragione giustificativa, con violazione degli artt. 1, secondo comma, 67, 68, 70, 71, 72, 81 e 94 Cost.;

che, infatti, i tempi assegnati in sede di programmazione dei lavori e il concreto svolgimento degli stessi sarebbero stati del tutto incongrui, in sé e rispetto alla incipiente istruttoria, già dimidiata a causa del difetto persino delle fonti



di cognizione, determinando una manifesta privazione di ogni effettivo potere e diritto di quelli che la Costituzione riconosce ai singoli parlamentari (e alle articolazioni organizzative delle quali siano componenti);

che, pur prescindendo da ogni rilievo critico circa la compatibilità dell'istituto della questione di fiducia con il sistema costituzionale della forma di governo, nel caso di specie la posizione della questione di fiducia sull'art. 1 determinerebbe, rispetto alla disciplina di cui all'art. 94 Cost., un elemento di anormale accidentalità nella procedura ordinaria prescritta per l'approvazione del bilancio, sostituendo l'oggetto tipico della procedura di cui all'art. 72, quarto comma, Cost., con l'aggravante ulteriore della posizione della fiducia sul solo art. 1, nella versione già previamente approvata dal Senato, la qual cosa pregiudicherebbe l'unitario disegno contabile-finanziario, coartando la discussione e la votazione sugli ulteriori articoli;

che, in tal modo, sarebbe stato alterato il regolare ordine della relazione fiduciaria e di responsabilità politica, che, nella fattispecie della legge di bilancio, potrebbe essere implicata soltanto in sede di valutazione politica da parte del Governo;

che, in ogni caso, pur quando si ritenga che il Governo possa porre la questione di fiducia sulla legge di bilancio, il provvedimento normativo non potrebbe essere messo in votazione se non all'esito dell'*iter* puntualmente previsto e prescritto dall'art. 72, quarto comma, Cost.;

che altresì violato sarebbe l'art. 70 Cost., poiché la legge di bilancio sarebbe stata approvata dal solo Senato della Repubblica e non già da entrambe le Camere collettivamente, con una vanificazione del diritto di voto di cui all'art. 48 Cost., essendosi sottratta agli elettori ogni effettiva possibilità di partecipazione, mediante i propri rappresentanti, alla fondamentale scelta di indirizzo politico di cui all'art. 81 Cost.;

che verrebbe leso anche il principio di leale collaborazione tra poteri e tra organi dello Stato, sia a causa della tardiva presentazione del disegno di legge di bilancio al Senato, sia per il ricorso alla questione di fiducia;

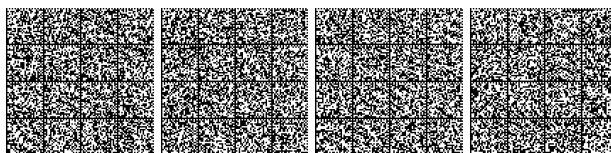
che, infine, vi sarebbe violazione anche dell'art. 81 Cost., in combinato funzionale con l'art. 97, primo comma, Cost., poiché, in virtù della prevalenza della decisione di bilancio rispetto a ogni altra manifestazione di volontà normativa, la mancata partecipazione della Camera alla formazione di tale decisione si ripercuoterebbe, con effetti di dimidiazione, anche sull'ulteriore e diversa attività normativa, ancora una volta in violazione dell'art. 70 Cost.;

che da siffatti vizi deriverebbe altresì l'invalidità dei suddetti atti e di quelli a essi conseguenti, ivi compresa la legge n. 160 del 2019;

che, in conclusione, a detta dei ricorrenti, non spettava: al Presidente e alla Conferenza dei capigruppo, disporre e dare esecuzione alla calendarizzazione dei lavori di cui al riunione della Conferenza medesima del 17 dicembre 2019; al Governo, il potere di presentare un maxi-emendamento sostitutivo dell'art. 1 del disegno di legge e di porre la questione di fiducia sulla sua approvazione e, correlativamente, al Presidente della Camera, il potere di ricevere e ammettere alla votazione l'uno e l'altra; al Presidente della Camera, porre in votazione il disegno di legge e il suddetto maxi-emendamento in difetto d'istruttoria;

che, con ricorso depositato il 5 febbraio 2020 (reg. confl. poteri n. 5 del 2020), l'on. Francesco Lollobrigida, in proprio e quale Presidente e legale rappresentante del gruppo parlamentare «Fratelli d'Italia» presso la Camera dei deputati, e altri 7 deputati del medesimo gruppo, nonché lo stesso gruppo parlamentare, hanno promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato - nei confronti del Governo, della V^a Commissione, della Conferenza dei capigruppo, dell'Assemblea e del Presidente della Camera (nonché degli organi corrispondenti presso il Senato) - avverso l'*iter* di approvazione della legge n. 160 del 2019, riproponendo, sostanzialmente, le argomentazioni e le conclusioni di cui al ricorso iscritto al n. 3 del reg. confl. poteri 2020.

Considerato che, con separati ricorsi (reg. confl. poteri numeri 3, 4 e 5 del 2020), i Presidenti, i componenti dei gruppi parlamentari presso la Camera dei deputati «Forza Italia - Berlusconi Presidente», «Lega Salvini Premier» e «Fratelli d'Italia», nonché i medesimi gruppi, hanno promosso conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato - nei confronti del Governo, del Presidente e della V^a Commissione permanente (Bilancio, Tesoro e programmazione), della Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari (da qui: Conferenza dei capigruppo), del Presidente, dell'Assemblea e dei Relatori della Camera dei deputati (nonché, per i ricorsi di cui ai numeri 3 e 5 del reg. confl. poteri 2020, della Commissione Bilancio, della Conferenza dei capigruppo, dell'Assemblea e del Presidente del Senato della Repubblica) - avverso la legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) e il relativo *iter* di approvazione, ai fini dell'accertamento dell'avvenuta violazione delle prerogative costituzionali spettanti agli stessi ricorrenti (chiedendo, nel ricorso di cui al n. 4 del reg. confl. poteri 2020, altresì l'annullamento dei relativi atti, ivi compresa la legge n. 160 del 2019);



che, nello specifico, i ricorsi censurano l'approvazione del disegno di legge di bilancio a seguito della presentazione al Senato di un maxi-emendamento sostitutivo dell'art. 1, su cui è stata posta dal Governo la questione di fiducia, voto a cui ha fatto seguito un esame in tempi ridotti alla Camera, ove nel corso del dibattito in Assemblea è stata ancora posta la questione di fiducia sull'art. 1, nel testo approvato dal Senato, la qual cosa non avrebbe di fatto consentito ai deputati d'intervenire nel procedimento di bilancio, rendendolo sostanzialmente monocamerale;

che i ricorsi, aventi il medesimo oggetto, presentano argomentazioni in larga parte sovrapponibili, e, pertanto, i relativi giudizi di ammissibilità possono essere riuniti per essere decisi con unica ordinanza;

che, in questa fase del giudizio, la Corte costituzionale è chiamata esclusivamente a verificare, ai sensi dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), in camera di consiglio e senza contraddittorio, se sussistano i requisiti, sul piano soggettivo e oggettivo, di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato e a valutare l'esistenza della materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza;

che i conflitti sono sollevati sia dai singoli parlamentari, sia dai relativi gruppi di appartenenza, lamentandosi la lesione delle medesime prerogative costituzionali;

che, in via preliminare, va risolta negativamente la questione della legittimazione ad agire, nella specie, dei gruppi parlamentari presso la Camera dei deputati «Forza Italia - Berlusconi Presidente», «Lega Salvini Premier» e «Fratelli d'Italia»;

che, infatti, l'indiscutibile ruolo svolto dai gruppi parlamentari quali espressioni istituzionali del pluralismo politico (sentenze n. 174 del 2009, n. 193 del 2005, n. 298 del 2004 e n. 49 del 1998) - venendo garantita dagli artt. 72, terzo comma, e 82, secondo comma, della Costituzione la tendenziale proporzionalità ai gruppi stessi nella composizione delle commissioni - non comporta, di per sé, che si debba riconoscere agli stessi la titolarità delle medesime prerogative spettanti a ciascun membro del Parlamento;

che, tuttavia, nel caso di specie i ricorsi lamentano nei confronti dei gruppi proprio la lesione delle stesse prerogative indicate in riferimento ai singoli deputati, senza una specifica e articolata argomentazione, basata sulla Costituzione, sul perché tali prerogative dovrebbero essere riconosciute nella stessa identica declinazione ai gruppi;

che, con riferimento alla legittimazione dei singoli parlamentari, la stessa è stata riconosciuta da questa Corte, nell'ordinanza n. 17 del 2019, a tutela delle attribuzioni costituzionali di cui agli artt. 67, 68, 69, 71, primo comma, e 72 Cost.;

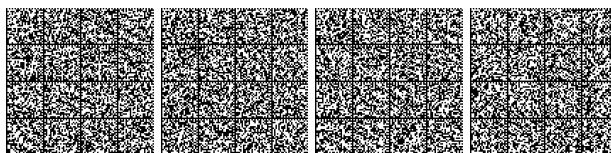
che, nondimeno, la pronuncia da ultimo indicata ha precisato che il singolo parlamentare può ritenersi legittimato a sollevare conflitto di attribuzione solo quando siano prospettate «violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari [...] rilevabili nella loro evidenza già in sede di sommaria deliberazione» e, di conseguenza, è necessario che il parlamentare «alleghi e comprovi una sostanziale negazione o un'evidente menomazione della funzione costituzionalmente attribuita al ricorrente, a tutela della quale è apprestato il rimedio giurisdizionale innanzi a questa Corte ex art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953»;

che, al fine di valutare il grado delle lesioni invocate dai ricorrenti, va rilevato che le procedure legislative, finalizzate originariamente alla valorizzazione del contraddittorio, col passare degli anni hanno dovuto altresì farsi carico dell'efficienza e tempestività delle decisioni parlamentari, primieramente in materia economica e di bilancio, in ragione di fini, essi stessi desunti dalla Costituzione ovvero imposti dai vincoli europei, che hanno portato a un necessario bilanciamento con le ragioni del contraddittorio;

che tale inevitabile bilanciamento si è tradotto sia in revisioni dei regolamenti parlamentari (che hanno previsto, fra l'altro, il voto palese, il contingentamento dei tempi, l'istituzione della sessione di bilancio), sia nell'utilizzazione di strumenti esistenti, con indubbe deformazioni e dilatazioni rispetto alle prassi applicative iniziali con aspetti non privi di criticità, ma avvalendosi della naturale elasticità delle regole e degli istituti propri della vita delle istituzioni politiche;

che da ciò, pertanto, sono sorte nuove prassi, che costituiscono, come già sottolineato da questa Corte, «un fattore non privo di significato all'interno del diritto parlamentare, contrassegnato da un elevato tasso di flessibilità e di consensualità» e delle quali fanno parte, proprio per le leggi di natura finanziaria, altre forme di interlocuzione, come il «coinvolgimento della Commissione Bilancio nella definizione del testo su cui il Governo poneva la fiducia» (ordinanza n. 17 del 2019);

che in questa prospettiva le predette deformazioni e dilatazioni non sono, di per sé e prima facie, espressione di violazioni, dovendo emergere a tal fine che esse danno patentemente luogo a bilanciamenti di cui non si colgono le ragioni e il complessivo equilibrio;



che, nel caso di specie, non sono state prospettate quelle evidenti lesioni delle prerogative dei parlamentari richieste dall'ordinanza n. 17 del 2019;

che va precisato anzitutto che non assume rilievo l'assenza, rilevata dai ricorrenti, delle circostanze giustificative richiamate da questa Corte nell'ordinanza n. 17 del 2019, trattandosi di ragioni riferite a uno specifico caso concreto, che non costituiscono una tassonomia esaustiva di elementi giustificativi;

che è pertanto necessario valutare le circostanze specifiche relative all'approvazione della legge n. 160 del 2019;

che, a tal proposito, deve sottolinearsi che il documento di economia e finanza (da qui: *DEF*) era stato approvato da un Governo diverso da quello che ha poi presentato il disegno di legge di bilancio, insediatosi solo nel settembre del 2019;

che da ciò è derivata, come già per il 2018, una presentazione tardiva del progetto di bilancio alle Camere (avvenuta il 2 novembre 2019), le cui scelte allocative, oltre a non poter essere pienamente corrispondenti all'elaborazione del *DEF*, non recavano ancora taluni degli interventi maggiormente discussi nel corso del successivo esame parlamentare;

che tali ragioni hanno senz'altro portato a un allungamento dei tempi d'esame in prima lettura al Senato (durato circa sei settimane), sebbene tale allungamento sia stato comunque espressivo di un'interlocuzione parlamentare, soprattutto ma non solo, tra le forze di maggioranza, testimoniata dai numerosi emendamenti e sub-emendamenti approvati già in fase referente, con la conseguente contrazione dell'esame alla Camera, previsto in Commissione nei soli giorni 18-21 dicembre 2019 e in Assemblea già il successivo 22 dicembre;

che a ciò si è aggiunta la trattazione parlamentare del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, in legge 19 dicembre 2019, n. 157, parte sostanziale della manovra finanziaria e oggetto di un esame tendenzialmente parallelo presso la Camera, che lo ha trasmesso il 6 dicembre 2019 al Senato, il quale, pur svolgendo un ben ridotto ruolo istruttorio, ne ha dovuto collocare le risultanze nella legge di bilancio, impegnando così parte del suo tempo;

che, d'altronde, mentre per l'approvazione della legge n. 145 del 2018 si era avuta la presentazione in Assemblea al Senato di un maxi-emendamento del Governo senza che la Commissione in sede referente avesse completato l'esame e votato un testo, nell'*iter* per l'approvazione della legge n. 160 del 2019 il testo del maxi-emendamento presentato dal Governo al Senato ha riprodotto, con modeste varianti, quanto discusso e approvato dalla Commissione Bilancio;

che il testo trasmesso da quest'ultima all'Assemblea era diverso solo per sottrazione, in virtù delle espunzioni e delle modifiche dovute alle inammissibilità già proclamate dal Presidente del Senato e al parere adottato dalla stessa Commissione sulla base della relazione tecnica predisposta dalla Ragioneria generale dello Stato;

che, pertanto, la questione di fiducia in Senato è stata votata il 16 dicembre 2019 su un testo sostanzialmente noto e istruito, in cui sono state accolte istanze espresse nel corso del dibattito parlamentare;

che, sebbene il disegno di legge di bilancio sia stato trasmesso alla Camera solo il 17 dicembre 2019, tale pur ridotto periodo ha comunque consentito una fase di esame in Commissione Bilancio, tanto che i deputati hanno qui presentato 1130 emendamenti (ben oltre il numero di 350 che in sede di Ufficio di presidenza i gruppi parlamentari avevano concordato al fine di ritenerli tutti segnalati per la votazione, come risulta dal verbale della seduta del 20 dicembre 2019);

che la mancata votazione degli emendamenti e la reiezione degli stessi è stata anche conseguenza della scelta delle opposizioni di non partecipare ai lavori della Commissione, in seguito alla decisione del Governo di fornire parere contrario - come era nella sua indiscussa facoltà - sul complesso degli emendamenti, al fine di evitare l'esercizio provvisorio;

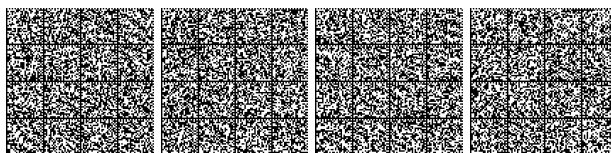
che anche per l'esame in Assemblea si registra la presentazione di circa 800 emendamenti, sebbene la votazione degli stessi non abbia avuto luogo in virtù della decisione del Governo di porre, nella seduta del 22 dicembre 2019, la questione di fiducia sull'art. 1 del disegno di legge, nel testo frutto dell'approvazione del maxi-emendamento al Senato;

che, sebbene i ricorrenti prospettino l'apposizione della questione di fiducia come ragione impeditiva dei più lunghi tempi di discussione da loro ritenuti necessari, in nessun caso sarebbe sindacabile da questa Corte la questione di fiducia ai fini dell'approvazione senza emendamenti di un disegno di legge in seconda lettura;

che, inoltre, come già ricordato, la stessa Camera aveva discusso, emendato e approvato il decreto fiscale, parte sostanziale esso stesso della manovra di bilancio, che il Senato avrebbe poi approvato senza discussione;

che, in conclusione, dalla sequenza oggettiva dei fatti non emerge un irragionevole squilibrio fra le esigenze in gioco nelle procedure parlamentari e, quindi, un *vulnus* delle attribuzioni dei parlamentari grave e manifesto;

che, di conseguenza, i ricorsi devono essere dichiarati inammissibili.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili i ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 febbraio 2020.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

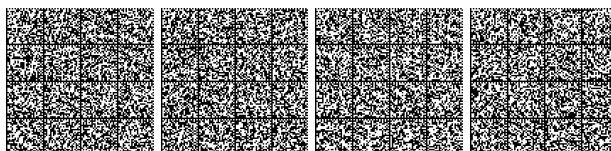
Roberto MILANA, *Cancelliere*

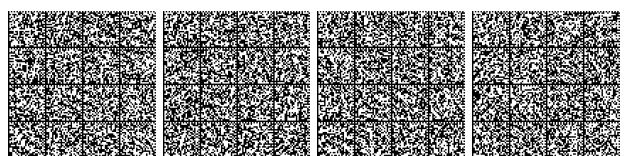
Depositata in Cancelleria il 26 marzo 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_200060





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 24

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 febbraio 2020
(della Regione Liguria)

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2020 - Attribuzione ai Comuni, per gli anni dal 2020 al 2022, per il ristoro del gettito non più acquisibile a seguito dell'introduzione della TASI di cui al comma 639 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, di un contributo complessivo di 300 milioni di euro anziché di un contributo nella misura di 625 milioni assunta nel d.m. 6 novembre 2014, ovvero in altra misura comunque ritenuta congrua al fine di reintegrare i Comuni dei minori introiti effettivamente generati per l'introduzione della Tasi.

- Legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), art. 1, comma 554, in combinato disposto con l'art. 1, comma 892, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021).

Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili - Disposizioni in materia di enti locali - Previsione di un incremento del 5 per cento annuo, a partire dall'anno 2020 e fino all'anno 2030 della percentuale di perequazione a valere quale criterio di distribuzione delle risorse del Fondo di solidarietà comunale tra i Comuni.

- Decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 19 dicembre 2019, n. 157, art. 57, comma 1.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2020 - Fondo di solidarietà comunale tra i Comuni - Destinazione, quanto a 100 milioni di euro nel 2020, a specifiche esigenze di correzione nel riparto del Fondo di solidarietà comunale.

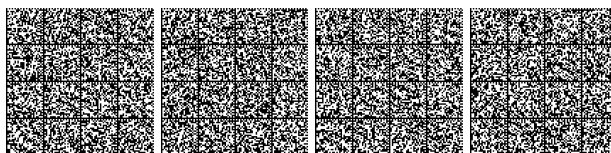
- Legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), art. 1, comma 849.

Ricorso ex art. 127, comma 2, della Costituzione della Regione Liguria (C.F. 00849050109), in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, dott. Giovanni Toti, con sede legale in Genova, via Fieschi, 15, rappresentata e difesa, ai fini del presente giudizio, dall'avv. Pietro Piciocchi del Foro di Genova (C.F. PCCPTR77H10D969U - PEC pietro.piciocchi@ordineavvgenova.it) e con domicilio eletto presso l'avv. Andrea Manzi del Foro di Roma (C.F. MNZNDR64T261804V - PEC andreamanzi@ordineavvocatiroma.org), con studio in Roma, via Federico Confalonieri, 5, giusta procura speciale in calce al presente atto e delibera della giunta regionale n. 107 del 18 febbraio 2020 (doc. n. 1),

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, nel domicilio *ex lege* presso l'Avvocatura generale dello Stato in Roma, via dei Portoghesi, 12, per l'annullamento:

dell'art. 1, comma 554, legge n. 160/2019, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale del 30 dicembre 2019, n. 304, per contrasto con gli articoli 5, 119, commi 1 e 4, della Costituzione, nella parte cui, in combinato disposto con l'art. 1, comma 892, legge n. 145/2018, per gli anni dal 2020 al 2022, consolida il contributo riconosciuto ai comuni per il ristoro del gettito non più acquisibile a seguito dell'introduzione della TASI di cui al comma 639 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, nella misura complessiva di euro 300 milioni, anziché nella misura di euro 625 milioni, assunta nel decreto ministeriale 6 novembre 2014, ovvero in altra misura comunque ritenuta congrua al fine di reintegrare i comuni dei minori introiti effettivamente generati per effetto dell'introduzione della TASI;

dell'art. 57, comma 1, decreto-legge n. 124/2019, convertito con legge n. 157/2019, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* — Serie generale — del 24 dicembre 2019, n. 301, per contrasto con gli articoli 5 e 119, commi 1, 3 e 4, della Costituzione, nella parte in cui prevede che «la quota di cui al periodo precedente è incrementata del 5 per cento annuo dall'anno 2020, sino a raggiungere il valore del 100 per cento a decorrere dall'anno 2030»;



dell'art. 1, comma 849, legge n. 160/2019, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie generale - del 30 dicembre 2019, n. 304, per contrasto con gli articoli 5 e 119, commi 1, 3 e 4, della Costituzione, nella parte in cui, anziché reintegrare completamente, a partire dall'anno 2020, il fondo di solidarietà comunale nella misura di euro 563,4 milioni, sottratta dall'art. 47, comma 8, decreto-legge n. 66/2014, prevede una somma di euro 100 milioni a ristoro parziale per la medesima causale.

FATTO

1) Il Consiglio delle autonomie locali della Regione Liguria, istituito con legge regionale n. 11/2011, con delibera n. 2 del 14 febbraio 2020, ha formulato istanza al Presidente della giunta regionale della Liguria, ai sensi dell'art. 32, comma 2, della legge n. 87/1953, ai fini della proposizione di ricorso in via principale a codesta ecc.ma Corte costituzionale per l'annullamento delle disposizioni di cui in epigrafe che, in ragione della violazione dei parametri di seguito dedotti, appaiono gravemente lesive dell'autonomia finanziaria dei comuni della Liguria, costituzionalmente garantita, e della loro capacità di spesa.

Al fine di cogliere appieno la portata delle censure che si appuntano avverso le suddette disposizioni, giova premettere che nell'ultimo decennio il comparto delle amministrazioni locali è quello che più di ogni altro è stato chiamato a concorrere agli obiettivi di risanamento della finanza pubblica.

Il contributo, stimato in oltre 12 miliardi di euro, si è manifestato in una significativa contrazione della spesa ed in un incremento della leva fiscale necessaria a compensare il venire meno dei trasferimenti dello Stato e la costituzione di nuovi importanti vincoli di parte corrente, quali il Fondo crediti dubbi esigibilità che, al momento attuale, congela oltre 4 miliardi e mezzo di euro nelle pieghe dei bilanci dei comuni.

Come precisato nel recente documento pubblicato da IFEL, «La finanza comunale in sintesi, rapporto 2019», pag. 107, «nel complesso, dal 2010 al 2018 le risorse standard dei comuni (...) si riducono del 35% (...) l'incidenza dei trasferimenti dello Stato scende dal 61% al 15%».

2) Le disposizioni impugnate, in parte consolidano per il futuro precedenti tagli lineari di risorse ai danni dei comuni, in spregio alla giurisprudenza consolidata di codesta ecc.ma Corte in ordine alla necessaria delimitazione temporale dei suddetti tagli lineari, in parte confermano una costante erosione delle entrate a valere sul fondo di solidarietà comunale per effetto dell'incedere di meccanismi di riparto delle risorse tra i comuni che, non ponendo alcuna considerazione alla clausola costituzionale che sancisce la garanzia del finanziamento integrale delle funzioni ad essi attribuite dalla legge, nonché alla natura verticale degli strumenti delineati dalla Costituzione per la perequazione delle minori capacità fiscali, minano la stabilità dei bilanci pubblici, ne pregiudicano gli equilibri, riducendo, altresì, gravemente la possibilità di spesa degli enti locali per il mantenimento di servizi fondamentali in favore della cittadinanza.

Si ritiene che tale evoluzione — *rectius* involuzione — del sistema della finanza locale non sia in linea con le disposizioni costituzionali che sanciscono il principio dell'autonomia finanziaria degli enti locali costituzionalmente garantita, alla luce del magistero di codesta ecc.ma Corte in materia e del percorso di attuazione del cosiddetto federalismo fiscale che ormai dieci anni or sono aveva prefigurato il legislatore e che è restato in larga parte inattuato nel comparto dei comuni.

3) Ed infatti, con la legge n. 42/2009, il Parlamento, dopo anni di tentativi sempre falliti e rispondendo finalmente ai ripetuti solleciti di codesta ecc.ma Corte, aveva avviato l'attuazione del dettato costituzionale introdotto nell'art. 119, della Costituzione con la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione.

In particolare, per quanto concerne il cosiddetto federalismo municipale, era stato in seguito adottato il decreto legislativo n. 23/2011 che aveva previsto un significativo potenziamento dell'autonomia tributaria dei comuni (*cf.*: articoli 2, 7, 8, 9 e 11), in luogo dell'abolizione dei trasferimenti dello Stato, nella prospettiva di superare il paradigma della finanza derivata in favore di un sistema di finanza autonoma, con precise garanzie a favore dell'integrità dei bilanci comunali (*cf.*: art. 12).

Quanto agli strumenti di perequazione, il decreto in esame aveva istituito con l'art. 2, comma 3, il fondo sperimentale di riequilibrio per la durata di anni tre, da alimentarsi con il gettito dei tributi indicati nei commi 1 e 2, tutti relativi alla fiscalità immobiliare dello Stato, e mediante una compartecipazione al gettito dell'IVA, nella logica di un sistema di perequazione verticale.

A regime, invece, sarebbe entrato in vigore il definitivo fondo perequativo per i comuni previsto dall'art. 13 della menzionata legge delega sul federalismo fiscale, articolato in due componenti, relative, rispettivamente, alle funzioni fondamentali e alle funzioni non fondamentali, ed alimentato con risorse statali.



4) Ciò posto, a distanza di quasi dieci anni dalla definizione di questo percorso di attuazione del dettato costituzionale, si deve prendere atto di come il sistema della finanza locale abbia seguito una direzione diametralmente opposta in quanto lo Stato: *i)* ha soppresso completamente i trasferimenti ordinari agli enti locali che prima operavano sui fondi perequativi; *ii)* nell'effettuare queste soppressioni, non ha posto la minima attenzione all'esigenza di consentire una correlata dilatazione dell'autonomia tributaria dei comuni, così come voluto dalla Costituzione, tale da mantenere invariate le risorse, posto che anche i tributi di cui si era prefigurata la devoluzione ai comuni in base all'art. 2, decreto legislativo n. 23/2011 sono rimasti saldamente in capo all'amministrazione centrale; *iii)* ha drasticamente ridotto ulteriori trasferimenti compensativi di minori gettiti derivanti da manovre agevolative sui tributi locali, arrecando in tal modo un grave *vulnus* all'integrità dei bilanci comunali; *iv)* inoltre, al fine di sopperire alla completa assenza dello Stato nella perequazione, il legislatore ha disposto che una quota estremamente rilevante dell'IMU dei comuni sia ogni anno trattenuta allo scopo di alimentare il fondo di solidarietà comunale ai fini del successivo riparto tra gli enti locali; *v)* a ciò si aggiunga che una porzione importante del gettito dell'IMU riferito ai fabbricati di categoria D viene parimenti trattenuta dallo Stato, con ulteriore compressione delle disponibilità di bilancio.

5) In particolare, con riguardo al sistema di perequazione, come bene evidenziato nel documento di approfondimento del 7 marzo 2018 redatto dal servizio Studi della Camera dei deputati, «va sottolineato che la struttura attuale del Fondo di solidarietà comunale è prevalentemente orizzontale, essendo alimentato esclusivamente dai comuni attraverso il gettito dell'imposta municipale propria, e non anche dalla fiscalità generale, come invece richiesto dalla legge n. 42 del 2009 in riferimento al fondo perequativo per le funzioni fondamentali. Tuttavia tale situazione dipende dal fatto che la componente verticale, finanziata dallo Stato, di fatto è stata annullata dai tagli delle risorse del Fondo, derivanti dalle misure di concorso alla finanza pubblica previste per i comuni sulla base dei principi del coordinamento della finanza pubblica, in relazione alle misure di contenimento della spesa introdotte dal legislatore a partire dall'anno 2010 ad oggi (art. 16 del decreto-legge n. 95 del 2012, art. 47 del decreto-legge n. 66 del 2014 e art. 1, comma 435, della legge n. 190 del 2014), cosa che comporta che i trasferimenti complessivi (al netto delle compensazioni dei tributi soppressi) risultino negativi, ossia il comparto dei comuni trasferisce risorse allo Stato».

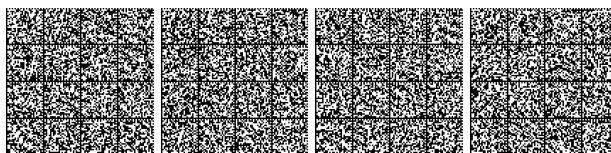
Ne deriva che il paradigma di una finanza autonoma, sancito nella Costituzione, è rimasto disatteso e rispetto ad un passato in cui era lo Stato a trasferire risorse ai comuni, oggi sono i comuni che trasferiscono risorse allo Stato, ragion per cui la capacità fiscale dei comuni, a dispetto dell'autonomia prevista nella Carta fondamentale, è stata in parte asservita al bilancio statale.

A tal proposito, come rilevato dalla Corte dei conti nella relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali dell'anno 2016, gli interventi di abolizione della TASI sull'abitazione principale, di esclusione dalla tassazione locale dei terreni agricoli, e altre misure agevolative fiscali, nonché il contestuale incremento del fondo di solidarietà comunale a compensazione (parziale) delle relative perdite di gettito, hanno in sostanza ridefinito un impianto centralistico del sistema di finanziamento dei comuni che sembra via via allontanarsi dal progetto di federalismo municipale avviato con il decreto legislativo n. 23/2011.

6) Si può agevolmente comprendere la condizione di agonia e lo stato di irreversibile prostrazione in cui versa la finanza locale che nel giro di pochi anni ha dovuto assorbire la sterilizzazione dei trasferimenti storici dello Stato, sui quali si reggeva la stabilità del bilancio, e la privazione di una cospicua quota di gettito della propria IMU destinata alla solidarietà intercomunale, essendosi lo Stato, come detto, inammissibilmente ritirato dai suoi obblighi perequativi, in una condizione in cui ogni anno, anche per effetto dei meccanismi perequativi che in questa sede saranno censurati, non v'è stabilità di risorse.

Se a ciò si aggiunge l'implementazione sempre più massiccia di ulteriori vincoli di finanza pubblica che, per quanto condivisibili, comprimono ulteriormente la capacità di spesa degli enti locali, congelando risorse di parte corrente, quali, a titolo esemplificativo, il fondo crediti dubbia esigibilità che nell'anno 2020 raggiunge quota 95 per cento di accantonamento, con possibilità di svincolo al 90 per cento ai sensi dell'art. 1, comma 79, legge n. 160/2019, ovvero il nuovo fondo di garanzia per i crediti commerciali che la legge di bilancio ha traslato al 2021, incidendo comunque fin d'ora sul bilancio pluriennale degli enti, appare palese la situazione di grave squilibrio strutturale in cui ormai, loro malgrado, versano molte amministrazioni locali e come ciò si debba necessariamente riverberare in una significativa contrazione dei servizi offerti ai cittadini.

Va da sé che — occorre ribadirlo ulteriormente — si tratta di un disegno diametralmente opposto alla visione dell'autonomia, del federalismo fiscale e della clausola di salvaguardia della stabilità dei bilanci dei comuni — contenuta nel comma 4 dell'art. 119, della Costituzione — che in questi anni è stata negletta dallo Stato che, nel sottrarre le risorse, non ha posto la dovuta attenzione alla garanzia del mantenimento di un livello adeguato dei servizi erogati dai comuni, non essendo ancora stati definiti i LEP, senza i quali ogni meccanismo di perequazione appare largamente deficitario, e permanendo nel sistema della finanza locale un grave *gap*, acuito dalla ritirata dello Stato, tra il costo



dei fabbisogni da finanziare attinenti alle funzioni fondamentali, pari ad oltre 33 miliardi (*cf.* sito OpenCivitas al link <https://www.opencivitas.it/it/cerca-comuni>), e la capacità fiscale dei comuni che, a livello aggregato, ammonta a circa 26 miliardi di euro (*cf.* la relazione semestrale della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, trasmessa alle Presidenze in data 24 ottobre 2019).

7) Ebbene, se ciò poteva essere giustificato in via temporanea, alla luce delle note emergenze della finanza pubblica — che il Governo della Repubblica, con il convinto concorso del comparto dei comuni, è stato chiamato ad affrontare a partire dalla fine dell'anno 2011 — si è dell'avviso che un tale assetto non possa essere mantenuto a regime, in un arco temporale ormai più che decennale e con una netta prospettiva di futura perpetuazione, in una logica di sistematica sottrazione all'applicazione delle norme costituzionali richiamate, quale emerge, tra l'altro, dalle disposizioni oggetto del presente gravame, le quali ineriscono strettamente sia al tema dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa dei comuni, risolvendosi in un taglio (illegittimo), ormai consolidato e strutturale, di risorse che erano state previste dallo Stato a ristoro di minori gettiti dei tributi locali generati per effetto dell'introduzione di disposizioni agevolative unilateralmente decise, sia alla materia dei fondi perequativi, avendo il legislatore attuato e consolidato una singolare modalità di solidarietà che, come detto, si regge sui bilanci (già esangui) degli enti locali, in una condizione di grave e sistematica carenza di risorse da parte dello Stato che si è sottratto ai suoi chiari obblighi in materia di perequazione, delineati dalle norme costituzionali.

8) A riprova di tale conclusione, milita, peraltro, anche la relazione semestrale sull'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale, approvata dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, trasmessa alle Presidenze in data 24 ottobre 2019 che, al paragrafo 3.2, dedica ampio spazio al problema della mancata attuazione della legge n. 42/2009, evidenziando che «tale fenomeno si sostanzia, pertanto, in una sostanziale disapplicazione dell'art. 119 della Costituzione», fino ad esprimere lo stesso concetto in termini assai lapidari, parlando di «dieci anni di inadempimento delle previsioni costituzionali e della legge n. 42 del 2009» che «non possono non essere considerati per una valutazione obiettiva delle richieste in atto (...)».

9) Le disposizioni in questa sede impugnate — che hanno ad oggetto il consolidamento pluriennale del cosiddetto Fondo IMU-TASI, l'avanzamento della percentuale di perequazione nel riparto del fondo di solidarietà comunale, nonché un'inadeguata integrazione del fondo stesso con risorse statali — arrecano grave danno alle finanze dei comuni della Regione Liguria, come si attesta dai prospetti che si versano in atti (doc. n. 2).

Di seguito si procederà ad un esame distinto delle singole questioni.

DIRITTO

1) Impugnazione dell'art. 1, comma 554, legge n. 160/2019 per contrasto con gli articoli 5 e 119, commi 1 e 4, della Costituzione.

1.1) Con l'art. 1, commi 639 e seguenti, legge n. 147/2013, la materia dei tributi locali è stata interessata da una profonda riforma attraverso l'istituzione dell'Imposta unica comunale (IUC), a propria volta composta dall'Imposta Municipale propria (IMU), di natura patrimoniale, e da una componente riferita ai servizi, articolata in TASI (tributo per i servizi indivisibili) e in TARI (tassa sui rifiuti).

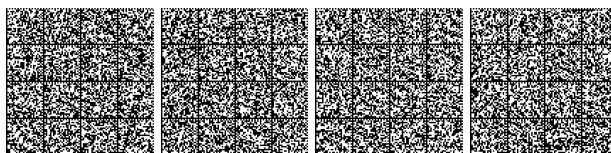
La IUC è stata applicata a partire dall'anno 2014.

Tuttavia, le aliquote massime di IMU e TASI, così come definite dalla legge n. 147/2013, non garantivano ai comuni lo stesso gettito prodotto dal previgente regime IMU di cui all'art. 13, decreto-legge n. 201/2011.

Conseguentemente, con decreto-legge n. 16/2014, convertito con legge n. 68/2014, è stata apportata una modifica al comma 731 dell'art. 1, legge n. 147/2013, prevedendo che «Per l'anno 2014, è attribuito ai comuni un contributo di 625 milioni di euro. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, è stabilita, secondo una metodologia adottata sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, la quota del contributo di cui al periodo precedente di spettanza di ciascun comune, tenendo conto dei gettiti standard ed effettivi dell'IMU e della TASI».

1.2) In concreta attuazione di tale disposizione, è stato adottato il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 6 novembre 2014, il quale, all'art. 1, ha disposto il riparto, in favore dei singoli comuni, del «contributo compensativo», secondo la misura spettante a ciascun ente in base all'allegato A.

Tali importi, secondo quanto specificato nel decreto (art. 1, comma 3), sono stati determinati «sulla base della metodologia adottata sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali nella seduta del 30 luglio 2014».



Il 29 luglio 2014, infatti, il Ministero dell'economia e delle finanze aveva emesso una nota metodologica che prevedeva il riparto del fondo complessivo di 625 milioni di euro in favore dei comuni, «tenendo conto dei gettiti effettivi e standard IMU e TASI di ciascun ente».

Nella menzionata seduta del 30 luglio 2014 la Conferenza Stato-città ed autonomie locali esprimeva il proprio parere favorevole sulla suddetta nota metodologica.

Peraltro, in detto documento viene dato atto del fatto che le disposizioni di cui al decreto-legge n. 16/2014 (che quantificavano, come visto, il contributo a favore dei comuni in 625 milioni di euro) erano orientate ad «agevolare il raggiungimento da parte dei comuni, nel quadro del nuovo assetto della tassazione immobiliare locale, di un ammontare di risorse analogo a quello ottenuto con l'IMU, come determinatosi nel 2013, nonché a favorire l'introduzione di detrazioni TASI sull'abitazione principale (...)».

La quantificazione del fondo, in altri termini, doveva essere tale da garantire non solo la copertura integrale del minor introito derivante dalla fiscalità immobiliare locale, ma, altresì, la possibilità per i comuni di introdurre detrazioni per la TASI sull'abitazione principale.

Sulla base di tali documenti, pertanto, era conseguentemente riconosciuto espressamente dal Ministero dell'economia e delle finanze il diritto dei comuni ad ottenere il ristoro per la perdita subita a causa del minor gettito, per i titoli di cui si è detto, nella misura di euro 625 milioni di euro, somma effettivamente sufficiente a coprire i minori introiti conseguenti alle modifiche legislative.

1.3) Tuttavia, senza alcuna giustificazione e, soprattutto, senza alcuna attenzione al livello dei fabbisogni da finanziare, a partire dall'anno 2015, l'ammontare del fondo statale, e conseguentemente del contributo per tale titolo riconosciuto ai comuni, è stato *ex abrupto* drasticamente ed illegittimamente ridotto.

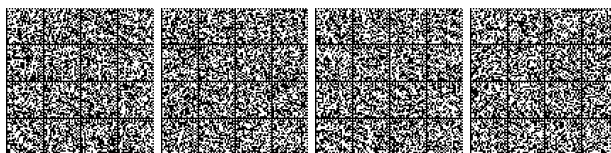
Per l'anno 2015, infatti, il fondo complessivo è stato determinato in 530 milioni di euro, in forza dell'art. 8, comma 10, decreto-legge n. 78 del 19 giugno 2015, convertito con legge n. 125/2015; per l'anno 2016 il fondo è stato determinato in 390 milioni di euro, ai sensi del comma 20, dell'art. 1, della legge n. 208/2015; per l'anno 2017 il fondo complessivo è stato quantificato, con ulteriore ingiustificato abbattimento, in 300 milioni di euro, come specificato nel comma 1 dell'art. 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 marzo 2017, attuativo dell'art. 1, comma 439, della legge n. 232/2016; per l'anno 2018 il comma 870 dell'art. 1 della legge n. 205/2017 ha previsto che « (...) a titolo di ristoro del gettito non più acquisibile dai comuni a seguito dell'introduzione della TASI di cui al comma 639 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, è attribuito ai comuni interessati un contributo complessivo di 300 milioni di euro nella misura indicata per ciascun ente nella tabella B allegata al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 marzo 2017»; per l'anno 2019 il comma 892, dell'art. 1, della legge n. 145/2018 ha previsto che «Per ciascuno degli anni dal 2019 al 2033, a titolo di ristoro del gettito non più acquisibile dai comuni a seguito dell'introduzione della TASI di cui al comma 639 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, è attribuito ai comuni interessati un contributo complessivo di 190 milioni di euro annui da destinare al finanziamento di piani di sicurezza a valenza pluriennale finalizzati alla manutenzione di strade, scuole ed altre strutture di proprietà comunale».

1.4) Tale disposizione non si è limitata a ridurre ulteriormente il fondo ma ha previsto, altresì, una specifica destinazione delle risorse destinate ai comuni che, essendo preordinate a ristorare la diminuzione dei precedenti gettiti di tributi locali per manovre decise dallo Stato, per definizione avrebbero dovuto essere libere e, invece, oggi assumono natura vincolata per l'importo di 190 milioni di euro, importo, peraltro, addirittura cristallizzato fino al 2033.

Senonché, con decreto-legge n. 135/2018, convertito con legge n. 12/2019, è stato poi introdotto, sempre all'art. 1 della suindicata legge n. 145/2018, il comma 895-*bis* il quale dispone che «A titolo di ristoro del gettito non più acquisibile dai comuni a seguito dell'introduzione della TASI di cui al comma 639, dell'art. 1, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, è attribuito ai comuni interessati un contributo complessivo di 110 milioni di euro per l'anno 2019, da ripartire con decreto del Ministero dell'interno di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da emanare entro il 30 aprile 2019, in proporzione al peso del contributo di ciascun ente di cui alla tabella B allegata al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 10 marzo 2017».

L'ammontare del Fondo IMU-TASI, per effetto di tale intervento normativo, è stato pertanto ricostituito, per l'anno 2019, nella somma di euro 300 milioni, ancorché euro 190 milioni, come detto, abbiano una destinazione vincolata ad interventi di manutenzione pluriennale di strade e scuole fino al 2033.

1.5) Da ultimo, con riferimento agli anni 2020 e seguenti, l'art. 1, comma 554, legge n. 160/2019, disposizione in questa sede impugnata, ha previsto quanto segue: «Per gli anni 2020, 2021 e 2022, a titolo di ristoro del gettito non più acquisibile dai comuni a seguito dell'introduzione della TASI di cui al comma 639 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, è attribuito ai comuni interessati un contributo complessivo di 110 milioni di euro annui da ripartire secondo gli importi indicati per ciascun comune nell'allegato A al decreto del Ministero dell'interno 14 marzo 2019,



recante: «Riparto a favore dei comuni del contributo compensativo, pari complessivamente a 110 milioni di euro, per l'anno 2019».

Il legislatore, pertanto, con tale disposizione, in combinato disposto con l'art. 1, comma 892, legge n. 145/2018, ha definitivamente consolidato, per gli anni dal 2020 al 2022 il Fondo IMU-TASI nella misura di euro 300 milioni, che dal 2023 e fino al 2033 si riducono a 190 milioni, in luogo dei 625 milioni attestati dal Ministero dell'economia e delle finanze per assicurare il ristoro del minor gettito effettivo derivato ai comuni in seguito alla legge n. 147/2013.

1.6) Ciò posto, all'esito di tale evoluzione normativa, risulta evidente che lo Stato, come più avanti verrà meglio specificato, in conseguenza dei tagli «lineari» delle risorse del fondo istituito con il decreto-legge n. 16/2014, abbia palesemente leso l'interesse dei comuni a vedersi integralmente ristorare le perdite di gettito subite, limitandosi a riconoscere ormai solo trasferimenti parzialmente compensativi — peraltro in costante erosione — dei minori gettiti che sono conseguiti all'introduzione delle modifiche normative alla tassazione immobiliare locale e alle varie agevolazioni fiscali sui tributi locali, quali, ad esempio, l'esenzione dall'IMU e dalla TASI sull'abitazione principale.

Non v'è chi non veda come l'effetto finale di tale impostazione obliteri completamente il dettato costituzionale poiché lo Stato ha definitivamente eroso un'entrata propria del Comune, riducendo illegittimamente, immotivatamente ed arbitrariamente, in maniera rilevante, i trasferimenti agli enti locali che avrebbero dovuto ristorare le perdite di gettito subite, con grave violazione del principio costituzionale di autonomia finanziaria.

1.7) Ciò posto, il legislatore statale, nel ridurre drasticamente e progressivamente l'ammontare dei trasferimenti statali all'uopo istituiti nel 2014, ha sostanzialmente imposto *sine die* ai comuni che si sono visti decrementare il gettito nel 2013 per effetto dell'introduzione della TASI e di ulteriori agevolazioni volute dallo Stato sui propri tributi una contrazione della propria spesa necessaria per l'espletamento delle funzioni assegnate dalla legge, con ciò evidentemente ledendo i principi costituzionali che riconoscono e promuovono le autonomie locali, imponendo un adeguamento dei principi e dei metodi della legislazione nazionale alle esigenze dell'autonomia e del decentramento (art. 5 della Costituzione), nonché i principi costituzionali che riconoscono espressamente ai comuni l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa (art. 119, comma 1, della Costituzione), nonché ancora il precetto costituzionale, contenuto nel comma 4 dell'art. 119, della Costituzione, secondo cui le risorse derivanti dalle entrate previste in Costituzione consentono ai comuni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite, disposizione, quest'ultima, che trova attuazione, con riguardo all'attuazione del federalismo fiscale, anche nell'art. 11, comma 1, lettera d) e d), legge n. 42/2009.

1.8) Infatti, come si è detto, al fine di compensare e ristorare i minori introiti in favore dei comuni a seguito delle misure fiscali adottate dallo Stato a vantaggio dei contribuenti, e dunque delle minori entrate di gettito locale per IMU e TASI, il decreto-legge n. 16/2014 aveva previsto al comma 731 dell'art. 1 della legge n. 147/2013 l'attribuzione ai comuni del fondo di 625 milioni di euro.

Tale ammontare era stato determinato — come si evince dalla nota metodologica resa, con il parere favorevole della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, in conformità alla previsione del suddetto comma 731, dal Ministero dell'economia e delle finanze in data 29 luglio 2014 — secondo i criteri indicati dall'art. 11 della legge delega sul federalismo fiscale.

Tale documento ha precisato, segnatamente, che il «principale riferimento per l'ammontare del contributo di 625 milioni previsto dal decreto-legge n. 16/2014» è stato individuato dal legislatore nel «saldo netto tra il fabbisogno totale da finanziare e le risorse disponibili».

Sempre secondo le indicazioni della nota metodologica ministeriale, «il fabbisogno complessivo di ciascun comune è costituito da tre componenti; *i*) lo sforzo fiscale dell'IMU sull'abitazione principale non più esercitabile dai comuni (gettito effettivo IMU relativo alle abitazioni principali e alle relative pertinenze stimato per il 2013); *ii*) l'onere delle detrazioni a favore delle abitazioni principali e relative pertinenze tali da garantire in corrispondenza di un'aliquota massima TASI l'esenzione per un numero di immobili sostanzialmente uguale agli immobili esentati con l'IMU; *iii*) la TASI ad aliquota di base (...) non concretamente applicabile sugli immobili diversi dall'abitazione principale per effetto di cui al comma 677», secondo il quale la somma delle aliquote TASI e IMU non può superare l'aliquota massima pari al 10,6 per mille.

Nella nota viene, altresì, specificato come sono state calcolate le «risorse aggiuntive disponibili».

1.9) Il saldo netto fra tali poste ha determinato la quantificazione del fondo in 625 milioni di euro; appare, dunque, evidente come si intendesse con ciò ristorare integralmente la perdita di gettito subita dai comuni a seguito delle agevolazioni fiscali per i contribuenti, adottate dallo Stato, ciò in attuazione di un principio di invarianza di gettito che dovrebbe ispirare ogni modifica legislativa che incida sulle entrate degli enti locali, in conformità ai dettami del federalismo fiscale.



Nel caso in esame tale principio, che trova la propria fonte nelle disposizioni costituzionali sopra richiamate, è dunque stato palesemente violato.

1.10) Si eccepisce, pertanto, l'illegittimità costituzionale delle disposizioni normative sopra rubricate le quali infrangono il principio di autonomia finanziaria, incorrendo in tale guisa nel divieto dei cosiddetti «tagli lineari», ovvero dei tagli ai trasferimenti statali diretti a ristorare perdite di gettito degli enti locali che si perpetuano nel tempo (addirittura, nella fattispecie, dal 2023 al 2033 il fondo viene ulteriormente ridotto e portato a 190 milioni di euro).

Tale condotta viola palesemente i principi costituzionali sopra richiamati che sono stati ripetutamente disvelati dalla consolidata giurisprudenza costituzionale.

Ciò, peraltro, in presenza di una «perdurante inattuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione)» (cfr. in motivazione, Corte costituzionale, sentenza n. 122 del 20 maggio 2019, Considerato in diritto, n. 5, terzo paragrafo).

1.11) Codesta ecc.ma Corte ha precisato, al riguardo, che «norme statali che fissano limiti alla spesa delle regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, che si limitino a prevedere un contenimento complessivo della spesa corrente dal carattere transitorio (*ex multis*, tra le più recenti, sentenze n. 154 del 2017, n. 65 del 2016, n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, sentenze n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011).

Non è in discussione il potere del legislatore statale di programmare risparmi anche di lungo periodo relativi al complesso della spesa pubblica aggregata. E questa Corte ha, anzi, già chiarito che «una censura che lamenta il presunto carattere permanente dello specifico contributo non è provata dalla circostanza che essa si aggiunga agli effetti delle precedenti manovre di finanza pubblica» (sentenza n. 154 del 2017). Tuttavia, le singole misure di contenimento della spesa pubblica devono presentare il carattere della temporaneità, al fine di definire in modo appropriato, anche tenendo conto delle scansioni temporali dei cicli di bilancio e più in generale della situazione economica del Paese, «il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le regioni e gli enti locali, evitando la sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre che potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo» (sentenza n. 169 del 2017).

Questa Corte ritiene che venga appunto sottratta al trasparente confronto parlamentare la valutazione delle ricadute di lungo periodo di una manovra economica, tutte le volte in cui la relativa durata venga raddoppiata, attraverso la tecnica normativa dell'aggiunta progressiva di ulteriori annualità a quelle inizialmente previste (...).

Non è un caso, del resto, che già nella sentenza n. 141 del 2016, proprio con riferimento al contributo imposto dal primo periodo dell'art. 46, comma 6, del decreto-legge n. 66 del 2014, come convertito, questa Corte avesse segnalato che il costante «ricorso a tale tecnica normativa potrebbe, infatti, prestare al canone della transitorietà un ossequio solo formale, in assenza di plausibili e riconoscibili ragioni che impediscano in concreto al legislatore di ridefinire e rinnovare complessivamente, secondo le ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le regioni e gli enti locali, alla luce di mutamenti sopravvenuti nella situazione economica del Paese», ribadendo, nella successiva sentenza n. 154 del 2017 e sempre con riferimento al medesimo contributo, l'invito al legislatore ad evitare il ricorso a tale tecnica» (Corte costituzionale, sentenza n. 103 del 2018).

E ancora: «la riduzione sproporzionata delle risorse, non corredata da adeguate misure compensative, è infatti in grado di determinare un grave *vulnus* all'espletamento da parte delle Province [e dei comuni] delle funzioni espressamente conferite dalla legge (...). Dunque la forte riduzione delle risorse destinate a funzioni esercitate con carattere di continuità ed in settori di notevole rilevanza sociale risulta manifestamente irragionevole proprio per l'assenza di proporzionate misure che ne possano in qualche modo giustificare il dimensionamento (su analoga questione, sentenza n. 188 del 2015)» (Corte costituzionale, sentenza n. 10 del 2016).

1.12) Detti principi devono, a maggior ragione, valere nel caso che ci occupa in cui — a fronte dell'obbligo di assolvimento di funzioni previste dalla legge in capo ai comuni e, nel contempo, della sostanziale mancata attuazione del federalismo fiscale con riguardo alle entrate degli enti locali — la disposizione impugnata ha consolidato il taglio lineare del cosiddetto Fondo IMU TASI, determinandolo per gli anni dal 2020 al 2022, in euro 300 milioni, anziché in euro 625 milioni individuati dal competente Ministero al fine di garantire ai comuni il ristoro integrale della perdita di gettito sofferta, ciò che viene ulteriormente aggravato dal fatto che dal 2023 e fino al 2033 il contributo sarà ulteriormente ridotto a 190 milioni di euro.

1.13) In tale contesto, Regione Liguria, richiesta dal Consiglio delle autonomie locali, impugna la disposizione sopra rubricata per contrasto con l'art. 5, della Costituzione e con l'art. 119, commi 1 e 4, della Costituzione, nella parte cui, per gli anni dal 2020 al 2022, ha consolidato il contributo riconosciuto ai comuni per il ristoro del gettito non più acquisibile a seguito dell'introduzione della TASI di cui al comma 639 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, nella misura complessiva di euro 300 milioni, anziché nella misura di euro 625 milioni, assunta nel decreto ministeriale



6 novembre 2014, ovvero in altra misura comunque ritenuta congrua al fine di reintegrare i comuni dei minori introiti effettivamente generati per effetto dell'introduzione della TASI e di assicurare loro risorse adeguate per l'esercizio delle funzioni ad essi assegnate dalla Costituzione e dalla legge.

2) *Impugnazione dell'art. 57, comma 1, decreto-legge n. 124/2019, convertito con legge n. 157/2019, nella parte in cui prevede che «la quota di cui al periodo precedente è incrementata del 5 per cento annuo dall'anno 2020, sino a raggiungere il valore del 100 per cento a decorrere dall'anno 2030», per contrasto con gli articoli 5 e 119, commi 1, 3 e 4, della Costituzione.*

2.1) La disposizione impugnata così prevede: «La lettera *c*) del comma 449 dell'art. 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è sostituita dalla seguente: «*c*) destinato, per euro 1.885.643.345,70, eventualmente incrementati della quota di cui alla lettera *b*) non distribuita e della quota dell'imposta municipale propria di spettanza dei comuni connessa alla regolazione dei rapporti finanziari, ai comuni delle regioni a statuto ordinario, di cui il 40 per cento per l'anno 2017 e il 45 per cento per gli anni 2018 e 2019, da distribuire tra i predetti comuni sulla base della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard entro il 30 settembre dell'anno precedente a quello di riferimento. La quota di cui al periodo precedente è incrementata del 5 per cento annuo dall'anno 2020, sino a raggiungere il valore del 100 per cento a decorrere dall'anno 2030. Ai fini della determinazione della predetta differenza la Commissione tecnica per i fabbisogni standard, di cui all'art. 1, comma 29, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, propone la metodologia per la neutralizzazione della componente rifiuti, anche attraverso l'esclusione della predetta componente dai fabbisogni e dalle capacità fiscali standard. Tale metodologia è recepita nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 451 del presente articolo. L'ammontare complessivo della capacità fiscale perequabile dei comuni delle regioni a statuto ordinario è determinato in misura pari al 50 per cento dell'ammontare complessivo della capacità fiscale da perequare sino all'anno 2019. A decorrere dall'anno 2020 la predetta quota è incrementata del 5 per cento annuo, sino a raggiungere il valore del 100 per cento a decorrere dall'anno 2029. La restante quota, sino all'anno 2029, è, invece, distribuita assicurando a ciascun comune un importo pari all'ammontare algebrico della medesima componente del Fondo di solidarietà comunale dell'anno precedente, eventualmente rettificata, variato in misura corrispondente alla variazione della quota di fondo non ripartita secondo i criteri di cui al primo periodo»».

La norma citata dispone un incremento del 5 per cento annuo, a partire dall'anno 2020 e fino all'anno 2030, della percentuale di perequazione a valere quale criterio di distribuzione delle risorse del fondo di solidarietà comunale tra i comuni.

Dall'anno 2030, pertanto, l'intero ammontare del fondo di solidarietà comunale sarà distribuito sulla base della differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard.

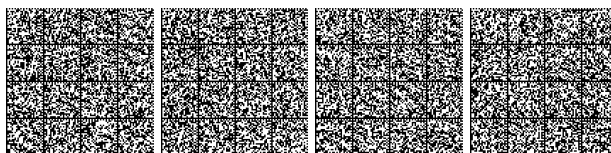
2.2) Ciò posto, al fine di cogliere la portata e gli effetti di tale disposizione, giova premettere alcune sintetiche considerazioni sulla materia dei fondi perequativi, sulla recente evoluzione normativa in tale ambito, sulle disposizioni costituzionali vigenti nella materia e, soprattutto, sugli insegnamenti resi dal magistero di codesta ecc.ma Corte al riguardo, onde verificare come gli stessi siano palesemente disattesi dalla disposizione impugnata.

L'art. 119, comma 3, della Costituzione stabilisce che «la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante»; sulla base del comma successivo, le risorse attribuite agli enti locali — tributi ed entrate propri, compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibile al loro territorio, quote del fondo perequativo — «consentono (...) di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite».

In coerenza con tale indicazione, l'art. 13, legge n. 42/2009 ha dettato i principi ed i criteri direttivi per la costruzione e la distribuzione dei fondi perequativi di comuni e Province che, secondo quanto stabilito nella delega, dovevano essere alimentati con risorse tratte dalla fiscalità statale e, come detto, in funzione della garanzia dello svolgimento delle «funzioni pubbliche loro attribuite».

Nella prospettiva della delega per il federalismo fiscale, la perequazione delle risorse finanziarie manteneva, quindi, la sua naturale vocazione solidaristica a salvaguardia dell'attività degli enti locali che, attraverso il pieno dispiegarsi della propria autonomia tributaria, non riuscivano ad essere autosufficienti: la perequazione ipotizzata aveva, inoltre, natura chiaramente verticale, nel senso che era lo Stato chiamato a perequare, destinando parte del gettito dei suoi tributi ad alimentare i fondi perequativi e lasciando che l'autonomia tributaria dei comuni si dispiegasse in modo pieno, senza prelievi da parte dello Stato, a supporto del finanziamento delle funzioni ad essi attribuite.

2.3) In virtù della citata legge n. 42/2009 è stato adottato il già menzionato decreto legislativo n. 23/2011 che, tra l'altro, ha attuato la delega legislativa sui fondi perequativi per gli enti locali e, al fine di consentire lo sviluppo del principio di autonomia tributaria, aveva, altresì, previsto la cessione di alcuni tributi dallo Stato ai comuni.



Non si dimentichi, infatti, che obiettivo dichiarato del legislatore, in attuazione del dettato costituzionale, era quello di portare il sistema delle autonomie territoriali da una finanza derivata ad una finanza autonoma.

Per quanto interessa nella presente sede, il decreto in esame ha istituito con l'art. 2, comma 3, il fondo sperimentale di riequilibrio per la durata di anni tre, da alimentarsi con il gettito dei tributi indicati nei commi 1 e 2, tutti relativi alla fiscalità immobiliare dello Stato, e mediante una compartecipazione degli enti locali al gettito dell'imposta sul valore aggiunto.

A regime, invece, sarebbe entrato in vigore il definitivo fondo perequativo per i comuni previsto dall'art. 13 della menzionata legge delega sul federalismo fiscale, articolato in due componenti, relative, rispettivamente, alle funzioni fondamentali e alle funzioni non fondamentali.

Fondi — si insiste — sempre alimentati con gettito dei tributi dello Stato.

2.4) Sennonché, con la legge di bilancio per l'anno 2013 è stata disposta l'abrogazione del fondo sperimentale di riequilibrio e l'istituzione di un nuovo fondo di solidarietà intercomunale che ha profondamente sconvolto il sistema che, in armonia con i principi dell'art. 119, della Costituzione, era stato prima delineato.

In sintesi, l'art. 1, comma 380, lettera b), legge n. 228/2012 ha stabilito che il nuovo fondo di solidarietà comunale viene alimentato non più con il gettito dei tributi erariali bensì «con una quota dell'imposta municipale propria di spettanza dei comuni (...) definita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, previo accordo da sancire presso la Conferenza Stato-città ed autonomie locali (...)».

2.5) Già tale impostazione, ad avviso di questa difesa, costituisce una prima grave violazione del dettato costituzionale alla luce dell'insegnamento di codesta ecc.ma Corte sulla natura tipizzata e verticale dei fondi perequativi delineata nella riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione (*ex plurimis* Corte costituzionale, sentenza n. 176 del 2012; nello stesso senso, Corte costituzionale, sentenza n. 46 del 2013).

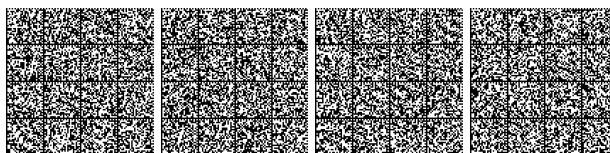
Ancora più esplicitamente, sotto tale profilo, la sentenza n. 61 del 2018 per la quale «la nostra Carta costituzionale contempla un sistema perequativo di tipo verticale che prevede l'intervento diretto a carico del bilancio dello Stato».

Va sottolineato, peraltro, che sul funzionamento del fondo di solidarietà, in particolare sotto il profilo distributivo delle risorse effettivamente disponibili per ciascun comune, hanno inciso profondamente i tagli determinati dalle misure di finanza pubblica poste a carico dei comuni a partire dall'anno 2010, applicati sulla base di criteri diversi (*spending review*, revisione base imponibile dell'IMU, riduzione del fondo di solidarietà comunale), ragion per cui è ormai acclarata una condizione di grave squilibrio strutturale tra le risorse disponibili per i comuni attraverso le proprie capacità fiscali e le quote del fondo di solidarietà di cui beneficiano da un lato, e il costo dei fabbisogni standard dall'altro, squilibrio che ammonta a circa 9 miliardi di euro (*cf.* Relazione sulle manovre di finanza pubblica a carico delle regioni e degli enti locali, a cura della Ragioneria generale dello Stato trasmessa alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale a febbraio 2018).

2.6) Quanto ai criteri di riparto, invece, l'art. 1, comma 449, lettera c), legge n. 232/2016 aveva originariamente previsto che l'ammontare del fondo fosse distribuito sulla base della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard secondo la seguente progressione temporale: 40 per cento per l'anno 2017; 55 per cento per l'anno 2018; 70 per cento per l'anno 2019; 85 per cento per l'anno 2020; 100 per cento a decorrere dall'anno 2021.

Poiché una così pronunciata progressione della perequazione — in una condizione di latitanza dello Stato che, a decorrere dall'anno 2014, non aveva immesso più risorse nel fondo — avrebbe generato un autentico sconquasso nei bilanci dei comuni che, caratterizzandosi per maggiori capacità fiscali, contribuiscono maggiormente al fondo e ricevono meno di altri, pregiudicandone gravemente l'equilibrio, si è optato per un approccio più graduale alla perequazione, prevedendone, dapprima il congelamento per l'anno 2019, in deroga alla citata disposizione, mediante l'art. 1, comma 921, legge n. 145/2018, quindi, a mezzo della norma in questa sede impugnata, il riavvio, ancorché in una quota del 5 per cento annuo, fino a raggiungere il 100 per cento nell'anno 2030.

2.7) Sta di fatto che, sebbene questa misura abbia in parte mitigato gli effetti dell'incedere della perequazione, essa, anche in chiave prospettiva, arreca grande nocimento alle finanze dei comuni della Liguria che, per effetto di una grave distorsione e sperequazione del sistema catastale in Italia, che discrimina i cittadini liguri in comparazione con tutti gli altri a motivo di valori catastali inopinatamente elevati, sono i primi per capacità fiscale (capacità media *pro capite* italiana euro 475 - capacità media *pro capite* nei comuni liguri euro 776 - fonte: Relazione semestrale della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, cit., pag. 32); incedere della perequazione che, fondata su questa base irragionevole ed in una strutturale situazione di carenza di risorse, non assicura stabilità e certezza di finanze ai comuni della Liguria, imponendo loro una continua contrazione dei servizi, nonostante gli altri tributi versati dai propri amministrati, con ciò contraddicendo uno dei principi cardine in materia finanziaria stabilito dall'art. 149,



comma 2, decreto legislativo n. 267/2000, diretta derivazione dell'art. 119, comma 1, della Costituzione, in virtù del quale «Ai comuni e alle province la legge riconosce, nell'ambito della finanza pubblica, autonomia finanziaria fondata su certezza di risorse proprie e trasferite», nonché, in ultima analisi, mortificando la cifra del federalismo che, a fronte di maggiori tributi versati, dovrebbe condurre alla restituzione di maggiori servizi.

Questo anche nella logica del principio della responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica (*ex plurimis* sentenza n. 18 del 2019).

2.8) La progressione della perequazione, oltre ad aggravare ulteriormente la violazione del precetto, più volte ribadito da codesta ecc.ma Corte, per cui gli strumenti perequativi delineati dal nostro ordinamento costituzionale sono di tipo verticale, non si basa su una considerazione attenta circa la capacità degli enti che ne traggono nocumento di mantenere inalterato il livello del finanziamento delle funzioni ad essi attribuite nel rispetto dell'art. 119, comma 4, della Costituzione.

In senso contrario, tenuto conto del grave squilibrio strutturale che caratterizza il sistema derivante da una chiara insufficienza delle risorse sul fronte delle entrate, della permanente mancata definizione dei LEP, unitamente alla considerazione per cui la definizione dei fabbisogni standard, ai sensi dell'art. 3, decreto legislativo n. 216/2010, attiene alle sole funzioni fondamentali dei comuni, la conclusione non può che essere una sola: nel sistema di finanziamento dei comuni permane una rilevante carenza di risorse che non consente agli enti con maggiori capacità fiscali, sempre più incisi dalla perequazione, di fare fronte al finanziamento integrale delle funzioni loro attribuite, con violazione della più volte citata clausola di salvaguardia di cui all'art. 119, comma 4, della Costituzione.

2.9) In questa cornice di riferimento, che lo Stato non ha mai smentito, ipotizzare l'avanzamento della perequazione appare un'operazione quantomeno velleitaria, quasi accademica, un esercizio teoretico, esclusivamente fondato su una ricostruzione virtuale e non effettiva della realtà.

In definitiva, poiché lo Stato continua ad essere grandemente assente nell'immissione di risorse nel fondo di solidarietà comunale, che è di natura orizzontale, in luogo di quella che dovrebbe essere la sua caratterizzazione verticale, si ritiene che la disposizione impugnata, nella parte in cui prevede la progressione della perequazione, perpetui un sistema perequativo orizzontale e non assicuri ai comuni un ammontare di risorse sufficiente per l'integrale esercizio delle loro funzioni, con ciò violando i parametri costituzionali rubricati.

2.10) A maggior riprova di tale conclusione, si consideri, altresì, che il meccanismo di riparto delle risorse fondato sul raffronto tra capacità fiscali e fabbisogni standard è totalmente insufficiente a misurare l'effettiva capacità di un ente ad assolvere integralmente all'esercizio delle funzioni ad esso attribuito in base alla legge perché assume, in sostanza, che l'unica spesa da considerare per decidere dell'ammontare delle risorse sia quella per funzioni fondamentali, quantificata nei fabbisogni standard, prescindendo dalla considerazione di una serie di altri oneri che non si riconducono alle funzioni fondamentali ma che, per altro verso, gravano sui bilanci degli enti locali e che devono trovare soddisfacimento nelle loro capacità fiscali (le quali, appunto, non sono solo assorbite da fabbisogni standard, come l'attuale sistema sembrerebbe assumere).

Si ponga attenzione, ad esempio, alla necessità per molte amministrazioni di misurarsi con la gestione di un debito che, al momento dell'istituzione del fondo di solidarietà comunale nel 2012, era assai ingente e che impegna grandemente le capacità fiscali dei comuni per essere soddisfatto.

2.11) Nel caso dei comuni della Liguria, si può considerare la condizione del comune capoluogo di regione che presenta un debito che, sebbene in costante e virtuosa riduzione, è uno dei maggiori del comparto, per oltre 1 miliardo e 100 milioni di euro, con un'incidenza sulla parte corrente di quasi 120 milioni di euro all'anno: un sistema equo, davvero rispettoso del principio dell'autonomia finanziaria, nella parte in cui tende a raggiungere un punto di vera sostenibilità e di perequazione, dovrebbe farsi carico di prendere in esame tutti i fattori che condizionano la capacità di spesa di un ente, non limitandosi a raffrontare capacità fiscali e fabbisogni standard, come se il bilancio non dovesse farsi carico di altre gravose situazioni, eredità di anni passati.

Un altro caso emblematico per quanto riguarda i comuni della Liguria deriva dal problema, acuitosi negli ultimi anni, del grave dissesto idrogeologico che ha visto impegnate le amministrazioni locali in un grande sforzo finanziario a carico dei propri bilanci per porre rimedio a situazioni che si riverberano sulla sicurezza e sulla pubblica incolumità dei cittadini e che altrove non si riscontrano.

Così come la difficile condizione viabilistica — che in non pochi casi ha determinato situazioni di vero e proprio isolamento per molti comuni della Regione, aggravata dalle note emergenze infrastrutturali acute a seguito della drammatica vicenda del crollo del Ponte Morandi — importa cospicui oneri di cui, tuttavia, nel riparto delle risorse non si tiene in alcun conto.



2.12) Si rammenta che codesta ecc.ma Corte ha ripetutamente insegnato che «(...) in base al testo dell'art. 119, le regioni — come gli enti locali — sono dotate di “autonomia finanziaria di entrata e di spesa” (primo comma) e godono di “risorse autonome” rappresentate da tributi ed entrate propri, nonché dispongono di partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio istituisce un fondo perequativo “senza vincoli di destinazione” (terzo comma). Nel loro complesso tali risorse devono consentire alle regioni ed agli altri enti locali “di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite” (quarto comma)» (Corte costituzionale, sentenza n. 423/2004).

E ancora, in un caso che aveva riguardato una significativa decurtazione di risorse alle Province del Piemonte, la Corte ebbe ad affermare con parole nette dalle quali non v'è ragione di discostarsi: «l'entità della riduzione delle risorse necessarie per le funzioni conferite alle Province piemontesi si riverbera sull'autonomia di queste ultime, entrando in contrasto con detti parametri costituzionali, nella misura in cui non consente di finanziare adeguatamente le funzioni stesse. La lesione dell'autonomia finanziaria si riflette inevitabilmente sul buon andamento dell'azione amministrativa in quanto la diminuzione delle risorse in così elevata percentuale, «in assenza di correlate misure che ne possano giustificare il dimensionamento attraverso il recupero di efficienza o una riallocazione di parte delle funzioni a suo tempo conferite» (sentenza n. 188 del 2015), costituisce una menomazione della autonomia stessa, che comporta contestualmente un grave pregiudizio all'assolvimento delle funzioni attribuite in attuazione della legge n. 59 del 1997, e delle altre disposizioni statali e regionali in tema di decentramento amministrativo» (Corte costituzionale, sentenza n. 10 del 2016).

2.13) Ebbene, la clausola di salvaguardia in esame non è rispettata dalla disposizione impugnata, che sotto le mentite spoglie della perequazione tradisce, in realtà, un nuovo taglio lineare nel tempo progressivamente crescente per un numero assai significativo di comuni, tra cui quelli liguri, di guisa che risulta compromesso, in ultima analisi, anche il fondamentale canone della valorizzazione delle autonomie locali che figura tra i principi cardine della nostra Carta, nonché, in ragione delle motivazioni già esposte, il precetto costituzionale dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle amministrazioni locali di cui all'art. 119, comma 1, della Costituzione.

Disposizioni quali quella impugnata, in conclusione, non fanno altro che aggravare per i comuni che «perdono» dalla perequazione le già rilevanti difficoltà nel finanziamento delle funzioni loro attribuite che derivano, in ultima analisi, da una carenza ormai strutturale di introiti adeguati al valore della spesa.

Il portato finale di questo sistema determina che al cittadino che versa più tributi non possono essere restituiti maggiori servizi, anche in disparte la problematica, già accennata, della grave sperequazione che deriva dalle disomogenee rappresentazioni del Catasto in Italia, foriera di discriminazione tra i cittadini, e che pregiudica, prima tra tutte le regioni, la Liguria.

2.14) Alla luce delle precedenti considerazioni, si chiede, pertanto, a codesta ecc.ma Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 57, comma 1, decreto-legge n. 124/2019, convertito con legge n. 157/2019, nella parte in cui prevede che «la quota di cui al periodo precedente è incrementata del 5 per cento annuo dall'anno 2020, sino a raggiungere il valore del 100 per cento a decorrere dall'anno 2030».

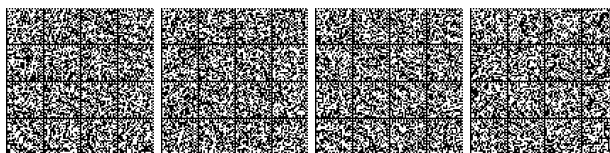
3) *Impugnazione dell'art. 1, comma 849, legge n. 160/2019 per contrasto con gli articoli 5 e 119, commi 1, 3 e 4, della Costituzione.*

3.1) La disposizione in oggetto così dispone: «Al comma 449 dell'art. 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, dopo la lettera d-ter) è aggiunta la seguente: “d-quater) destinato, quanto a 100 milioni di euro nel 2020, 200 milioni di euro nel 2021, 300 milioni di euro nel 2022, 330 milioni di euro nel 2023 e 560 milioni di euro annui a decorrere dal 2024, a specifiche esigenze di correzione nel riparto del Fondo di solidarietà comunale, da individuare con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al secondo e al terzo periodo. I comuni beneficiari nonché i criteri e le modalità di riparto delle risorse di cui al periodo precedente sono stabiliti con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al comma 451. Per l'anno 2020 i comuni beneficiari nonché i criteri e le modalità di riparto delle risorse di cui al primo periodo sono stabiliti con un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 31 gennaio 2020 previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali”».

Con tale disposizione il legislatore ha inteso avviare un percorso di progressivo recupero ed innesto nel fondo di solidarietà comunale delle risorse venute meno per effetto del taglio lineare praticato nel 2014 che le aveva azzerate.

3.2) Ad avviso di questa Regione, tuttavia, tale integrazione è del tutto insufficiente affinché possa considerarsi assolto il ruolo assegnato dalla Costituzione allo Stato nella cosiddetta perequazione verticale.

Si rammenta che con l'art. 47, comma 8, del decreto-legge n. 66/2014, convertito con legge n. 89/2014, come modificato dall'art. 1, comma 451, lettera b), legge n. 190/2014, è stato disposto che il fondo di solidarietà, come determinato ai sensi dell'art. 1, comma 380-ter, legge n. 228/2012, fosse ridotto «di 375,6 milioni di euro per l'anno 2014 e di 563,4 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017».



Il legislatore del 2014 aveva espressamente previsto che i tagli ai finanziamenti statali fossero disposti, per ragioni di contenimento della spesa pubblica riconducibili alla cosiddetta «*spending review*», inizialmente per il triennio 2015-2017, poi esteso anche all'anno 2018 con legge n. 232/2016.

3.3) Giova fin d'ora precisare che il motivo per cui il taglio lineare è stato temporalmente delimitato è da ascrivere alla necessità di porre ossequio al consolidato insegnamento di codesta ecc.ma Corte costituzionale per la quale, in tema di rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, «le singole misure di contenimento della spesa pubblica devono presentare il carattere della temporaneità» (Corte costituzionale, sentenza n. 103 del 2018).

Ne consegue che, in ossequio a tali autorevoli indicazioni, con decorrenza dall'1° gennaio 2019 e per tutte le annualità successive, queste risorse avrebbero dovuto essere integralmente ripristinate.

E, invece, con la legge di stabilità per il 2019 (legge n. 145/2018), all'art. 1, comma 921, è stato previsto che il fondo di solidarietà comunale venga determinato nell'esatto ammontare dell'anno precedente, come definito dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 marzo 2018, e quindi senza ripristinare le risorse «tagliate» solo temporaneamente dal citato art. 47, comma 8, decreto-legge n. 66/2014.

In particolare, l'art. 1, comma 921, legge n. 145/2018 ha stabilito che «il fondo di solidarietà comunale di cui all'art. 1, comma 380, lettera b), della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (...) è confermato per l'anno 2019 sulla base degli importi indicati per ciascun ente, negli allegati al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 7 marzo 2018 (...)».

3.4) La disposizione impugnata, contenuta nella legge di bilancio per il 2020, ben lungi dall'integrare completamente le risorse improvvidamente venute meno, ne prevede una lenta ricostituzione, in ragione della quale solo a partire dall'anno 2024, vale a dire ben dieci anni dopo l'applicazione del taglio, le amministrazioni locali potranno vedersi completamente ristorate della sottrazione delle risorse da esse subita.

3.5) Ciò posto, la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte si è ripetutamente espressa sulla necessaria delimitazione temporale dei cosiddetti tagli lineari agli enti locali, quale quello subito per effetto del decreto-legge n. 66/2014.

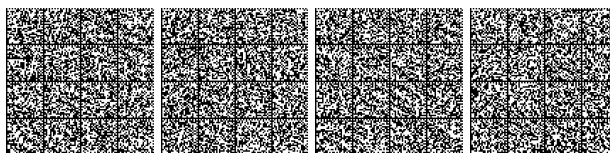
È così stato autorevolmente sancito che «norme statali che fissano limiti alla spesa delle regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla condizione, tra l'altro, che si limitino a prevedere un contenimento complessivo della spesa corrente dal carattere transitorio (*ex multis*, tra le più recenti, sentenze n. 154 del 2017, n. 65 del 2016, n. 218 e n. 189 del 2015; nello stesso senso, n. 44 del 2014, n. 236 e n. 229 del 2013, n. 217, n. 193 e n. 148 del 2012, n. 182 del 2011). Non è in discussione il potere del legislatore statale di programmare risparmi anche di lungo periodo relativi al complesso della spesa pubblica aggregata. E questa Corte ha, anzi, già chiarito che «una censura che lamenta il presunto carattere permanente dello specifico contributo non è provata dalla circostanza che essa si aggiunga agli effetti delle precedenti manovre di finanza pubblica» (sentenza n. 154 del 2017). Tuttavia, le singole misure di contenimento della spesa pubblica devono presentare il carattere della temporaneità, al fine di definire in modo appropriato, anche tenendo conto delle scansioni temporali dei cicli di bilancio e più in generale della situazione economica del Paese, «il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le regioni e gli enti locali, evitando la sostanziale estensione dell'ambito temporale di precedenti manovre che potrebbe sottrarre al confronto parlamentare la valutazione degli effetti complessivi e sistemici di queste ultime in un periodo più lungo» (sentenza n. 169 del 2017).

Questa Corte ritiene che venga appunto sottratta al trasparente confronto parlamentare la valutazione delle ricadute di lungo periodo di una manovra economica, tutte le volte in cui la relativa durata venga raddoppiata, attraverso la tecnica normativa dell'aggiunta progressiva di ulteriori annualità a quelle inizialmente previste.

Non è un caso, del resto, che già nella sentenza n. 141 del 2016, proprio con riferimento al contributo imposto dal primo periodo dell'art. 46, comma 6, del decreto-legge n. 66 del 2014, come convertito, questa Corte avesse segnalato che il costante «ricorso a tale tecnica normativa potrebbe, infatti, prestare al canone della transitorietà un ossequio solo formale, in assenza di plausibili e riconoscibili ragioni che impediscano in concreto al legislatore di ridefinire e rinnovare complessivamente, secondo le ordinarie scansioni temporali dei cicli di bilancio, il quadro delle relazioni finanziarie tra lo Stato, le regioni e gli enti locali, alla luce di mutamenti sopravvenuti nella situazione economica del Paese», ribadendo, nella successiva sentenza n. 154 del 2017 e sempre con riferimento al medesimo contributo, l'invito al legislatore ad evitare il ricorso a tale tecnica» (Corte costituzionale, sentenza n. 103 del 2018).

2.6) Ulteriori profili di incostituzionalità, a sommosso avviso di questa difesa, derivano dalle seguenti considerazioni.

Il fondo di solidarietà comunale, a dispetto del suo *nomen*, a seguito della riduzione, fino alla totale soppressione, del finanziamento ad opera dello Stato disposta con il decreto-legge n. 66/2014, ed ora, nonostante la sua molto parziale ricostituzione, non costituisce affatto uno strumento di perequazione a vantaggio e tutela degli enti locali; esso, al contrario, rappresenta uno strumento attraverso il quale sono di fatto sistematicamente sottratte ingenti risorse alle



amministrazioni locali per sopperire all'abdicazione dello Stato dai suoi obblighi di perequazione e di solidarietà nei confronti dei comuni con minori capacità fiscali.

Come già evidenziato, attraverso il fondo di solidarietà comunale, la capacità fiscale dei comuni, nel suo valore aggregato, pari a 26 miliardi circa, già insufficiente a raggiungere il costo dei fabbisogni (pari ad oltre 33 miliardi, come risulta dal sito OpenCivitas, al link <https://www.opencivitas.it/it/cerca-comuni>), è stata asservita al bilancio dello Stato, in spregio del principio di autonomia tributaria, scolpito nella riforma del titolo V della Costituzione, realizzata con la legge costituzionale n. 3/2001.

L'art. 119 della Costituzione, al comma 3, stabilisce che «la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante»; il successivo comma 4, inoltre, precisa che «le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite».

Per ragioni di sintesi espositiva e per non tediare ulteriormente codesta ecc.ma Corte, non si ripetono le precedenti considerazioni, peraltro suffragate da autorevoli organismi quali la Corte dei conti e gli uffici studi della Camera dei deputati, inerenti al fatto di come la disciplina del fondo di solidarietà comunale, sopravvenuta nel 2012, abbia profondamente stravolto il dettato costituzionale improntato al canone dell'autonomia ed i principi contenuti nella legge delega sul federalismo fiscale nella materia dei fondi perequativi.

2.7) Tale conclusione, invero, non muta per effetto della ricostituzione progressiva delle risorse statali che appaiono largamente insufficienti, pure nella loro modulazione tra gli anni 2020 e 2024, per ripristinare un sistema di perequazione verticale, quale è quello delineato dal nostro sistema costituzionale.

Si consideri, a questo riguardo, che, ai sensi dell'art. 1, comma 380-ter, lettera a), legge n. 228/2012, l'ammontare complessivo del fondo di solidarietà comunale per la parte non compensativa dei minori gettiti derivanti da disposizioni agevolative dello Stato ammonta a 2.768,8 milioni di euro prelevati ai comuni da una quota dell'imposta municipale propria. Il concorso dello Stato, per converso, ammonta per l'anno 2020 a soli 100 milioni, che diventeranno 564 milioni nel 2024, sempreché frattanto non intervengano modifiche di tipo recessivo.

2.8) Questi numeri attestano in modo evidente che il sistema di perequazione delle capacità fiscali dei comuni vigente nel nostro Paese, nonostante gli ultimi interventi dello Stato, resta di natura saldamente orizzontale.

Tuttavia, come già evidenziato, la necessaria natura «verticale» dei meccanismi perequativi previsti dalla Costituzione è stata a più riprese ribadita da codesta Corte, la quale ha affermato che l'art. 119 della Costituzione e le relative norme attuative «sono esplicite nello stabilire che gli interventi perequativi e solidali devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni e che tali risorse devono provenire dallo Stato».

Da ciò, secondo la Corte, deriva «l'implicito riconoscimento del principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti alla perequazione regionale, che caratterizza la scelta legislativa di perequazione verticale effettuata in sede di riforma del titolo V della Costituzione mediante la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3» (Corte costituzionale, sentenza n. 176 del 2012; sentenza n. 46 del 2013).

Ed ancora, con specifico riferimento all'art. 119, comma 3, della Costituzione, codesta Corte ha ribadito che «la nostra Carta costituzionale contempla un sistema perequativo di tipo verticale che prevede l'intervento diretto a carico del bilancio dello Stato» (Corte costituzionale, sentenza n. 61 del 2018).

2.9) Alla luce di quanto precede è possibile concludere che:

a) la Costituzione prevede unicamente strumenti perequativi di natura verticale, che si estrinsecano in un trasferimento da parte dello Stato in favore delle autonomie locali di risorse aggiuntive rispetto a quelle da questi reperite per l'esercizio delle normali funzioni, così palesandosi il vero e proprio cortocircuito logico di un sistema che, dissimulando con la perequazione una vistosa operazione di riduzione di risorse ai comuni, sottrae di fatto denaro agli enti locali, senza porre alcuna attenzione alla clausola di salvaguardia dell'art. 119, comma 4, della Costituzione, con riferimento alla garanzia dell'integrale assolvimento delle funzioni loro attribuite;

b) gli strumenti perequativi individuati dalla Costituzione sono tassativi, con la conseguenza che gli interventi volti a compensare la minore capacità fiscale dei territori più svantaggiati può avvenire «solo attraverso quei moduli legislativi e procedurali non collidenti con il dettato dell'art. 119 della Costituzione» (Corte costituzionale, sentenza n. 176 del 2012).

Ne consegue che la disciplina del fondo di solidarietà comunale, nella misura in cui prevede un meccanismo perequativo di natura sostanzialmente orizzontale, che resta tale anche in prospettiva futura, dove la contribuzione dei comuni è largamente eccedente quella, minima, dello Stato, è palesemente incostituzionale per violazione degli articoli 5 e 119, commi 1, 3 e 4, della Costituzione.



2.10) D'altra parte, il fatto che gli interventi legislativi descritti abbiano trasformato il fondo di solidarietà comunale, attribuendogli una natura di fatto «orizzontale», è confermato dal già citato documento datato 7 marzo 2018 redatto dal servizio Studi della Camera dei deputati, nel quale si precisa testualmente che «va, in ultima analisi, sottolineato che la struttura attuale del fondo di solidarietà comunale è prevalentemente orizzontale, essendo alimentato esclusivamente dai comuni attraverso il gettito dell'imposta municipale propria, e non anche dalla fiscalità generale, come invece richiesto dalla legge n. 42 del 2009 in riferimento al fondo perequativo per le funzioni fondamentali. Tuttavia tale situazione dipende dal fatto che la componente verticale, finanziata dallo Stato, di fatto è stata annullata dai tagli delle risorse del Fondo, derivanti dalle misure di concorso alla finanza pubblica previste per i comuni sulla base dei principi del coordinamento della finanza pubblica, in relazione alle misure di contenimento della spesa introdotte dal legislatore a partire dall'anno 2010 ad oggi (art. 16 del decreto-legge n. 95 del 2012, art. 47 del decreto-legge n. 66 del 2014 e art. 1, comma 435, della legge n. 190 del 2014), cosa che comporta che i trasferimenti complessivi (al netto delle compensazioni dei tributi soppressi) risultino negativi, ossia il comparto dei comuni trasferisce risorse allo Stato».

L'esatto contrario della volontà del legislatore costituzionale e di quanto a più riprese ribadito da questa ecc.ma Corte in ordine alla natura necessariamente della perequazione e alla tipicità degli strumenti perequativi.

2.11) In conclusione, la disposizione impugnata appare incostituzionale, posto che: *i)* perpetua per una durata più che doppia rispetto a quella iniziale il taglio lineare disposto con il decreto-legge n. 66/2014, in spregio alle disposizioni costituzionali di cui in rubrica; *ii)* prevede un innesto di risorse statali nel fondo di solidarietà comunale del tutto insufficiente, largamente inferiore alla contribuzione comunale, affinché si possa predicare la natura verticale della perequazione.

Si formula auspicio, pertanto, affinché codesta ecc.ma Corte possa cogliere l'opportunità della presente impugnativa anche al fine di impartire al legislatore indicazioni utili per riportare il sistema della finanza locale al rispetto dei principi costituzionali in materia.

2.12) Per tali ragioni, Regione Liguria ricorre, su espressa richiesta del Consiglio delle autonomie locali, a codesta ecc.ma Corte costituzionale per ottenere l'annullamento l'art. 1, comma 849, legge n. 160/2019, per contrasto con gli articoli 5 e 119, commi 1, 3 e 4, della Costituzione, nella parte in cui, anziché ricostituire, a partire dall'anno 2020, il fondo di solidarietà comunale nella misura di euro 563,4 milioni, sottratta per effetto dell'art. 47, comma 8, decreto-legge n. 66/2014, stabilisce un meccanismo di ricomposizione progressiva che, allo stato, ne consentirà il pieno reintegro solo nell'anno 2024.

P.Q.M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare costituzionalmente illegittime, ai sensi dell'art. 136, della Costituzione, le seguenti disposizioni:

art. 1, comma 554, legge n. 160/2019, per contrasto con gli articoli 5, 119, commi 1 e 4, della Costituzione, nella parte in cui, per gli anni dal 2020 al 2022, in combinato disposto con l'art. 1, comma 892, legge n. 145/2018, consolida il contributo riconosciuto ai comuni per il ristoro del gettito non più acquisibile a seguito dell'introduzione della TASI di cui al comma 639, dell'art. 1, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, nella misura complessiva di euro 300 milioni, anziché nella misura di euro 625 milioni, assunta nel decreto ministeriale 6 novembre 2014, ovvero in altra misura comunque ritenuta congrua al fine di reintegrare i comuni dei minori introiti effettivamente generati per effetto dell'introduzione della TASI;

art. 57, comma 1, decreto-legge n. 124/2019, convertito con legge n. 157/2019, per contrasto con gli articoli 5 e 119, commi 1, 3 e 4, della Costituzione, nella parte in cui prevede che «la quota di cui al periodo precedente è incrementata del 5 per cento annuo dall'anno 2020, sino a raggiungere il valore del 100 per cento a decorrere dall'anno 2030»;

art. 1, comma 849, legge n. 160/2019, per contrasto con gli articoli 5 e 119, commi 1, 3 e 4, della Costituzione, nella parte in cui, anziché reintegrare completamente, a partire dall'anno 2020, il fondo di solidarietà comunale nella misura di euro 563,4 milioni, sottratta dall'art. 47, comma 8, decreto-legge n. 66/2014, prevede una somma di euro 100 milioni a ristoro parziale per la medesima causale.

Con la massima osservanza.

Genova-Roma, 22 febbraio 2020

Avv. PICIOCCHI

20C00070



N. 25

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 febbraio 2020
(della Regione autonoma Valle d'Aosta)

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2020 - Termini e condizioni per l'utilizzo delle graduatorie dei concorsi pubblici approvate nell'anno 2011, negli anni dal 2012 al 2017, e negli anni dal 2018 al 2019.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2020 - Modifica del termine di validità delle graduatorie per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche - Individuazione del termine in due anni decorrenti dalla data di approvazione.

Bilancio e contabilità pubblica - Legge di bilancio 2020 - Limiti di spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale - Ambito di applicazione.

– Legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), art. 1, commi 147, 149 e 269.

Ricorso *ex art.* 127 Cost. della Regione autonoma Valle d'Aosta, con sede in Aosta, Piazza Deffeyes n. 1, c.f. 80002270074 - P.iva 00368440079, in persona del Presidente e legale rappresentante *pro tempore*, Renzo Testolin, rappresentata e difesa nel presente in virtù della deliberazione della Giunta regionale n. 54 del 7 febbraio 2020, nonché in forza di procura in calce, dal prof. avv. Francesco Saverio Marini del foro di Roma (MRNFNC73D28H501U; Pec: francescosaveriomarini@ordineavvocatiroma.org; n. fax 06.36001570), ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Roma, via di Villa Sacchetti, 9, ricorrente;

Contro Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, con sede in Roma (00187), Palazzo Chigi, Piazza Colonna, 370, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma (00186), via dei Portoghesi, 12, è domiciliata *ex lege*, resistente;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022», pubblicata sul S.O. n. 45 alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 30 dicembre 2019, n. 304, limitatamente all'art. 1, commi 147, 149 e 269 di tale atto normativo, nella parte in cui si applicano alla Regione autonoma Valle d'Aosta.

FATTO

1. Nella *Gazzetta Ufficiale* n. 304 del 30 dicembre 2019, S.O. n. 45, è stata pubblicata la legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022».

2. L'art. 1 della citata legge contiene alcune norme inerenti alle graduatorie concorsuali per il reclutamento del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni, nonché norme riguardanti limiti di spesa per gli enti del Servizio sanitario nazionale.

3. In particolare:

il comma 147 dell'art. 1 prevede:

«Le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono utilizzare le graduatorie dei concorsi pubblici, fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali, nel rispetto dei seguenti limiti:

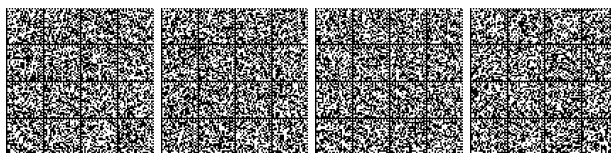
a) le graduatorie approvate nell'anno 2011 sono utili abili fino al 30 marzo 2020 previa frequenza obbligatoria, da parte dei soggetti inseriti nelle graduatorie, di corsi di formazione e aggiornamento organizzati da ciascuna amministrazione, nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità ed economicità e utilizzando le risorse disponibili a legislazione vigente, e previo superamento di un apposito esame colloquio diretto a verificarne la perdurante idoneità;

b) le graduatorie approvate negli anni dal 2012 al 2017 sono utilizzabili fino al 30 settembre 2020;

c) le graduatorie approvate negli anni 2018 e 2019 sono utilizzabili entro tre anni dalla loro approvazione.».

il comma 149 dell'art. 1 prevede:

«All'art. 35, comma 5-ter, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, le parole: “tre anni dalla data di pubblicazione” sono sostituite dalle seguenti: “due anni dalla data di approvazione”.».



Per effetto della modifica in esame, l'art. 35, comma 5-ter, del decreto legislativo n. 165 del 2001 e successive modificazioni ed integrazioni, stabilisce quanto segue:

«Le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche rimangono vigenti per un termine di due anni dalla data di approvazione. Sono fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali.[...]».

il comma 269 dell'art. 1 prevede:

«All'art. 11 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2019, n. 60, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1 le parole: “delle regioni, nell'ambito del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard ad concorre lo Stato e ferma restando la compatibilità finanziaria, sulla base degli indirizzi regionali” sono sostituite dalle seguenti: “di ciascuna regione e Provincia autonoma di Trento e di Bolzano, nell'ambito del livello del finanziamento del fabbisogno nazionale standard cui concorre lo Stato e ferma restando la compatibilità finanziaria, sulla base degli indirizzi definiti da ciascuna regione e provincia autonoma di Trento e di Bolzano»;

b) al comma 3, dopo le parole: “Le regioni” sono inserite le seguenti: “e le provincie autonome di Trento e di Bolzano”;

c) al comma 4, dopo le parole: “Le regioni” sono inserite le seguenti: “e le provincie autonome di Trento e di Bolzano”;

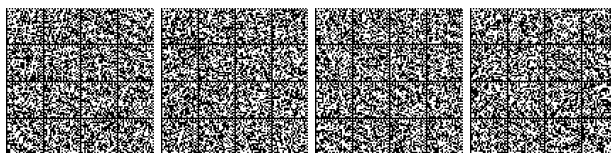
d) il comma 4-bis è abrogato.».

Per effetto della modifica normativa in esame, e per quanto qui interessa, l'art. 11 del decreto-legge n. 35 del 2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 60 del 2019 e successive modificazioni ed integrazioni, così recita:

«1. A decorrere dal 2019, la spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale di ciascuna regione e provincia autonoma di Trento e di Bolzano, nell'ambito del livello del finanziamento del fabbisogno nazionale standard cui concorre lo Stato e ferma restando la compatibilità finanziaria, sulla base degli indirizzi definiti da ciascuna regione e provincia autonoma di Trento e di Bolzano e in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale, non può superare il valore della spesa sostenuta nell'anno 2018, come certificata dal Tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'art. 12 dell'Intesa 23 marzo 2005 sancita in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, o, se superiore, il valore della spesa prevista dall'art. 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191. I predetti valori sono incrementati annualmente, a livello regionale, di un importo pari al 5 per cento dell'incremento del Fondo sanitario regionale rispetto all'esercizio precedente. Nel triennio 2019-2021 la predetta percentuale è pari al 10 per cento per ciascun anno. Per il medesimo triennio, qualora nella singola Regione emergano oggettivi ulteriori fabbisogni di personale rispetto alle facoltà assunzionali consentite dal presente articolo, valutati congiuntamente dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti e dal Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza, può essere concessa alla medesima Regione un'ulteriore variazione del 5 per cento dell'incremento del Fondo sanitario regionale rispetto all'anno precedente, fermo restando il rispetto dell'equilibrio economico e finanziario del Servizio sanitario regionale. Tale importo include le risorse per il trattamento accessorio del personale, il cui limite, definito dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018. Dall'anno 2021, i predetti incrementi di spesa sono subordinati all'adozione di una metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale degli enti del Servizio sanitario nazionale, in coerenza con quanto stabilito dal decreto ministeriale 2 aprile 2015, n. 70, e con l'art. 1, comma 516, lettera c), della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

2. Ai fini del comma 1, la spesa è considerata, al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni e dell'imposta regionale sulle attività produttive, per il personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, a tempo determinato, di collaborazione coordinata e continuativa e di personale che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni. La predetta spesa è considerata al netto degli oneri derivanti dai rinnovi dei contratti collettivi nazionali di lavoro successivi all'anno 2004, per personale a carico di finanziamenti comunitari o privati e relativi alle assunzioni a tempo determinato e ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa per l'attuazione di progetti di ricerca finanziati ai sensi dell'art. 12-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.

3. Le regioni e le provincie autonome di Trento e di Bolzano previo accordo da definirsi con il Ministero della salute ed il Ministero dell'economia e delle finanze, possano ulteriormente incrementare i limiti di spesa di cui al comma 1, di un ammontare non superiore alla riduzione strutturale della spesa già sostenuta per servizi sanitari esternalizzati prima dell'entrata in vigore del presente decreto.



4. Le disposizioni di cui all'art. 2, comma 73, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, si applicano con riferimento a quanto previsto dal presente articolo. Le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano indirizzano e coordinano la spesa dei propri enti del servizio sanitario in conformità a quanto è previsto dal comma 1».

Si specifica che il comma 4-*bis* dell'art. 11, abrogato dall'art. 1, comma 269 della legge n. 160 del 2019, stabiliva che «Le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 non si applicano alle regioni e alle province autonome che provvedono al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul loro territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato.».

4. Le disposizioni in esame, nella parte in cui si applicano anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta, violano numerosi profili competenziali costituzionalmente attribuiti alla medesima, come pure i principi di ragionevolezza e leale collaborazione, sicché se ne impone la dichiarazione di incostituzionalità sotto i seguenti profili in

DIRITTO

In limine. *Contenuto delle disposizioni impugnate e relativa applicabilità alla Regione autonoma Valle d'Aosta.*

1. Prima di scendere nel merito dei motivi di incostituzionalità delle norme impugnate, è bene sottolineare come la relativa applicabilità alla Regione autonoma Valle d'Aosta appare incerta, ma non implausibile.

2. Quanto al comma 147 dell'art. 1, esso introduce alcune previsioni di proroga della validità temporale delle graduatorie in essere nelle pubbliche amministrazioni, approvate dal 1° gennaio 2011, differenziata «per scaglioni» in ragione del termine di approvazione finale, condizionando il reclutamento, per quelle più risalenti (cioè quelle approvate nell'anno 2011), a ulteriori adempimenti procedurali (quali la frequenza di corsi di aggiornamento e formazione e il superamento di apposito esame-colloquio). La norma in esame fa espressamente salvi i soli «periodi di vigenza inferiori stabiliti da leggi regionali».

Il comma 149 dell'art. 1, dal canto suo, modifica il decreto legislativo n. 165 del 2011 e s.m.i., nella parte in cui individua il termine di validità delle graduatorie per il reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni (art. 35, comma 5-*ter*), riducendolo da tre anni a due anni dalla data di relativa approvazione.

Anche il comma 5-*ter* dell'art. 35 del testo unico sul pubblico impiego fa salvi i soli «periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali».

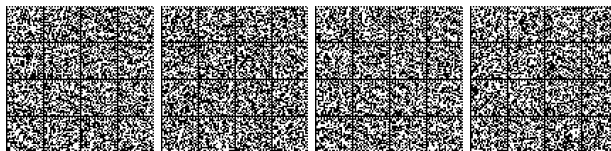
Ora, è vero che l'art. 1, comma 3, del decreto legislativo n. 165 del 2001 non prevede la diretta applicabilità delle disposizioni del testo unico alle Regioni autonome, limitandosi a stabilire che «I principi desumibili dall'art. 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, e successive modificazioni, e dall'art. 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni e integrazioni, costituiscono altresì, per le Regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica». Come pure è vero che il citato art. 2, della legge n. 421 del 1992, stabilisce espressamente, al terzo comma, che: «Restano salve per la Valle d'Aosta le competenze statutarie in materia, le norme di attuazione e la disciplina sul bilinguismo. [...]».

Al contempo, però, le disposizioni contestate si riferiscono, indistintamente, alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, elenco in cui rientrano anche «le Regioni» e «le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale», e recano esplicito riferimento a «leggi regionali» che prevedano periodi di vigenza inferiori delle graduatorie di accesso all'impiego pubblico.

Da ciò potrebbe essere desunta la volontà — indebita — del legislatore statale di applicare tali disposizioni anche alla Regione odierna ricorrente.

3. Per quanto riguarda, ancora, il comma 269 dell'art. 1, esso modifica l'art. 11 del decreto-legge n. 35 del 2019 e s.m.i., che reca norme in materia di spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale, estendendone l'applicazione integrale e diretta anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome.

La norma non dovrebbe applicarsi direttamente alla Regione autonoma Valle d'Aosta, considerato che: *i)* la Regione finanzia autonomamente il Servizio Sanitario regionale, dunque il legislatore statale non ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario in materia, tanto più che il comma 1 del citato art. 11 fa riferimento al «livello del finanziamento del fabbisogno nazionale standard cui concorre lo Stato» quale perimetro dei vincoli alla spesa per il personale del SSN; *ii)* l'art. 15-*bis* del medesimo decreto-legge n. 35 del 2019, inserito dalla legge di conversione n. 60 del 2019 e rubricato «Clausola di salvaguardia», stabilisce che «Le disposizioni del presente decreto si applicano alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3». Tuttavia,



il comma 269 dell'art. 1, legge n. 160 del 2019, ha modificato l'art. 11 del decreto-legge n. 35 del 2019, ai commi 1, 2 e 4, al solo fine di esplicitarne l'applicazione anche alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome. Inoltre esso ha abrogato il comma 4-bis del medesimo art. 11, che prevedeva appunto l'esclusione dell'applicabilità dei limiti alla spesa previsti dai precedenti commi 1-4 alle Regioni e alle Province autonome che — come la Valle d'Aosta — provvedono al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul loro territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato.

Dal che potrebbe desumersi l'indebita volontà del legislatore statale di applicare direttamente i limiti e vincoli alla spesa per il personale degli enti del SSN, di cui all'art. 11 del decreto-legge n. 35 del 2019, anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta.

4. Stante quanto precede si impone, in via cautelativa, l'impugnazione delle norme sopra richiamate, nella parte in cui fossero ritenute applicabili anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta.

Secondo pacifica giurisprudenza di questa Corte, del resto, nel giudizio in via principale possono trovare ingresso anche questioni promosse in via cautelativa ed ipotetica, sulla base di interpretazioni prospettate soltanto come possibili, purché non implausibili e comunque ragionevolmente collegabili alle disposizioni impugnate (sentenze n. 154 del 2017, n. 189, n. 159, n. 156 e n. 3 del 2016).

I. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 147, della legge n. 160 del 2019.

Il comma 147 dell'art. 1, legge n. 160 del 2019, reca norme in materia di proroga dei termini delle graduatorie di concorso per l'accesso alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, in essere alla data di entrata in vigore della legge, differenziandone la perdurante validità sulla base di alcuni scaglioni. Precisamente:

le graduatorie approvate nell'anno 2011 sono prorogate al 30 marzo 2020, e la relativa utilizzabilità è subordinata alla frequenza obbligatoria di corsi di formazione e aggiornamento organizzati dall'amministrazione, nonché al superamento di un esame-colloquio diretto a verificarne la perdurante idoneità;

le graduatorie approvate dal 2012 al 2017 sono prorogate e utilizzabili fino al 30 settembre 2020;

le graduatorie approvate negli anni 2018 e 2019 sono utilizzabili entro tre anni dalla relativa approvazione.

Giova precisare, in proposito, che la norma in esame incide sul quadro normativo vigente in Regione Autonoma Valle d'Aosta, come disciplinato dalla legge regionale n. 22 del 2010 (Nuova disciplina dell'organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti del comparto unico della Valle d'Aosta. Abrogazione della legge regionale 23 ottobre 1995, n. 45, e di altre leggi in materia di personale) e dalla legge regionale n. 19 del 2019 (Riconoscimento dei debiti fuori bilancio della Regione e proroga di termini).

In particolare:

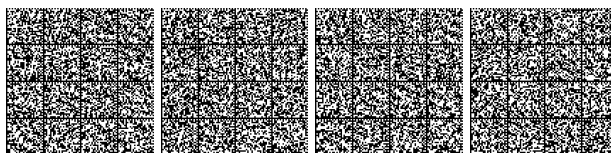
i) l'art. 41, comma 6, della legge regionale n. 22 del 2010 stabilisce un termine di validità delle graduatorie di concorso per l'assunzione negli enti del comparto unico regionale pari a tre anni, prorogabili ai fini dell'eventuale scorrimento;

ii) l'art. 2 della legge regionale n. 19 del 2019 ha prorogato al 31 dicembre 2020 la validità delle graduatorie degli enti del comparto unico regionale di cui all'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 22 del 2010, esitate da procedure bandite entro il 31 dicembre 2018, senza alcuna condizione quanto alla relativa utilizzabilità.

Tanto premesso, nei motivi a seguire si illustreranno i motivi di incostituzionalità della norma in esame, laddove ritenuta applicabile alla Regione Valle d'Aosta.

A) *Violazione dell'art. 2, comma 1, lettere a) e b), dell'art. 3, lettere l) e f), e dell'art. 4 dello Statuto speciale Valdostano (l. cost. n. 4 del 1948), nonché dell'art. 117, commi 3 e 4 Cost., in combinato disposto con l'art. 10, legge cost. n. 3 del 2001.*

1. L'art. 1, comma 147, della legge n. 160 del 2019 — nella parte in cui fosse ritenuto applicabile alla Regione ricorrente, ai suoi enti locali e agli enti a essi strumentali, all'AUSL Valle d'Aosta e agli enti del servizio sanitario regionale — é incostituzionale in quanto invasivo della competenza normativa primaria attribuita alla ricorrente dall'art. 2, lettera a) e b), dello Statuto speciale valdostano (legge cost. n. 4 del 1948), nelle materie «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico e economico del personale» e «ordinamento degli enti locali» e delle competenze amministrative su tali materie attribuite dall'art. 4 dello Statuto stesso. Sussiste altresì l'indebita invasione della competenza residuale di cui all'art. 117, comma 4, Cost., spettante anche alla Regione ricorrente in forza della clausola di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali» più volte riconosciuta da questa Corte per l'accesso all'impiego pubblico regionale.



Nel perimetro di queste materie rientra la potestà esclusiva della Regione di disciplinare le modalità di accesso al lavoro pubblico all'interno del comparto unico regionale, come pure il reclutamento del personale medico, tecnico-professionale e infermieristico presso l'ASL Valle d'Aosta e gli enti del S.S.R. Vi rientra, in particolare per che qui rileva la definizione di criteri termini e limiti di utilizzabilità delle graduatorie di concorso; ambito che, come visto, risulta peraltro già compiutamente disciplinato dalla legislazione regionale, appunto nell'esercizio delle predette potestà legislative statutariamente sancite.

2. La giurisprudenza di questa Corte è costante e consolidata nell'affermare che, per quanto riguarda la competenza legislativa a disciplinare l'impiego pubblico regionale, ivi compreso quello relativo al personale degli enti del servizio sanitario regionale, «i profili pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale rientrano nell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, e quindi appartengono alla competenza legislativa residuale della Regione», di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 149 del 2012, n. 63 del 2012, n. 191 del 2017).

Per quanto qui rileva, rientra nell'ambito di questa competenza, ancora secondo univoca giurisprudenza costituzionale, «la regolamentazione delle graduatorie di procedure selettive pubbliche» (sentenza n. 241 del 2018).

Più in generale, questa Corte ha affermato il principio per cui la disciplina dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego, in cui rientra quella relativa all'utilizzabilità delle relative graduatorie, «per i suoi contenuti marcatamente pubblicistici e la sua intima correlazione con l'attuazione dei principi sanciti dagli articoli 51 e 97 Cost. [...] è invero sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato» (Corte cost., sentenza n. 380 del 2004). La regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale, infatti, «spiega la sua efficacia nella fase anteriore all'instaurati del contratto di lavoro e incide in modo diretto sul comportamento delle amministrazioni nell'organizzazione delle proprie risorse umane e solo in via riflessa ed eventualmente sulle posizioni soggettive» (Corte cost., sentenza n. 235 del 2010). La competenza statale in materia di ordinamento civile è invece limitata ai soli «interventi legislativi che [...] dettano misure relative a rapporti lavorativi già in essere» (*ex multis* Corte costituzionale, sentenze numeri 32 del 2017, 251 e 186 del 2016, 180 del 2015).

Non vi è dubbio che la disposizione impugnata non riguarda né incide su rapporti lavorativi già in essere, ma spiega la propria efficacia nella fase se anteriore all'instaurazione del rapporto di lavoro, vale a dire in quella inerente all'utilizzo delle graduatorie di concorso, così impingendo direttamente sulle prerogative regionali di reclutamento e organizzazione delle proprie risorse umane.

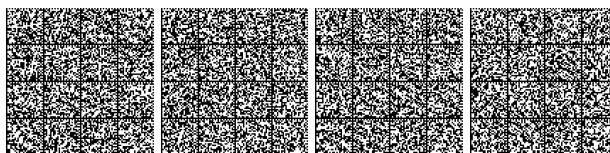
3. Tutti questi principi sono stati recentemente confermati da questa Corte, proprio con riferimento alla Regione ricorrente, con la già citata sentenza n. 241 del 2018, che pronunciandosi sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, della legge della Regione Valle d'Aosta 22 dicembre 2017, n. 23, di proroga delle graduatorie della AUSL della Valle d'Aosta al 31 dicembre 2019, sollevata dal Governo per pretesa violazione degli articoli 2 e 3 della legge costituzionale n. 4 del 1948 e degli articoli 3, 97 e 117, comma secondo, lettera l), e comma terzo, della Costituzione, ha dichiarato non fondate le questioni, riconoscendo, appunto, la competenza esclusiva regionale in materia *ex art.* 117, comma 4, Cost. e art. 10, 1. cost. n. 3 del 2001.

Competenza esclusiva che è stata esplicitata anche con riferimento all'accesso all'impiego pubblico presso l'ASL Valle d'Aosta e gli enti del S.S.R, tanto più che la spesa per il personale del settore sanitario nel territorio valdostano è integralmente finanziata Regione Valle d'Aosta, senza oneri a carico del bilancio statale.

I principi in esame sono stati ulteriormente ribaditi con la recente sentenza di questa Corte n. 5 del 2020.

Anche in questo caso, è stata ritenuta non fondata la questione di legittimità costituzionale di una norma di legge di una regione a statuto ordinario, recante proroga di alcune graduatorie pubbliche regionali, impugnata dal Governo per pretesa violazione della competenza statale in materia di ordinamento civile. In quella sede è stato ribadito che «la disciplina dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego, “per i suoi contenuti marcatamente pubblicistici e la sua intima connessione con l'attuazione dei principi sanciti dagli articoli 51 e 97 Cost. [...] è invero sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato” (sentenza n. 380 del 2004)», e che «[l]a regolamentazione delle graduatorie di procedure selettive pubbliche rientra nella disciplina dell'accesso al pubblico impiego», in quanto le graduatorie «costituiscono il provvedimento amministrativo conclusivo delle procedure selettive pubbliche», con cui «l'amministrazione esaurisce l'ambito proprio del procedimento amministrativo e dell'esercizio dell'attività autoritativa». Con la conseguenza che la disciplina dei termini di validità delle graduatorie per l'accesso all'impiego pubblico regionale è attratta alla competenza residuale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali», ed è quindi estranea alla sfera di competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento civile.

4. Si specifica, infine, che per quanto riguarda la validità e l'utilizzabilità delle graduatorie per l'assunzione presso l'AUSL Valle d'Aosta e gli enti del servizio sanitario regionale, la disposizione impugnata viola anche la competenza



integrativa nelle materie «finanze regionali e comunali» e «igiene e sanità», di cui all'art. 3, lettere *f*) ed *l*) dello Statuto di autonomia, nonché, in forza della clausola di maggior favore di cui all'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, nelle materie di competenza concorrente «coordinamento della finanza pubblica» e «tutela della salute» ex art. 117, comma 3, Cost. E del resto, con specifico riferimento al personale medico sanitario, in Regione Valle d'Aosta la relativa spesa è interamente finanziata dalla ricorrente, senza oneri a carico del bilancio statale. Ai sensi dell'art. 34, comma 3, terzo periodo, della legge n. 724 del 1994, infatti, «la Regione Valle d'Aosta e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, utilizzando prioritariamente le entrate derivanti dai contributi sanitari ad esse attribuiti dall'art. 11, comma 9, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni e integrazioni, e, ad integrazione, le risorse dei propri bilanci».

5. Ne consegue che la disciplina in esame non può nemmeno essere applicata alla Regione ricorrente a titolo di principio generale di coordinamento della finanza pubblica, dal momento che, laddove il legislatore statale non concorre al finanziamento di un determinato aggregato di spesa, non ha nemmeno titolo per dettare norme di coordinamento finanziario in materia (*cf.* la più volte richiamata Corte costituzionale, sent. n. 241 del 2018).

5. Si chiede quindi la declaratoria di incostituzionalità della disposizione impugnata, nella parte in cui si applica alla Regione Valle d'Aosta, sotto questo primo assorbente profilo.

B) *Violazione dei principi di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost., nonché dei principi di ragionevolezza e proporzionalità ex articoli 3 e 97 Cost., anche in relazione all'art. 117, commi secondo, terzo e quarto, Cost. (in combinato disposto con l'art. 10, legge cost. n. 3 del 2001), e agli articoli 2, lettere a) e b), 3, lettera l), e 4 della legge cost. n. 4 del 1948.*

1. Anche nella denegata ipotesi in cui volesse rinvenirsi un titolo competenziale statale a copertura della gravata disposizione, essa si confermerebbe comunque illegittima, in primo luogo, per violazione del principio di leale collaborazione ex articoli 5 e 120 Cost.

L'inestricabile intreccio con materie di competenza regionale, peraltro di tipo esclusivo/residuale, comporta infatti il dovere del legislatore statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle regioni, a difesa delle loro competenze, al fine di contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle stesse con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie (Corte cost., sentt. nn. 65 del 2016, 88 del 2014 e 139 del 2012).

La giurisprudenza costituzionale ha sempre più valorizzato la leale collaborazione quale principio guida nell'evenienza, che qui sarebbe chiaramente ricorrente anche a ipotizzare un titolo competenziale statale, di uno stretto intreccio fra materie e competenze, e ha ravvisato nell'intesa la soluzione che meglio incarna la collaborazione (di recente, Corte costituzionale, sentt. nn. 1 e 21 del 2016).

Questa ecc.ma Corte ha individuato nel sistema delle conferenze «il principale strumento che consente alle regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale» (Corte cost., sentenza n. 401 del 2007) e «una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione» (Corte cost., sentenza n. 31 del 2006), sicché l'intesa in sede di Conferenza unificata è stata ritenuta lo strumento più idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie (*ex plurimis*, Corte costituzionale, sentt. nn. 88 del 2014, 297 e 163 del 2012), «qualora non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo» (Corte cost., sentenza n. 1 del 2016). Circostanza, quest'ultima, di cui peraltro si dubita in ragione di quanto eccepito sub A.

Con particolare riferimento agli aspetti pubblicistico-organizzativi dell'impiego pubblico regionale, che afferiscono alla competenza residuale delle regioni (fra le tante, Corte costituzionale, sentenza n. 149 del 2012), si è chiarito che, se anche il legislatore statale può intervenire, la relativa competenza è limitata alla fissazione di principi generali a garanzia del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione (Corte cost., sentenza n. 105 del 2013), e in ogni caso deve muoversi nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile anche in questa ipotesi a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (*ex plurimis* Corte costituzionale, sentenze numeri 251, 26 e 1 del 2016, 140 del 2015, 44 del 2014, 237 del 2009, 168 e 50 del 2008).

2. In senso diametralmente difforme dai richiamati principi, il legislatore statale ha adottato la disposizione impugnata senza prevedere alcuno strumento partecipativo delle regioni, né nella forma dell'intesa né in altro tipo di forma collaborativa, e ciò sebbene la disciplina contestata incida su titoli competenziali esclusivi della Regione ricorrente.

Il difetto di concertazione è mancato tanto a monte, in sede di adozione della disposizione impugnata, quanto a valle, non essendo stati predisposti adeguati modelli concertativi per l'attuazione delle stesse. Tanto più che la natura di massimo dettaglio della citata disposizione impedisce comunque indipendentemente dall'omessa previsione dell'intesa nel testo della medesima, che qualsiasi meccanismo collaborativo possa essere posto in essere in sede applicativa.



In altri termini, è la stessa scelta legislativa di introdurre una previsione di natura auto applicativa a viziare in nuce la disposizione impugnata per violazione dei principi di leale collaborazione.

3. Né si può sostenere che la natura di (mero) principio generale discenderebbe dal fatto che la norma impugnata rimette alle leggi regionali la facoltà di dettare «periodi più brevi» di validità e utilizzabilità delle graduatorie: i principi generali, e ancora di più le norme di grande riforma, infatti, sono tali se accordano alle autonomie un adeguato spazio di manovra, che non può essere «unidirezionale» (nel nostro caso, a ribasso), giacché in questo senso si tratterebbe, come infatti si tratta, di norme di dettaglio. E come detto, trattandosi di norma di dettaglio incidente su un ambito materiale che è attratto a competenze esclusive/residuali della Regione ricorrente, risulta confermata — in ogni caso — la sua incostituzionalità quanto meno sotto il profilo dell'elusione dei principi di leale collaborazione.

4. Sotto un ulteriore, concorrente profilo, e anche a ritenere che la norma impugnata sia stata legittimamente adottata quale principio generale nella materia del pubblico impiego, essa appare comunque lesiva dei principi di ragionevolezza, economicità e buon andamento *ex* articoli 3 e 97 Cost., con conseguente incidenza e menomazione delle attribuzioni regionali statutariamente attribuite dall'art. 2, lettere *a*) e *b*), 3, lettera *l*), e 4 dello Statuto di autonomia, nonché dall'art. 117, commi 3 e 4, Cost., in combinato disposto con l'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001.

Come anticipato, la proroga della validità temporale delle graduatorie in essere nelle pubbliche amministrazioni, differenziata in ragione del termine di approvazione e per di più condizionata, per l'utilizzo a scorrimento di quelle più risalenti, all'esperimento di corsi di aggiornamento e formazione e a un giudizio di «perdurante idoneità», impatta sulla vigente legislazione regionale, che, da ultimo, ha stabilito la proroga senza condizioni e senza differenziazioni temporali al 31 dicembre 2020 delle graduatorie in scadenza al 31 dicembre 2019 per il compatto unico (*cf.* 2 della l.r. n. 19 del 2019).

Ne discende, sotto il profilo dell'elusione dei principi di ragionevolezza, economicità e buon andamento, che per effetto della disposizione impugnata si determina:

i) una proliferazione di concorsi da bandire con decorrenze differenziate a seconda dello scaglionamento dei termini di utilizzabilità stabilito dal legislatore statale (30 marzo 2020, 30 settembre 2020), con conseguente incremento della spesa pubblica, in violazione del principio di economicità, e con nocimento dei principi di semplificazione, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, che vendono tanto più in rilievo in una realtà piccola come quella valdostana;

ii) un notevole impatto sull'organizzazione degli enti che saranno chiamati a bandire nuovi concorsi, nonché sul legittimo affidamento degli idonei collocati nelle graduatorie, giacché prorogate *ex lege* dalla Regione in misura diversa da quella stabilita dal legislatore statale;

iii) un evidente aggravio dell'attività amministrativa conseguente all'obbligo di predisporre «corsi di aggiornamento e formazione» e di tenere un «apposito esame colloquio», «organizzati da ciascuna amministrazione, nel rigetto dei principi di trasparenza, pubblicità ed economicità e utilizzando le risorse disponibili a legislazione vigente», ai fini del reclutamento degli idonei collocati nelle graduatorie approvate nell'anno 2011, a fronte del necessario impiego di risorse umane, materiali ed economiche. Risorse che non sarebbero necessarie in base alla legislazione vigente in Valle d'Aosta, che per le graduatorie approvate in quell'arco temporale (come per tutte le altre in scadenza al 31 dicembre 2019) ha previsto una proroga al 31 dicembre 2020 senza alcuna condizione ulteriore per l'eventuale reclutamento degli idonei ivi collocati.

Sotto il profilo dell'economicità e della ragionevolezza, non si vede neppure quale sia la *ratio* di organizzare corsi di aggiornamento e formazione e di sottoporre a esame-colloquio tutti «i soggetti inseriti nelle graduatorie» approvate nell'anno 2011, come testualmente prevede la disposizione impugnata, piuttosto che, a tutto concedere, i soli soggetti da assumere per scorrimento.

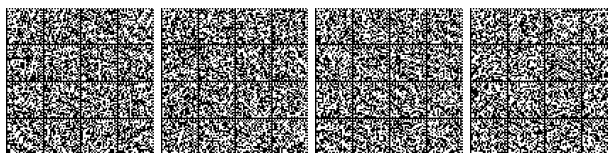
5. Si insiste quindi per la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 1, comma 147, della legge n. 160 del 2019, nella parte in cui si applica alla Regione Valle d'Aosta, anche sotto i profili in esame.

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 149, della legge n. 160 del 2019.

Il comma 149 dell'art. 1, legge n. 160 del 2019, ha modificato l'art. 35, comma 5-*ter*, del decreto legislativo n. 165 del 2001 e s.m.i., stabilendo per l'effetto che ««Le graduatorie dei concorsi per il reclutamento del personale presso le amministrazioni pubbliche rimangono vigenti per un termine di due anni dalla data di approvazione. Sono fatti salvi i periodi di vigenza inferiori previsti da leggi regionali. [...]»».

La durata di validità delle graduatorie è stata dunque ridotta da tre anni a due anni.

Come anticipato, in forza dell'art. 1 del decreto legislativo n. 165 del 2001 e s.m.i., le disposizioni del Testo unico non si applicano alle regioni ad autonomia speciale. Solo i principi desumibili dall'art. 2 della legge n. 421 del 1992 e



s.m.i. e dall'art. 11, comma 4, della legge n. 59 del 1997 e s.m.i., costituiscono per le autonomie speciali norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica (Corte cost., sentenza n. 383 del 1994).

Le disposizioni in esame non dettano principi in materia di validità delle graduatorie concorsuali, e anzi l'art. 2, comma 3, del decreto legislativo n. 421 del 1992 prevede espressamente che «Restano salve per la Valle d'Aosta le competenze statutarie in materia, le norme di attuazione e la disciplina sul bilinguismo», e quindi fa salva la competenza statutaria primaria in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico e economico del personale» e «ordinamento degli enti locali».

Tuttavia, nel caso in cui il comma 149 dell'art. 1 dovesse ritenersi applicabile alla Regione ricorrente, come potrebbe desumersi dal fatto che vengono fatti salvi periodi di validità inferiori stabiliti da «leggi regionali», esso dovrà essere dichiarato incostituzionale sotto i profili che seguono.

A. Violazione dell'art. 2, comma 1, lettere a) e b) dell'art. 3, lettera f) ed l), e dell'art. 4 dello Statuto speciale valdostano (l. cost. n. 4 del 1948), nonché dell'art. 117, commi 3 e 4 Cost., in combinato disposto con l'art. 10, legge cost. n. 3 del 2001.

1. In primo luogo la disposizione impugnata — nella parte in cui fosse ritenuta applicabile alla Regione ricorrente, ai suoi enti locali e agli enti a essi strumentali, all'AUSL Valle d'Aosta e agli enti del servizio sanitario regionale — è incostituzionale in quanto invade una sfera di competenza legislativa esclusiva della Valle d'Aosta.

La disciplina dell'accesso all'impiego nel comparto unico e per gli enti del SSR è attratta alle materie di competenza primaria «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico e economico del personale» e «ordinamento degli enti locali» di cui all'art. 2, comma 1, lettere a) e b), dello Statuto, nonché, in forza dell'art. 10, legge cost. n. 3 del 2001, alla materia di competenza residuale «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali» ex art. 117, comma 4, Cost.. Per le graduatorie di accesso all'impiego pubblico presso la USL Valle d'Aosta è invasa altresì la competenza integrativa nelle materie «finanze regionali e comunali» e «igiene e sanità», di cui all'art. 3, lettere f) ed l), dello Statuto, nonché la competenza concorrente nelle materie «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica», ex art. 117, comma 3, Cost., in combinato disposto con l'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001.

Nel perimetro di tale competenza rientra la disciplina delle graduatorie per l'accesso all'impiego pubblico regionale e presso gli enti del servizio sanitario regionale.

Anche recentemente, e proprio con riferimento alla disciplina delle graduatorie concorsuali per l'accesso all'impiego pubblico nella Regione ricorrente, questa Corte ha ribadito che lo Stato non ha titolo a dettare disposizioni in materia, posto che «la regolamentazione delle graduatorie di procedure selettive pubbliche» per l'accesso all'impiego pubblico regionale afferisce alla competenza esclusiva della Regione Valle d'Aosta (sentenza n. 241 del 2018).

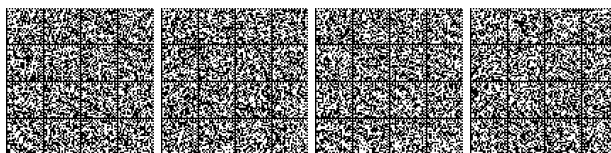
In Regione Valle d'Aosta la materia risulta del resto puntualmente disciplinata dalla legge regionale n. 22 del 2020 (Nuova disciplina dell'organizzazione dell'Amministrazione regionale e degli enti del comparto unico della Valle d'Aosta. Abrogazione della legge regionale 23 ottobre 1995, n. 45, e di altre leggi in materia di personale), che all'art. 41, comma 6, stabilisce un termine di validità delle graduatorie di concorso per l'assunzione negli enti del comparto unico regionale pari a tre anni.

La norma impugnata incide dunque su un quadro normativo già puntualmente disciplinato dal legislatore valdostano, nell'esercizio delle richiamate competenze statutarie.

2. Né il termine biennale di validità delle graduatorie pubbliche, introdotto dal contestato comma 149, può ritenersi applicabile alla Regione ricorrente a titolo di principio fondamentale o di norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, dal momento che, anche a intenderlo in questo modo, esso è comunque illegittimo per l'estremo dettaglio e la natura auto-applicativa, che esautorà qualsiasi spazio attuativo per l'autonomia regionale.

La possibilità attribuita al legislatore regionale di dettare termini di validità inferiori delle graduatorie pubbliche, rispetto ai due anni fissati dal contestato comma 149, non attribuisce certo alle regioni quel margine di manovra che è proprio dei principi fondamentali, e tanto più delle norme fondamentali di riforma. Se, a livello generale ed empirico, è del tutto inverosimile che le regioni bandiscano concorsi con graduatorie a durata para-istantanea, in ogni caso attribuire alle regioni un margine di manovra unidirezionale — e cioè solo in riduzione del termine di validità delle graduatorie — vincolo di normazione che non si attaglia, con ogni evidenza, alla generalizzazione propria dei principi.

E ciò fermo restando che, in base all'art. 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001 e s.m.i., le sole norme di grande riforma applicabili alla Regione Valle d'Aosta sono quelle di cui all'art. 2 della legge n. 421 del 1992 e s.m.i. e di cui all'art. 11, comma 4, della legge n. 59 del 1997 e s.m.i., tra le quali non figurano principi in materia di validità e durata delle graduatorie concorsuali. Anzi, come detto, l'art. 2, comma 3, della legge n. 421 del 1992, fa espressamente «salve



per la Valle d'Aosta le competenze statutarie in materia, le norme di attuazione e la disciplina sul bilinguismo. [...]» (Corte cost., sentenza n. 383 del 1994).

3. La disposizione impugnata non può intendersi applicabile alla Regione ricorrente neppure quale principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

E ciò, in primo luogo, in quanto il legislatore statale non concorre a finanziare la spesa per il personale del comparto unico regionale e per quello degli enti del servizio sanitario regionale, sicché comunque non ha titolo a dettare norme di coordinamento finanziario in materia.

In secondo luogo e in via assorbente, in quanto eventuali misure in materia, se adottate a questo titolo, non possono prescindere dalla conclusione di accordi bilaterali con le autonomie speciali.

4. Si insiste quindi per la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 1, comma 149, della legge n. 160 del 2019, nella parte in cui si applica alla Regione Valle d'Aosta, sotto questo primo profilo.

B) *Violazione dei principi di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost., nonché dei principi di ragionevolezza e proporzionalità ex articoli 3 e 97 Cost., anche in relazione all'art. 117, commi secondo, terzo e quarto, Cost. (in combinato disposto con l'art. 10, legge Cost. n. 3 del 2001), e agli articoli 2, lettere a) e b), 3, lettera f) e l), e 4 della legge cost. n. 4 del 1948.*

1. Analogamente a quanto eccepito sub *I*), lettera *b*), anche laddove volesse ritenersi che il contestato comma 149 dell'art. 1 costituisca esercizio di competenza legislativa statale, in ogni caso dovrebbe esserne dichiarata l'incostituzionalità, nella parte in cui si applica anche alla Regione ricorrente, per violazione del principio di leale collaborazione ex articoli 5 e 120 Cost..

È infatti evidente, in ragione di quanto detto sub *A*), che la disciplina introdotta dal legislatore statale incide su ambiti di competenza esclusiva e residuale della Regione Valle d'Aosta, ambiti peraltro in cui la relativa spesa è autonomamente finanziata da quest'ultima. Pertanto gravava sullo Stato il dovere di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento della medesima, al fine di contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle competenze statali con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alla ricorrente stessa dallo Statuto di autonomia (Corte cost., sentenze numeri 65 del 2016, 88 del 2014 e 139 del 2012).

Il fatto, invece, di avere introdotto una disciplina di dettaglio, sostanzialmente auto-applicativa, che per quanto detto non lascia alcun margine di autonomia alla Regione, se non quanto a un'impensabile fissazione al ribasso del termine biennale di validità delle graduatorie, è già di per sé scelta normativa elusiva dei principi di leale collaborazione.

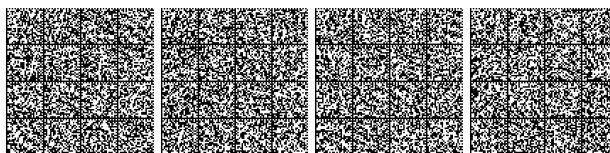
Se è vero, infatti, che secondo la giurisprudenza di questa Corte tale principio non si applica alla legislazione primaria, è anche vero che, interpretata rigidamente e acriticamente, questa giurisprudenza consentirebbe agevolmente al legislatore statale di sfuggire al doveroso coordinamento con le autonomie, pure nelle ipotesi del sovrapporsi e concorrere di competenze statali e regionali, trincerandosi dietro l'adozione di norme di legge. È invece evidente che, affinché il principio della leale collaborazione possa essere effettivamente operante, la scelta normativa di imporre soluzioni di dettaglio in settori afferenti a più materie di competenza statale e regionale debba essere dichiarata incostituzionale per violazione degli articoli 5 e 120 Cost.. In altri termini, la stessa scelta di introdurre disposizioni autoapplicative, e quindi di escludere, per l'effetto, la possibilità di esperire procedure concertative «a valle», elude i richiamati principi costituzionali, e non è ammissibile nel nostro sistema.

2. Sotto un ulteriore profilo, pur a volerla considerare principio fondamentale in materia di impiego pubblico regionale, la disposizione impugnata è comunque illegittima per violazione degli articoli 3 e 97 Cost., perché elusiva dei principi di ragionevolezza intrinseca (adeguatezza e proporzionalità rispetto allo scopo perseguito), di economicità e buon andamento dell'azione amministrativa.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, il principio di razionalità, emancipato rispetto a quello di uguaglianza, deve essere inteso sia nel senso di razionalità formale, cioè del principio logico di non contraddizione, sia nel senso di razionalità pratica, ovvero di ragionevolezza, di coerenza intrinseca della norma rispetto alla *ratio* che ne è a fondamento (Corte cost., sentenza n. 172 del 1996). La coerenza è rispondenza logica della norma rispetto al fine perseguito dalla legge, ovvero alla sua *ratio*. Difetta la ragionevolezza laddove «la legge manca il suo obiettivo e tradisce la sua *ratio*» (Corte cost., sentenza n. 43 del 1997).

Il giudizio di ragionevolezza, lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua discrezionalità, rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti (Corte cost., sentenza n. 108 del 1994).

Questi limiti risultano travalicati dalla disposizione impugnata.



Come noto, la possibilità di utilizzare a scorrimento graduatorie concorsuali pubbliche rappresenta uno strumento di contemperamento tra la regola del concorso pubblico di cui all'art. 97 Cost., da un lato, e dall'altro i principi di buon andamento ed economicità dell'azione amministrativa, e di tutela dei soggetti collocati nelle graduatorie, anche «in considerazione del blocco delle assunzioni» (cfr. Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza n. 14 del 2011).

La previsione della durata solo biennale delle graduatorie spezza il predetto punto di equilibrio: è, infatti, del tutto improbabile che un'Amministrazione necessiti di procedere per scorrimento entro un così breve lasso di tempo, sicché una simile previsione di legge finisce per essere di fatto inapplicabile. Ciò vale tanto più in una realtà di ridotte dimensioni come quella valdostana.

L'obiettivo di valorizzare l'attualità della preparazione dei candidati a concorsi per l'accesso al pubblico impiego, certamente apprezzabile, finisce così, tuttavia, per schiacciare indebitamente le altre esigenze, parimenti rilevanti, sottese alla disciplina dell'accesso all'impiego pubblico regionale: vale a dire il contenimento dei costi necessari per bandire nuove procedure selettive, e l'opportunità di tutelare le posizioni dei soggetti immessi in posizione utile nelle graduatorie di concorso.

La *ratio* perseguita dal legislatore statale si pone altresì in contraddizione con le finalità dichiarate in sede di adozione dello stesso decreto legislativo n. 165 del 2001 e s.m.i.: l'art. 1 del Testo Unico, in particolare, specifica che le relative disposizioni sono volte, fra l'altro, a «realizzare la migliore utilizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni, assicurando la formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, applicando condizioni uniformi rispetto a quelle del lavoro privato [...]» (comma 1, lettera c)).

Pertanto, prevedere una durata solo biennale delle graduatorie di concorso, sul presupposto per cui simile misura potrebbe assicurare un maggiore aggiornamento del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni, stride con i principi di economicità e buon andamento anche perché, costringendo le Amministrazioni a bandire nuovi concorsi con così elevata frequenza, oblitera completamente l'opportunità che l'adeguata formazione e lo sviluppo professionale dei dipendenti, che passa anche per il relativo aggiornamento, sia garantita all'interno dell'Amministrazione, una volta immessa in ruolo la risorsa. Soluzione che, appunto, appare l'unica proporzionata nel bilanciare i vari interessi costituzionali in rilievo.

La disciplina introdotta dal legislatore statale è quindi viziata per irragionevolezza intrinseca, sub specie di inadeguatezza del mezzo apportato rispetto al conseguimento dello scopo perseguito, e in ogni caso di non proporzionalità del mezzo rispetto allo scopo. Tale lesione, come detto, ridonda sulle attribuzioni regionali esclusive in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico e economico del personale» e «ordinamento degli enti locali» di cui all'art. 2, comma 1, lettere a) e b), dello Statuto, su quelle integrative in materia di «finanze regionali e comunali» e «igiene e sanità» di cui all'art. 3, lettere f) ed l), dello Statuto, nonché, in forza dell'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, sulle attribuzioni nella materia residuale «ordinamento e organizzazione amministrativa delle regioni e degli enti pubblici regionali», ex art. 117, comma 4, Cost., e nelle materie concorrenti «tutela della salute» e «coordinamento della finanza pubblica», ex art. 117, comma 3, Cost.

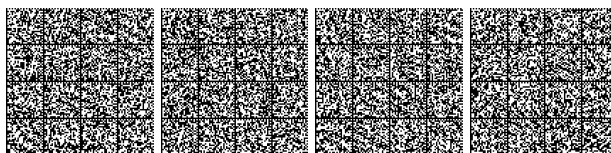
3. Si chiede quindi di dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 149, della legge n. 160 del 2019, nella parte in cui si applica alla Regione Valle d'Aosta, anche alla luce dei profili in esame.

III. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 269, della legge n. 160 del 2019.

Il comma 269 dell'art. 1 reca norme inerenti alla spesa per il personale degli enti del Servizio sanitario nazionale.

In particolare la posizione in esame ha esteso alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome la disciplina recata dall'art. 11 del decreto-legge n. 35 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 60 del 2019, inserendo il riferimento alle autonomie speciali ai commi 1, 3 e 4, e abrogando il comma 4-bis del medesimo art. 11, secondo cui «Le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 non si applicano alle regioni e alle province autonome che provvedono al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul loro territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato.».

Più precisamente, in base alla nuova formulazione dell'art. 11 del decreto legge n. 35 del 2019 e s.m.i., si prevede che la spesa per il personale degli enti del servizio sanitario di ciascuna Regione — comprese quelle ad autonomia speciale — non possa superare il valore della spesa sostenuta nel 2018, come certificato dal Tavolo di verifica degli adempimenti di cui all'Intesa in Conferenza permanente del 23 marzo 2005, ovvero il valore della spesa stabilito dall'art. 2, comma 71, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, ove superiore. Tali valori, applicabili a decorrere dal 2019, possono essere incrementati annualmente di un importo pari al 5% dell'incremento del Fondo sanitario regionale rispetto all'esercizio precedente, mentre in sede di prima applicazione (triennio 2019-2021) tale percentuale è pari al 10% per ciascun anno, incrementabili di un ulteriore 5% qualora nella singola Regione emergano oggettivi ulteriori fabbisogni di personale rispetto alle facoltà assunzionali consentite, valutati congiuntamente dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti e dal Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza.



La spesa da prendere in considerazione è quella relativa al personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, a tempo determinato, di collaborazione coordinata e continuativa e di personale che presta servizio con altre forme di rapporto di lavoro flessibile o con convenzioni, e con esclusione degli oneri derivanti da rinnovi del CCNL successivi al 2004 per personale a carico di finanziamenti UE o privati, e relativi alle assunzioni a tempo determinato e ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa per l'attuazione di progetti di ricerca finanziati ai sensi dell'art. 12-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.

Nella predetta spesa sono incluse anche le risorse per il trattamento accessorio del personale, con la previsione che il limite definito dall'art. 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 2017 è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro capite, riferito all'anno 2018, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018. Dall'anno 2021, i predetti incrementi di spesa sono subordinati all'adozione di una metodologia per la determinazione del fabbisogno di personale degli enti del Servizio sanitario nazionale, in coerenza con quanto stabilito dal decreto ministeriale 2 aprile 2015, n. 70, e con l'art. 1, comma 516, lettera c), della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

Si prevede, inoltre, che le regioni e le provincie autonome, previo accordo da definirsi con il Ministero della salute ed il Ministero dell'economia e delle finanze, possono ulteriormente incrementare i limiti di spesa di cui al comma 1, di un ammontare non superiore alla riduzione strutturale della spesa già sostenuta per servizi sanitari esternalizzati prima dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 35 del 2019.

Il comma 4 dell'art. 11 del decreto-legge n. 35 del 2019, come modificato dalla norma impugnata, stabilisce infine l'applicabilità delle disposizioni di cui all'art. 2, comma 73, della legge n. 191 del 2009 con riferimento alla disciplina recata dal medesimo art. 11, precisando che «Le regioni e le provincie autonome di Trento e di Bolzano indirizzano e coordinano la spesa dei propri enti del servizio sanitario in conformità a quanto è previsto dal comma 1».

Si potrebbe ritenere che, per effetto delle modificazioni in esame, il legislatore statale abbia dunque inteso dettare norme direttamente e integralmente applicabili anche alla Regione autonoma Valle d'Aosta, nonostante quest'ultima finanzi autonomamente il proprio servizio sanitario.

Laddove ritenuta applicabile alla ricorrente, tuttavia, la disciplina introdotta con la disposizione impugnata è incostituzionale sotto i profili che seguono.

Violazione dell'art. 2, comma 1, lettera a), 3, comma 1, lettere f) e l), e 4, legge cost. n. 4 del 1948. Violazione dell'art. 117, commi 3 e 4 Cost., in combinato disposto con l'art. 10, legge cost. n. 3 del 2001. Violazione degli articoli 48-bis e 50, legge cost. n. 4 del 1948, in relazione agli articoli 34 e 36 della legge n. 724 del 1994. Violazione dei principi di leale collaborazione ex articoli 5 e 120 Cost. Violazione dei principi di ragionevolezza ex articoli 3 e 97 Cost.

1. In primo luogo la disposizione impugnata incide indebitamente su materie di competenza regionale ai sensi dello Statuto di autonomia, e sulle conseguenti funzioni amministrative.

Ci si riferisce, in particolare, alle materie di competenza primaria inerenti a «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale» di cui all'art. 2, lettera a), dello Statuto valdostano, a quelle di competenza integrativa in materia di «finanze regionali e comunali» e «igiene e sanità», di cui all'art. 3, lettere f) ed l) del medesimo Statuto di autonomia, nonché, in forza della clausola di maggior favore di cui all'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, alle materie di competenza concorrente «coordinamento della finanza pubblica» e «tutela della salute» ex art. 117, comma 3, Cost., e a quella di competenza residuale «ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali», ex art. 117, comma 4, Cost.

La spesa per il personale del servizio sanitario regionale afferisce infatti alla competenza legislativa della Regione ricorrente, tanto sotto il profilo del coordinamento finanziario, quanto per il versante dell'organizzazione del servizio sanitario regionale.

2. Il legislatore statale non ha alcun titolo per dettare norme di coordinamento finanziario direttamente applicabili al servizio sanitario della Regione autonoma Valle d'Aosta.

La Regione ricorrente, infatti, finanzia autonomamente il proprio servizio sanitario, senza oneri a carico del bilancio statale. Ai sensi dell'art. 34, comma 3, terzo periodo, della legge n. 724 del 1994, «la Regione Valle d'Aosta e le provincie autonome di Trento e di Bolzano provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato, utilizzando prioritariamente le entrate derivanti dai contributi sanitari ad esse attribuiti dall'art. 11, comma 9, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni e integrazioni, e, ad integrazione, le risorse dei propri bilanci».

Ne consegue che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario» (ex plurimis Corte costituzionale sentenze numeri 341 del 2009, 133 del 2010, 115 e 187 del 2012, 125 del 2015).



Con specifico riferimento alla Regione autonoma Valle d'Aosta, simile conclusione è stata recentemente esplicitata dalla più volte richiamata sentenza n. 241 del 2018, laddove tale principio è stato ribadito a chiare lettere, proprio in virtù del mancato concorso statale al finanziamento del servizio sanitario regionale, ai sensi del richiamato art. 34, comma 3, legge n. 724 del 1994.

È evidente, quindi, l'incostituzionalità della norma impugnata, laddove ritenuta applicabile alla Regione ricorrente, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, e delle richiamate attribuzioni statutarie.

3. Sotto un connesso profilo, si rileva altresì l'incostituzionalità della disposizione impugnata per violazione degli articoli 48-bis e 50, quinto comma, dello Statuto speciale valdostano, ancora in relazione all'art. 34 della legge n. 724 del 1994, e 36 del medesimo atto normativo (in forza del quale «Rimangono salve le competenze attribuite alla regione Valle d'Aosta dalla legge 26 novembre 1981, n. 690»), e per violazione del principio di leale collaborazione ex articoli 5 e 120 Cost.

In virtù delle predette disposizioni statutarie, la disciplina dell'ordinamento finanziario della Regione autonoma Valle d'Aosta può essere modificata solo con l'accordo della medesima (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 133 del 2010): più precisamente, in relazione alla competenza legislativa nella materia «finanze regionali e comunali», le prerogative della Regione ricorrente sono assistite dalla garanzia procedurale prevista dall'art. 1 del decreto legislativo n. 320 del 1994 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta), in base al quale l'ordinamento finanziario della Regione, stabilito con la legge n. 690 del 1981 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), può essere modificato solo nelle forme e col procedimento di cui all'art. 48-bis del suo Statuto speciale, cioè mediante l'emanazione di decreti legislativi elaborati dalla commissione paritetica prevista dal secondo comma di tale articolo.

L'impugnato comma 269 dell'art. 1, legge n. 160 del 2019 incide invece in modo unilaterale, violando il principio di leale collaborazione, sull'autonomia finanziaria della ricorrente, la cui specialità, come pure ha sottolineato questa Corte, «sarebbe vanificata se fosse possibile variare l'assetto dei rapporti finanziari con lo Stato attraverso una semplice legge ordinaria» (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 125 del 2015, resa in materia di contenimento della spesa del personale degli enti del servizio sanitario, nonché la già richiamata sentenza n. 133 del 2010).

4. Infine la disposizione impugnata, nel rendere applicabili direttamente alla Regione ricorrente i commi 1, 3 e 4 dell'art. 11, decreto-legge n. 35 del 2019 e s.m.i., appare avvinata da intrinseca irragionevolezza e contraddittorietà, in violazione dell'art. 3 Cost.

L'intrinseca irragionevolezza consegue al fatto che i vincoli di spesa sono richiesti alla ricorrente «nell'ambito del livello del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato» (art. 11, comma 1, decreto-legge n. 35 del 2019), e come visto lo Stato non concorre al finanziamento del servizio sanitario regionale.

La contraddittorietà si lascia apprezzare rispetto alla clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 15-bis del medesimo decreto-legge n. 35 del 2019, inserito dalla legge di conversione n. 60 del 2019 (e rubricato, appunto, «Clausola di salvaguardia»), a norma del quale «Le disposizioni del presente decreto si applicano alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

5. Né si dica che la norma impugnata recherebbe, rispetto alle autonomie speciali, una disciplina di maggior favore rispetto a quella prevista dall'art. 2, commi 71 e 72, della legge n. 191 del 2009, e dall'art. 17, comma 3, del decreto-legge n. 98 del 2011, come modificato dall'art. 1, comma 584, lettera a), della legge n. 190 del 2014. Le disposizioni in esame hanno rispettivamente istituito e poi previsto la perdurante applicazione in ciascuno degli anni dal 2013 al 2020 di vincoli alla spesa per il personale degli enti del servizio sanitario nazionale, stabilendo che tale spesa non debba superare il corrispondente ammontare dell'anno 2004, diminuito dell'1,4%.

Anche i limiti previsti da tali disposizioni, secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata delle stesse, non si applicano infatti alla Regione autonoma Valle d'Aosta, dal momento che si tratta di norme di coordinamento finanziario che non possono trovare ingresso nell'ordinamento finanziario della Regione ricorrente, la quale concorre senza oneri per lo Stato al finanziamento del servizio sanitario regionale.

6. Stante quanto precede, si chiede a questa ecc.ma Corte costituzionale di dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 269, della legge n. 160 del 2019, nella parte in cui si applica alla Regione autonoma Valle d'Aosta, per violazione di tutti i suesposti parametri.



P.Q.M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale, respinta ogni contraria istanza, eccezione e deduzione, accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022», pubblicata nel S.O. n. 45 alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana 30 dicembre 2019, n. 304, limitatamente all'art. 1, commi 147, 149 e 269 di tale atto normativo, nella parte in cui si applicano alla Regione autonoma Valle d'Aosta.

Si depositerà, unitamente al presente ricorso notificato, copia conforme della DGR n. 54 del 7 febbraio 2020.

Roma, 24 febbraio 2020

Prof. avv. MARINI

20C00071

N. 26

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 2 marzo 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Veneto - Disposizioni per la regolarizzazione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità prima dell'entrata in vigore della legge n. 10 del 1977 - Regolarizzazione amministrativa delle parziali difformità edilizie risalenti nel tempo - Applicabilità alle opere edilizie, provviste di titolo edilizio, eseguite in parziale difformità, comportanti un aumento di volumetria o della superficie dell'edificio - Regolarizzazione delle difformità edilizie mediante presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).

- Legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 50 (Disposizioni per la regolarizzazione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 "Norme in materia di edificabilità dei suoli"), artt. 1 e 2.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12 contro la Regione Veneto, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, con sede in Palazzo Balbi Dorsoduro 3901, 30123 Venezia per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge regionale 23 dicembre 2019, n. 50 recante «Disposizioni per la regolarizzazione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 "Norme in materia di edificabilità dei suoli"», pubblicata nel B.U. Veneto 27 dicembre 2019, n. 150, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 21 febbraio 2020.

Nel B.U.R. Veneto n. 150 del 27 dicembre 2019 è stata pubblicata la legge regionale 23 dicembre 2019, n. 50 recante «Disposizioni per la regolarizzazione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 "Norme in materia di edificabilità dei suoli"».

All'art. 1 («Finalità») la legge regionale dispone che:

1. Nelle more dell'entrata in vigore della normativa regionale di riordino della disciplina edilizia, la Regione del Veneto, in attuazione dei principi di tutela del legittimo affidamento dei soggetti interessati e di semplificazione dell'azione amministrativa, promuove, in coerenza con quanto previsto dalla legge regionale 6 giugno 2017, n. 14 «Disposizioni per il contenimento del consumo di suolo e modifiche della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 "Norme per il Governo del territorio e in materia di paesaggio"», il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, consentendo la regolarizzazione amministrativa delle parziali difformità edilizie risalenti nel tempo, secondo le modalità e le procedure di cui alla presente legge.



Il successivo art. 2 («Ambito e modalità di applicazione») dispone:

1. Le disposizioni della presente legge si applicano alle opere edilizie, provviste di titolo edilizio abilitativo o di certificato di abitabilità od agibilità, eseguite in parziale difformità dai titoli edilizi rilasciati o dai progetti approvati prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 «Norme per la edificabilità dei suoli» che:

a) comportino un aumento fino a un quinto del volume dell'edificio e comunque in misura non superiore a 90 metri cubi;

b) comportino un aumento fino a un quinto della superficie dell'edificio e comunque in misura non superiore a 30 metri quadrati;

c) comportino un diverso utilizzo dei vani, ferma restando la destinazione d'uso consentita per l'edificio;

d) comportino modifiche non sostanziali della localizzazione dell'edificio sull'area di pertinenza, rispetto a quella indicata nel progetto approvato, purché non in violazione delle normative in tema di distanze tra fabbricati, dai confini e dalle strade;

e) non rilevino in termini di superfici o volume e non siano modificative della struttura e dell'aspetto complessivo dell'edificio.

2. Il calcolo dell'aumento in termini di volume o superficie di cui al comma 1 determinato sulla base dei parametri edificatori stabiliti dallo strumento urbanistico.

3. Fatti salvi gli effetti civili e penali dell'illecito e fermo restando il pagamento del contributo di costruzione, ove dovuto, le difformità edilizie di cui al comma 1 possono essere regolarizzate mediante presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e previo pagamento delle seguenti sanzioni pecuniarie:

a) 70 euro al metro cubo per aumento di volumi di cui alla lettera a);

b) 210 euro al metro quadrato per aumento delle superfici di cui alla lettera b);

c) 500 euro a vano nel caso di cui alla lettera c);

d) 1.000 euro per le modifiche di cui alla lettera d);

e) 750 euro per le opere di cui alla lettera e).

4. Resta ferma l'applicazione della disciplina sanzionatoria di settore, tra cui la normativa antisismica, idraulica, idrogeologica, di sicurezza, igienico-sanitaria e quella di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137 del 2004».

Ciò premesso, il Presidente del Consiglio ritiene che le disposizioni sopra riportate si pongano in contrasto con gli articoli 1 e 2 del testo unico dell'edilizia, decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001 e con le altre connesse norme del decreto di seguito indicate, e quindi con l'art. 117, terzo comma Costituzione, con riguardo alla materia del «governo del territorio».

Propone pertanto questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1 Costituzione per i seguenti

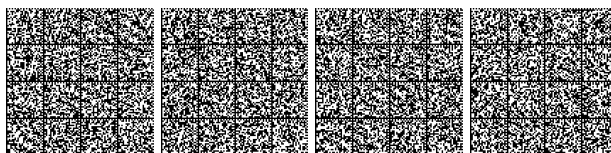
MOTIVI

La nuova normativa regionale ammette la conservazione del patrimonio privato esistente, anche se abusivo, deroga i principi contenuti negli articoli 30 e seguenti del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (recante il «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia»), introducendo, sostanzialmente una nuova forma di condono edilizio.

Ciò è confermato dalla stessa relazione al consiglio regionale del relativo progetto di legge, dove si legge:

«Il progetto di legge, quindi, intende fornire ai comuni uno strumento di governo del territorio utile per definire, tramite lo strumento della segnalazione certificata di inizio attività e il pagamento di sanzioni pecuniarie, numerose situazioni edilizie ancora irrisolte, caratterizzate da un abusivismo minore e risalente al periodo anteriore all'entrata in vigore della citata legge n. 10/1977, salvaguardando l'affidamento maturato dai soggetti privati alla conservazione, alla libera circolazione nonché alla trasformazione edilizia consentita dallo strumento urbanistico comunale dei suddetti edifici».

In particolare, in base agli articoli 31 («Interventi eseguiti in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali») e 33 del citato decreto del Presidente della Repubblica, è sempre prevista la demolizione o il ripristino dello stato dei luoghi in caso di interventi eseguiti in assenza o difformità del permesso di costruire.



La sostituzione di tali sanzioni ripristinatorie con una sanzione pecuniaria, è prevista nei soli casi di cui all'art. 33, comma 2(1)

La sanatoria è invece consentita solo «se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda» (art. 36, comma 1).

Orbene, le norme impugnate si pongono in contrasto con le citate disposizioni in quanto:

a) introducono nuove ipotesi in cui è possibile sostituire la demolizione con una sanzione pecuniaria;

b) introducono nuove ipotesi di sanatoria degli abusi edilizi, diverse da quelle previste dall'art. 36(2) decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001.

Il comma 1 del citato art. 2 della legge regionale, che indica l'entità delle difformità suscettibili di regolarizzazione (nella misura di un quinto della cubatura o della superficie), contrasta anche con l'art. 34 («Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire»), comma 2-ter del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, il quale prevede che «Ai fini dell'applicazione del presente articolo, non si ha parziale difformità del titolo abilitativo in presenza di violazioni di altezza, distacchi, cubatura o superficie coperta che non eccedano per singola unità immobiliare il 2 per cento delle misure progettuali».

Inoltre, lo stesso art. 2 contrasta con i principi contenuti negli articoli 36, comma 1 («Accertamento di conformità») e 37 («Interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività e accertamento di conformità»), comma 4 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, ossia con il principio della «doppia conformità».

Come ha precisato di recente la Corte al riguardo:

«gli articoli 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 riguardano, rispettivamente, l'accertamento di conformità e gli interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività e accertamento di conformità. Nelle due ipotesi sono consentiti il permesso in sanatoria e la sanatoria dell'intervento a condizione che sussista la cosiddetta doppia conformità, cioè «se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda». I citati articoli 36 e 37 recano quindi norme di principio nella materia del governo del territorio (tra le più recenti, sentenze n. 2 del 2019, n. 68 del 2018, n. 232 e n. 107 del 2017, n. 101 del 2013)» (sentenza n. 290/2019).

Le norme impugnate vanno quindi ad incidere sulla materia «governo del territorio» ex art. 117, comma 3 Costituzione, nel cui ambito spetta alle regioni la sola adozione di una disciplina di dettaglio nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.

In particolare, nella sentenza n. 233/2015 (emessa in fattispecie analoga), la Corte ha precisato che «In tema di condono edilizio "straordinario", la giurisprudenza di questa Corte ha chiarito che spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici (integralmente sottratti al legislatore regionale: sentenze n. 49 del 2006, n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004), le scelte di principio sul versante della sanatoria amministrativa, in particolare quelle relative all'an, al quando e al *quantum*: la decisione sul se disporre, nell'intero territorio nazionale, un condono straordinario, e quindi la previsione di un titolo abilitativo edilizio straordinario; quella relativa all'ambito temporale di efficacia della sanatoria; infine l'individuazione delle volumetrie massime condonabili (nello stesso senso, sentenze n. 225 del 2012 e n. 70 del 2005).

(1) Art. 33 comma 2: «Qualora, sulla base di motivato accertamento dell'ufficio tecnico comunale, il ripristino dello stato dei luoghi non sia possibile, il dirigente o il responsabile dell'ufficio irroga una sanzione pecuniaria pari al doppio dell'aumento di valore dell'immobile, conseguente alla realizzazione delle opere, determinato, con riferimento alla data di ultimazione dei lavori, in base ai criteri previsti dalla legge 27 luglio 1978, n. 392, e con riferimento all'ultimo costo di produzione determinato con decreto ministeriale, aggiornato alla data di esecuzione dell'abuso, sulla base dell'indice ISTAT del costo di costruzione, con la esclusione, per i comuni non tenuti all'applicazione della legge medesima, del parametro relativo all'ubicazione e con l'equiparazione alla categoria A/1 delle categorie non comprese nell'art. 16 della medesima legge. Per gli edifici adibiti ad uso diverso da quello di abitazione la sanzione è pari al doppio dell'aumento del valore venale dell'immobile, determinato a cura dell'agenzia del territorio».

(2) Art. 36: «1. In caso di interventi realizzati in assenza di permesso di costruire, o in difformità da esso, ovvero in assenza di segnalazione certificata di inizio attività nelle ipotesi di cui all'art. 23, comma 01, o in difformità da essa, fino alla scadenza dei termini di cui agli articoli 31, comma 3, 33, comma 1, 34, comma 1, e comunque fino all'irrogazione delle sanzioni amministrative, il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda. 2. Il rilascio del permesso in sanatoria è subordinato al pagamento, a titolo di oblazione, del contributo di costruzione in misura doppia, ovvero, in caso di gratuità a norma di legge, in misura pari a quella prevista dall'art. 16. Nell'ipotesi di intervento realizzato in parziale difformità, l'oblazione è calcolata con riferimento alla parte di opera difforme dal permesso. 3. Sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro sessanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata».



Nel rispetto di tali scelte di principio, competono alla legislazione regionale l'articolazione e la specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale (sentenze n. 225 del 2012, n. 49 del 2006 e n. 196 del 2004).

Ne consegue che le norme impugnate si pongono in contrasto con i consolidati principi espressi dalla giurisprudenza costituzionale in materia.

Esula, infatti, dalla potestà legislativa concorrente delle regioni il potere di "ampliare i limiti applicativi della sanatoria" (sentenza n. 290 del 2009) oppure, ancora, di "allargare l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato" (sentenza n. 117 del 2015). A maggior ragione, esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale».

Ciò premesso, le norme regionali in esame risultano ancora censurabili nella parte in cui determinano, nella sostanza, un ampliamento delle ipotesi condonabili previste dalla legislazione statale, ammettendo la regolarizzazione amministrativa delle (parziali) difformità edilizie, mediante la presentazione di una SCIA (Segnalazione certificata di inizio attività), cioè sulla base di un titolo abilitativo differente da quello indicato dal legislatore statale e, soprattutto, della tempistica dettata dal procedimento amministrativo disciplinato dal legislatore statale del 2003 nell'esercizio della competenza esclusiva attribuitagli dall'art. 117, comma 3, Costituzione.

Occorre infatti considerare che è ormai decorso il termine temporale, di quattro mesi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 168/2004 (recante «Interventi urgenti per il contenimento della spesa pubblica»), previsto dall'art. 5 dello stesso decreto, in forza del quale:

«In esecuzione della sentenza della Corte costituzionale n. 196 del 28 giugno 2004, la legge regionale prevista dal comma 26 dell'art. 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, e successive modificazioni, può essere emanata entro quattro mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Il termine indicato nel primo periodo si applica anche alle leggi regionali di cui al comma 33 del citato art. 32 del decreto-legge n. 269 del 2003, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 326 del 2003. Decorso tale termine la normativa applicabile è quella contenuta nel citato decreto-legge n. 269 del 2003, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 326 del 2003. [...]»

Il termine di quattro mesi è stato qualificato come perentorio dalla Corte (sentenza n. 49/2006) tanto da prevedere che ove le regioni non esercitino il proprio potere entro il termine prescritto non potrà essere applicata la disciplina dell'art. 32 e dell'allegato 1 del decreto-legge n. 269/2003. Ne consegue che, essendo scaduto il suddetto termine, alle regioni non è consentito alcun nuovo intervento in attuazione della normativa statale sul condono edilizio.

Anche sotto tale profilo pertanto le disposizioni impugnate si pongono in contrasto con l'art. 117, comma 3, Costituzione laddove prevede tra le materie concorrenti il «governo del territorio», precisando poi che «Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato».

P.Q.M.

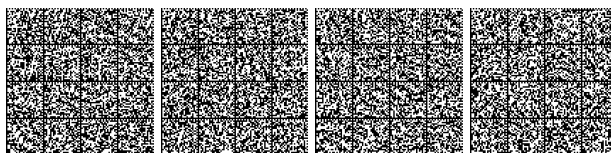
Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi e conseguentemente annullare gli articoli 1 e 2 della legge regionale 23 dicembre 2019, n. 50 recante «Disposizioni per la regolarizzazione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 "Norme in materia di edificabilità dei suoli"», per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 21 febbraio 2020.

Roma, 25 febbraio 2020

L'Avvocato dello Stato: DE BELLIS



N. 51

Ordinanza del 6 dicembre 2019 del Tribunale amministrativo per la Liguria sul ricorso proposto da Autostrade per l'Italia S.p.a. contro Presidenza del Consiglio dei ministri ed altri

Opere pubbliche - Disposizioni urgenti conseguenti al crollo di un tratto del viadotto Polcevera dell'autostrada A10, nel Comune di Genova, noto come ponte Morandi - Commissario straordinario per la ricostruzione - Poteri attribuiti al Commissario straordinario - Disciplina dei rapporti con il concessionario della tratta autostradale alla data dell'evento - Disciplina dell'affidamento, da parte del Commissario straordinario, della realizzazione delle attività concernenti il ripristino del sistema viario, nonché quelle connesse - Interventi di messa in sicurezza e gestione delle tratte autostradali.

- Decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130, artt. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis; e 1-ter, comma 1.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LIGURIA

SEZIONE PRIMA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 848 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Autostrade per l'Italia S.p.a., rappresentata e difesa dagli avv. Luisa Torchia e Marco Annoni, con domicilio presso l'avv. Vincenzo Roppo nel suo studio in Genova, via Peschiera n. 33A;

Contro:

Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Commissario straordinario per la ricostruzione del viadotto Polcevera dell'autostrada A10, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Genova, viale Brigate Partigiane n. 2;

Nei confronti:

Rina Consulting S.p.a., rappresentata e difesa dall'avv. Roberto Damonte, presso il quale è elettivamente domiciliata nel suo studio in Genova, via Corsica n. 10/4;

Per l'annullamento:

del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 ottobre 2018, di nomina del dott. Marco Bucci a Commissario straordinario per la ricostruzione ai sensi dell'art. 1, comma 1 del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, pubblicato in data 15 novembre 2018 sul sito web del Commissario, esclusivamente nella parte in cui richiama «i commi 3, 4, 5 e 7 del richiamato art. 1 del decreto-legge n. 109 del 2018, con riguardo ai poteri e ai compiti attribuiti al Commissario straordinario per la ricostruzione, ai fini dello svolgimento dell'incarico», nonché «il comma 8 del suddetto art. 1»;

del decreto del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 3, protocollo n. D/2018/3 del 13 novembre 2018, pubblicato in data 15 novembre 2018, avente ad oggetto: «Modalità di affidamento dei lavori, delle forniture e dei servizi relativi alla demolizione del ponte Morandi ed alla ricostruzione del nuovo ponte sul Polcevera. Art. 32, direttiva 2014/24/UE Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014»;

del decreto del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 7, protocollo n. D/2018/7 del 19 novembre 2018, avente ad oggetto: «Avvio di una consultazione di mercato finalizzata all'instaurazione di una procedura negoziata senza pubblicazione di bando ai sensi dell'art. 32, direttiva 2014/24/UE Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, in quanto richiamata dall'art. 1, comma 7, decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, avente ad oggetto il conferimento dell'incarico di coordinamento progettuale, direzione lavori, controllo qualità e supporto alla struttura commissariale nell'ambito dell'appalto o degli appalti pubblici dei lavori per la realizzazione, in estrema urgenza, di tutte le opere di demolizione e di costruzione necessarie al ripristino strutturale e funzionale del viadotto Polcevera in Genova e per la verifica della progettazione preventiva e in corso d'opera»;

del decreto del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 11, protocollo n. D/2017/11 del 30 novembre 2018, avente ad oggetto: «Individuazione del soggetto col quale avviare la negoziazione preordinata all'affidamento dell'incarico di coordinamento progettuale, direzione lavori, controllo qualità e supporto alla struttura commissariale



(c.d. servizi di *project & construction management e quality assurance*) nell'ambito dell'appalto o degli appalti pubblici dei lavori per la realizzazione, in estrema urgenza, di tutte le opere di demolizione e di costruzione necessarie al ripristino strutturale e funzionale del viadotto Polcevera in Genova»;

del decreto del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 13, protocollo n. D/2018/13 del 5 dicembre 2018, avente ad oggetto: «Affidamento dell'incarico di coordinamento progettuale, direzione lavori, controllo qualità e supporto alla struttura commissariale (c.d. servizi di *project & construction management e quality assurance*) nell'ambito dell'appalto o degli appalti pubblici dei lavori per la realizzazione, in estrema urgenza, di tutte le opere di demolizione e di costruzione necessarie al ripristino strutturale e funzionale del viadotto Polcevera in Genova»;

nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale,

e, con ricorso per motivi aggiunti, per l'annullamento:

della relazione unica del Commissario straordinario sulla procedura di aggiudicazione «dell'appalto di servizi di *project & construction management e quality assurance* (PMC)», protocollo n. VRB/2019/23 del 4 febbraio 2019;

nonché di ogni ulteriore atto connesso, presupposto e/o consequenziale, ivi inclusi, in particolare:

il documento recante «Memorandum riunione — Commissario — Rina», protocollo cc/2018/170 del 5 dicembre 2018;

il documento recante «*report* interno di chiarimento e dettaglio — analisi non comparativa delle proposte pervenute nell'ambito della libera consultazione di mercato».

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Commissario straordinario per la ricostruzione del viadotto Polcevera;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Rina Consulting S.p.a.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 ottobre 2019 il dott. Richard Goso e uditi i difensori intervenuti per le parti, come specificato nel verbale.

Con il ricorso introduttivo del presente giudizio, notificato il 14 dicembre 2018 e depositato il successivo 19 dicembre, Autostrade per l'Italia S.p.a., concessionaria dell'autostrada A10 Genova-Savona, ha impugnato il decreto adottato dal Presidente del Consiglio dei ministri in data 4 ottobre 2018, pubblicato il 15 novembre successivo, con cui il dott. Marco Bucci, Sindaco di Genova, è stato nominato Commissario straordinario per la ricostruzione ai sensi dell'art. 1 del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109.

Parte ricorrente chiede che tale provvedimento sia annullato «nella sola parte in cui, richiamando i commi 3, 4, 5, 7 e 8 del decreto-legge n. 109/2018, conforma inderogabilmente a tali disposizioni i poteri ed i compiti attribuiti al Commissario straordinario ai fini dello svolgimento dell'incarico».

Sono compresi nell'impugnazione anche i seguenti provvedimenti adottati dal Commissario straordinario come sopra nominato:

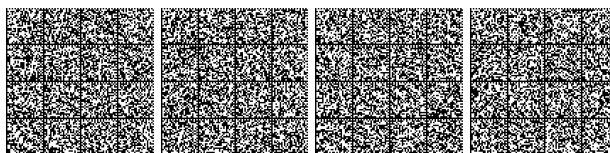
decreto n. 3 del 13 novembre 2018, con cui è stato stabilito che le attività occorrenti per la demolizione e la ricostruzione del viadotto del Polcevera (noto come «ponte Morandi») dell'autostrada A10, parzialmente crollato nella giornata del 14 agosto 2018, saranno aggiudicate mediante una o più procedure negoziate senza pubblicazione di bandi o avvisi, ai sensi della direttiva 2014/24/UE;

decreto n. 7 del 19 novembre 2018, avente ad oggetto l'avvio di una consultazione di mercato finalizzata all'espletamento di una procedura negoziata, senza pubblicazione di bando, per il conferimento dell'incarico di coordinamento progettuale, direzione lavori, controllo qualità e supporto alla struttura commissariale nell'ambito delle procedure per l'affidamento dei lavori di demolizione e di ricostruzione del viadotto del Polcevera;

decreto n. 11 del 30 novembre 2018, con cui è stata scelta Rina Consulting S.p.a. per l'avvio della negoziazione preordinata all'affidamento dell'incarico suddetto;

decreto n. 13 del 5 dicembre 2018 di affidamento dell'incarico a Rina Consulting S.p.a. alla quale è stato riconosciuto un corrispettivo pari al 5,65 per cento dell'importo dei lavori, con un massimo di euro 14.000.000,00.

Premesso che non è sua intenzione ostacolare o ritardare le attività di demolizione e ricostruzione del viadotto del Polcevera (come dimostra la mancata proposizione dell'istanza cautelare), l'esponente afferma che le attività medesime erano comprese nel perimetro di competenza esclusiva della concessionaria dell'autostrada, come definito dalle disposizioni della «convenzione unica» sottoscritta in data 12 ottobre 2007, ai sensi dell'art. 2, commi 82 e seguenti



del decreto-legge n. 286 del 2006, ed approvata con l'art. 8-*duodecies*, comma 2 del decreto-legge n. 59 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101 del 2008.

Essa sostiene, quindi, che il menzionato decreto-legge n. 109/2018, in forza del quale è stato adottato l'impugnato decreto di nomina del Commissario straordinario per la ricostruzione, così come modificato dalla legge di conversione n. 130 del 2018, conterrebbe una pluralità di disposizioni che violano i diritti e gli obblighi della concessionaria fissati dalla «convenzione unica».

Ciò vale, segnatamente, per le disposizioni di cui ai commi 3, 5 e 7 dell'art. 1 («Commissario straordinario per la ricostruzione») che:

attribuiscono al Commissario straordinario la possibilità di avvalersi, in qualità di soggetti attuatori, previa intesa con gli enti locali interessati, delle strutture e degli uffici degli enti pubblici ivi indicati, dei concessionari di servizi pubblici e delle società a partecipazione o controllo pubblico, per le attività urgenti di progettazione degli interventi, per le procedure di affidamento dei lavori, per le attività di direzione lavori e di collaudo nonché per ogni altra attività di carattere tecnico-amministrativo connessa alla progettazione, all'affidamento e all'esecuzione dei lavori afferenti la realizzazione dell'infrastruttura (comma 3);

consentono al Commissario straordinario di operare in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011 nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'Unione europea (comma 5, primo periodo);

attribuiscono al Commissario straordinario il compito di eseguire le occupazioni d'urgenza e le espropriazioni delle aree occorrenti per l'esecuzione dei lavori (comma 5, terzo periodo);

consentono al Commissario straordinario di affidare la realizzazione delle attività concernenti il ripristino del sistema viario ad uno o più operatori economici diversi dal concessionario del tratto autostradale o da società o da soggetti da quest'ultimo controllati o, comunque, ad esso collegati (comma 7, primo periodo).

L'esponente denuncia anche la lesività delle disposizioni del decreto-legge n. 109/2018 che:

obbligano la concessionaria dell'autostrada a versare al Commissario straordinario, entro trenta giorni dalla relativa richiesta, le somme necessarie al ripristino dell'infrastruttura e del connesso sistema viario, nell'importo provvisoriamente determinato dal Commissario medesimo e salvo conguaglio (art. 1, comma 6, primo periodo);

istituiscono la contabilità separata intestata al Commissario straordinario sulla quale la concessionaria dovrà versare le somme richieste (art. 1, comma 8);

consentono al Commissario straordinario di avvalersi delle strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile per le attività inerenti alla ricostruzione dell'infrastruttura (art. 1, comma 8-*bis*);

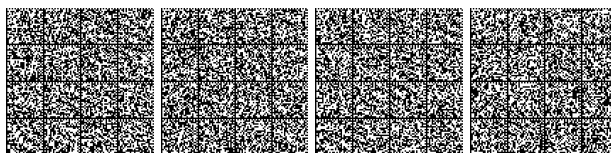
impongono alla concessionaria di consegnare immediatamente al Commissario straordinario le tratte delle autostrade A7 e A10 sul cui esercizio interferisce la realizzazione degli interventi di ricostruzione dell'infrastruttura (art. 1-*ter*, comma 1).

Ad avviso della ricorrente, le richiamate disposizioni, che hanno trovato attuazione attraverso i provvedimenti impugnati, avrebbero nel complesso determinato una «spoliazione autoritativa» dei compiti, con i connessi diritti e obblighi, che spettano alla concessionaria dell'autostrada relativamente ai lavori di demolizione e ricostruzione del viadotto del Polcevera.

I denunciati effetti penalizzanti sarebbero aggravati dalle previsioni in forza delle quali né la concessionaria né le società ad essa collegate o da essa controllate possono essere chiamate a curare la realizzazione dei lavori e impongono alla prima di versare gli importi che, in assenza di parametri predefiniti, le saranno richiesti dal Commissario straordinario.

La *ratio* di tale disciplina è resa esplicita dalla motivazione contenuta nel comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 109/2018, ove si stabilisce che le attività concernenti il ripristino del sistema viario devono essere affidate ad operatori economici diversi dal concessionario del tratto autostradale «anche al fine di evitare un ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali e, comunque, giacché non può escludersi che detto concessionario sia responsabile, in relazione all'evento» [il crollo del viadotto del Polcevera avvenuto nella giornata del 14 agosto 2018] «di grave inadempimento del rapporto concessorio».

La Società ricorrente precisa ulteriormente di aver predisposto, fin dal mese di ottobre del 2018, e di aver successivamente messo a disposizione del Commissario straordinario, entro il termine da questi fissato con il decreto n. 6/2018, un progetto per le attività di demolizione e ricostruzione del viadotto del Polcevera che prevedeva un tempo di nove mesi per il ripristino della funzionalità del tratto autostradale, dichiarandosi anche disponibile a subire l'applicazione di una penalità pari a dieci milioni di euro/mese nel caso di eventuali ritardi.



Tutto ciò premesso, l'esponente deduce che le richiamate disposizioni normative, attributive e conformative dei poteri del Commissario straordinario, si porrebbero in contrasto con vari parametri costituzionali e con il diritto dell'Unione europea, segnatamente con:

gli artt. 3, 111 e 117, primo comma della Costituzione, nonché i principi costituzionali e comunitari di affidamento, ragionevolezza e proporzionalità, trattandosi di «norme-provvedimento» singolari ed eccezionali che spogliano la concessionaria, senza valide ragioni, di un potere/dovere inerente al rapporto concessorio;

gli artt. 41, 42 e 43 nonché gli artt. 111 e 117, primo comma della Costituzione, poiché le censurate disposizioni normative comportano un'irragionevole limitazione dell'autonomia, della capacità d'impresa e del diritto di proprietà della concessionaria, determinando la sostanziale espropriazione dei diritti derivanti dalla «convenzione unica»;

l'art. 77 della Costituzione, atteso che le ragioni di urgenza poste a fondamento del decreto-legge n. 109/2018 sarebbero state meglio tutelate consentendo alla concessionaria di provvedere immediatamente e direttamente alle attività di demolizione e ricostruzione dell'infrastruttura;

gli artt. 27 e 111 della Costituzione nonché i principi inerenti alla presunzione di innocenza, al giusto processo e al diritto di difesa, poiché la spoliazione del potere/dovere di ripristinare la funzionalità del tratto autostradale è intervenuta prima che fosse stata accertata alcuna responsabilità a carico della concessionaria;

gli artt. 3, 41, 42 e 97 della Costituzione nonché i principi costituzionali e comunitari di non discriminazione, parità di trattamento e imparzialità, libera concorrenza e affidamento, in ragione del carattere derogatorio e discriminatorio della previsione che, in assenza di qualsivoglia garanzia procedimentale, esclude la concessionaria (nonché le società controllate e collegate) dalle attività di progettazione, demolizione e ricostruzione dell'infrastruttura, configurando sostanzialmente una norma sanzionatoria di una responsabilità ancora da accertare;

l'art. 3 della Costituzione nonché i principi costituzionali e comunitari di proporzionalità e ragionevolezza, non essendo dato comprendere quale sarebbe «l'indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali» che otterrebbe la Società ricorrente nel caso di affidamento dei lavori di demolizione e ricostruzione dell'infrastruttura.

L'esponente insta, quindi, per l'annullamento dei provvedimenti impugnati, con le conseguenti statuizioni relative al risarcimento dei danni in forma specifica o per equivalente, previa sottoposizione alla Corte costituzionale delle questioni di legittimità costituzionale come sopra compendiate.

Essa chiede, altresì, che il giudice adito disapplichi le norme interne censurate e i provvedimenti impugnati in quanto contrastanti con i principi e con le norme del diritto eurounitario ovvero, in subordine, che rimetta alla Corte di giustizia dell'Unione europea, in sede di rinvio pregiudiziale, la relativa questione di compatibilità comunitaria.

Si costituiva formalmente in giudizio l'Avvocatura distrettuale dello Stato, in rappresentanza della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Commissario straordinario per la ricostruzione.

Con memoria successivamente depositata, la difesa erariale ha eccepito:

il difetto di giurisdizione del giudice adito in quanto, secondo la prospettazione sviluppata dalla Società ricorrente, i pregiudizi denunciati deriverebbero dalla violazione delle previsioni della «convenzione unica» che, ad avviso della stessa, configurano il suo diritto soggettivo al ripristino dell'infrastruttura autostradale: in tale prospettiva, la lesione deriverebbe esclusivamente da un inadempimento contrattuale, sicché deve trovare applicazione l'art. 37 della «convenzione unica» che, «per tutte le controversie che dovessero insorgere fra le parti sull'interpretazione ed applicazione della presente convenzione», individua il foro competente nel Tribunale di Roma;

la carenza di legittimazione ad agire in capo alla Società ricorrente, in ragione del provvedimento di sequestro adottato dal giudice penale che impedisce alla Società medesima, nella sua posizione di soggetto indagato, di porre in essere alcun intervento finalizzato alla demolizione e ricostruzione dell'infrastruttura; tanto più che, con il decreto di rigetto dell'istanza di dissequestro presentata dal Commissario straordinario, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Genova ha individuato nello stesso Commissario il soggetto «avente diritto alla restituzione» dell'infrastruttura al termine del sequestro;

l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse ad agire, non essendovi alcuna «diretta relazione» tra la posizione giuridica della Società ricorrente e «lo specifico contenuto dei decreti del Commissario straordinario impugnati».

Si costituiva formalmente in giudizio Rina Consulting S.p.a.

Le parti in causa hanno depositato memorie difensive in prossimità dell'udienza di trattazione fissata per il 27 febbraio 2019.



In particolare, Rina Consulting S.p.a. afferma di rivestire un «ruolo del tutto marginale e defilato» e chiede che, nell'eventualità di accoglimento del ricorso, sia applicata la disciplina in tema di infrastrutture strategiche che garantisce l'intangibilità del contratto sottoscritto.

La difesa erariale ribadisce le già dedotte eccezioni in rito e solleva un'ulteriore eccezione di inammissibilità del ricorso, posto che il decreto n. 3 del 13 novembre 2018, con cui il Commissario straordinario, sulla base di presupposti fattuali parzialmente diversi da quelli contemplati dal legislatore, «ha impostato la linea di condotta per l'aggiudicazione delle attività concernenti il ripristino dell'infrastruttura» e «la direzione dei lavori», non è stato impugnato per vizi propri, ma solo per illegittimità derivata dal decreto-legge n. 109/2018.

Inoltre, l'Avvocatura dello Stato prende posizione nel merito, argomentando nel senso della manifesta infondatezza delle censure di illegittimità costituzionale e di non conformità ai principi eurounitari sollevate nei confronti del decreto-legge n. 109/2018.

L'udienza di trattazione del 27 febbraio 2019 è stata rinviata a data successiva onde consentire la preannunciata proposizione di motivi aggiunti.

Con ricorso per motivi aggiunti notificato il 4 marzo 2018 e depositato il successivo 8 marzo, infatti, Autostrade per l'Italia S.p.a. ha impugnato (oltre ai decreti del Commissario straordinario n. 11/2018 e n. 13/2018 già gravati con il ricorso introduttivo) la «relazione unica sulla procedura di aggiudicazione dell'appalto» pubblicata in data 4 febbraio 2019 sul sito istituzionale del Commissario straordinario.

Deduce la ricorrente che gli atti del procedimento di aggiudicazione a Rina Consulting S.p.a. sarebbero viziati per invalidità derivata dall'incostituzionalità della disciplina del decreto-legge n. 109/2018, per invalidità derivata dall'illegittimità dei provvedimenti impugnati con il ricorso introduttivo nonché per vizi autonomi.

A quest'ultimo riguardo, l'esponente sostiene che il contestato affidamento sarebbe stato disposto all'esito di una vera e propria procedura comparativa (e non di una consultazione di mercato *ex art.* 40 della direttiva 24/2014/UE) svoltasi in contrasto con i principi di concorrenza, trasparenza, economicità e con il divieto di discriminazione previsti dal diritto europeo in quanto, sulla base degli atti resi pubblici, non sarebbe possibile individuare i criteri predeterminati o le valutazioni oggettive che hanno condotto all'esclusione di nove offerte sul totale delle undici presentate, alcune delle quali sicuramente più convenienti rispetto alle due offerte che hanno superato la selezione preliminare.

Inoltre, stante la piena adeguatezza dell'offerta formulata dall'altra concorrente, non sarebbero comprensibili le ragioni per cui solamente l'offerta di Rina Consulting S.p.a. è stata ammessa alla successiva fase di negoziazione con il Commissario straordinario.

Le parti in causa hanno depositato memorie in prossimità dell'udienza fissata per il 22 maggio 2019.

In particolare, gli argomenti sviluppati nella memoria conclusionale della difesa erariale sembrano introdurre una nuova eccezione di inammissibilità sotto il profilo della carenza di «legittimazione sostanziale al ricorso», poiché la ricostruzione dell'infrastruttura non potrebbe ritenersi compresa nell'alveo delle attività che la concessionaria era tenuta a realizzare sulla base della «convenzione unica».

Nelle more, con ordinanza n. 443 del 14 maggio 2019, è stata dichiarata la cessazione la materia del contendere con riguardo alla domanda formulata da Autostrade per l'Italia S.p.a., ai sensi dell'art. 116, comma 2, c.p.a., per l'accesso a tutti i documenti relativi all'affidamento dell'incarico a Rina Consulting S.p.a.

Alla pubblica udienza del 22 maggio 2019, i difensori delle Amministrazioni resistenti hanno contestato i poteri rappresentativi in capo al procuratore speciale di Autostrade per l'Italia S.p.a., firmatario della procura *ad litem* conferita ai difensori di parte ricorrente.

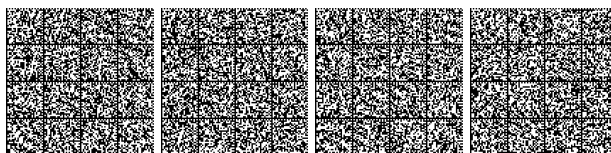
Con ordinanza n. 488 del 27 maggio 2019, è stata disposta, quindi, l'acquisizione della procura speciale nonché dell'atto costitutivo, dello statuto e di una visura storica di Autostrade per l'Italia S.p.a.

L'ordine istruttorio è stato regolarmente ottemperato dalla parte ricorrente.

Le parti in causa hanno depositato nuovi scritti difensivi a sostegno delle proprie posizioni.

In particolare, con la memoria di replica, la difesa erariale eccepisce che, dall'esame della documentazione versata in atti dalla parte ricorrente, non emergerebbe il conferimento del potere di subdelegare la rappresentanza sostanziale all'amministratore delegato di Autostrade per l'Italia S.p.a. che, pertanto, dovrebbe ritenersi priva di *legittimatio ad processum*.

Il ricorso, infine, è stato chiamato alla pubblica udienza del 9 ottobre 2019 e, previa trattazione orale congiunta a quella degli altri ricorsi proposti da Autostrade per l'Italia S.p.a. per l'annullamento dei provvedimenti applicativi del decreto-legge n. 109/2018, è stato ritenuto in decisione.



1) Con il decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130 (cosiddetto «decreto Genova»), sono state introdotte misure urgenti volte a superare le conseguenze dannose provocate dal crollo del viadotto del Polcevera dell'autostrada A10 nel Comune di Genova, noto come «ponte Morandi», avvenuto nella giornata del 14 agosto 2018.

In particolare, al fine di velocizzare le operazioni di ripristino dell'infrastruttura, è stata istituita la figura del Commissario straordinario per la ricostruzione e sono state dettate specifiche disposizioni volte a semplificare le procedure per l'affidamento di lavori, forniture e servizi in relazione alle esigenze del contesto emergenziale.

Per quanto di specifico interesse, l'art. 1 del decreto-legge n. 109/2018 dispone che:

«per le attività urgenti di progettazione degli interventi, per le procedure di affidamento dei lavori, per le attività di direzione dei lavori e di collaudo, nonché per ogni altra attività di carattere tecnico-amministrativo connessa alla progettazione, all'affidamento e all'esecuzione di lavori, servizi e forniture, il Commissario straordinario può avvalersi, anche in qualità di soggetti attuatori, previa intesa con gli enti territoriali interessati, delle strutture e degli uffici della Regione Liguria, degli uffici tecnici e amministrativi del Comune di Genova, dei Provveditorati interregionali alle opere pubbliche, di ANAS S.p.a., delle Autorità di distretto, nonché, mediante convenzione, dei concessionari di servizi pubblici e delle società a partecipazione pubblica o a controllo pubblico» (comma 3);

«per la demolizione, la rimozione, lo smaltimento e il conferimento in discarica dei materiali di risulta, nonché per la progettazione, l'affidamento e la ricostruzione dell'infrastruttura e il ripristino del connesso sistema viario, il Commissario straordinario opera in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea» (comma 5, primo periodo);

«per le occupazioni di urgenza e per le espropriazioni delle aree occorrenti per l'esecuzione degli interventi di cui al primo periodo, il Commissario straordinario, adottato il relativo decreto, provvede alla redazione dello stato di consistenza e del verbale di immissione in possesso dei suoli anche con la sola presenza di due rappresentanti della Regione o degli enti territoriali interessati, prescindendo da ogni altro adempimento» (comma 5, terzo periodo);

«il concessionario del tratto autostradale alla data dell'evento, tenuto, in quanto responsabile del mantenimento in assoluta sicurezza e funzionalità dell'infrastruttura concessa ovvero in quanto responsabile dell'evento, a far fronte alle spese di ricostruzione dell'infrastruttura e di ripristino del connesso sistema viario, entro trenta giorni dalla richiesta del Commissario straordinario, versa sulla contabilità speciale di cui al comma 8 le somme necessarie al predetto ripristino ed alle altre attività connesse di cui al comma 5, nell'importo provvisoriamente determinato dal Commissario medesimo salvo conguagli, impregiudicato ogni accertamento sulla responsabilità dell'evento e sul titolo in base al quale sia tenuto a sostenere i costi di ripristino della viabilità» (comma 6, primo periodo);

«il Commissario straordinario affida, ai sensi dell'art. 32 della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, la realizzazione delle attività concernenti il ripristino del sistema viario, nonché quelle connesse, ad uno o più operatori economici diversi dal concessionario del tratto autostradale alla data dell'evento e da società o da soggetti da quest'ultimo controllati o, comunque, ad esso collegati, anche al fine di evitare un ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali e, comunque, giacché non può escludersi che detto concessionario sia responsabile, in relazione all'evento, di grave inadempimento del rapporto concessorio» (comma 7, primo periodo);

«per la realizzazione degli interventi urgenti di cui al presente articolo, è autorizzata l'apertura di apposita contabilità speciale intestata al Commissario straordinario, sulla quale confluiscono le risorse pubbliche all'uopo destinate nonché quelle tempestivamente messe a disposizione dal soggetto concessionario al momento dell'evento» (comma 8);

«il Commissario straordinario, nell'esercizio delle funzioni attribuite dal presente decreto, può avvalersi e può stipulare convenzioni con le strutture operative e i soggetti concorrenti di cui all'art. 4, comma 2 del codice della protezione civile di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1» (comma 8-bis).

Inoltre, l'art. 1-ter, comma 1 del decreto-legge n. 109/2018 («Interventi di messa in sicurezza e gestione delle tratte autostradali»), stabilisce che, «per l'esecuzione delle attività di cui all'art. 1, il Commissario straordinario individua i tronchi autostradali funzionalmente connessi al viadotto del Polcevera dell'autostrada A10 sul cui esercizio interferisce la realizzazione degli interventi di ricostruzione dell'infrastruttura conseguente all'evento. A tal fine le relative tratte delle autostrade A7 e A10 sono immediatamente consegnate dal concessionario al Commissario straordinario».



2) La Società ricorrente, concessionaria dell'autostrada A10, ritiene che le sopra richiamate disposizioni normative, attuate attraverso i provvedimenti impugnati, comportino una lesione ingiustificata della sua posizione giuridica determinata da intenti palesemente sanzionatori, in assenza di qualsiasi accertamento di responsabilità.

Essa sostiene che, in forza della «convenzione unica» sottoscritta in data 12 ottobre 2007, tutte le attività inerenti alla demolizione e ricostruzione del viadotto del Polcevera spettano in via esclusiva alla concessionaria, sicché le richiamate disposizioni del decreto-legge n. 109/2018, con cui è stato affidato al Commissario straordinario il compito di progettare e realizzare la demolizione e la ricostruzione di tale infrastruttura, comporterebbero una «spoliazione autoritativa» degli obblighi e dei diritti della concessionaria medesima, attuata anche attraverso lo spossessamento *ex lege* dei beni direttamente interessati dalle attività dell'organo straordinario.

Ulteriori effetti lesivi sarebbero ingiustificatamente prodotti dalle disposizioni che vietano di chiamare la concessionaria (e le società ad essa collegate o da essa controllate) a curare la realizzazione delle attività concernenti la demolizione e la ricostruzione dell'infrastruttura e del connesso sistema viario, imponendo alla stessa concessionaria di versare qualsiasi importo le sarà richiesto, senza previa determinazione di parametri quantitativi, dal Commissario straordinario.

Sulla base di tali presupposti, con il ricorso introduttivo del presente giudizio e con ricorso per motivi aggiunti, Autostrade per l'Italia S.p.a. insta per l'annullamento *in parte qua* del decreto di nomina del Commissario straordinario, degli atti adottati dallo stesso organo per le finalità meglio descritte in premessa e per la declaratoria del suo diritto di provvedere alla progettazione, demolizione e ricostruzione del viadotto del Polcevera, con le conseguenti statuizioni relative al risarcimento dei danni in forma specifica o per equivalente, previa rimessione alla Corte costituzionale delle questioni di legittimità costituzionale delle richiamate disposizioni del decreto-legge n. 109/2018 ovvero disapplicazione delle disposizioni medesime in quanto contrastanti con i principi e le norme del diritto eurounitario ovvero, ancora, rinvio in via pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

3) Anche ai fini del giudizio di rilevanza delle prospettate questioni di legittimità costituzionale, è opportuno soffermarsi preliminarmente, sia pure in via interinale, sulle numerose eccezioni con cui la difesa erariale contesta la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo e delle necessarie condizioni dell'azione.

3.1) L'eccezione inerente al difetto di giurisdizione del giudice amministrativo è stata sollevata con la memoria depositata in data 11 febbraio 2019, «in ragione della prospettazione e dei motivi di ricorso proposti da parte ricorrente».

Secondo l'eccepiente, posto che le pretese azionate dalla parte ricorrente trovano fondamento nella mancata applicazione della «convenzione unica», asseritamente violata dal legislatore attraverso l'istituzione di un organo straordinario cui vengono attribuite attività riservate alla sfera esclusiva di intervento della concessionaria, la posizione giuridica della ricorrente medesima andrebbe ricondotta allo schema del diritto soggettivo (*id est* il diritto al ripristino dell'infrastruttura).

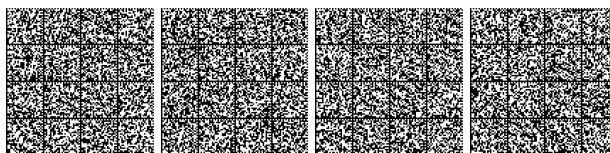
In tale prospettiva, derivando la lesione denunciata da un preteso inadempimento contrattuale, il diritto vantato dalla ricorrente potrebbe essere azionato solo dinanzi al giudice ordinario, sicché deve trovare applicazione l'art. 37 della «convenzione unica» che individua il Tribunale di Roma quale foro competente «per tutte le controversie che dovessero insorgere fra le parti sull'interpretazione ed applicazione della presente convenzione».

L'infondatezza dell'eccezione si appalesa alla luce della previsione di cui all'art. 10, comma 1 del decreto-legge n. 109/2018: «Tutte le controversie relative agli atti adottati dal Commissario straordinario di cui all'art. 1, nonché ai conseguenti rapporti giuridici anteriori al momento di stipula dei contratti che derivano da detti atti, sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e alla competenza funzionale inderogabile del Tribunale amministrativo regionale della Liguria».

In ogni caso, è pacifico che la Società ricorrente non ha denunciato eventuali inadempimenti del Ministero concedente quale parte della relativa convenzione, ma ha impugnato il provvedimento di nomina del Commissario straordinario e i provvedimenti da questi adottati nell'esercizio dei suoi poteri, lamentando la sottrazione delle sue prerogative in favore di un organo straordinario nominato in attuazione di previsioni normative che sospetta di illegittimità costituzionale.

La cedevolezza dei diritti della ricorrente consegue, perciò, all'adozione di provvedimenti costituenti espressione dell'esercizio di poteri autoritativi e discrezionali da parte della pubblica amministrazione, a fronte dei quali emerge in capo alla ricorrente medesima una situazione soggettiva che ha chiara natura e consistenza di interesse legittimo.

Per tali motivi, la controversia appartiene alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo *ex art. 7, comma 1, c.p.a.*, ed è devoluta alla competenza funzionale dell'adito Tribunale amministrativo ai sensi dell'art. 10 del decreto-legge n. 109/2018.



3.2) In secondo luogo, la difesa erariale sostiene che la legittimazione ad agire della Società ricorrente dovrebbe ritenersi esclusa in conseguenza del sequestro probatorio disposto dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Genova che le preclude qualsiasi attività inerente alla demolizione e ricostruzione del viadotto del Polcevera, sottraendole le stesse aree di intervento che sono state successivamente dissequestrate in favore del solo Commissario straordinario.

Il carattere temporaneo e l'efficacia *erga omnes* del vincolo di indisponibilità derivante dal sequestro probatorio penale rendono evidente l'infondatezza dell'eccezione.

Né rileva l'intervenuto provvedimento di dissequestro che, nella parte in cui dispone in favore del solo Commissario straordinario, rappresenta conseguenza vincolata delle contestate disposizioni attributive del potere di demolire e di ricostruire l'infrastruttura.

3.3) Con l'ultima eccezione preliminare sollevata nella prima memoria, l'Avvocatura dello Stato sostiene che i motivi di ricorso sarebbero «totalmente slegati dai contenuti dei decreti impugnati» e che la controparte non avrebbe reso conto della sussistenza di un interesse concreto, attuale e qualificato a conseguire l'annullamento di tali atti.

Alla luce dei fatti allegati e delle censure sollevate dalla parte ricorrente, non è agevole apprezzare l'esatta portata e significato di rilievi che, in ogni caso, non possono essere ritenuti persuasivi, poiché la denunciata compromissione delle prerogative inerenti alla demolizione e ricostruzione dell'infrastruttura, spettanti alla concessionaria in forza delle previsioni della «convenzione unica», deriva proprio dalle disposizioni del decreto-legge n. 109/2018 sospettate di illegittimità costituzionale e dai provvedimenti amministrativi che vi hanno dato attuazione.

3.4) Con la memoria depositata in data 16 febbraio 2019, la difesa erariale eccepisce che il ricorso sarebbe inammissibile in quanto il decreto n. 3 del 13 novembre 2018, con cui il Commissario straordinario ha «impostato la linea di condotta per l'aggiudicazione delle attività concernenti il ripristino dell'infrastruttura», non è stato impugnato per vizi propri, ma unicamente per illegittimità derivata dal decreto-legge n. 109/2018.

L'eccepiente ritiene che tale circostanza sia rilevante in quanto il provvedimento in questione, pur trovando fondamento nella legge sospettata di illegittimità costituzionale, non si sarebbe «limitato a recepire passivamente i contenuti della stessa», ma avrebbe assunto presupposti fattuali rappresentati da specifiche situazioni locali le quali «integrano nuclei concreti, aggiuntivi rispetto alle previsioni legali, che giustificano autonomamente l'adozione del provvedimento stesso», caratterizzandosi anche per la parte dispositiva «ampiamente innovativa ed ampliativa rispetto alle disposizioni di legge».

Tali rilievi non sono fondati, essendo irrilevante che il menzionato decreto n. 3/2018 sia stato impugnato o meno per vizi propri (comunque denunciati con motivi aggiunti nei confronti dei successivi provvedimenti di affidamento dell'incarico di direzione dei lavori).

In assenza delle previsioni introdotte dal decreto-legge n. 109/2018, infatti, la figura del Commissario straordinario non sussisterebbe e non avrebbero potuto essere esercitati i poteri cui si ricollega la lesione denunciata dalla parte ricorrente.

Le censure del ricorso introduttivo concernenti l'incostituzionalità e l'incompatibilità comunitaria delle previsioni suddette chiariscono compiutamente, perciò, quale sia la fonte della denunciata lesione, rendendo palese la sussistenza dell'interesse all'impugnazione.

3.5) Con le memorie depositate in data 6 e 11 maggio 2019, la difesa erariale introduce un'ulteriore eccezione di inammissibilità in quanto, non sussistendo l'obbligo di provvedere al ripristino dell'infrastruttura cui si ricollega, secondo la prospettazione sviluppata dalla parte ricorrente, il diritto oggetto della lamentata lesione, Autostrade per l'Italia S.p.a. risulterebbe priva di «legittimazione sostanziale al ricorso».

Neppure tale eccezione può essere condivisa.

Infatti, in forza delle previsioni della «convenzione unica», la Società ricorrente era tenuta «al mantenimento della funzionalità delle infrastrutture concesse», tra cui il viadotto del Polcevera, «attraverso la manutenzione e la riparazione tempestiva delle stesse» (art. 3, comma 1, lettera c).

Gravava sull'odierna ricorrente, quindi, l'obbligo di garantire la funzionalità dell'autostrada assegnatale in concessione, nella specie provvedendo al ripristino del viadotto parzialmente crollato nella giornata del 14 agosto 2018.

Ne deriva la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante a contestare la legittimità degli atti con cui è stato impedito ad Autostrade per l'Italia S.p.a., nella sua veste di concessionaria dell'autostrada A10, di eseguire le prestazioni relative alla demolizione e alla ricostruzione dell'infrastruttura suddetta, contestualmente imponendole di finanziare i lavori di ripristino.

L'ulteriore obiezione inerente al mancato inserimento del relativo investimento nel piano economico finanziario previsto dall'art. 11 della «convenzione unica» appare pretestuosa, poiché l'esigenza di intervenire derivava da un evento non valutabile a priori che, nonostante la sua eccezionalità, non esimeva la concessionaria dagli obblighi connessi al mantenimento della funzionalità del tratto autostradale.



3.6) Infine, la difesa erariale ha contestato la sussistenza dei poteri rappresentativi in capo all'avv. Amedeo Gagliardi, firmatario della procura *ad litem* conferita ai difensori di Autostrade per l'Italia S.p.a.

Quindi, a seguito dell'ordine istruttorio emanato dal Tribunale e del conseguente deposito in giudizio della procura speciale che l'ing. Giovanni Castellucci, nella sua veste di amministratore delegato della Società, aveva conferito all'avv. Gagliardi, è stata eccepita l'insussistenza (o la mancata dimostrazione) del potere di subdelegare la rappresentanza sostanziale da parte dello stesso ing. Castellucci.

Non si può tener conto di quest'ultima eccezione in quanto proposta solo con la memoria di replica depositata in vista della pubblica udienza del 9 ottobre 2019.

Ai sensi dell'art. 73, comma 1, c.p.a., infatti, le parti possono «presentare repliche ai nuovi documenti e alle nuove memorie depositate in vista dell'udienza», sicché la funzione della memoria di replica è solo quella di contraddire ai nuovi documenti e alle nuove memorie depositate da controparte in vista dell'udienza di merito (*cfr.*, fra le ultime, Consiglio di Stato, Sezione Seconda, 30 settembre 2019, n. 6534; Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, Sezione Seconda, 3 aprile 2019, n. 491).

Tale atto processuale, pertanto, non può contenere nuove eccezioni in quanto, nel caso contrario, le controparti non sarebbero in grado di controdedurre, se non oralmente all'udienza di discussione, con evidente violazione dei principi del contraddittorio processuale e della *par condicio* delle parti.

Nel caso in esame, la menzionata procura speciale era stata depositata in giudizio in data 11 giugno 2019, unitamente allo statuto, all'atto costitutivo e ad una visura storica di Autostrade per l'Italia S.p.a., sicché nulla avrebbe impedito alla difesa erariale di sollevare l'eccezione nei termini previsti per il deposito della memoria conclusionale, consentendo alla parte ricorrente di controdedurre con la memoria di replica.

La censura, in ogni caso, è destituita di fondamento, poiché l'art. 38 dello statuto attribuisce al presidente e all'amministratore delegato, disgiuntamente tra loro, la rappresentanza legale della Società di fronte a terzi e in giudizio, il potere di nominare procuratori determinandone i poteri e di promuovere e sostenere azioni in giudizio in nome della Società in qualunque sede giudiziaria.

4) Occorre procedere, a questo punto, alla disamina delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti delle richiamate disposizioni dell'art. 1 e dell'art. 1-*ter* del decreto-legge n. 109/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 130/2018.

È evidente la rilevanza di tali questioni ai fini della definizione della presente controversia.

Infatti, le disposizioni normative sospettate di illegittimità costituzionale hanno attribuito e conformato i poteri che il Commissario straordinario ha esercitato attraverso l'adozione dei provvedimenti impugnati.

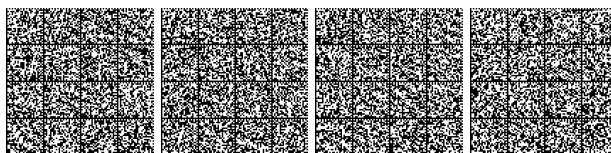
In mancanza di tali disposizioni, quindi, non sussisterebbe la legittimazione del Commissario straordinario e non avrebbero potuto adottati i provvedimenti che costituiscono cagione diretta dei pregiudizi denunciati dalla Società ricorrente, sicché il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione delle dedotte questioni di legittimità costituzionale.

5) La valutazione relativa alla non manifesta infondatezza delle questioni predette presuppone un chiarimento in merito alla natura delle disposizioni normative sospettate di illegittimità costituzionale che, per la concretezza dei contenuti, la portata singolare ed eccezionale nonché il numero determinato di destinatari, si presentano certamente nella forma di «norme-provvedimento».

La Corte costituzionale ha chiarito da tempo che non sussistono limiti costituzionali in grado di impedire l'adozione di leggi a contenuto particolare e concreto ovvero sostanzialmente amministrativo.

Tuttavia, pur non potendosi ritenere che la «legge-provvedimento» sia di per sé incompatibile con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, essa deve osservare limiti generali, tra cui il principio di ragionevolezza e non arbitrarietà, ed è soggetta ad uno scrutinio stretto di costituzionalità in relazione al suo specifico contenuto, dovendo risultare i criteri che ispirano le scelte realizzate nonché le relative modalità di attuazione (*cfr.*, *ex plurimis*, Corte costituzionale 22 luglio 2010, n. 270).

Nel caso in esame, la *ratio* delle norme è resa esplicita al comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 109/2018, ove è stabilito che la realizzazione delle attività concernenti il ripristino del sistema viario deve essere affidata, da parte del Commissario straordinario, ad uno o più operatori economici diversi dal concessionario del tratto autostradale alla data dell'evento (e da società o da soggetti da quest'ultimo controllati o, comunque, ad esso collegati) «anche al fine di evitare un ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali» e, comunque, «giacché non può escludersi che detto concessionario sia responsabile, in relazione all'evento, di grave inadempimento del rapporto concessorio».



6) I motivi giustificativi che hanno determinato l'adozione di una disciplina singolare ed eccezionale, comportante l'affidamento dei lavori di demolizione e di ricostruzione dell'infrastruttura ad un Commissario straordinario e l'esclusione del soggetto che era tenuto a provvedervi in forza della «convenzione unica», fanno pertanto riferimento, in ordine di priorità logica, all'impossibilità di escludere che l'evento sia ascrivibile a responsabilità della concessionaria e, quindi, all'esigenza di evitare che la stessa consegua un ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali.

Tale motivazione induce a dubitare, innanzitutto, che le scelte compiute dal legislatore si pongano in rapporto di congruità con il parametro di ragionevolezza *ex art. 3* della Costituzione.

Infatti, l'enunciata impossibilità di escludere che all'origine dell'evento si collochi un grave inadempimento della concessionaria autostradale non equivale ad affermare che la stessa sia responsabile in relazione al mancato adempimento degli obblighi di manutenzione idonei, in ipotesi, ad evitare il crollo dell'infrastruttura.

Le misure escludenti adottate nei confronti della Società ricorrente non fondano, quindi, sull'accertata responsabilità della stessa per il crollo del viadotto del Polcevera o su elementi atti a fornire anticipata evidenza di tale eventualità, bensì su un assunto ipotetico e perplesso relativo alla «non certa irresponsabilità» della Società medesima che, in quanto tale, palesa anche aspetti di incoerenza rispetto al principio di non arbitrarietà delle scelte legislative.

Tanto più che, discostandosi dal parametro di proporzionalità di cui all'art. 3 della Costituzione, il legislatore ha imposto alla concessionaria di finanziare l'intervento di ripristino del sistema viario, senza predeterminare alcun parametro quantitativo al riguardo né prevedere la restituzione delle somme versate qualora dovesse essere definitivamente esclusa la sua responsabilità per il crollo del ponte.

Inoltre, non è possibile evincere dalle disposizioni contestate la ragione per cui l'interesse pubblico alla più celere ricostruzione dell'infrastruttura, enunciato nel preambolo del decreto-legge n. 109/2018, sarebbe stato meglio tutelato sottraendo la competenza del ripristino all'attuale concessionaria, anziché consentendo a quest'ultima di provvedervi nell'adempimento degli obblighi previsti dalla «convenzione unica».

Paiono evidenti anche i profili di irragionevolezza che inficiano il secondo motivo giustificativo, poiché il «sistema delle concessioni autostradali», come lo definisce il legislatore, è fondato sull'affidamento in esclusiva delle tratte a determinati operatori: essendo pacifica l'insussistenza di un regime concorrenziale, non è dato individuare il «vantaggio competitivo» che avrebbe eventualmente potuto ritrarre l'attuale concessionaria dall'esecuzione dei lavori.

Tali considerazioni inducono il Collegio a dubitare della legittimità costituzionale delle sopra richiamate disposizioni del decreto-legge n. 109/2018 — nella parte in cui, incidendo sul rapporto regolato dalla «convenzione unica», sottraggono alla concessionaria autostradale il potere di provvedere all'affidamento delle attività inerenti alla demolizione e alla ricostruzione del viadotto del Polcevera — in quanto contrastanti con i principi di ragionevolezza, proporzionalità e non arbitrarietà di cui all'art. 3 della Costituzione.

Occorre notare, in secondo luogo, come il legislatore si sia risolto ad adottare una misura sostanzialmente punitiva nei confronti del singolo operatore economico, precludendogli di partecipare alle procedure di affidamento dei lavori a prescindere dalla sussistenza o meno dei requisiti in capo allo stesso.

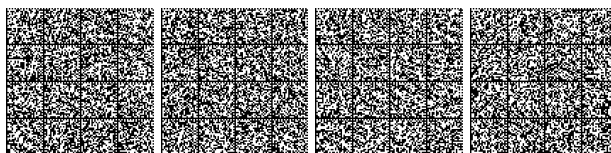
Ritiene il Collegio che, sotto questo profilo, le norme in questione si pongano in violazione dei principi di libertà imprenditoriale e di libertà della concorrenza tutelati dall'art. 41 della Costituzione.

L'esclusione dalle attività di demolizione e ricostruzione dell'infrastruttura statuita *ex lege* configura, infatti, una restrizione della libertà di iniziativa economica che non arreca apprezzabili utilità alle attività del Commissario straordinario e, in assenza di accertamenti atti a dimostrare la responsabilità dell'evento, non pare giustificata dall'esigenza di tutelare interessi di rango costituzionale.

In tal senso, l'utilizzo di un'espressione che richiama un'apparente esigenza cautelare potrebbe far supporre che il legislatore abbia inteso escludere un operatore inaffidabile, poiché responsabile di grave inadempimento degli obblighi di manutenzione dell'infrastruttura collassata e, pertanto, ritenuto non idoneo a garantire la buona riuscita delle opere di ripristino.

Tale opzione, tuttavia, avrebbe pur sempre implicato la necessità di un accertamento, anche sommario ed in funzione cautelare, in ordine alla sussistenza di indizi concreti di una responsabilità che non era stata acclarata in alcuna sede, così come non erano state escluse eventuali responsabilità di altri soggetti in relazione alla causazione dell'evento.

A fronte di tali presupposti, le misure escludenti disposte dal legislatore, anche qualora si voglia ascrivere loro una natura sostanzialmente cautelare, avrebbero richiesto l'utilizzo di un modulo procedimentale idoneo a garantire il diritto di difesa e un effettivo contraddittorio, come impongono i principi costituzionali relativi alla funzione del giudicare, sicché non appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata in relazione alla violazione degli artt. 24 e 111 della Costituzione.



7) Sulla base delle considerazioni che precedono, nell'evidente impossibilità di dare un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme censurate, stante l'univoco tenore letterale delle disposizioni che le esprimono e la loro specificità soggettiva e oggettiva, il giudizio deve essere sospeso e gli atti vanno trasmessi alla Corte costituzionale, essendo rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8, 8-bis e dell'art. 1-ter, comma 1 del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, per violazione degli artt. 3, 24, 41 e 111 della Costituzione.

Ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (Sezione Prima), non definitivamente pronunciando sul ricorso epigrafe, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, ai sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8, 8-bis e dell'art. 1-ter, comma 1 del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, in relazione agli artt. 3, 24, 41 e 111 della Costituzione;

Dispone la sospensione del presente giudizio;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e in ordine alle spese.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del 9 ottobre 2019 e nella riconvocata Camera di consiglio del 23 ottobre 2019, con l'intervento dei magistrati:

Il Presidente ff: Paolo Peruggia;

Il consigliere-estensore: Richard Goso;

Il referendario: Paolo Nasini.

Il Presidente: PERUGGIA

L'estensore: GOSO

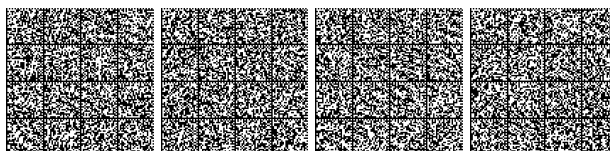
20C00093

N. 52

Ordinanza del 6 dicembre 2019 del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria sul ricorso proposto da Autostrade per l'Italia S.p.a. contro la Presidenza del Consiglio dei ministri ed altri

Opere pubbliche - Disposizioni urgenti conseguenti al crollo di un tratto del viadotto Polcevera dell'autostrada A10, nel Comune di Genova, noto come ponte Morandi - Commissario straordinario per la ricostruzione - Poteri attribuiti al Commissario straordinario - Disciplina dei rapporti con il concessionario della tratta autostradale alla data dell'evento - Disciplina dell'affidamento, da parte del Commissario straordinario, della realizzazione delle attività concernenti il ripristino del sistema viario, nonché quelle connesse - Interventi di messa in sicurezza e gestione delle tratte autostradali.

– Decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130, artt. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis; e 1-ter, comma 1.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LIGURIA

SEZIONE PRIMA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 849 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da Autostrade per l'Italia S.p.a., rappresentata e difesa dagli avvocati Luisa Torchia e Marco Annoni, con domicilio presso l'avv. Vincenzo Roppo nel suo studio in Genova, via Peschiera, 33A;

Contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Commissario straordinario per la ricostruzione del viadotto Polcevera dell'autostrada A10, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Genova, viale Brigate Partigiane, 2;

Nei confronti:

Fincantieri S.p.a., rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Clarizia e Paolo Clarizia, con domicilio eletto presso l'avv. Andrea Barra nel suo studio in Genova, via Macaggi, 21/5;

Salini Impregilo S.p.a., rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Clarizia e Paolo Clarizia, con domicilio eletto presso l'avv. Andrea Barra nel suo studio in Genova, via Macaggi, 21/5;

Italferr S.p.a., rappresentata e difesa dagli avvocati Domenico Gentile e Adriano Cavina, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

Fincantieri Infrastructure S.p.a., rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Clarizia e Paolo Clarizia, con domicilio eletto presso l'avv. Andrea Barra nel suo studio in Genova, via Macaggi, 21/5;

PerGenova S.c.p.a., rappresentata e difesa dagli avvocati Angelo Clarizia e Paolo Clarizia, con domicilio eletto presso l'avv. Andrea Barra nel suo studio in Genova, via Macaggi, 21/5;

Fagioli S.p.a., Fratelli Omini S.p.a., Vernazza Autogru S.r.l., Ipe Progetti S.r.l., Ireos S.p.A., non costituite in giudizio;

Per l'annullamento:

del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 ottobre 2018, di nomina del dott. Marco Bucci a Commissario straordinario per la ricostruzione ai sensi dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, pubblicato in data 15 novembre 2018 sul sito web del Commissario, esclusivamente nella parte in cui richiama «i commi 3, 4, 5 e 7 del richiamato art. 1 del decreto-legge n. 109 del 2018, con riguardo ai poteri e ai compiti attribuiti al Commissario straordinario per la ricostruzione, ai fini dello svolgimento dell'incarico», nonché «il comma 8 del suddetto art. 1»;

del decreto del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 3, prot. n. D/2018/3 del 13 novembre 2018, pubblicato in data 15 novembre 2018, avente ad oggetto: «Modalità di affidamento dei lavori, delle forniture e dei servizi relativi alla demolizione del ponte Morandi ed alla ricostruzione del nuovo ponte sul Polcevera. Art. 32 direttiva 2014/24/UE Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014»;

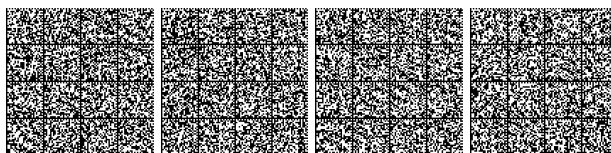
del decreto del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 5, prot. n. D/2018/5 del 15 novembre 2018, pubblicato in data 15 novembre 2018, avente ad oggetto: «Approvazione delle specifiche tecniche propedeutiche all'avvio di una consultazione di mercato finalizzata all'instaurazione di una procedura negoziata senza pubblicazione di bando avente ad oggetto l'appalto dei lavori di demolizione del ponte Morandi e di ricostruzione del nuovo ponte sul Polcevera ai sensi dell'art. 32 direttiva 2014/24/UE Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 in quanto richiamata dall'art. 1, comma 7, decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109»;

del decreto del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 6, prot. n. D/2018/6 del 16 novembre 2018, avente ad oggetto: «Individuazione del termine delle ore 12,00 del 26 novembre 2018 per la presentazione delle manifestazioni di interesse alla fase di consultazione di mercato finalizzata all'instaurazione di una procedura negoziata senza pubblicazione di bando avente ad oggetto l'appalto dei lavori di demolizione del ponte Morandi e di ricostruzione del nuovo ponte sul Polcevera ai sensi dell'art. 32 direttiva 2014/24/UE Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 in quanto richiamata dall'art. 1, comma 7, decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109»;

nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale;

e, con primo ricorso per motivi aggiunti, per l'annullamento:

del decreto del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 18, prot. n. D/2018/18 del 14 dicembre 2018, avente ad oggetto: «Affidamento dell'appalto pubblico dei lavori per la realizzazione, in estrema urgenza, di tutte le opere per la demolizione, la rimozione, lo smaltimento e il conferimento in discarica o altro sito dei materiali di risulta del viadotto Polcevera in Genova e anticipazione degli effetti contrattuali in relazione alla predisposizione del cantiere»;



del decreto del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 19, prot. n. D/2018/19 del 18 dicembre 2018, avente ad oggetto: «Affidamento dell'appalto pubblico dei lavori per la realizzazione, in estrema urgenza, di tutte le opere di costruzione necessarie al ripristino strutturale e funzionale del viadotto Polcevera in Genova»;

nonché di ogni ulteriore atto connesso, presupposto e/o consequenziale;
e, con secondo ricorso per motivi aggiunti, per l'annullamento:

del decreto del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 1, prot. n. D/2019/1 del 12 gennaio 2019, avente ad oggetto: «Individuazione della tipologia di contratto da stipularsi nell'ambito dell'appalto pubblico dei lavori per la demolizione, rimozione, smaltimento e conferimento in discarica dei materiali di risulta del viadotto Polcevera in Genova, nonché per la progettazione e la ricostruzione dell'infrastruttura e il ripristino del connesso sistema viario»;

del decreto del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 5 del 15 novembre 2018, prot. n. D/2018/5, nella parte in cui ammette, nelle specifiche tecniche allegate, l'individuazione di «uno o più soggetti economici ... per la realizzazione di uno o entrambi gli interventi di demolizione e ricostruzione del ponte»;

e, con terzo ricorso per motivi aggiunti, per l'annullamento:

del decreto del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 18, prot. D/2018/18 del 14 dicembre 2018, avente ad oggetto: «Affidamento dell'appalto pubblico dei lavori per la realizzazione, in estrema urgenza, di tutte le opere per la demolizione, la rimozione, lo smaltimento e il conferimento in discarica o altro sito dei materiali di risulta del viadotto Polcevera in Genova e anticipazione degli effetti contrattuali in relazione alla predisposizione del cantiere»;

del decreto del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 19, prot. n. D/2018/19 del 18 dicembre 2018, avente ad oggetto: «Affidamento dell'appalto pubblico dei lavori per la realizzazione, in estrema urgenza, di tutte le opere di costruzione necessarie al ripristino strutturale e funzionale del viadotto Polcevera in Genova»;

della relazione unica del Commissario straordinario sulla procedura di aggiudicazione dell'appalto di demolizione, prot. n. VRB/2019/24 del 4 febbraio 2019;

della relazione unica del Commissario straordinario sulla procedura di aggiudicazione dell'appalto di costruzione, prot. n. VRB/2019/25 del 4 febbraio 2019;

di tutti gli atti e i verbali relativi alla procedure di aggiudicazione dell'appalto di lavori per la realizzazione, in estrema urgenza, di tutte le opere per la demolizione e la ricostruzione del viadotto Polcevera in Genova, tra cui il verbale delle offerte consegnate a mano al Commissario straordinario entro la data del 26 novembre 2018, la distinta indicante i contenuti delle offerte pervenute al Commissario straordinario, il verbale degli incontri del Collegio di esperti di cui al decreto n. 9 del 27 novembre 2018, la scheda riepilogativa relativa all'offerta presentata da ASPI, la nota prot. CC/2018/178 di trasmissione al RUP degli esiti delle valutazioni del Collegio di esperti e la successiva nota prot. CC/2018/177 di trasmissione al Commissario straordinario degli esiti delle valutazioni del Collegio di esperti, i verbali di audizione con operatori economici del 6 dicembre 2019, 10 dicembre 2019, 11 dicembre 2018 e 13 dicembre 2018, la nota del 15 gennaio 2019 della Vernazza Autogru S.r.l. e la successiva dichiarazione del 17 gennaio 2019 della Fratelli Omini S.p.a.;

nonché, per quanto occorrer possa,

del decreto del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 5, prot. n. 5 dell'8 febbraio 2019, avente ad oggetto: «Contratto 18 gennaio 2019 - Realizzazione delle opere di demolizione preordinate al ripristino strutturale e funzionale del viadotto dell'autostrada A10 in Genova ai sensi del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con legge 16 novembre 2018, n. 130, recante "disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze" - Approvazione del progetto di fattibilità tecnico economica definitivo dei lavori di demolizione del viadotto Polcevera, limitatamente alla parte interessante le porzioni del moncone dal lato Savona - Adozione del piano degli edifici da demolire relativamente allo stesso ambito territoriale interferente con la demolizione dell'infrastruttura - Approvazione del progetto esecutivo dei lavori di demolizione del viadotto Polcevera, limitatamente alla calata della trave tampone fra pila 7 e pila 8 del moncone dal lato Savona»;

del decreto del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 7, prot. n. D/2019/7 del 19 febbraio 2019, avente ad oggetto: «Realizzazione delle opere di demolizione preordinate al ripristino strutturale e funzionale del viadotto dell'autostrada A10 in Genova ai sensi del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con legge 16 novembre 2018, n. 130, recante "disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze" - Approvazione del progetto esecutivo dei lavori di demolizione del viadotto Polcevera, limitatamente alla calata della trave tampone tra la pila 6 e la pila 7 del moncone dal lato Savona»;

nonché di ogni ulteriore atto connesso, presupposto e/o consequenziale.



Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Commissario straordinario per la ricostruzione del viadotto Polcevera;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Fincantieri S.p.a.;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Salini Impregilo S.p.a.;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Italferr. S.p.a.;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Fincantieri Infrastructure S.p.a.;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di PerGenova S.c.p.a.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 ottobre 2019 il dott. Paolo Peruggia e uditi i difensori intervenuti per le parti, come specificato nel verbale.

Con il ricorso introduttivo del presente giudizio, notificato il 14 dicembre 2018 e depositato il successivo 19 dicembre, Autostrade per l'Italia S.p.a., concessionaria dell'autostrada A10 Genova-Savona, ha impugnato il decreto adottato dal Presidente del Consiglio dei ministri in data 4 ottobre 2018, pubblicato il 15 novembre successivo, con cui il dott. Marco Bucci, sindaco di Genova, è stato nominato Commissario straordinario per la ricostruzione ai sensi dell'art. 1 del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109.

Parte ricorrente chiede che tale provvedimento sia annullato nella sola parte in cui, richiamando i commi 3, 4, 5, 7 e 8 del decreto-legge n. 109/2018, conforma inderogabilmente a tali disposizioni i poteri ed i compiti attribuiti al Commissario straordinario ai fini dello svolgimento dell'incarico.

Sono compresi nell'impugnazione anche i seguenti provvedimenti adottati dal Commissario straordinario come sopra nominato:

decreto n. 3 del 13 novembre 2018, con cui è stato stabilito che le attività occorrenti per la demolizione e la ricostruzione del viadotto del Polcevera (noto come «ponte Morandi») dell'autostrada A10, parzialmente crollato nella giornata del 14 agosto 2018, saranno aggiudicate mediante una o più procedure negoziate senza pubblicazione di bandi o avvisi, ai sensi della direttiva 2014/24/UE;

decreto n. 5 del 15 novembre 2018, con cui sono state approvate le specifiche tecniche dei lavori;

decreto n. 6 del 16 novembre 2018, con cui è stato fissato il termine per la presentazione delle manifestazioni di interesse ai fini della partecipazione alla procedura di affidamento dei lavori.

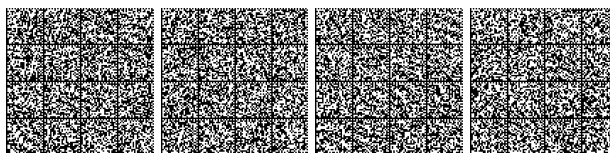
Premesso che non è sua intenzione ostacolare o ritardare le attività di demolizione e di ricostruzione del viadotto del Polcevera (come dimostra la mancata proposizione dell'istanza cautelare), l'esponente afferma che le attività medesime erano comprese nel perimetro di competenza esclusiva della concessionaria autostradale, come definito dalle disposizioni della «convenzione unica» sottoscritta in data 12 ottobre 2007, ai sensi dell'art. 2, commi 82 e seguenti, del decreto-legge n. 286 del 2006, ed approvata con l'art. 8-*duodecies*, comma 2, del decreto-legge n. 59 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101 del 2008.

Essa sostiene, quindi, che il menzionato decreto-legge n. 109/2018, in forza del quale è stato adottato l'impugnato decreto di nomina del Commissario straordinario per la ricostruzione, così come modificato dalla legge di conversione n. 130 del 2018, conterrebbe una pluralità di disposizioni che violano i diritti e gli obblighi della concessionaria fissati dalla «convenzione unica».

Ciò vale, segnatamente, per le disposizioni di cui ai commi 3, 5 e 7 dell'art. 1 («Commissario straordinario per la ricostruzione») che:

attribuiscono al Commissario straordinario la possibilità di avvalersi, in qualità di soggetti attuatori, previa intesa con gli enti locali interessati, delle strutture e degli uffici degli enti pubblici ivi indicati, dei concessionari di servizi pubblici e delle società a partecipazione o controllo pubblico, per le attività urgenti di progettazione degli interventi, per le procedure di affidamento dei lavori, per le attività di direzione lavori e di collaudo nonché per ogni altra attività di carattere tecnico-amministrativo connessa alla progettazione, all'affidamento e all'esecuzione dei lavori afferenti la realizzazione dell'infrastruttura (comma 3);

consentono al Commissario straordinario di operare in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011 nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'Unione europea (comma 5, primo periodo);



attribuiscono al Commissario straordinario il compito di eseguire le occupazioni d'urgenza e le espropriazioni delle aree occorrenti per l'esecuzione dei lavori (comma 5, terzo periodo);

consentono al Commissario straordinario di affidare la realizzazione delle attività concernenti il ripristino del sistema viario ad uno o più operatori economici diversi dal concessionario del tratto autostradale o da società o da soggetti da quest'ultimo controllati o, comunque, ad esso collegati (comma 7, primo periodo).

L'esponente denuncia anche la lesività delle disposizioni del decreto-legge n. 109/2018 che:

obbligano la concessionaria dell'autostrada a versare al Commissario straordinario, entro trenta giorni dalla relativa richiesta, le somme necessarie al ripristino dell'infrastruttura e del connesso sistema viario, nell'importo provvisoriamente determinato dal Commissario medesimo e salvo conguaglio (art. 1, comma 6, primo periodo);

istituiscono la contabilità separata intestata al Commissario straordinario sulla quale la concessionaria dovrà versare le somme richieste (art. 1, comma 8);

consentono al Commissario straordinario di avvalersi delle strutture operative del Servizio nazionale della protezione civile per le attività inerenti alla ricostruzione dell'infrastruttura (art. 1, comma 8-bis);

impongono alla concessionaria di consegnare immediatamente al Commissario straordinario le tratte delle autostrade A7 e A10 sul cui esercizio interferisce la realizzazione degli interventi di ricostruzione dell'infrastruttura (art. 1-ter, comma 1).

Ad avviso della ricorrente, le richiamate disposizioni, che hanno trovato attuazione attraverso i provvedimenti impugnati, avrebbero nel complesso determinato una «spoliazione autoritativa» dei compiti, con i connessi diritti e obblighi, che spettano alla concessionaria dell'autostrada relativamente ai lavori di demolizione e di ricostruzione del viadotto del Polcevera.

I denunciati effetti penalizzanti sarebbero aggravati dalle previsioni in forza delle quali né la concessionaria né le società ad essa collegate o da essa controllate possono essere chiamate a curare la realizzazione dei lavori e impongono alla prima di versare gli importi che, in assenza di parametri predefiniti, le saranno richiesti dal Commissario straordinario.

La *ratio* di tale disciplina è resa esplicita dalla motivazione contenuta nel comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 109/2018, ove si stabilisce che le attività concernenti il ripristino del sistema viario devono essere affidate ad operatori economici diversi dal concessionario del tratto autostradale «anche al fine di evitare un ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali e, comunque, giacché non può escludersi che detto concessionario sia responsabile, in relazione all'evento» [il crollo del viadotto del Polcevera avvenuto nella giornata del 14 agosto 2018] «di grave inadempimento del rapporto concessorio».

La Società ricorrente precisa ulteriormente di aver predisposto, fin dal mese di ottobre del 2018, e di aver successivamente messo a disposizione del Commissario straordinario, entro il termine da questi fissato con il decreto n. 6/2018, un progetto per le attività di demolizione e di ricostruzione del viadotto del Polcevera che prevedeva un tempo di nove mesi per il ripristino della funzionalità del tratto autostradale, dichiarandosi anche disponibile a subire l'applicazione di una penalità pari a 10 milioni di euro/mese nel caso di eventuali ritardi.

Tutto ciò premesso, l'esponente deduce che le richiamate disposizioni normative, attributive e conformative dei poteri del Commissario straordinario, si porrebbero in contrasto con vari parametri costituzionali e con il diritto dell'Unione europea, segnatamente con:

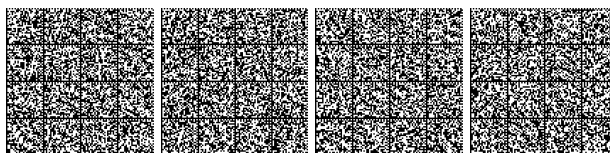
gli articoli 3, 111 e 117, primo comma, Cost., nonché i principi costituzionali e comunitari di affidamento, ragionevolezza e proporzionalità, trattandosi di «norme-provvedimento» singolari ed eccezionali che spogliano la concessionaria, senza valide ragioni, di un potere/dovere inerente al rapporto concessorio, come tali non idonee a superare lo scrutinio di non arbitrarietà e non irragionevolezza richiesto per tale categoria di norme;

gli articoli 41, 42 e 43 nonché gli articoli 111 e 117, primo comma, Cost., poiché le censurate disposizioni normative comportano un'irragionevole limitazione dell'autonomia, della capacità d'impresa e del diritto di proprietà della concessionaria, determinando la sostanziale espropriazione dei diritti derivanti dalla «convenzione unica»;

l'art. 77 Cost., atteso che le ragioni di urgenza poste a fondamento del decreto-legge n. 109/2018 sarebbero state meglio tutelate consentendo alla concessionaria di provvedere immediatamente e direttamente alle attività di demolizione e di ricostruzione dell'infrastruttura;

gli articoli 27 e 111 Cost. nonché i principi inerenti alla presunzione di innocenza, al giusto processo e al diritto di difesa, poiché la spoliazione del potere/dovere di ripristinare la funzionalità del tratto autostradale è intervenuta prima che fosse stata accertata alcuna responsabilità a carico della concessionaria;

gli articoli 3, 41, 42 e 97 Cost. nonché i principi costituzionali e comunitari di non discriminazione, parità di trattamento e imparzialità, libera concorrenza e affidamento, in ragione del carattere derogatorio e discriminatorio



della previsione che, in assenza di qualsivoglia garanzia procedimentale, esclude la concessionaria (nonché le società controllate e collegate) dalle attività di progettazione, demolizione e ricostruzione dell'infrastruttura, configurando sostanzialmente una norma sanzionatoria di una responsabilità ancora da accertare;

l'art. 3 Cost. nonché i principi costituzionali e comunitari di proporzionalità e ragionevolezza, non essendo dato comprendere quale sarebbe «l'indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali» che otterrebbe la Società ricorrente nel caso di affidamento dei lavori di demolizione e di ricostruzione dell'infrastruttura.

L'esponente insta, quindi, per l'annullamento dei provvedimenti impugnati, con le conseguenti statuizioni relative al risarcimento dei danni in forma specifica o per equivalente, previa sottoposizione alla Corte costituzionale delle questioni di legittimità costituzionale come sopra compendiate.

Essa chiede, altresì, che il giudice adito disapplichì le norme interne censurate e i provvedimenti impugnati in quanto contrastanti con i principi e con le norme del diritto eurounitario ovvero, in subordine, che rimetta alla Corte di giustizia dell'Unione europea, in sede di rinvio pregiudiziale, la relativa questione di compatibilità comunitaria.

Si costituiva formalmente in giudizio l'Avvocatura distrettuale dello Stato, in rappresentanza della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Commissario straordinario per la ricostruzione.

Con un primo ricorso per motivi aggiunti, notificato il 14 gennaio 2019 e depositato il successivo 18 gennaio, Autostrade per l'Italia S.p.a. ha impugnato i provvedimenti con cui, all'esito delle procedure di affidamento, il Commissario straordinario ha aggiudicato gli appalti dei lavori di demolizione e di ricostruzione dell'infrastruttura.

Più precisamente, con il decreto n. 18 del 14 dicembre 2018, i lavori di demolizione sono stati affidati alle imprese Fagioli S.p.a., Fratelli Omini S.p.a., Vernazza Autogru S.r.l., Ipe Progetti S.r.l. e Ireos S.p.a., per un corrispettivo a corpo di euro 19.000.000,00 oltre IVA.

Con il successivo decreto n. 19 del 18 dicembre 2018, sono stati affidati alle imprese Salini Impregilo S.p.a., Fincantieri S.p.a. e Italferr S.p.a. i lavori di costruzione necessari al ripristino strutturale e funzionale del viadotto del Polcevera, per un corrispettivo a corpo di euro 202.000.000,00 oltre IVA.

Deduce la ricorrente che tali provvedimenti sarebbero viziati per invalidità derivata dall'incostituzionalità della disciplina del decreto-legge n. 109/2018, per invalidità derivata dall'illegittimità dei provvedimenti impugnati con il ricorso introduttivo nonché per vizi autonomi, posto che l'affidamento separato delle attività di demolizione e ricostruzione dell'infrastruttura è stato disposto ad un prezzo significativamente più alto rispetto a quello proposto dalla stessa ricorrente per l'esecuzione unitaria delle medesime attività.

Con distinti atti, si costituivano formalmente in giudizio le imprese affidatarie dei lavori di ricostruzione dell'infrastruttura e Fincantieri Infrastructure S.p.a.

Le parti in causa hanno depositato memorie difensive in prossimità dell'udienza fissata per il 27 febbraio 2019, successivamente rinviata in ragione dell'intervenuto deposito di un secondo ricorso per motivi aggiunti.

Salini Impregilo S.p.a. e Fincantieri Infrastructure S.p.a. eccepiscono congiuntamente l'inammissibilità del ricorso, nella parte in cui viene contestata un'inesistente esclusione dalla procedura di affidamento, nonché l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate da parte ricorrente.

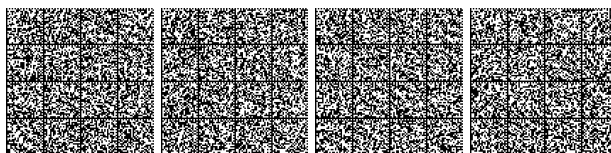
La difesa erariale eccepisce:

il difetto di giurisdizione del giudice adito in quanto, secondo la prospettazione sviluppata dalla Società ricorrente, i pregiudizi denunciati deriverebbero dalla violazione delle previsioni della «convenzione unica» che, ad avviso della stessa, configurano il suo diritto soggettivo al ripristino dell'infrastruttura autostradale: in tale prospettiva, la lesione deriverebbe esclusivamente da un inadempimento contrattuale, sicché deve trovare applicazione l'art. 37 della «convenzione unica» che, «per tutte le controversie che dovessero insorgere fra le parti sull'interpretazione ed applicazione della presente convenzione», individua il foro competente nel Tribunale di Roma;

la carenza di legittimazione ad agire in capo alla Società ricorrente, in ragione del provvedimento di sequestro adottato dal giudice penale che impedisce alla società medesima, nella sua posizione di soggetto indagato, di porre in essere alcun intervento finalizzato alla demolizione e ricostruzione dell'infrastruttura; tanto più che, con il decreto di rigetto dell'istanza di dissequestro presentata dal Commissario straordinario, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Genova ha individuato nello stesso Commissario il soggetto «avente diritto alla restituzione» dell'infrastruttura medesima al termine del sequestro;

l'inammissibilità delle censure sollevate con motivi aggiunti avverso i provvedimenti di affidamento dei lavori, atteso che la Società ricorrente avrebbe spontaneamente scelto di non partecipare alle relative procedure.

Con la memoria di replica, l'Avvocatura dello Stato solleva un'ulteriore eccezione di inammissibilità del ricorso, posto che il decreto n. 3 del 13 novembre 2018, con cui il Commissario straordinario, sulla base di presupposti fattuali



parzialmente diversi da quelli contemplati dal legislatore, «ha impostato la linea di condotta per l'aggiudicazione delle attività concernenti il ripristino dell'infrastruttura» e «la direzione dei lavori», non è stato impugnato per vizi propri, ma solo per illegittimità derivata dal decreto-legge n. 109/2018.

Fincantieri S.p.a. eccepisce il proprio difetto di legittimazione passiva e chiede di essere estromessa dal giudizio in quanto, non avendo partecipato alla procedura di affidamento indetta dal Commissario straordinario, non trarrebbe alcun beneficio dai provvedimenti impugnati.

Italferr S.p.a. eccepisce il difetto di giurisdizione dell'adito Tribunale amministrativo regionale e l'infondatezza delle dedotte censure di illegittimità costituzionale.

Con un secondo ricorso per motivi aggiunti, notificato il giorno 11 febbraio 2019 e depositato il successivo 25 febbraio, è stato impugnato il decreto n. 1 del 12 gennaio 2019, con cui il Commissario straordinario aveva stabilito che i distinti affidamenti dei lavori di demolizione e di ricostruzione dell'infrastruttura fossero ricondotti ad unico contratto con due distinti contraenti, ma con la previsione di un'azione di coordinamento tra le due attività in capo alla PerGenova S.c.p.a.

Si costituiva formalmente in giudizio quest'ultima società.

Con un terzo ricorso per motivi aggiunti, notificato il 6 marzo 2019 e depositato il successivo 20 marzo, è stata estesa l'impugnazione agli altri atti indicati in epigrafe, asseritamente conosciuti da parte ricorrente solo a seguito del deposito in giudizio da parte della difesa erariale.

Le parti in causa hanno depositato memorie in prossimità dell'udienza fissata per il 22 maggio 2019.

In particolare, gli argomenti sviluppati nella memoria conclusionale della difesa erariale sembrano introdurre una nuova eccezione di inammissibilità sotto il profilo della carenza di «legittimazione sostanziale al ricorso», poiché la ricostruzione dell'infrastruttura non potrebbe ritenersi compresa nell'alveo delle attività che la concessionaria era tenuta a realizzare sulla base della «convenzione unica».

Alla pubblica udienza del 22 maggio 2019, i difensori delle Amministrazioni resistenti hanno contestato i poteri rappresentativi in capo al procuratore speciale di Autostrade per l'Italia S.p.a., firmatario della procura *ad litem* conferita ai difensori di parte ricorrente.

Con ordinanza n. 489 del 27 maggio 2019, è stata disposta, quindi, l'acquisizione della procura speciale nonché dell'atto costitutivo, dello statuto e di una visura storica di Autostrade per l'Italia S.p.a.

L'ordine istruttorio è stato regolarmente ottemperato dalla parte ricorrente.

Le parti in causa hanno depositato nuovi scritti difensivi a sostegno delle proprie posizioni.

In particolare, con la memoria di replica, la difesa erariale eccepisce che, dall'esame della documentazione versata in atti dalla parte ricorrente, non emergerebbe il conferimento del potere di subdelegare la rappresentanza sostanziale all'amministratore delegato di Autostrade per l'Italia S.p.a. che, pertanto, dovrebbe ritenersi priva di *legitimatio ad processum*.

Il ricorso, infine, è stato chiamato alla pubblica udienza del 9 ottobre 2019 e, previa trattazione orale congiunta a quella degli altri ricorsi proposti da Autostrade per l'Italia S.p.a. per l'annullamento dei provvedimenti applicativi del decreto-legge n. 109/2018, è stato ritenuto in decisione.

All'esito della riconvocata Camera di consiglio del 23 ottobre 2019, il Presidente del Collegio ha affidato la stesura della motivazione al dott. Richard Goso, ai sensi dell'art. 276 c.p.c.

1) Con il decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130 (cosiddetto «decreto Genova»), sono state introdotte misure urgenti volte a superare le conseguenze dannose provocate dal crollo del viadotto del Polcevera dell'autostrada A10 nel Comune di Genova, noto come «ponte Morandi», avvenuto nella giornata del 14 agosto 2018.

In particolare, è stata istituita la figura del Commissario straordinario per la ricostruzione al fine di velocizzare le operazioni di ripristino dell'infrastruttura e sono state dettate specifiche disposizioni volte a semplificare le procedure per l'affidamento di lavori, forniture e servizi in relazione alle esigenze del contesto emergenziale.

Per quanto di specifico interesse, l'art. 1 del decreto-legge n. 109/2018 dispone che:

«per le attività urgenti di progettazione degli interventi, per le procedure di affidamento dei lavori, per le attività di direzione dei lavori e di collaudo, nonché per ogni altra attività di carattere tecnico-amministrativo connessa alla progettazione, all'affidamento e all'esecuzione di lavori, servizi e forniture, il Commissario straordinario può avvalersi, anche in qualità di soggetti attuatori, previa intesa con gli enti territoriali interessati, delle strutture e degli uffici della Regione Liguria, degli uffici tecnici e amministrativi del Comune di Genova, dei Provveditorati interregionali alle



opere pubbliche, di ANAS s.p.a., delle Autorità di distretto, nonché, mediante convenzione, dei concessionari di servizi pubblici e delle società a partecipazione pubblica o a controllo pubblico» (comma 3);

«per la demolizione, la rimozione, lo smaltimento e il conferimento in discarica dei materiali di risulta, nonché per la progettazione, l'affidamento e la ricostruzione dell'infrastruttura e il ripristino del connesso sistema viario, il Commissario straordinario opera in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea» (comma 5, primo periodo);

«per le occupazioni di urgenza e per le espropriazioni delle aree occorrenti per l'esecuzione degli interventi di cui al primo periodo, il Commissario straordinario, adottato il relativo decreto, provvede alla redazione dello stato di consistenza e del verbale di immissione in possesso dei suoli anche con la sola presenza di due rappresentanti della Regione o degli enti territoriali interessati, prescindendo da ogni altro adempimento» (comma 5, terzo periodo);

«il concessionario del tratto autostradale alla data dell'evento, tenuto, in quanto responsabile del mantenimento in assoluta sicurezza e funzionalità dell'infrastruttura concessa ovvero in quanto responsabile dell'evento, a far fronte alle spese di ricostruzione dell'infrastruttura e di ripristino del connesso sistema viario, entro trenta giorni dalla richiesta del Commissario straordinario, versa sulla contabilità speciale di cui al comma 8 le somme necessarie al predetto ripristino ed alle altre attività connesse di cui al comma 5, nell'importo provvisoriamente determinato dal Commissario medesimo salvo conguagli, impregiudicato ogni accertamento sulla responsabilità dell'evento e sul titolo in base al quale sia tenuto a sostenere i costi di ripristino della viabilità» (comma 6, primo periodo);

«il Commissario straordinario affida, ai sensi dell'art. 32 della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, la realizzazione delle attività concernenti il ripristino del sistema viario, nonché quelle connesse, ad uno o più operatori economici diversi dal concessionario del tratto autostradale alla data dell'evento e da società o da soggetti da quest'ultimo controllati o, comunque, ad esso collegati, anche al fine di evitare un ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali e, comunque, giacché non può escludersi che detto concessionario sia responsabile, in relazione all'evento, di grave inadempimento del rapporto concessorio» (comma 7, primo periodo);

«per la realizzazione degli interventi urgenti di cui al presente articolo, è autorizzata l'apertura di apposita contabilità speciale intestata al Commissario straordinario, sulla quale confluiscono le risorse pubbliche all'uopo destinate nonché quelle tempestivamente messe a disposizione dal soggetto concessionario al momento dell'evento» (comma 8);

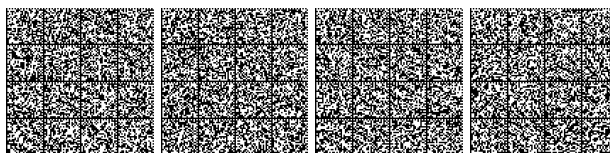
«il Commissario straordinario, nell'esercizio delle funzioni attribuite dal presente decreto, può avvalersi e può stipulare convenzioni con le strutture operative e i soggetti concorrenti di cui all'art. 4, comma 2, del codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1» (comma 8-bis).

Inoltre, l'art. 1-ter, comma 1, del decreto-legge n. 109/2018 («Interventi di messa in sicurezza e gestione delle tratte autostradali»), stabilisce che, «per l'esecuzione delle attività di cui all'art. 1, il Commissario straordinario individua i tronchi autostradali funzionalmente connessi al viadotto del Polcevera dell'autostrada A10 sul cui esercizio interferisce la realizzazione degli interventi di ricostruzione dell'infrastruttura conseguente all'evento. A tal fine le relative tratte delle autostrade A7 e A10 sono immediatamente consegnate dal concessionario al Commissario straordinario».

2) La Società ricorrente, concessionaria dell'autostrada A10, ritiene che le sopra richiamate disposizioni normative, attuate attraverso i provvedimenti impugnati, comportino una lesione ingiustificata della sua posizione giuridica determinata da intenti palesemente sanzionatori, in assenza di qualsiasi accertamento di responsabilità.

Essa sostiene che, in forza della «convenzione unica» sottoscritta in data 12 ottobre 2007, tutte le attività inerenti alla demolizione e ricostruzione del viadotto del Polcevera spettano in via esclusiva alla concessionaria, sicché le richiamate disposizioni del decreto-legge n. 109/2018, con cui è stato affidato al Commissario straordinario il compito di progettare e realizzare la demolizione e la ricostruzione di tale infrastruttura, comporterebbero una «spoliazione autoritativa» degli obblighi e dei diritti della concessionaria medesima, attuata anche attraverso lo spossessamento *ex lege* dei beni direttamente interessati dalle attività dell'organo straordinario.

Ulteriori effetti lesivi sarebbero ingiustificatamente prodotti dalle disposizioni che vietano di chiamare la concessionaria (e le società ad essa collegate o da essa controllate) a curare la realizzazione delle attività concernenti la demolizione e la ricostruzione dell'infrastruttura e del connesso sistema viario, imponendo alla stessa concessionaria di versare qualsiasi importo le sarà richiesto, senza previa determinazione di parametri quantitativi, dal Commissario straordinario.



Sulla base di tali presupposti, con il ricorso introduttivo del presente giudizio e con tre ricorsi per motivi aggiunti, Autostrade per l'Italia S.p.a. insta per l'annullamento *in parte qua* del decreto di nomina del Commissario straordinario, degli atti adottati dallo stesso organo per le finalità meglio descritte in premessa e per la declaratoria del suo diritto di provvedere alla progettazione, demolizione e ricostruzione del viadotto del Polcevera, con le conseguenti statuizioni relative al risarcimento dei danni in forma specifica o per equivalente, previa rimessione alla Corte costituzionale delle questioni di legittimità costituzionale delle richiamate disposizioni del decreto-legge n. 109/2018 ovvero disapplicazione delle disposizioni medesime in quanto contrastanti con i principi e le norme del diritto eurounitario ovvero, ancora, rinvio in via pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

3) È opportuno soffermarsi preliminarmente, sia pure in via interinale per quanto occorrente ai fini del giudizio di rilevanza delle prospettate questioni di legittimità costituzionale, sulle eccezioni sollevate dalle parti resistenti che, qualora ritenute fondate, farebbero venir meno i presupposti processuali o le condizioni dell'azione giurisdizionale.

3.1) La difesa erariale eccepisce, «in ragione della prospettazione e dei motivi di ricorso proposti da parte ricorrente», il difetto di giurisdizione dell'adito Tribunale amministrativo regionale Liguria.

Infatti, posto che le pretese azionate dalla parte ricorrente trovano fondamento nella mancata applicazione della «convenzione unica», asseritamente violata dal legislatore attraverso l'istituzione di un organo straordinario cui vengono attribuite attività riservate alla sfera esclusiva di intervento della concessionaria, la posizione giuridica della ricorrente medesima andrebbe ricondotta allo schema del diritto soggettivo (*id est* il diritto al ripristino dell'infrastruttura).

In tale prospettiva, derivando la lesione denunciata da un preteso inadempimento contrattuale, il diritto vantato dalla ricorrente potrebbe essere azionato solo dinanzi al giudice ordinario, sicché deve trovare applicazione l'art. 37 della «convenzione unica» che individua il Tribunale di Roma quale foro competente «per tutte le controversie che dovessero insorgere fra le parti sull'interpretazione ed applicazione della presente convenzione».

L'infondatezza dell'eccezione in parola, sollevata anche dalla difesa di Italferr S.p.a., si appalesa alla luce della previsione di cui all'art. 10, comma 1, del decreto-legge n. 109/2018: «Tutte le controversie relative agli atti adottati dal Commissario straordinario di cui all'art. 1, nonché ai conseguenti rapporti giuridici anteriori al momento di stipula dei contratti che derivano da detti atti, sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e alla competenza funzionale inderogabile del Tribunale amministrativo regionale della Liguria».

In ogni caso, è pacifico che la Società ricorrente non ha denunciato eventuali inadempimenti del Ministero concedente quale parte della relativa convenzione, ma ha impugnato il provvedimento di nomina del Commissario straordinario e i provvedimenti da questi adottati nell'esercizio dei suoi poteri, lamentando la sottrazione delle sue prerogative in favore di un organo straordinario nominato in attuazione di previsioni normative che sospetta di illegittimità costituzionale.

La cedevolezza dei diritti della ricorrente consegue, perciò, all'adozione di provvedimenti costituenti espressione dell'esercizio di poteri autoritativi e discrezionali da parte della pubblica amministrazione, a fronte dei quali emerge capo alla ricorrente medesima una situazione soggettiva che ha chiara natura e consistenza di interesse legittimo.

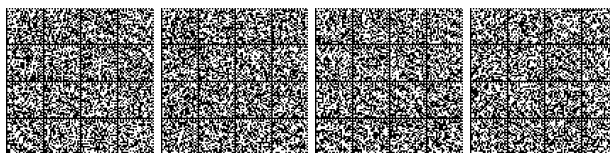
Per tali motivi, la controversia instaurata dalla ricorrente appartiene alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo *ex art.* 7, comma 1, c.p.a., ed è devoluta alla competenza funzionale dell'adito Tribunale amministrativo ai sensi dell'art. 10, decreto-legge n. 109/2018.

3.2) Sostiene la difesa erariale, in secondo luogo, che la legittimazione ad agire della Società ricorrente dovrebbe ritenersi esclusa in conseguenza del sequestro probatorio disposto dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Genova che le preclude qualsiasi attività inerente alla demolizione e ricostruzione del viadotto del Polcevera, sottraendole le stesse aree di intervento che sono state successivamente dissequestrate in favore del solo Commissario straordinario.

Il carattere temporaneo e l'efficacia *erga omnes* del vincolo di indisponibilità derivante dal sequestro probatorio penale rendono evidente l'infondatezza dell'eccezione.

Né rileva l'intervenuto provvedimento di dissequestro che, nella parte in cui dispone in favore del solo Commissario straordinario, rappresenta conseguenza vincolata delle contestate disposizioni attributive del potere di demolire e di ricostruire l'infrastruttura.

3.3) Un'ulteriore eccezione di inammissibilità sollevata dalla difesa erariale fonda sull'esclusione dell'obbligo di provvedere al ripristino dell'infrastruttura cui si ricollega, secondo la prospettazione sviluppata dalla parte ricorrente, il diritto oggetto della lamentata lesione.



L'eccezione ne desume che Autostrade per l'Italia S.p.a. risulterebbe priva di «legittimazione sostanziale al ricorso».

Anche le altre parti resistenti argomentano nel senso di escludere che gli obblighi convenzionali comportassero il ripristino di un'infrastruttura completamente collassata.

Tali posizioni non possono essere condivise in quanto, secondo le previsioni della «convenzione unica», la Società ricorrente era tenuta «al mantenimento della funzionalità delle infrastrutture concesse», tra cui il viadotto del Polcevera, «attraverso la manutenzione e la riparazione tempestiva delle stesse» (art. 3, comma 1, lettera c).

Gravava sull'odierna ricorrente, quindi, l'obbligo di garantire la funzionalità dell'autostrada assegnatale in concessione attraverso la riparazione delle infrastrutture, nella specie provvedendo al ripristino del viadotto crollato nella giornata del 14 agosto 2018.

L'ulteriore obiezione inerente al mancato inserimento del relativo investimento nel piano economico finanziario previsto dall'art. 11 della «convenzione unica» appare pretestuosa, poiché l'esigenza di intervenire derivava da un evento non valutabile a priori che, nonostante la sua eccezionalità, non esimeva la concessionaria dagli obblighi connessi al mantenimento della funzionalità del tratto autostradale.

3.4) La difesa erariale ha contestato, infine, la sussistenza dei poteri rappresentativi in capo all'avv. Amedeo Gagliardi, firmatario della procura *ad litem* conferita ai difensori di Autostrade per l'Italia S.p.a.

Quindi, a seguito dell'ordine istruttorio emanato dal tribunale e del conseguente deposito in giudizio della procura speciale che l'ing. Giovanni Castellucci, nella sua veste di amministratore delegato della Società, aveva conferito all'avv. Gagliardi, ha eccepito l'insussistenza (o la mancata dimostrazione) del potere di subdelegare la rappresentanza sostanziale da parte dello stesso ing. Castellucci.

Non si può tener conto di quest'ultima eccezione in quanto proposta solo con la memoria di replica depositata in vista della pubblica udienza del 9 ottobre 2019.

Ai sensi dell'art. 73, comma 1, c.p.a., infatti, le parti possono «presentare repliche ai nuovi documenti e alle nuove memorie depositate in vista dell'udienza», sicché la funzione della memoria di replica è solo quella di contraddire ai nuovi documenti e alle nuove memorie depositate da controparte in vista dell'udienza di merito (*cf.*, fra le ultime, Cons. Stato, sez. II, 30 settembre 2019, n. 6534; Tribunale amministrativo regionale Toscana, sez. II, 3 aprile 2019, n. 491).

Tale atto processuale, pertanto, non può contenere nuove eccezioni in quanto, nel caso contrario, le controparti non sarebbero in grado di controdedurre, se non oralmente all'udienza di discussione, con evidente violazione dei principi del contraddittorio processuale e della *par condicio* delle parti.

Nel caso in esame, la menzionata procura speciale era stata depositata in giudizio in data 11 giugno 2019, unitamente allo statuto, all'atto costitutivo e ad una visura storica di Autostrade per l'Italia S.p.a., sicché nulla avrebbe impedito alla difesa erariale di sollevare l'eccezione nei termini previsti per il deposito della memoria conclusionale, consentendo alla parte ricorrente di controdedurre con la memoria di replica.

La censura, in ogni caso, è destituita di fondamento, poiché l'art. 38 dello statuto attribuisce al presidente e all'amministratore delegato, disgiuntamente tra loro, la rappresentanza legale della società di fronte a terzi e in giudizio, il potere di nominare procuratori determinandone i poteri e di promuovere e sostenere azioni in giudizio in nome della società in qualunque sede giudiziaria.

4) Occorre procedere, a questo punto, alla disamina delle questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti delle richiamate disposizioni dell'art. 1 e dell'art. 1-ter del decreto-legge n. 109/2018, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 130/2018.

È evidente la rilevanza di tali questioni ai fini della definizione della presente controversia.

Infatti, le disposizioni normative sospettate di illegittimità costituzionale hanno attribuito e conformato i poteri che il Commissario straordinario ha esercitato mediante l'adozione dei provvedimenti impugnati.

In mancanza di tali disposizioni, quindi, non sussisterebbe la legittimazione del Commissario straordinario e non avrebbero potuto essere adottati i provvedimenti che costituiscono cagione diretta dei pregiudizi denunciati dalla Società ricorrente, sicché il presente giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione delle dedotte questioni di legittimità costituzionale.

5) La valutazione relativa alla non manifesta infondatezza delle questioni predette presuppone un chiarimento in merito alla natura delle disposizioni normative sospettate di illegittimità costituzionale che, per la concretezza dei contenuti, la portata singolare nonché il numero determinato e limitato di destinatari, si presentano certamente nella forma di «norme-provvedimento».



La Corte costituzionale ha chiarito da tempo che non sussistono limiti costituzionali in grado di impedire l'adozione di leggi a contenuto particolare e concreto ovvero sostanzialmente amministrativo.

Tuttavia, pur non potendosi ritenere che la «legge-provvedimento» sia di per sé incompatibile con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, essa deve osservare limiti generali, tra cui il principio di ragionevolezza e non arbitrarietà, ed è soggetta ad uno scrutinio stretto di costituzionalità in relazione al suo specifico contenuto, dovendo risultare i criteri che ispirano le scelte realizzate nonché le relative modalità di attuazione (*cf.*, *ex plurimis*, Corte costituzionale, 22 luglio 2010, n. 270).

Nel caso in esame, la *ratio* delle norme è resa esplicita dalla motivazione contenuta nel comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 109/2018, ove si afferma che la realizzazione delle attività concernenti il ripristino del sistema viario deve essere affidata, da parte del Commissario straordinario, ad uno o più operatori economici diversi dal concessionario del tratto autostradale alla data dell'evento (e da società o da soggetti da quest'ultimo controllati o, comunque, ad esso collegati) «anche al fine di evitare un ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali» e comunque «giacché non può escludersi che detto concessionario sia responsabile, in relazione all'evento, di grave inadempimento del rapporto concessorio».

6) I motivi giustificativi che hanno determinato l'adozione di una disciplina singolare ed eccezionale, comportante l'affidamento dei lavori di demolizione e di ricostruzione dell'infrastruttura ad un Commissario straordinario e l'esclusione del soggetto che era tenuto a provvedervi in forza della «convenzione unica», fanno pertanto riferimento, in ordine di priorità logica, all'impossibilità di escludere che l'evento sia ascrivibile a responsabilità della concessionaria e, quindi, all'esigenza di evitare che la stessa consegua un ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali.

Tale motivazione induce a dubitare, innanzitutto, che le scelte compiute dal legislatore si pongano in rapporto di congruità con il parametro di ragionevolezza *ex* art. 3 Cost.

Infatti, l'enunciata impossibilità di escludere che all'origine dell'evento si collochi un grave inadempimento della concessionaria autostradale non equivale ad affermare che la stessa sia responsabile in relazione al mancato assolvimento degli obblighi di manutenzione idonei, in ipotesi, ad evitare il crollo dell'infrastruttura.

Le misure escludenti adottate nei confronti della Società ricorrente non fondano, quindi, sull'accertata responsabilità della stessa per il crollo del viadotto del Polcevera o su elementi atti a fornire anticipata evidenza di tale eventualità, bensì su un assunto ipotetico e perplessivo relativo alla «non certa irresponsabilità» della società medesima che, in quanto tale, palesa anche aspetti di incoerenza rispetto al principio di non arbitrarietà delle scelte legislative.

Tanto più che, discostandosi dal parametro di proporzionalità di cui all'art. 3 Cost., il legislatore ha imposto alla concessionaria di finanziare l'intervento di ripristino del sistema viario, senza predeterminare alcun parametro quantitativo al riguardo né prevedere la restituzione delle somme versate qualora dovesse essere definitivamente esclusa la sua responsabilità per il crollo del ponte.

Inoltre, non è possibile evincere dalle disposizioni contestate la ragione per cui l'interesse pubblico alla più celere ricostruzione dell'infrastruttura, enunciato nel preambolo del decreto-legge n. 109/2018, sarebbe stato meglio tutelato sottraendo la competenza del ripristino all'attuale concessionaria, anziché consentendo a quest'ultima di provvedervi nell'adempimento degli obblighi previsti dalla «convenzione unica».

Paiono evidenti anche i profili di irragionevolezza che inficiano il secondo motivo giustificativo, poiché il «sistema delle concessioni autostradali», come lo definisce il legislatore, è fondato sull'affidamento in esclusiva delle tratte a determinati operatori: essendo pacifica l'insussistenza di un regime concorrenziale, non è dato individuare il «vantaggio competitivo» che avrebbe eventualmente potuto ritrarre l'attuale concessionaria dall'esecuzione dei lavori.

Tali considerazioni inducono il Collegio a dubitare della legittimità costituzionale delle sopra richiamate disposizioni del decreto-legge n. 109/2018 — nella parte in cui, incidendo sul rapporto regolato dalla «convenzione unica», sottraggono alla concessionaria autostradale il potere di provvedere all'affidamento delle attività inerenti alla demolizione e alla ricostruzione del viadotto del Polcevera — in quanto contrastanti con i principi di ragionevolezza, proporzionalità e non arbitrarietà di cui all'art. 3 Cost.

Occorre notare, in secondo luogo, come il legislatore si sia risolto ad adottare una misura sostanzialmente punitiva nei confronti del singolo operatore economico, precludendogli di partecipare alle procedure di affidamento dei lavori a prescindere dalla sussistenza o meno dei requisiti in capo allo stesso.

Ritiene il Collegio che, sotto questo profilo, le norme in questione si pongano in violazione dei principi di libertà imprenditoriale e di libertà della concorrenza tutelati dall'art. 41 della Costituzione.



L'esclusione dalle attività di demolizione e ricostruzione dell'infrastruttura statuita *ex lege* configura, infatti, una restrizione della libertà di iniziativa economica che non arreca apprezzabili utilità alle attività del Commissario straordinario e, in assenza di accertamenti atti a dimostrare la responsabilità dell'evento, non pare giustificata dall'esigenza di tutelare interessi di rango costituzionale.

In tal senso, l'utilizzo di un'espressione che richiama un'apparente esigenza cautelare potrebbe far supporre che il legislatore abbia inteso escludere un operatore inaffidabile, poiché responsabile di grave inadempimento degli obblighi di manutenzione dell'infrastruttura collassata e, pertanto, ritenuto non idoneo a garantire la buona riuscita delle opere di ripristino.

Tale opzione, tuttavia, avrebbe pur sempre implicato la necessità di un accertamento, anche sommario ed in funzione cautelare, in ordine alla sussistenza di indizi concreti di una responsabilità che non era stata acclarata in alcuna sede, così come non erano state escluse eventuali responsabilità di altri soggetti in relazione alla causazione dell'evento.

A fronte di tali presupposti, le misure escludenti disposte dal legislatore, anche qualora si voglia ascrivere loro una natura sostanzialmente cautelare, avrebbero richiesto l'utilizzo di un modulo procedimentale idoneo a garantire il diritto di difesa e un effettivo contraddittorio, come impongono i principi costituzionali relativi alla funzione del giudicare, sicché non appare manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata in relazione alla violazione degli articoli 24 e 111 Cost.

7) Sulla base delle considerazioni che precedono, nell'evidente impossibilità di dare un'interpretazione costituzionalmente orientata delle norme censurate, stante l'univoco tenore letterale delle disposizioni che le esprimono e la loro specificità soggettiva e oggettiva, il giudizio deve essere sospeso e gli atti vanno trasmessi alla Corte costituzionale, essendo rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8, 8-bis e dell'art. 1-ter, comma 1, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, per violazione degli articoli 3, 24, 41 e 111 della Costituzione.

Ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (Sezione Prima), non definitivamente pronunciando sul ricorso epigrafe, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, ai sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8, 8-bis e dell'art. 1-ter, comma 1, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, in relazione agli articoli 3, 24, 41 e 111 Cost.

Dispone la sospensione del presente giudizio.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e in ordine alle spese.

Così deciso in Genova nella Camera di consiglio del giorno 9 ottobre 2019 e nella riconvocata Camera di consiglio del giorno 23 ottobre 2019, con l'intervento dei magistrati:

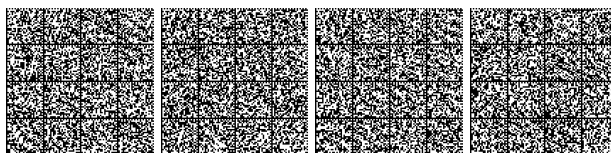
Paolo Peruggia, Presidente ff

Richard Goso, consigliere, estensore

Paolo Nasini, referendario

Il Presidente: PERUGGIA

L'estensore: GOSO



N. 53

Ordinanza del 6 dicembre 2019 del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria sul ricorso proposto da Pavimental S.p.a. contro Presidenza del Consiglio dei ministri ed altri

Opere pubbliche - Disposizioni urgenti conseguenti al crollo di un tratto del viadotto Polcevera dell'autostrada A10, nel Comune di Genova, noto come ponte Morandi - Commissario straordinario per la ricostruzione - Poteri attribuiti al Commissario straordinario - Disciplina dell'affidamento, da parte del Commissario straordinario, della realizzazione delle attività concernenti il ripristino del sistema viario, nonché quelle connesse - Affidamento della realizzazione delle attività concernenti il ripristino del sistema viario, nonché quelle connesse, ad uno o più operatori economici diversi dal concessionario del tratto autostradale alla data dell'evento e da società o da soggetti da quest'ultimo controllati o, comunque, ad esso collegati.

- Decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130, art. 1, comma 7.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LIGURIA

SEZIONE PRIMA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 850 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Pavimental S.p.a., rappresentata e difesa dagli avv. Luisa Torchia e Marco Annoni, con domicilio presso l'avv. Vincenzo Roppo nel suo studio in Genova, via Peschiera, 33A;

contro:

Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Commissario straordinario per la ricostruzione del viadotto Polcevera dell'autostrada A10, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Genova, viale Brigate Partigiane, 2;

nei confronti:

Fincantieri S.p.a., rappresentata e difesa dagli avv. Angelo Clarizia e Paolo Clarizia, con domicilio eletto presso l'avv. Andrea Barra nel suo studio in Genova, via Macaggi, 21/5;

Salini Impregilo S.p.a., rappresentata e difesa dagli avv. Angelo Clarizia e Paolo Clarizia, con domicilio eletto presso l'avv. Andrea Barra nel suo studio in Genova, via Macaggi, 21/5;

Italferr S.p.a., rappresentata e difesa dagli avv. Domenico Gentile e Adriano Cavina, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia;

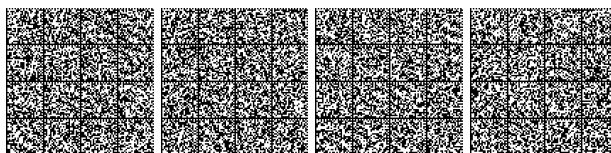
Fincantieri Infrastructure S.p.a., rappresentata e difesa dagli avv. Angelo Clarizia e Paolo Clarizia, con domicilio eletto presso l'avv. Andrea Barra nel suo studio in Genova, via Macaggi, 21/5;

PerGenova S.c.p.a., rappresentata e difesa dagli avv. Angelo Clarizia e Paolo Clarizia, con domicilio eletto presso l'avv. Andrea Barra nel suo studio in Genova, via Macaggi, 21/5;

Fagioli S.p.a., Fratelli Omini S.p.a., Vernazza Autogru S.r.l., Ipe Progetti S.r.l. e Ireos S.p.a., non costituite in giudizio;

PER L'ANNULLAMENTO

del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 ottobre 2018, di nomina del dott. Marco Bucci a Commissario straordinario per la ricostruzione ai sensi dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, pubblicato in data 15 novembre 2018 sul sito web del Commissario, esclusivamente nella parte in cui richiama il comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 109 del 2018, con riguardo ai poteri e ai compiti attribuiti al Commissario straordinario per la ricostruzione ai fini dello svolgimento dell'incarico;



del decreto del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 3, prot. n. D/2018/3 del 13 novembre 2018, pubblicato in data 15 novembre 2018, avente ad oggetto: «Modalità di affidamento dei lavori, delle forniture e dei servizi relativi alla demolizione del ponte Morandi ed alla ricostruzione del nuovo ponte sul Polcevera. Art. 32 direttiva 2014/24/UE Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014»;

del decreto del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 5, prot. n. D/2018/5 del 15 novembre 2018, pubblicato in data 15 novembre 2018, avente ad oggetto:

«Approvazione delle specifiche tecniche propedeutiche all'avvio di una consultazione di mercato finalizzata all'instaurazione di una procedura negoziata senza pubblicazione di bando avente ad oggetto l'appalto dei lavori di demolizione del ponte Morandi e di ricostruzione del nuovo ponte sul Polcevera ai sensi dell'art. 32 direttiva 2014/24/UE Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 in quanto richiamata dall'art. 1, comma 7, d.l. 28 settembre 2018, n. 109»;

del decreto del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 6, prot. n. D/2018/6 del 16 novembre 2018, avente ad oggetto: «Individuazione del termine delle h 12.00 del 26.11.2018 per la presentazione delle manifestazioni di interesse alla fase di consultazione di mercato finalizzata all'instaurazione di una procedura negoziata senza pubblicazione di bando avente ad oggetto l'appalto dei lavori di demolizione del ponte Morandi e di ricostruzione del nuovo ponte sul Polcevera ai sensi dell'art. 32 direttiva 2014/24/UE Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 in quanto richiamata dall'art. 1, comma 7, decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109»;

e, con primo ricorso per motivi aggiunti, per l'annullamento

del decreto del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 18, prot. n. D/2018/18 del 14 dicembre 2018, avente ad oggetto: «Affidamento dell'appalto pubblico dei lavori per la realizzazione, in estrema urgenza, di tutte le opere per la demolizione, la rimozione, lo smaltimento e il conferimento in discarica o altro sito dei materiali di risulta del Viadotto Polcevera in Genova e anticipazione degli effetti contrattuali in relazione alla predisposizione del cantiere»;

del decreto del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 19, prot. n. D/2018/19 del 18 dicembre 2018, avente ad oggetto: «Affidamento dell'appalto pubblico dei lavori per la realizzazione, in estrema urgenza, di tutte le opere di costruzione necessarie al ripristino strutturale e funzionale del Viadotto Polcevera in Genova»;

nonché di ogni ulteriore atto connesso, presupposto e/o consequenziale;

e, con secondo ricorso per motivi aggiunti, per l'annullamento

del decreto del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 1, prot. n. D/2019/1 del 12 gennaio 2019, avente ad oggetto: «Individuazione della tipologia di contratto da stipularsi nell'ambito dell'appalto pubblico dei lavori per la legge demolizione, rimozione, smaltimento e conferimento in discarica dei materiali di risulta del viadotto Polcevera in Genova, nonché per la progettazione e la ricostruzione dell'infrastruttura e il ripristino del connesso sistema viario»;

del decreto del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 5 del 15 novembre 2018, prot. n. D/2018/5, nella parte in cui ammette, nelle specifiche tecniche allegate, l'individuazione di «uno o più soggetti economici... per la realizzazione di uno o entrambi gli interventi di demolizione e ricostruzione del ponte»;

e, con terzo ricorso per motivi aggiunti, per l'annullamento

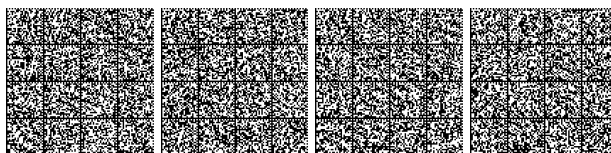
del decreto del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 18, prot. n. D/2018/18 del 14 dicembre 2018, avente ad oggetto: «Affidamento dell'appalto pubblico dei lavori per la realizzazione, in estrema urgenza, di tutte le opere per la demolizione, la rimozione, lo smaltimento e il conferimento in discarica o altro sito dei materiali di risulta del Viadotto Polcevera in Genova e anticipazione degli effetti contrattuali in relazione alla predisposizione del cantiere»;

del decreto del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 19, prot. n. D/2018/19 del 18 dicembre 2018, avente ad oggetto: «Affidamento dell'appalto pubblico dei lavori per la realizzazione, in estrema urgenza, di tutte le opere di costruzione necessarie al ripristino strutturale e funzionale del Viadotto Polcevera in Genova»;

della relazione unica del Commissario straordinario sulla procedura di aggiudicazione dell'appalto di demolizione, prot. n. VRB/2019/24 del 4 febbraio 2019;

della relazione unica del Commissario straordinario sulla procedura di aggiudicazione dell'appalto di costruzione, prot. n. VRB/2019/25 del 4 febbraio 2019;

di tutti gli atti e i verbali relativi alla procedure di aggiudicazione dell'appalto di lavori per la realizzazione, in estrema urgenza, di tutte le opere per la demolizione e la ricostruzione del Viadotto Polcevera in Genova, tra cui il verbale delle offerte consegnate a mano al Commissario straordinario entro la data del 26 novembre 2018, la distinta indicante i contenuti delle offerte pervenute al Commissario straordinario, il verbale degli incontri del Collegio di esperti di cui al decreto n. 9 del 27 novembre 2018, la scheda riepilogativa relativa, all'offerta presentata da Pavimental, la



nota prot. CC/2018/178 di trasmissione al RUP degli esiti delle valutazioni del Collegio di esperti e la successiva nota prot. CC/2018/177 di trasmissione al Commissario straordinario degli esiti delle valutazioni del Collegio di esperti, i verbali di audizione con operatori economici, la nota del 15 gennaio 2019 della Vernazza Autogru S.r.l. e la successiva dichiarazione del 17 gennaio 2019 della Fratelli Omini S.p.a.;

nonché, per quanto occorrer possa,

del decreto del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 5, prot. n. 5 del 8 febbraio 2019, avente ad oggetto: «Contratto 18 gennaio 2019 - Realizzazione delle opere di demolizione preordinate al ripristino strutturale e funzionale del Viadotto dell'autostrada A10 in Genova ai sensi del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con legge 16 novembre 2018, n. 130, recante "disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze" - Approvazione del progetto di fattibilità tecnico economica definitivo dei lavori di demolizione del viadotto Polcevera, limitatamente alla parte interessante le porzioni del moncone dal lato Savona - Adozione del piano degli edifici da demolire relativamente allo stesso ambito territoriale interferente con la demolizione dell'infrastruttura - Approvazione del progetto esecutivo dei lavori di demolizione del viadotto Polcevera, limitatamente alla calata della trave tampone fra pila 7 e pila 8 del moncone dal lato Savona»;

del decreto del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 7, prot. n. D/2019/7 del 19 febbraio 2019, avente ad oggetto: «Realizzazione delle opere di demolizione preordinate al ripristino strutturale e funzionale del viadotto dell'autostrada A10 in Genova ai sensi del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con legge 16 novembre 2018, n. 130, recante "disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze" - Approvazione del progetto esecutivo dei lavori di demolizione del viadotto Polcevera, limitatamente alla calata della trave tampone tra la pila 6 e la pila 7 del moncone dal lato Savona»;

nonché di ogni ulteriore atto connesso, presupposto e/o consequenziale;

e, con quarto ricorso per motivi aggiunti, per l'annullamento

delle schede di valutazione delle offerte presentate nell'ambito della procedura per l'affidamento delle attività di demolizione e ricostruzione del viadotto Polcevera, ivi incluse quelle relative all'offerta presentata da Salini Impregilo S.p.a./Fincantieri e all'offerta presentata da Fagioli S.p.a./IPE Progetti S.r.l./Ireos Omini S.p.a., da considerare in relazione alla scheda dell'offerta Pavimental S.p.a.;

della tabella sinottica riepilogativa nelle offerte nn. 12, 15, 17, 25, 27, 32 e 33;

di ogni ulteriore atto a questi annesso, connesso, presupposto e consequenziale adottato nel corso della procedura dal Collegio degli esperti, dal RUP e dal Commissario straordinario, ove non già impugnati con i precedenti atti di motivi aggiunti.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Commissario straordinario per la ricostruzione del viadotto Polcevera;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Fincantieri S.p.a.;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Salini Impregilo S.p.a.;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Italferr S.p.a.;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Fincantieri Infrastructure S.p.a.;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di PerGenova S.c.p.a.;

Viste le memorie difensive;

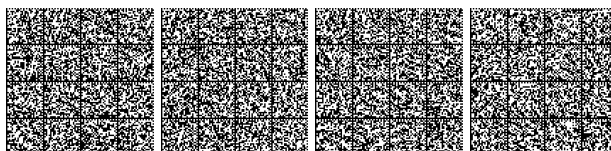
Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 ottobre 2019 il dott. Richard Goso e uditi i difensori intervenuti per le parti, come specificato nel verbale.

Pavimental S.p.a., attiva nel settore dei lavori sulle infrastrutture stradali, è partecipata per il 20% da Autostrade per l'Italia S.p.a. alla quale, pertanto, è collegata ai sensi dell'art. 2359, terzo comma del codice civile.

Con il ricorso introduttivo del presente giudizio, notificato il 14 dicembre 2018 e depositato il successivo 19 dicembre, essa ha impugnato il decreto adottato dal Presidente del Consiglio dei ministri in data 4 ottobre 2018, pubblicato il 15 novembre successivo, con cui il dott. Marco Bucci, Sindaco di Genova, è stato nominato Commissario straordinario per la ricostruzione ai sensi dell'art. 1 del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109.

Parte ricorrente chiede che tale provvedimento sia annullato nella sola parte in cui, con riguardo ai poteri e ai compiti attribuiti al Commissario straordinario ai fini dello svolgimento dell'incarico, richiama il comma 7 del citato art. 1.



Sono compresi nell'impugnazione anche i seguenti provvedimenti adottati dal Commissario straordinario come sopra nominato:

decreto n. 3 del 13 novembre 2018, con cui è stato stabilito che le attività occorrenti per la demolizione e la ricostruzione del viadotto del Polcevera (noto come «ponte Morandi») dell'autostrada A10, parzialmente crollato nella giornata del 14 agosto 2018, saranno aggiudicate mediante una o più procedure negoziate senza pubblicazione di bandi o avvisi, ai sensi della direttiva 2014/24/UE;

decreto n. 5 del 15 novembre 2018, con cui sono state approvate le specifiche tecniche dei lavori;

decreto n. 6 del 16 novembre 2018, con cui è stato fissato il termine per la presentazione delle manifestazioni di interesse ai fini della partecipazione alla procedura di affidamento dei lavori.

Premesso che non è sua intenzione ostacolare o ritardare le attività di demolizione e ricostruzione del viadotto del Polcevera, l'esponente deduce che le iniziative assunte dal legislatore, successivamente attuate dall'organo straordinario, avrebbero provocato un'ingiustificata lesione dei suoi diritti di operatore economico, determinata da intenti palesemente sanzionatori.

Infatti, il comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 109/2018, come modificato dalla legge di conversione n. 130 del 2018, impone al Commissario straordinario di affidare la realizzazione delle attività concernenti il ripristino del sistema viario ad uno o più operatori economici diversi dal concessionario del tratto autostradale e da società o da soggetti da quest'ultimo controllati o, comunque, ad esso collegati.

Ne consegue che la Società ricorrente, essendo collegata all'attuale concessionaria Autostrade per l'Italia S.p.a., non può essere chiamata dal Commissario straordinario a curare la realizzazione delle attività concernenti la demolizione e ricostruzione del viadotto del Polcevera e del connesso sistema viario.

Le ragioni di tale misura escludente sono rese esplicite dalla motivazione contenuta nello stesso comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 109/2018, con riferimento all'esigenza «di evitare un ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali e, comunque, giacché non può escludersi che detto concessionario sia responsabile, in relazione all'evento» [il crollo del viadotto del Polcevera avvenuto nella giornata del 14 agosto 2018] «di grave inadempimento del rapporto concessorio».

La Società ricorrente precisa ulteriormente di aver presentato, nel termine fissato, una manifestazione di interesse alla consultazione di mercato indetta dal Commissario straordinario con il decreto n. 5/2018, così palesando il proprio interesse all'esecuzione delle attività di demolizione e di ricostruzione del viadotto del Polcevera.

Tutto ciò premesso, l'esponente deduce che la disposizione di cui al richiamato comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 109/2018, conformativa dei poteri del Commissario straordinario, si porrebbe in contrasto con vari parametri costituzionali e con il diritto dell'Unione europea, segnatamente con gli articoli 3, 11, 41, 42, 111 e 117 della Costituzione, nonché con i principi costituzionali e comunitari di non discriminazione, parità di trattamento ed imparzialità, libera concorrenza e affidamento, trattandosi di una «norma-provvedimento» che esclude il singolo operatore economico dal novero dei soggetti cui può essere affidata la realizzazione delle attività concernenti la demolizione e ricostruzione dell'infrastruttura, senza alcuna giustificazione e razionalità, essendo pacifica l'estraneità di Pavimentai S.p.a. alla causazione dell'evento e l'assenza di qualsiasi istruttoria sulle ragioni che giustificano l'esclusione.

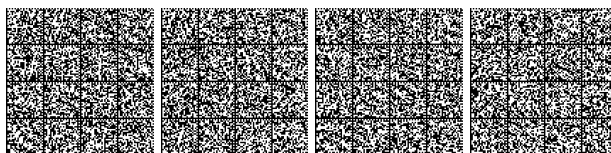
Inoltre, la norma censurata determina arbitrariamente un'ipotesi di discriminazione nei confronti di una sola impresa e non risponde ad alcuna esigenza di tutela di interessi di rango costituzionale, rivelando un intento sanzionatorio di una responsabilità non dimostrata.

L'esponente insta, quindi, per l'annullamento dei provvedimenti impugnati e per l'accertamento del suo diritto di partecipare alla procedura espletata dal Commissario straordinario per la demolizione e la ricostruzione del viadotto del Polcevera, con le conseguenti statuizioni relative al risarcimento dei danni in forma specifica o per equivalente, previa sottoposizione alla Corte costituzionale delle dedotte questioni di legittimità costituzionale.

Essa chiede, altresì, che il giudice adito disapplichi le norme interne censurate e i provvedimenti impugnati in quanto contrastanti con i principi e con le norme del diritto eurounitario ovvero, in subordine, che rimetta alla Corte di giustizia dell'Unione europea, in sede di rinvio pregiudiziale, la relativa questione di compatibilità comunitaria.

Si costituiva formalmente in giudizio l'Avvocatura distrettuale dello Stato, in rappresentanza della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Commissario straordinario per la ricostruzione.

Con un primo ricorso per motivi aggiunti, notificato il 14 gennaio 2019 e depositato il successivo 29 gennaio, Pavimentai S.p.a. ha impugnato i provvedimenti con cui, all'esito delle procedure di affidamento, il Commissario straordinario ha aggiudicato gli appalti dei lavori di demolizione e di ricostruzione dell'infrastruttura.



Più precisamente, con il decreto n. 18 del 14 dicembre 2018, i lavori di demolizione sono stati affidati alle imprese Fagioli S.p.a., Fratelli Omini S.p.a., Vernazza Autogru S.r.l., Ipe Progetti S.r.l. e Ireos S.p.a., per un corrispettivo a corpo di 19.000.000,00 oltre IVA.

Con il successivo decreto n. 19 del 18 dicembre 2018, sono stati affidati alle imprese Salini Impregilo S.p.a., Fincantieri S.p.a. e Italferr S.p.a. i lavori di costruzione necessari al ripristino strutturale e funzionale del viadotto del Polcevera, per un corrispettivo a corpo di euro 202.000.000,00 oltre IVA.

Deduce la ricorrente che tali provvedimenti sarebbero viziati per invalidità derivata dall'incostituzionalità del comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 109/2018, per invalidità derivata dall'illegittimità dei provvedimenti impugnati con ricorso introduttivo nonché per vizi autonomi, posto che l'affidamento separato delle attività di demolizione e di ricostruzione dell'infrastruttura è stato disposto ad un prezzo significativamente più alto rispetto a quello proposto da Pavimental S.p.a. per l'esecuzione unitaria delle stesse attività.

Con distinti atti, si costituivano formalmente in giudizio le imprese affidatarie dei lavori di ricostruzione dell'infrastruttura e Fincantieri Infrastructure S.p.a.

Le parti in causa hanno depositato memorie difensive in prossimità dell'udienza fissata per il 27 febbraio 2019, successivamente rinviata in ragione dell'intervenuto deposito di un secondo ricorso per motivi aggiunti.

Salini Impregilo S.p.a. e Fincantieri Infrastructure S.p.a. eccepiscono congiuntamente l'inammissibilità del ricorso, poiché nessun provvedimento di esclusione sarebbe stato adottato ai sensi del menzionato comma 7, nonché l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale prospettate da parte ricorrente.

Anche la difesa erariale eccepisce che l'offerta di Pavimental S.p.a. sarebbe stata vagliata nell'ambito della procedura espletata dal Commissario straordinario, sicché «i motivi proposti non sono in alcun modo pertinenti alla situazione di fatto esistente» e il ricorso, in conseguenza, risulta inammissibile sotto il profilo della carenza di interesse.

Analoga eccezione è sollevata dalla difesa di Italferr S.p.a., secondo cui il Commissario straordinario, a causa degli scarsi elementi indicati nella manifestazione di interesse proposta dalla Società ricorrente, non sarebbe stato «posto nelle condizioni di conoscere il collegamento tra Pavimental S.p.a. e Autostrade per l'Italia S.p.a.

Fincantieri S.p.a. eccepisce il proprio difetto di legittimazione passiva e chiede di essere estromessa dal giudizio in quanto, non avendo partecipato alla procedura di affidamento indetta dal Commissario straordinario, non trarrebbe alcun beneficio dai provvedimenti impugnati.

Con la memoria di replica, l'Avvocatura dello Stato solleva un'eccezione di «difetto di giurisdizione in relazione al petitum» che sembrerebbe riferita alla sola domanda di risarcimento in forma specifica nonché ulteriori eccezioni volte a far dichiarare solo parzialmente inammissibile il ricorso introduttivo e irricevibili i motivi aggiunti.

Con un secondo ricorso per motivi aggiunti, notificato il giorno 11 febbraio 2019 e depositato il successivo 19 febbraio, è stato impugnato il decreto n. 1 del 12 gennaio 2019, con cui il Commissario straordinario aveva stabilito che i distinti affidamenti dei lavori di demolizione e di ricostruzione dell'infrastruttura fossero ricondotti ad unico contratto con due distinti contraenti, ma con la previsione di un'azione di coordinamento tra le due attività in capo alla PerGenova S.c.p.a.

Si costituiva formalmente in giudizio quest'ultima Società.

Con un terzo ricorso per motivi aggiunti, notificato il 6 marzo 2019 e depositato il successivo 15 marzo, è stata estesa l'impugnazione agli altri atti indicati in epigrafe, asseritamente conosciuti da parte ricorrente solo a seguito del deposito in giudizio da parte della difesa erariale.

Infine, con un quarto ricorso per motivi aggiunti, notificato il 6 maggio 2019 e depositato il successivo 20 maggio, Pavimental S.p.a. ha impugnato gli ulteriori atti della procedura di affidamento acquisiti in sede di accesso documentale.

È stato conseguentemente disposto il rinvio dell'udienza di trattazione fissata per il 22 maggio 2019.

Le parti in causa hanno depositato memorie conclusionali e di replica.

Il ricorso, infine, è stato chiamato alla pubblica udienza del 9 ottobre 2019 e, previa trattazione orale, è stato ritenuto in decisione.

1) Con il decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con modificazioni dalla legge 16 novembre 2018, n. 130 (cosiddetto «decreto Genova»), sono state introdotte misure urgenti volte a superare le conseguenze dannose provocate dal crollo del viadotto del Polcevera dell'autostrada A10 nel Comune di Genova, noto come «ponte Morandi», avvenuto nella giornata del 14 agosto 2018.

In particolare, è stata istituita la figura del Commissario straordinario per la ricostruzione al fine di velocizzare le operazioni di ripristino dell'infrastruttura e sono state dettate specifiche disposizioni volte a semplificare le procedure per l'affidamento di lavori, forniture e servizi in relazione alle esigenze del contesto emergenziale.



Per quanto di specifico interesse, l'art. 1, comma 7, del decreto-legge n. 109/2018, dispone che «il Commissario straordinario affida, ai sensi dell'art. 32 della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, la realizzazione delle attività concernenti il ripristino del sistema viario, nonché quelle connesse, ad uno o più operatori economici diversi dal concessionario del tratto autostradale alla data dell'evento e da società o da soggetti da quest'ultimo controllati o, comunque, ad esso collegati, anche al fine di evitare un ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali e, comunque, giacché non può escludersi che detto concessionario sia responsabile, in relazione all'evento, di grave inadempimento del rapporto concessorio. L'aggiudicatario costituisce, ai fini della realizzazione delle predette attività, una struttura giuridica con patrimonio e contabilità separati».

2) La Società ricorrente, partecipata per il 20% da Autostrade per l'Italia S.p.a. e ad essa collegata, ritiene che la richiamata disposizione normativa e i provvedimenti che vi hanno dato attuazione, nella parte in cui non le consentono di partecipare alle procedure per l'affidamento dei lavori di demolizione e di ricostruzione del viadotto del Polcevera, abbiano determinato un'ingiustificata lesione dei suoi diritti di operatore economico, con intenti palesemente e immotivatamente sanzionatori.

Con il ricorso introduttivo del presente giudizio e con quattro ricorsi per motivi aggiunti, essa insta per l'annullamento *in parte qua* del decreto di nomina del Commissario straordinario, degli atti adottati dallo stesso organo per le finalità meglio descritte in premessa e per la declaratoria del suo diritto di partecipare alla procedura espletata dal Commissario straordinario per la demolizione e ricostruzione del viadotto del Polcevera, con le conseguenti statuizioni relative al risarcimento dei danni in forma specifica o per equivalente, previa rimessione alla Corte costituzionale delle questioni di legittimità costituzionale del citato comma 7 ovvero disapplicazione della medesima disposizione in quanto contrastante con i principi e le norme del diritto eurounitario ovvero, ancora, rinvio in via pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

3) In considerazione dei riflessi che potrebbe riverberare nel giudizio di rilevanza delle prospettate questioni di legittimità costituzionale, occorre soffermarsi preliminarmente sull'eccezione concordemente sollevata dalle parti resistenti, secondo cui Pavimental S.p.a. sarebbe stata ammessa alla procedura di consultazione di mercato espletata dal Commissario straordinario, nell'ambito della quale la sua manifestazione di interesse, pur ritenuta non meritevole, è stata comunque presa in considerazione.

Tale assunto troverebbe conferma negli atti della procedura, in particolare nella tabella del 3 dicembre 2018, allegata alla relazione unica sulla procedura di aggiudicazione dell'appalto di demolizione, che attesta l'intervenuto esame, da parte del Collegio di esperti nominati dal Commissario straordinario, delle proposte presentate da trentaquattro diversi operatori economici, tra cui anche quella di Pavimental S.p.a.

In sostanza, l'offerta della Società ricorrente non sarebbe stata esclusa, sicché essa non ha interesse a censurare la legittimità costituzionale di una disposizione che non ha trovato concreta applicazione nei suoi confronti.

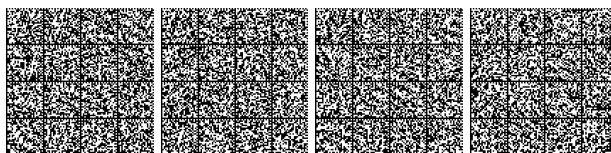
La prospettazione delle eccezioni non può essere condivisa in quanto fondata su due presupposti alternativi, ma ugualmente implausibili, consistenti nella mancata conoscenza del rapporto di collegamento con Autostrade per l'Italia S.p.a. ovvero nella disapplicazione intenzionale della norma che imponeva di escludere la Società collegata.

Infatti, non è seriamente ipotizzabile che, a prescindere dagli elementi desumibili dalla manifestazione di interesse presentata da Pavimental S.p.a., Commissario straordinario ignorasse che la stessa Società appartiene al «Gruppo Autostrade» né, tantomeno, può immaginarsi che l'organo straordinario abbia consapevolmente disatteso il «vincolo escludente» posto dal legislatore.

La spiegazione dell'accaduto è lealmente fornita dalla difesa erariale che, nella memoria depositata 6 maggio 2019 (pag. 8), assume la perfetta coerenza della procedura di consultazione espletata dal Commissario straordinario «con l'art. 1, comma 7 del d.l. n. 109/2018, convertito in l. 130/2018, che prevede il divieto di "affidamento" a determinati soggetti (fra cui ASPI e le Società controllate o collegate alla stessa), ma non impone alcuna preclusione di alcun genere, relativamente alla partecipazione alla procedura stessa».

Equivale a dire che la manifestazione di interesse di Pavimental S.p.a. è stata considerata in modo solo apparente, con una riserva sostanziale derivante dalla previsione legislativa che, rendendo l'impresa aprioristicamente immeritevole di essere individuata quale affidataria dei lavori, produceva gli stessi effetti di un provvedimento di esclusione dalla procedura.

Ne consegue la rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, decreto-legge n. 109/2018, poiché tale disposizione ha conformato i poteri del Commissario straordinario nel senso della predefinita esclusione della Società ricorrente e, qualora ritenuta costituzionalmente illegittima, inficerebbe *in parte qua* il provvedimento di nomina dello stesso organo straordinario nonché gli atti della procedura di affidamento.



4) La valutazione relativa alla non manifesta infondatezza della questione predetta presuppone un chiarimento in merito alla natura della disposizione normativa sospettata di illegittimità costituzionale che, per la concretezza dei contenuti, la portata singolare nonché il numero determinato e limitato di destinatari, si presenta certamente nella forma di «norma-provvedimento».

La Corte costituzionale ha chiarito da tempo che non sussistono limiti costituzionali in grado di impedire l'adozione di leggi a contenuto particolare e concreto ovvero sostanzialmente amministrativo.

Tuttavia, pur non potendosi ritenere che la «legge-provvedimento» sia di per sé incompatibile con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, essa deve osservare limiti generali, tra cui il principio di ragionevolezza e non arbitrarietà, ed è soggetta ad uno scrutinio stretto di costituzionalità in relazione al suo specifico contenuto, dovendo risultare i criteri che ispirano le scelte realizzate nonché le relative modalità di attuazione (*cf.*, *ex plurimis*, Corte costituzionale, 22 luglio 2010, n. 270).

Nel caso in esame, la *ratio* della norma è resa esplicita dalla motivazione contenuta nello stesso comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 109/2018, nella parte in cui viene stabilito che la realizzazione delle attività concernenti il ripristino del sistema viario deve essere affidata, da parte del Commissario straordinario, ad uno o più operatori economici diversi dal concessionario del tratto autostradale alla data dell'evento e da società o da soggetti da quest'ultimo controllati o, comunque, ad esso collegati, «anche al fine di evitare un ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali e, comunque, giacché non può escludersi che detto concessionario sia responsabile, in relazione all'evento, di grave inadempimento del rapporto concessorio».

5) I motivi giustificativi che hanno determinato l'adozione di una disciplina singolare ed eccezionale fanno pertanto riferimento, in ordine di priorità logica, all'impossibilità di escludere che il crollo del viadotto del Polcevera sia ascrivibile a responsabilità dell'attuale concessionaria e, quindi, all'esigenza di evitare un ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali. Sulla base di tali rilievi, il legislatore ha statuito l'esclusione dai lavori di demolizione e di ricostruzione dell'infrastruttura in questione, non solo della concessionaria Autostrade per l'Italia S.p.a., ma anche delle società controllate e collegate, tra cui l'odierna ricorrente, sebbene pacificamente non destinataria di alcuna attribuzione di responsabilità in relazione all'evento.

Ciò premesso, gli enunciati motivi giustificativi inducono a dubitare, in primo luogo, che le scelte del legislatore si pongano in rapporto di congruità con il parametro di ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione.

Infatti, l'impossibilità di escludere che all'origine dell'evento si collochi un grave inadempimento della concessionaria non equivale ad affermare che la stessa debba essere ritenuta responsabile in relazione al mancato assolvimento degli obblighi di manutenzione idonei, in ipotesi, ad evitare il crollo dell'infrastruttura.

Le misure escludenti adottate dal legislatore non si fondano, quindi, sull'accertata responsabilità della concessionaria autostradale o su elementi atti a fornire anticipata evidenza di tale eventualità, bensì su un assunto ipotetico e perplessivo relativo alla «non certa irresponsabilità» della concessionaria medesima che, in quanto tale, palesa anche aspetti di incoerenza rispetto al principio di non arbitrarietà delle scelte legislative.

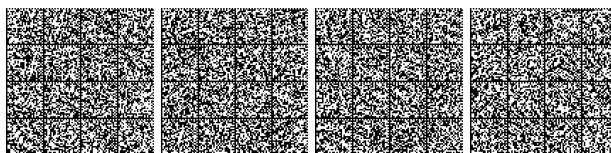
Tali profili di irragionevolezza ed arbitrarietà si stagliano con evidenza ancora maggiore nel caso dell'odierna ricorrente, stante la sua incontestata estraneità alla causazione dell'evento che ha determinato l'adozione della misura escludente.

Inoltre, è evidente come il secondo motivo giustificativo, inerente all'esigenza di evitare un ulteriore indebito vantaggio competitivo, oltre che risultare intrinsecamente illogico in ragione dell'attuale insussistenza di un regime concorrenziale nell'ambito delle concessioni autostradali, non sia riferibile alla posizione della Società ricorrente, ma eventualmente alla sola concessionaria.

Tali considerazioni inducono il Collegio a dubitare della legittimità costituzionale della disposizione di cui al comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 109/2018 - nella parte in cui, a prescindere dal possesso dei requisiti di partecipazione, determina l'esclusione della Società ricorrente dal novero dei soggetti cui può essere affidata la realizzazione delle attività concernenti la demolizione e la ricostruzione del viadotto del Polcevera - in quanto contrastante con i principi di ragionevolezza e non arbitrarietà di cui all'art. 3 della Costituzione.

Occorre notare, in secondo luogo, come la misura escludente disposta nei confronti del singolo operatore comporti una restrizione della sua libertà di iniziativa economica che non arreca apprezzabili utilità alle attività del Commissario straordinario e, comunque, non pare giustificata dall'esigenza di tutelare eventuali interessi di rango costituzionale.

Sotto questo profilo, pertanto, la norma censurata si pone in violazione dei principi di libertà imprenditoriale e di libertà della concorrenza tutelati dall'art. 41 della Costituzione.



In tal senso, l'utilizzo di un'espressione che richiama un'apparente esigenza cautelare potrebbe anche far supporre che il legislatore abbia inteso porre in essere un'azione preventiva allo scopo di evitare «inquinamenti» dell'affidamento, in ragione dell'appartenenza dell'impresa al Gruppo della concessionaria che, a sua volta, è stata ritenuta inaffidabile in quanto responsabile di grave inadempimento degli obblighi di manutenzione dell'infrastruttura collassata.

Tale opzione, tuttavia, avrebbe pur sempre implicato la necessità di un accertamento, anche sommario ed in funzione cautelare, in ordine alla sussistenza di indizi concreti di una responsabilità che non era stata acclarata in alcuna sede, oltre che l'esplicitazione dei motivi per cui la ritenuta inaffidabilità della capogruppo si sarebbe ripercossa su un soggetto distinto e qualificato nel settore delle infrastrutture autostradali.

A fronte di tali presupposti, la misura escludente disposta dal legislatore, anche qualora le si voglia ascrivere una natura sostanzialmente cautelare, avrebbe comunque richiesto l'utilizzo di un modulo procedimentale idoneo a garantire il diritto di difesa e un effettivo contraddittorio, come impongono i principi costituzionali relativi alla funzione del giudicare, sicché non appare manifestamente infondata anche la questione di legittimità costituzionale prospettata in relazione alla violazione dell'art. 111 della Costituzione.

6) Sulla base delle considerazioni che precedono, nell'evidente impossibilità di dare un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, stante l'univoco tenore letterale della disposizione che la esprime e la sua specificità soggettiva e oggettiva, il giudizio deve essere sospeso e gli atti vanno trasmessi alla Corte costituzionale, essendo rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con modificazioni dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, per violazione degli articoli 3, 41 e 111 della Costituzione.

Ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (Sezione Prima), non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, ai sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con modificazioni dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, in relazione agli articoli 3, 41 e 111 della Costituzione.

Dispone la sospensione del presente giudizio.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e in ordine alle spese.

Così deciso in Genova nella Camera di consiglio del giorno 9 ottobre 2019 e nella riconvocata Camera di consiglio del giorno 23 ottobre 2019, con l'intervento dei magistrati:

Paolo Peruggia, Presidente FF;

Richard Goso, consigliere, estensore;

Paolo Nasini, referendario.

Il Presidente: PERUGGIA

L'estensore: Goso



n. 54

Ordinanza del 6 dicembre 2019 del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria sul ricorso proposto da Autostrade per l'Italia S.p.A. contro Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Commissario Straordinario per la Ricostruzione del Viadotto Polcevera Genova.

Opere pubbliche - Disposizioni urgenti conseguenti al crollo di un tratto del viadotto Polcevera dell'autostrada A10, nel Comune di Genova, noto come ponte Morandi - Commissario straordinario per la ricostruzione - Poteri attribuiti al Commissario straordinario - Disciplina dei rapporti con il concessionario della tratta autostradale alla data dell'evento - Disciplina dell'affidamento, da parte del Commissario straordinario, della realizzazione delle attività concernenti il ripristino del sistema viario, nonché quelle connesse - Interventi di messa in sicurezza e gestione delle tratte autostradali.

- Decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130, artt. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis; e 1-ter, comma 1.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LIGURIA

Sezione Prima

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 48 del 2019, proposto da Autostrade per l'Italia S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Marco Annoni e Luisa Torchia, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Vincenzo Roppo, in Genova, via Peschiera n. 33/A;

Contro Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Commissario Straordinario per la Ricostruzione del Viadotto Polcevera - Genova, in persona del rispettivo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* all'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in Genova, viale Brigate Partigiane n. 2;

Per l'annullamento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 ottobre 2018, di nomina del dott. Marco Bucci a Commissario straordinario per la ricostruzione ai sensi dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, pubblicato in data 15 novembre 2018, esclusivamente nella parte in cui richiama «i commi 3, 4, 5 e 7 del richiamato articolo 1 del decreto-legge n. 109 del 2018, con riguardo ai poteri e ai compiti attribuiti al Commissario straordinario per la ricostruzione, ai fini dello svolgimento dell'incarico», nonché «il comma 8 del suddetto art. 1»;

— del decreto del Commissario Straordinario per la ricostruzione n. 17, prot. n. D/2018/17 del 14 dicembre 2018, pubblicato solamente sul sito web del Commissario, avente ad oggetto: «Individuazione dei tronchi autostradali funzionalmente connessi al viadotto del Polcevera dell'autostrada A10 sul cui esercizio interferisce la realizzazione degli interventi di ricostruzione dell'infrastruttura, ai sensi dell'art. 1-ter del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con legge 16 novembre 2018, n. 130, recante «Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze»;

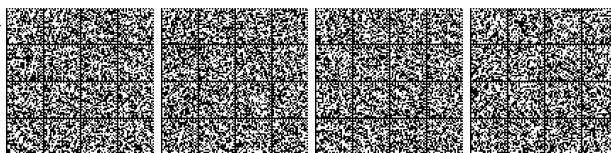
— della nota del Commissario Straordinario per la ricostruzione, prot. n. CC.2018.374 del 21 dicembre 2018, indirizzata ad Autostrade per l'Italia S.p.A., avente ad oggetto: «Applicazione dell'art. 1-ter del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con legge 16 novembre 2018, n. 130, recante «Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze»; nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale, quand'anche sconosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Commissario Straordinario per la Ricostruzione del Viadotto Polcevera Genova;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 ottobre 2019 il dott. Paolo Nasini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;



1. Premessa.

Con ricorso notificato in data 14 gennaio 2019 la società Autostrade per l'Italia S.p.A. (d'ora in poi Aspi) ha impugnato, chiedendone l'annullamento, i seguenti provvedimenti ed atti:

il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri datato 4 ottobre 2018, di nomina del dott. Marco Bucci a Commissario straordinario per la ricostruzione ai sensi dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, pubblicato in data 15 novembre 2018, esclusivamente nella parte in cui richiama «i commi 3, 4, 5 e 7 del richiamato articolo 1 del decreto-legge n. 109 del 2018, con riguardo ai poteri e ai compiti attribuiti al Commissario straordinario per la ricostruzione, ai fini dello Svolgimento dell'incarico», nonché «il comma 8 del suddetto articolo 1»;

il decreto del Commissario Straordinario per la ricostruzione n. 17, prot. n. D/2018/17 del 14 dicembre 2018: «Individuazione dei tronchi autostradali funzionalmente connessi al viadotto del Polcevera dell'autostrada A10 sul cui esercizio interferisce la realizzazione degli interventi di ricostruzione dell'infrastruttura, ai sensi dell'art. 1-ter del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con legge 16 novembre 2018, n. 130, recante «Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze»;

la nota del Commissario Straordinario per la ricostruzione, prot. n. CC.2018.374 del 21 dicembre 2018, indirizzata ad Autostrade per l'Italia S.p.A., avente ad oggetto: applicazione dell'art. 1-ter del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con legge 16 novembre 2018, n. 130, recante «Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze».

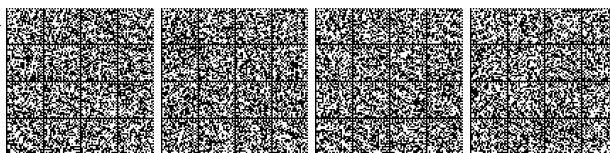
A fondamento del ricorso Aspi ha dedotto:

1) di essere titolare dell'obbligo e, al contempo, del diritto di ricostruire il c.d. «Ponte Morandi» o «Viadotto Polcevera», e ciò sulla scorta della Convenzione Unica sottoscritta in data 12 ottobre 2007 in forza della quale è previsto l'obbligo per Aspi, quale concessionaria del tratto autostradale, di provvedere «al mantenimento della funzionalità delle infrastrutture concesse attraverso la manutenzione e la riparazione tempestiva delle stesse» (art. 3, comma 1, lett. b)) e ad una ulteriore serie di attività a ciò strumentali;

2) che il decreto-legge n. 109/2018 e la legge di conversione n. 130/2018 contengono disposizioni in applicazione delle quali sono stati adottati i provvedimenti impugnati, che violano i diritti e gli obblighi suddetti di Aspi a procedere alla demolizione e ricostruzione del Ponte e che si paleserebbero come contrarie ai precetti costituzionali e comunitari: in particolare, secondo parte ricorrente, illegittimi sarebbero i commi 3, 5 e 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 109/2018, richiamati espressamente dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di nomina del Commissario straordinario con disposizione confermativa dei poteri e dei compiti attribuiti al Commissario Straordinario «ai fini dello svolgimento dell'incarico»; nonché i commi 6, 8, e 8-bis, e articoli 1-bis e 4 in quanto porrebbero unilateralmente in capo alla Concessionaria obblighi estranei alle previsioni della Convenzione Unica ed in contrasto con essa; ancora, andrebbe aggiunto l'art. 1-ter, comma primo, che attribuisce al Commissario Straordinario il compito di individuare «i tronchi autostradali funzionalmente connessi al viadotto del Polcevera dell'autostrada A10 sul cui esercizio interferisce la realizzazione degli interventi di ricostruzione dell'infrastruttura. A tal fine — prosegue la norma — le relative tratte delle autostrade A7 e A10 sono immediatamente consegnate dal concessionario al Commissario Straordinario»; trattasi della norma che ha trovato attuazione con gli ultimi provvedimenti impugnati con il presente ricorso;

3) che, più precisamente, l'insieme delle disposizioni sopra ricordate determinerebbe una spoliazione autoritativa operata *ex lege* dei compiti spettanti alla Concessionaria relativamente alla progettazione e realizzazione dei lavori di demolizione e ricostruzione del Ponte, ponendo in capo al Commissario Straordinario il compito di progettare e realizzare (avvalendosi di soggetti terzi scelti in deroga ad ogni normativa applicabile) la demolizione e ricostruzione del Ponte medesimo, e attribuendo allo stesso il potere di recuperare e disporre fisicamente dei beni, oggetto della concessione assentita ad Aspi, direttamente interessati alle attività; con l'ulteriore previsione «aggravante» che né la Concessionaria, né le società a questa collegate o da questa controllate possono essere chiamate dal Commissario Straordinario a curare la realizzazione delle attività concernenti la demolizione e ricostruzione del Ponte e del connesso sistema viario;

4) che, conseguentemente, secondo la ricorrente, deve ritenersi illegittimo il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di nomina del Commissario straordinario per essere fondato su e in quanto richiama, conformando i poteri del predetto Commissario, le disposizioni sopra censurate del decreto-legge n. 109 del 2018 come convertito; nonché il decreto n. 17 del 14 dicembre 2018 con il quale il Commissario Straordinario ha provveduto ad individuare i tronchi autostradali funzionalmente connessi al Ponte, sul cui esercizio interferisce la realizzazione degli interventi di ricostruzione, conseguenti all'evento; parimenti, la nota del Commissario Straordinario del 21 dicembre 2018,



anch'essa applicativa della disposizione di cui all'art. 1-ter, decreto-legge n. 109/2018, con cui è stata richiesta ad Aspi la consegna dei tronchi autostradali funzionalmente connessi al Ponte;

5) che, più precisamente, le previsioni normative più sopra richiamate devono intendersi violative dei precetti costituzionali e comunitari e, in particolare, sotto il primo profilo, degli articoli 3, 11, 27, 41, 42, 43, 77, 111 e 117, comma 1, Cost. nonché dei principi costituzionali e comunitari di parità di trattamento e non discriminazione, di affidamento, di proporzionalità e di ragionevolezza;

6) che i provvedimenti adottati dal Commissario Straordinario (come il decreto n. 17 del 14 dicembre 2018) oltre ad essere viziati in via derivata per i profili di illegittimità che colpiscono il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di nomina, sarebbero censurabili nella parte in cui danno diretta attuazione all'art. 1-ter, comma 1, del decreto-legge n. 109 del 2018, così come convertito dalla legge n. 130 del 2018, norma ritenuta contrastante con gli articoli 3, 27, 41, 42, 43, 111 e 117, primo comma, 97 Cost. nonché con i principi costituzionali e comunitari di parità di trattamento e non discriminazione, proporzionalità e ragionevolezza.

Quindi, Aspi ha chiesto l'annullamento dei provvedimenti impugnati, con le conseguenti statuizioni relative al risarcimento in forma specifica o per equivalente, previa sottoposizione alla Corte costituzionale delle questioni di legittimità costituzionale sopra esposte, ovvero previa disapplicazione delle norme e dei provvedimenti impugnati per contrasto con i principi e le norme del diritto comunitario sopra richiamati, ovvero ancora previo rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea per la valutazione di compatibilità delle norme contestate con l'ordinamento comunitario.

Si sono costituiti in giudizio la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dei Trasporti e il Commissario straordinario contestando l'ammissibilità fondatezza del ricorso e chiedendone, comunque, il rigetto nel merito.

In particolare, parte resistente ha eccepito:

il difetto di giurisdizione del TAR Liguria;

il difetto di interesse attuale da parte di ASPI ad impugnare i provvedimenti in epigrafe ricordati tenuto conto dell'intervenuto sequestro penale dell'area interessata da parte della Procura di Genova;

il difetto di interesse ad impugnare i provvedimenti in epigrafe indicati, sotto altro profilo, in quanto, non essendo più in esercizio il c.d. «Ponte Morandi», l'utilizzo dei tronchi autostradali per i quali è causa, funzionalmente connessi al «Viadotto Polcevera», in ogni caso, non sarebbe possibile per ASPI, di talché un eventuale annullamento dei provvedimenti medesimi risulterebbe del tutto privo di rilevanza, tanto che con propria ordinanza del 20 agosto 2018 ASPI aveva di sua sponte disposto la chiusura in entrambe le direzioni del tratto della A10 e della A7;

il difetto di interesse ad agire in mancanza di una posizione giuridica soggettiva da tutelare, non sussistendo, in capo a parte ricorrente, un diritto di ricostruire il Ponte e non avendo la stessa partecipato alla procedura di affidamento disposta dal Commissario.

Le parti hanno, quindi, depositato memorie difensive.

All'udienza del 22 maggio 2019 parte resistente ha eccepito il difetto di legittimazione processuale con riguardo alla posizione della società ricorrente con relativa invalidità della procura rilasciata ai difensori della stessa.

Il Collegio, con ordinanza n. 489/19, ha disposto ulteriore istruttoria al fine di accertare compiutamente la fondatezza di tale ultima censura.

Le parti hanno depositato ulteriori memorie difensive.

All'udienza del 9 ottobre 2019 la causa è stata trattenuta in decisione, con differimento della camera di consiglio al 23 ottobre 2019, all'esito della quale il Presidente del Collegio ha designato Paolo Nasini estensore della presente decisione.

Alla luce degli elementi emersi in corso di causa deve ritenersi ammissibile e rilevante, in quanto non manifestamente infondato, nei limiti di seguito indicati, il rinvio alla Corte costituzionale per accertare la legittimità o meno delle previsioni di legge contenute nel decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito in legge 16 novembre 2018, n. 130 e in applicazione delle quali sono stati adottati i provvedimenti in questa sede impugnati.

2. Questioni preliminari sollevate da parte resistente.

Seppure in via meramente interinale, è opportuno dar conto, ai fini del giudizio positivo di ammissibilità del rinvio alla Corte costituzionale, dei motivi per i quali la controversia che ci occupa non è immediatamente definibile accogliendo le eccezioni di rito e di merito sollevate da parte resistente.

2.1. In merito alle eccezioni relative alla legittimazione processuale del rappresentante di ASPI e della procura conferita ai difensori di parte ricorrente. Come accennato, all'udienza del 22 maggio 2019 parte resistente ha eccepito il difetto degli idonei poteri rappresentativi in capo al soggetto che conferì la procura ad impugnare gli atti ritenuti lesivi;



il Collegio, quindi, con ordinanza n. 489/2019, ha disposto ulteriore istruttoria, mandando alla ricorrente perché integresse le allegazioni in atti relative alla questione preliminare in contestazione.

L'interessata ha depositato in data 11 giugno 2019 numerosi documenti, tra i quali l'atto con cui l'amministratore delegato di ASPI spa conferì all'avvocato Amedeo Gagliardi il potere di rappresentare attivamente e passivamente la società, con tutte le facoltà sostanziali all'uopo necessarie, quale che fosse il valore della controversia, con facoltà di nominare avvocati.

A sua volta l'amministratore delegato della ricorrente risultava titolato (pagine da 1117 a 1126 della visura storica di ASPI relative ai poteri dell'amministratore delegato), come da delibera 14 dicembre 2017 del consiglio d'amministrazione della società, al conferimento dei poteri attribuiti al firmatario per gli atti di introduzione della lite, essendo il primo titolare del potere di rappresentare attivamente e passivamente la società, con tutte le funzioni sostanziali all'uopo necessarie davanti a qualsiasi autorità amministrativa, fiscale e giudiziaria ordinaria speciale.

A sua volta l'estratto delle pagine da 32 a 37 della visura storica della società comprova che il soggetto che firmò le procure alle liti era titolare di ampi poteri sostanziali in quanto responsabile dell'ufficio legale della società (cass. 2018/15771): ne consegue che l'avvocato Gagliardi risultava preposto alla funzione di responsabile legale della società e delegato in forza della procura rilasciata dall'amministrazione a dar corso a liti (cass. 19814/2011).

A diversa conclusione non possono indurre le allegazioni fatte all'udienza del 9 ottobre 2019 dalla difesa delle Amministrazioni resistenti, secondo cui l'amministratore delegato della ricorrente avrebbe adottato ripetuti atti talvolta ampliando, talaltra restringendo il perimetro dei poteri sostanziali rimessi al nominato avvocato Gagliardi. Da ciò deriverebbe, a tenore di tali difese, l'impossibilità di ritenere sovrapponibile l'ampiezza delle funzioni sostanziali e di quelle processuali affidate al soggetto che sottoscrisse la procura per la presente lite, posta la previsione normativa in materia e la sua lettura da parte della corte di cassazione.

Il Collegio non condivide neppure questa difesa, posto che nella specie si tratta di una società di dimensioni notevoli, sì che possono essere state previste differenti forme per il conferimento dei poteri al procuratore che sottoscrisse il mandato alla presente lite, fermo restando che l'ambito delle attribuzioni processuali rimesse deve corrispondere a quelle sostanziali attribuite. Tale condizione è rispettata dalla previsione dell'atto notarile con cui l'amministratore delegato attribuì all'avvocato Gagliardi gli ampi poteri sostanziali relativi alle questioni legali connesse alla gestione delle concessioni autostradali in essere.

Da ciò consegue che le procure conferite ai difensori di ASPI spa sono conformi a legge, sì che l'eccezione dedotta dall'avvocatura distrettuale dello Stato è infondata e va disattesa.

2.2. In merito all'eccezione di difetto di giurisdizione.

Secondo parte resistente, la *causa petendi* e il *petitum* della presente controversia, per come dedotti da parte ricorrente, sarebbero fondati su un'asserita mancata applicazione della Convenzione Unica, in quanto illegittimamente violata dal legislatore, con conseguente lesione del diritto soggettivo di ASPI al ripristino dell'infrastruttura autostradale.

Conseguentemente, secondo parte resistente, la posizione soggettiva azionata da parte ricorrente si deve qualificare in termini di diritto soggettivo vero e proprio, di talché la giurisdizione, in ordine a questa controversia, spetterebbe al Giudice Ordinario.

Secondo il Collegio, non si ravvisano gli estremi per declinare la giurisdizione dell'intestato TAR.

In primo luogo, è bene ricordare che nessuna rilevanza, in questa sede, può assumere l'art. 37 della Convenzione, ai sensi del quale sono rimesse al Tribunale di Roma «tutte le controversie che dovessero insorgere fra le parti sull'interpretazione e applicazione della» Convenzione medesima.

Infatti, ancorché, come eccepito da parte resistente, sia stata approvata «per legge» (legge n. 101 del 6 giugno 2008), la Convenzione medesima non muta la sua natura di fonte di uno specifico rapporto contrattuale nell'ambito del quale ASPI, quale concessionaria, e Anas, prima, il Ministero dell'Interno, ora, quali concederai, si pongono in una situazione di «parità negoziale», di talché, se anche si volesse considerare la previsione convenzionale quale norma speciale di legge, derogatoria dei criteri di riparto, ciò potrebbe valere solo per quelle specifiche controversie concernenti le pretese che i due predetti soggetti possono vantare reciprocamente, quali parti contrattuali, in forza delle clausole della Convenzione medesima.

Nel caso di specie, al contrario, la controversia non ha ad oggetto in via diretta ed esclusiva il rapporto negoziale intercorrente tra ASPI e il Ministero dell'Interno, né la prima avanza delle pretese nei confronti di quest'ultimo, ma il rapporto convenzionale rappresenta esclusivamente la fonte di una posizione soggettiva, attiva, vantata dalla stessa ASPI asseritamente lesa non da un comportamento tenuto dalla propria controparte negoziale (il Ministero) in violazione dei reciproci diritti/obblighi convenzionali, ma da un soggetto terzo (il Commissario Straordinario e, in via mediata, il



Governo/Parlamento) attraverso l'adozione non di atti paritetici, ma provvedimenti autoritativi, ancorché, nel caso del Governo/Parlamento, adottati in forma legislativa, come si dirà a breve.

In questo senso, quindi, in primo luogo, con riferimento ai provvedimenti adottati dal Commissario straordinario, trova applicazione la disposizione eccezionale, stante la singolarità del caso, di cui all'art. 10 del decreto-legge n. 109/2018, introdotta espressamente per far fronte alla vicenda di che si discute e successiva alla disposizione sopra ricordata contenuta nella Convenzione, come tale in ogni caso derogatoria rispetto a quest'ultima.

Tale norma, infatti, prevede che «tutte le controversie relative agli atti adottati dal Commissario straordinario di cui all'art. 1, nonché ai conseguenti rapporti giuridici anteriori al momento di stipula dei contratti che derivano da detti atti, sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e alla competenza funzionale inderogabile del tribunale amministrativo regionale della Liguria».

In secondo luogo, tutti i provvedimenti oggetto di contestazione costituiscono atti di natura non paritetica, adottati in forza di un potere pubblico attribuito alla P.A. (il Governo con riferimento al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di nomina del Commissario straordinario, il Commissario stesso, con riferimento agli altri provvedimenti), da specifiche disposizioni normative che, come si vedrà, integrano un'ipotesi evidente di «legge provvedimento», come tali idonee di per se stesse ad incidere autoritativamente in via immediata sulla sfera giuridica della ricorrente alla stregua di un «*factum principis*» esterno alla convenzione, ma con effetti sui diritti ed obblighi asseritamente sorti in capo ad ASPI in forza della stessa.

In questo senso, quindi, la situazione soggettiva originaria vantata da ASPI (l'asserito diritto/obbligo a ricostruire il Ponte), per quanto originante da un rapporto di natura negoziale, con riferimento al potere autoritativo che fonda i provvedimenti impugnati non può essere qualificata in termini di diritto soggettivo, ma di interesse legittimo, con conseguente, in ogni caso, giurisdizione di, legittimità dell'intestato TAR di cui al combinato disposto degli articoli 103 Cost. e 7 c.p.a.

Pertanto, l'eccezione va disattesa.

2.2. In merito all'eccezione per difetto di interesse per intervenuto sequestro penale dei luoghi.

Al riguardo, va rilevato che il sequestro penale è provvedimento avente un'efficacia *erga omnes* limitata nel tempo ed avente finalità strumentali al corretto esercizio dell'azione penale, che non fa venire meno, sul piano amministrativo, gli effetti potenzialmente e direttamente lesivi, sulla posizione giuridica soggettiva vantata da ASPI, della serie di provvedimenti adottati dal Commissario straordinario, sulla scorta di norme di legge, come detto, censurate dalla ricorrente come singolari ed illegittime.

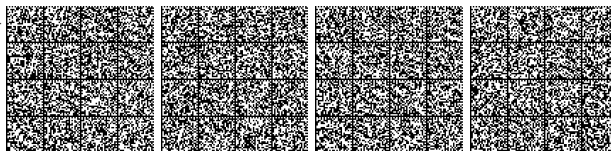
Né rileva l'intervenuto provvedimento di dissequestro che, nella parte in cui dispone in favore del solo Commissario straordinario, rappresenta conseguenza vincolata delle contestate disposizioni attributive del potere di demolire e ricostruire l'infrastruttura.

I provvedimenti impugnati relativi alla riconsegna dei tronchi autostradali, infatti, costituiscono una parte accessoria, ma necessaria sotto il profilo strumentale, dei provvedimenti che hanno interessato la posizione di ASPI la quale lamenta di essere stata sostanzialmente «esautorata» dall'adempimento dei propri obblighi convenzionali con conseguente lesione del correlativo diritto ad adempiere: pendono, infatti, avanti all'intestato TAR altri due procedimenti, Rg. 849/18 e 848/18 cui il presente giudizio sostanzialmente si collega, e in relazione ai quali la consegna dei tratti autostradali connessi risulta strumentale.

Pertanto, poiché non è l'uso immediato dei tratti di cui si richiede la consegna la questione oggetto di controversia, ma il problema, più ampio, concernente il diritto di ASPI ad adempiere gli obblighi convenzionali, procedendo, quindi, alla demolizione e ricostruzione del Ponte, è evidente la rilevanza attuale e diretta di decidere in ordine alla legittimità di provvedimenti che, imponendo ad ASPI di riconsegnare dei tratti autostradali accessori, contribuiscono a ledere quella posizione giuridica soggettiva fin qui descritta e vantata dalla medesima ricorrente.

In tal senso, privo di rilevanza è il fatto che Aspi abbia, con ordine del 20 agosto 2018, disposto la chiusura del tratto A10, in quanto, si ripete, non viene in gioco la mancata disponibilità in sé del tratto, ma il fatto che la richiesta di riconsegna dei tratti autostradali sia elemento di una lamentata più ampia e complessa illegittima lesione della posizione giuridica attiva vantata da ASPI in relazione al diritto di eseguire i lavori necessari per il ripristino della funzionalità dell'autostrada.

Per gli stessi motivi, pertanto, è infondata l'eccezione secondo cui mancherebbe l'interesse ad impugnare, sotto altro profilo, i provvedimenti in epigrafe indicati in quanto, non essendo più in esercizio il c.d. «Viadotto Polcevera», l'utilizzo e, quindi, il possesso dei tronchi autostradali per i quali è causa, funzionalmente connessi al viadotto stesso, in ogni caso non sarebbe possibile per ASPI, di talché un eventuale annullamento dei provvedimenti medesimi risulter-



rebbe del tutto privo di rilevanza, tanto che con propria ordinanza del 20 agosto 2018 ASPI aveva di sua sponte disposto la chiusura in entrambe le direzioni del tratto della A10 e della A7.

Infatti, l'“inutilità” eccepita da parte resistente è una conseguenza delle norme del decreto-legge n. 109/18 e dei conseguenti provvedimenti attuativi per effetto dei quali ASPI lamenta di essere stata illegittimamente “spogliata” del proprio asserito diritto/obbligo di ricostruzione del Ponte, sicché laddove fossero ritenute fondate le doglianze di Aspi e fossero dichiarate incostituzionali le norme di legge fondanti i provvedimenti impugnati e, di conseguenza, dichiarati illegittimi questi ultimi, ASPI, “riacquistando” la piena disponibilità dei propri diritti/obblighi, avrebbe altresì interesse alla disponibilità dei tronchi autostradali accessori.

Pertanto, anche tale eccezione deve essere respinta.

2.3. In ordine all'asserita inammissibilità del ricorso: ulteriori eccezioni.

Secondo parte resistente ASPI non vanterebbe né un diritto, né un obbligo a ricostruire il ponte, oltre al fatto che la ricorrente, comunque, non avrebbe preso parte alle procedure di affidamento di lavori e servizi esperite dal Commissario.

Al riguardo, ASPI è concessionaria dell'Autostrada A10 - Genova/Savona nel cui tracciato si colloca il «Viadotto Polcevera». La concessione autostradale è disciplinata dalla Convenzione Unica sottoscritta in data 12 ottobre 2007 ai sensi dell'art. 2, commi 82 e seguenti del decreto-legge n. 286 del 2006 ed approvata con art. 1°8-*duodecies*, comma 2, della legge 6 giugno 2008, n. 101.

Tra gli obblighi gravanti sulla Concessionaria fissati dall'art. 3 della Convenzione Unica vi sono quelli di provvedere:

(a) «al mantenimento della funzionalità delle infrastrutture concesse attraverso la manutenzione e la riparazione tempestiva delle stesse» (art. 3, comma 1, lett. *b*));

(b) «alla progettazione, alla stipula del contratto di appalto con l'appaltatore prescelto (...), all'esecuzione nonché agli oneri di collaudo ed alle altre attività accessorie degli interventi di adeguamento della rete, tra i quali la realizzazione di corsie aggiuntive, di connessioni viarie e di raccordi che sia richiesta da esigenze relative alla sicurezza del traffico e al mantenimento dei livelli di servizio (...)» (art. 3, comma 1, lett. *f*));

(c) «a presentare al Concedente, per la relativa approvazione, oltre ai progetti di cui alla lettera *f*) del presente articolo progetti di manutenzione straordinaria, intendendo per tali tutti quegli interventi non ricadenti nei lavori di cui alle precedenti lettere *f*) e *g*)» nonché i lavori qualificati convenzionalmente come manutenzione ordinaria - art. 3, comma 1, lett. *h*));

(d) «ad affidare i lavori, servizi e forniture nel rispetto della normativa vigente al momento dell'affidamento» (art. 3, comma 1, lett. *q*).

L'art. 24, poi, stabilisce le modalità di elaborazione ed approvazione delle progettazioni di tutti gli interventi da realizzare di cui alla lettera sub *b*) che precede; l'art. 26 affida alla Concessionaria l'esecuzione delle espropriazioni e delle occupazioni di terreni strettamente necessari per l'esecuzione dei lavori di competenza della Concessionaria stessa, anche mediante procedure sostitutive di acquisto degli immobili; infine, gli articoli 33 e 34 disciplinano l'affidamento di lavori, servizi e forniture a soggetti terzi e a soggetti appartenenti al medesimo Gruppo imprenditoriale.

Da quanto sopra, emerge che l'obbligo di «mantenimento della funzionalità delle infrastrutture concesse attraverso la manutenzione e la riparazione tempestiva delle stesse» concerne qualsiasi ipotesi di riparazione attinente, si badi bene, all'intera infrastruttura non al solo «Viadotto Polcevera» che, rispetto all'estensione del tratto viario in concessione, in sé considerata, è una minima parte.

Tale obbligo di riparazione è a carico della Concessionaria, con il correlativo rischio economico: al riguardo, l'eccezione di parte resistente secondo cui la ricostruzione del Ponte Morandi non sarebbe stata di competenza di Aspi perché non inserita nel piano economico, non pare fondata se solo si considera che Aspi è tenuta al mantenimento della funzionalità dell'infrastruttura a prescindere dall'inserimento dello specifico intervento nel piano economico finanziario, come del resto emerge dalle stesse previsioni di cui al comma 6 dell'art. 1; inoltre, l'esigenza di intervenire deriva, nel caso di specie, da un evento non valutabile a priori che, nonostante la sua eccezionalità, non esime la concessionaria dagli obblighi connessi al mantenimento della funzionalità del tratto autostradale. L'argomentazione della difesa erariale condurrebbe, d'altronde, all'illogica conseguenza di richiedere un preventivo aggiornamento del piano economico finanziario in presenza di eventi calamitosi che danneggiano irreparabilmente il sistema viario, con il risultato di paralizzare per lunghissimo tempo la funzionalità della rete.

Sussistendo, quindi, l'obbligo a carico di ASPI, deve ritenersi sussistente anche il diritto in capo alla stessa di adempiere all'obbligo medesimo, ciò tenuto conto della particolare rilevanza, anche non patrimoniale (in termini ad



es. di «credibilità professionale») che l'adempimento di tali prestazioni assume in relazione alla stessa sfera giuridica del soggetto debitore.

Per contro, il fatto che parte ricorrente non abbia partecipato alle procedure di affidamento indette dal Commissario, non può essere considerata circostanza ostativa alla legittimità dell'odierna impugnazione, se solo si considera che la possibilità effettiva e utile di partecipazione alla gara risulta essere stata negata dalle disposizioni normative adottate con il decreto-legge n. 109 del 2018 convertito con modificazioni, sicché, anche in conformità a quanto previsto da C. Stato A.P. n. 4/18, deve ritenersi sussistere in capo ad ASPI tanto l'interesse quanto la legittimazione ad impugnare attesi gli effetti immediatamente escludenti delle norme di legge per le quali è stata censurata l'illegittimità costituzionale e dei conseguenti provvedimenti applicativi.

Si consideri, poi, che il diritto/obbligo di cui sopra si inserisce nell'ambito di un rapporto di natura sostanzialmente contrattuale a titolo oneroso in cui chiaramente l'esposizione al rischio economico da parte della ricorrente risulta essere fondato sull'obbligo dalla stessa assunto di provvedere in «prima persona» all'adempimento delle diverse prestazioni imposte in forza della convenzione.

L'art. 8 della Convenzione prevede che «nel caso in cui il Concedente accerti che si sia verificato un grave inadempimento afferente gli obblighi riportati al successivo art. 9 della presente convenzione, il Concedente medesimo provvede a comunicare gli elementi dell'accertamento fissando un congruo termine entro il quale il Concessionario dovrà provvedere in ordine agli accertamenti, adempiendo ovvero fornendo le proprie giustificazioni. Trascorso il termine così fissato, senza che il Concessionario abbia provveduto ovvero presentato le proprie giustificazioni ovvero queste ultime non siano state accettate dal Concedente, quest'ultimo avvia il procedimento di cui al successivo art. 9».

La norma in esame, in primo luogo, prevede il necessario previo accertamento; da parte del Concedente, del grave inadempimento del Concessionario; una volta che il primo abbia accertato tale inadempimento, deve provvedere («provvede») a «stimolare» l'adempimento del secondo, comunicando gli esiti dell'accertamento, e fissando un congruo termine per l'adempimento o per la comunicazione di giustificazioni.

L'avvio del procedimento di decadenza, poi, è ulteriormente subordinato al fatto che nel termine fissato dal Concedente medesimo, il Concessionario non abbia adempiuto, o non abbia presentato giustificazioni ovvero queste ultime, se presentate, non siano state accettate.

Solo in tal caso, ai sensi dell'art. 9 della Convenzione, «la decadenza dalla concessione viene dichiarata con il procedimento di cui al successivo comma, nel caso in cui, esperito quanto previsto al precedente art. 8, perduri la grave inadempienza da parte del Concessionario agli obblighi di cui alle lett. b), O, j), l), n), o), p), s), v) del comma 1 dell'art. 3. La grave inadempienza da parte del Concessionario all'obbligo di cui alla lettera f), comma 1, dell'art. 3, relativamente all'esecuzione degli interventi, è ravvisabile laddove il Concessionario stesso, volontariamente, ometta di avviare o sospenda arbitrariamente la realizzazione degli interventi, fermo restando, al contrario, che il ritardo nell'esecuzione degli interventi, imputabile al Concessionario medesimo, determinerà soltanto l'applicazione di eventuali penali di cui al successivo art. 30».

In particolare, il secondo comma dell'art. 9 prevede ulteriormente che «constatato il perdurare dell'inadempimento da parte del Concessionario agli obblighi di cui al comma precedente, il Concedente contesta al Concessionario stesso l'inadempimento con le modalità di cui all'art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche, diffidandolo ad adempiere entro un congruo termine comunque non inferiore a novanta giorni che contestualmente gli assegna. Entro lo stesso termine il Concessionario può esercitare i diritti di cui all'art. 10 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche. In caso di inottemperanza alla diffida nel termine assegnato ovvero di rigetto delle controdeduzioni eventualmente proposte dal Concessionario il Concedente assegna un ulteriore termine, non inferiore a sessanta giorni per adempiere a quanto intimato, pena la decadenza della concessione. In caso di mancato adempimento nel termine da ultimo assegnato il Concedente richiede al Ministro delle Infrastrutture di assumere, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, con decreto il provvedimento di decadenza dalla concessione. Il Concessionario resta obbligato a proseguire nell'ordinaria amministrazione dell'esercizio delle autostrade fino al trasferimento della gestione stessa».

Quindi, non basta neppure il perdurare dell'inadempimento, ma occorre che il Concedente instauri un procedimento amministrativo nell'ambito del quale il Concessionario può esercitare i diritti di cui all'art. 10, legge 7 agosto 1990, n. 241 con ulteriore diffida ad adempiere, e solo nel caso di ulteriore inadempimento entro il termine indicato comunque non inferiore a sessanta giorni, è possibile, alle condizioni sopra indicate, l'emissione del provvedimento di decadenza dalla concessione.

Sotto altro profilo, l'art. 9-bis della convenzione, che si rivolge ad entrambe le parti, fermo restando quanto previsto dall'art. 9 prevede che «il Concessionario avrà diritto, nel rispetto del principio dell'affidamento, ad un indennizzo risarcimento a carico del Concedente in ogni caso di recesso, revoca, risoluzione, anche per inadempimento del Conce-



dente, e/o comunque cessazione anticipata del rapporto di Convenzione pur indotto da atti e/o fatti estranei alla volontà del Concedente, anche di natura straordinaria e imprevedibile, ivi inclusi mutamenti sostanziali del quadro legislativo o regolatorio...».

Non solo, ma l'ultimo comma dell'art. 9-*bis* precisa che «resta in ogni caso convenuto che l'efficacia del recesso, revoca, risoluzione e comunque cessazione anticipata della Convenzione di cui al presente articolo è sottoposta alla condizione del pagamento da parte del Concedente di tutte le somme previste nel presente articolo».

Quindi, come si può notare, la convenzione, che, si ricorda, è stata approvata legislativamente, attribuisce allo stesso soggetto debitore gravemente inadempiente una tutela molto accentuata e certamente derogatoria rispetto alle comuni previsioni codicistiche, sia sotto il profilo procedurale (reiterazione di diffide e termini in caso di decadenza) sia sotto il profilo sostanziale (con riguardo all'indennizzo dovuto in caso di recesso, revoca e risoluzione).

L'art. 8 sopra visto, del resto, fa emergere ancor di più la sussistenza, nell'ambito della regolamentazione convenzionale in esame, di un diritto, in capo al debitore inadempiente, al proprio corretto adempimento (una sorta di termine di grazia). Pertanto, anche tali eccezioni devono essere respinte.

3. Nel merito.

Si è già accennato al fatto che sia il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di nomina del Commissario straordinario, sia, conseguentemente, i provvedimenti da questo adottati, e in questa sede impugnati, sono stati emessi in attuazione della disciplina prevista dal decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 convertito in legge 16 novembre 2018, n. 130.

I vizi dedotti da parte ricorrente, quindi, come visto, tanto con riguardo al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di nomina del Commissario straordinario, quanto per gli ulteriori atti nel presente giudizio impugnati, sono fondati sulla illegittimità costituzionale delle disposizioni del predetto decreto legge convertito che costituiscono la fonte normativa di tutti i provvedimenti oggetto di contestazione.

Ne consegue, quindi, l'ammissibilità e rilevanza della questione di costituzionalità ai fini della decisione: infatti, laddove fosse ritenuta l'incostituzionalità delle norme attributive dei poteri del commissario straordinario e/o di quelle fondanti gli ulteriori provvedimenti in questa sede impugnati, questi ultimi risulterebbero conseguentemente e automaticamente nulli o comunque annullabili.

A questo proposito, occorre rammentare che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di nomina del 14 ottobre 2018 ha attribuito al Commissario Straordinario il potere di adottare, tra gli altri, i decreti in questa sede impugnati, richiamando espressamente, in particolare, per quanto qui interessa, i commi 3, 5 e 7 dell'art. 1, decreto-legge n. 109 del 2018; inoltre, quale norma direttamente concernente il decreto e la nota in questa sede impugnati viene in esame l'art. 1-*ter*. Ancora, sono pertinenti alla fattispecie in esame gli articoli 6, 8 e 8-*bis*, del decreto-legge n. 109 del 2018 come convertito.

Si tratta del complesso delle norme attributive e conformative della legittimazione pubblica e del potere, in assenza delle quali non avrebbe potuto essere adottato dal Commissario straordinario il decreto relativo ai tronchi autostradali e la successiva nota in questa sede impugnati: di qui l'indubbia rilevanza della questione di costituzionalità nel presente giudizio.

Più precisamente le norme censurate e rilevanti ai fini della decisione nel merito e, quindi, ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, sono le seguenti:

a) il comma 3 dell'art. 1, decreto-legge n. 109 del 2018 ai sensi del quale «per le attività urgenti di progettazione degli interventi, per le procedure di affidamento dei lavori, per le attività di direzione dei lavori e di collaudo, nonché per ogni altra attività di carattere tecnico-amministrativo connessa alla progettazione, all'affidamento e all'esecuzione di lavori, servizi e forniture, il Commissario straordinario può avvalersi, anche in qualità di soggetti attuatori, previa intesa con gli enti territoriali interessati, delle strutture e degli uffici della Regione Liguria, degli uffici tecnici e amministrativi del Comune di Genova, dei Provveditorati interregionali alle opere pubbliche, di ANAS S.p.A., delle Autorità di distretto, nonché, mediante convenzione, dei concessionari di servizi pubblici e delle società a partecipazione pubblica o a controllo pubblico»;

b) il comma 5 dell'art. 1 ai sensi del quale, «per la demolizione, la rimozione, lo smaltimento e il conferimento in discarica dei materiali di risulta, nonché per la progettazione, l'affidamento e la ricostruzione dell'infrastruttura e il ripristino del connesso sistema viario, il Commissario straordinario opera in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. Con decreto del Ministro dell'interno, da adottare entro quindici giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono individuate speciali misure amministrative di



semplificazione per il rilascio della documentazione antimafia, anche in deroga alle relative norme. Per le occupazioni di urgenza e per le espropriazioni delle aree occorrenti per l'esecuzione degli interventi di cui al primo periodo, il Commissario straordinario, adottato il relativo decreto, provvede alla redazione dello stato di consistenza e del verbale di immissione in possesso dei suoli anche con la sola presenza di due rappresentanti della Regione o degli enti territoriali interessati, prescindendo da ogni altro adempimento. Anche nelle more dell'adozione del decreto di cui al terzo periodo, il Commissario straordinario dispone l'immediata immissione nel possesso delle aree, da lui stesso individuate e perimetrate, necessarie per l'esecuzione dei lavori, autorizzando ove necessario anche l'accesso per accertamenti preventivi a favore delle imprese chiamate a svolgere le attività di cui al presente comma, con salvezza dei diritti dei terzi da far valere in separata sede e comunque senza che ciò possa ritardare l'immediato rilascio di dette aree da parte dei terzi.»;

c) il comma 6 dell'art. 1, ai sensi del quale «il concessionario del tratto autostradale alla data dell'evento, tenuto, in quanto responsabile del mantenimento in assoluta sicurezza e funzionalità dell'infrastruttura concessa ovvero in quanto responsabile dell'evento, a far fronte alle spese di ricostruzione dell'infrastruttura e di ripristino del connesso sistema viario, entro trenta giorni dalla richiesta del Commissario straordinario, versa sulla contabilità speciale di cui al comma 8 le somme necessarie al predetto ripristino ed alle altre attività connesse di cui al comma 5, nell'importo provvisoriamente determinato dal Commissario medesimo salvo conguagli, impregiudicato ogni accertamento sulla responsabilità dell'evento e sul titolo in base al quale sia tenuto a sostenere i costi di ripristino della viabilità. Nella determinazione di detto importo, il Commissario straordinario comprende tutti gli oneri che risultano necessari al predetto ripristino, ivi inclusi quelli di cui all'art. 1-bis. In caso di omesso versamento nel termine, il Commissario straordinario può individuare, omessa ogni formalità non essenziale alla valutazione delle manifestazioni di disponibilità comunque pervenute, un soggetto pubblico o privato che anticipi le somme necessarie alla integrale realizzazione delle opere, a fronte della cessione pro solvendo della pertinente quota dei crediti dello Stato nei confronti del concessionario alla data dell'evento, potendo remunerare tale anticipazione ad un tasso annuo non superiore al tasso di rendimento dei buoni del tesoro decennali maggiorato di 1,5 punti percentuali...»;

d) il comma 7 dell'art. 1 ai sensi del quale «il Commissario straordinario affida, ai sensi dell'art. 32 della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, la realizzazione delle attività concernenti il ripristino del sistema viario, nonché quelle connesse, ad uno o più operatori economici diversi dal concessionario del tratto autostradale alla data dell'evento e da società o da soggetti da quest'ultimo controllati o, comunque, ad esso collegati, anche al fine di evitare un ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali e, comunque, giacché non può escludersi che detto concessionario sia responsabile, in relazione all'evento, di grave inadempimento del rapporto concessorio. L'aggiudicatario costituisce, ai fini della realizzazione delle predette attività, una struttura giuridica con patrimonio e contabilità separati»;

d) il comma 8 dell'art. 1 ai sensi del quale «per la realizzazione degli interventi urgenti di cui al presente articolo, è autorizzata l'apertura di apposita contabilità speciale intestata al Commissario straordinario, sulla quale confluiscono le risorse pubbliche all'uopo destinate nonché quelle tempestivamente messe a disposizione dal soggetto concessionario al momento dell'evento»;

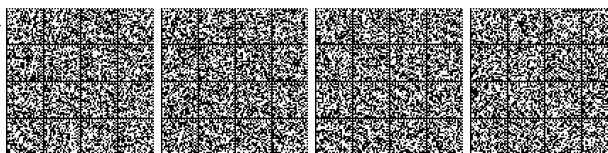
e) il comma 8-bis dell'art. 1 ai sensi del quale «il Commissario straordinario, nell'esercizio delle funzioni attribuite dal presente decreto, può avvalersi e può stipulare convenzioni con le strutture operative e i soggetti concorrenti di cui all'art. 4, comma 2, del codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1.»;

f) il comma 1 dell'art. 1-ter, ai sensi del quale «per l'esecuzione delle attività di cui all'art. 1, il Commissario straordinario individua i tronchi autostradali funzionalmente connessi al viadotto del Polcevera dell'autostrada A10 sul cui esercizio interferisce la realizzazione degli interventi di ricostruzione dell'infrastruttura conseguente all'evento. A tal fine le relative tratte delle autostrade A7 e A10 sono immediatamente consegnate dal concessionario al Commissario straordinario».

Si ritiene che la questione di legittimità costituzionale delle predette norme non sia manifestamente infondata per le seguenti ragioni.

Come si può notare dall'esegesi delle norme che precedono, il legislatore ha adottato delle disposizioni che, pur essendo tendenzialmente generali ed astratte, contengono delle prescrizioni puntuali e specifiche che attengono alla sfera giuridica di ASPI quale concessionaria del tratto autostradale interessato, escludendola non solo dall'eseguire le prestazioni alle quali sarebbe tenuta in forza della Convenzione stipulata con ANAS più volte citata, ma anche da qualunque procedura di gara concernente le operazioni ed opere relative al «Viadotto Polcevera», imponendo alla stessa, altresì, di consegnare quei tratti autostradali accessori e strettamente necessari per le opere medesime e imponendo, inoltre, ulteriori prestazioni di natura economica.

Dall'esame complessivo delle norme sopra richiamate e, più in generale, della disciplina approntata dal decreto-legge n. 109/18 convertito in legge, emerge con evidenza la natura di legge provvedimento delle disposizioni censurate



in quanto, nel fare specifico riferimento alla posizione di ASPI, incidono sul rapporto convenzionale di gestione del tratto autostradale impedendo *ab externo* e in via autoritativa alla stessa di adempiere l'obbligo/diritto di ripristino della funzionalità viaria.

Si rammenta, al riguardo, che «la fattispecie della legge-provvedimento ricorre quando con una previsione di contenuto particolare e concreto si incide su un numero limitato di destinatari, attraendo alla sfera legislativa quanto è normalmente affidato all'autorità amministrativa» (da ultimo, C. Cost., 09/02/2018, n. 24).

Nell'ordinamento vigente per «leggi-provvedimento» devono intendersi, cioè, quelle leggi che contengono disposizioni dirette a destinatari determinati, ovvero incidono su un numero determinato e limitato di destinatari, che hanno contenuto particolare e concreto, anche in quanto ispirate da particolari esigenze, e che comportano l'attrazione alla sfera legislativa della disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa (C. Stato, sez. IV, 03/05/2016, n. 1718).

Queste leggi, anche se ammissibili, devono soggiacere ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio con l'ulteriore precisazione che tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo (T.A.R. Lazio, sez. III, 02/11/2015, n. 12321).

Premesso, infatti, che non è preclusa alla legge ordinaria, e neppure alla legge regionale, la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, non sussistendo un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto, tuttavia queste leggi sono ammissibili entro limiti non solo specifici, qual è quello del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso, ma anche generali, e cioè quello del rispetto del principio di ragionevolezza e non arbitrarietà, sicché la legittimità costituzionale di questo tipo di leggi deve essere valutata in relazione al loro specifico contenuto sulla base di uno scrutinio stretto di costituzionalità essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore, tanto più rigoroso quanto più marcata sia, come nella specie, la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo (C. Cost. 8.5.2009, n. 137).

La violazione dei principi che normalmente presiedono all'attività amministrativa può essere invocata anche in caso di leggi-provvedimento, allorché emerga l'arbitrarietà e la manifesta irragionevolezza della disciplina denunciata, desumibili anche dalla carenza di ogni valutazione degli elementi in ordine alla situazione concreta sulla quale la legge è chiamata ad incidere o dall'evidente incoerenza del provvedimento legislativo in relazione all'interesse pubblico perseguito, con la conseguenza che in questo caso la protezione del privato trova riconoscimento con il sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge, ancor più incisivo di quello giurisdizionale sull'eccesso di potere (C. Stato, sez. III, 25/11/2014, n. 5831).

Nel caso di specie, il legislatore al comma 7 dell'art. 1 ha indicato, quale motivazione per la soluzione adottata nei confronti di Aspi, l'esigenza «di evitare un ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali» e il fatto che, comunque, «non può escludersi che detto concessionario sia responsabile, in relazione all'evento, di grave inadempimento del rapporto concessorio».

Il Collegio, pertanto, ritiene che le disposizioni normative censurate e sopra richiamate presentino profili di illegittimità costituzionale per i seguenti motivi:

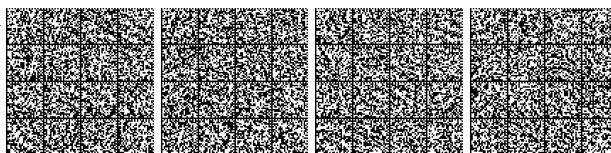
a. Violazione del principio di ragionevolezza e non arbitrarietà ex art. 3 e 97 Cost.

Con le disposizioni di legge sopra ricordate, come accennato, il legislatore è intervenuto nell'ambito del rapporto convenzionale di cui era ed è ancora parte ASPI incidendo autoritativamente sull'obbligo/diritto di quest'ultima di porre in essere qualunque attività relativa alla demolizione e ricostruzione del ponte, escludendo altresì l'odierna ricorrente dalla possibilità di partecipare alle gare per gli affidamenti delle opere e servizi necessari per l'esecuzione delle medesime attività e imponendo inoltre alla stessa ulteriori prestazioni patrimoniali.

Se, in via astratta, tale soluzione estrema non può ritenersi inammissibile, la stessa, proprio in considerazione della estesa portata del divieto, deve essere giustificata e puntualmente motivata con riferimento, ad esempio, alle peculiarità dei lavori e delle opere e, quindi, alla ritenuta inidoneità, sotto il profilo tecnico o economico del soggetto obbligato all'adempimento del relativo obbligo contrattuale.

In questo senso, trattandosi di norme integranti un'ipotesi di legge-provvedimento, era onere del legislatore precisare compiutamente gli elementi di opportunità e/o tecnici idonei a giustificare che per nessuna delle attività necessarie con riferimento al «Viadotto Polcevera» fosse possibile mantenere o attribuire in capo ad ASPI una specifica «competenza».

Il legislatore non pare avere adeguatamente assolto tale onere motivazionale.



Infatti, dall'espressione sopra ricordata ovvero «al fine di evitare un ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali» e «comunque, giacché non può escludersi che detto concessionario sia responsabile, in relazione all'evento, di grave inadempimento del rapporto concessorio», si evince che il legislatore si è sostanzialmente risolto nell'adottare un provvedimento legislativo totalmente escludente per due motivi, indicati, se vogliamo, in ordine invertito di rilevanza: più precisamente, la disposizione legislativa, partendo dal presupposto che ASPI potrebbe essere considerata responsabile del tragico incidente del «Viadotto Polcevera» occorso il 14 agosto 2018 (non potendosi escludere, cioè, la sua irresponsabilità), è volta ad evitare che Aspi medesima tragga «un ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali».

In primo luogo, occorre sottolineare come il legislatore, pur utilizzando un'espressione che richiama un'esigenza apparentemente cautelare (con riferimento alla possibile non irresponsabilità di ASPI), finisce per adottare una “sanzione” o comunque un provvedimento fortemente lesivo delle prerogative vantate da ASPI (la non esecuzione dei lavori per evitare vantaggi competitivi nel sistema delle concessioni autostradali) per la legittimità del quale avrebbero dovuto essere svolti un'istruttoria o, comunque, un accertamento dai quali fosse possibile far emergere quantomeno degli indizi di possibile responsabilità da parte di ASPI (in termini anche solo di potenziale verosimiglianza), dei quali, altresì, avrebbe dovuto essere adeguatamente dato conto nel testo di legge, attesa, come detto, la natura sostanzialmente amministrativa del provvedimento *in parte qua*.

Ciò, a *fortiori*, alla luce delle particolari garanzie e prerogative che la convenzione agli articoli 8, 9 e 9-bis riconosce ad ASPI.

Quindi, in questo senso, va censurata, in primo luogo, la possibile illegittimità della norma nella parte in cui, in violazione del principio di ragionevolezza e non arbitrarietà, da un lato, e del principio di buon andamento ed imparzialità di cui all'art. 97 Cost., dall'altro, nell'affermare la non certa irresponsabilità di Autostrade, non risulta aver fatto precedere la stessa da una idonea e compiuta istruttoria e non ne ha fornito una idonea motivazione a sostegno, anche in relazione al rapporto tra la gravità della soluzione adottata e la contraria possibilità che in tutto o in parte l'evento fosse riconducibile alla responsabilità di soggetti diversi da ASPI.

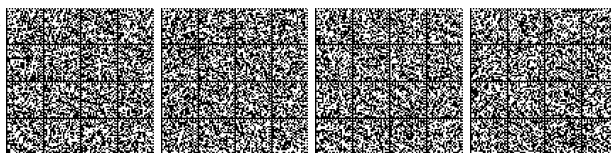
Sotto altro profilo, la Corte costituzionale ha già da tempo precisato che il giudizio di ragionevolezza consiste in «un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la “causa” normativa che la deve assistere» (sentenza n. 89 del 1996). La libertà di scelta del legislatore trova il suo limite nel divieto di trattamenti giuridici differenziati, di cui non sia dato capire la motivazione logica e razionale, alla luce dei principi costituzionali. Le norme che incorrono in tale divieto si pongono in contrasto con l'art. 3 della Costituzione. (C. Cost. n. 245 del 2007).

Nel caso di specie, si dubita della legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3, di una soluzione legislativa, così singolare e incisiva della sfera giuridica di un soggetto determinato, fondata, per un verso, su un argomento solo genericamente individuato e di non evidente comprensibilità (ovvero l'ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali) e, dall'altro, su una meramente potenziale, perché non accertata, nemmeno in via latamente indiziaria, responsabilità di ASPI nella causazione del sinistro occorso in data 14 agosto 2018. E ciò anche qualora si ritenesse che la finalità perseguita dal legislatore sia prettamente «cautelare» e non sanzionatoria.

Infatti, il «sistema delle concessioni autostradali», come lo definisce il legislatore, è fondato sull'affidamento in esclusiva delle tratte a determinati operatori: essendo pacifica l'insussistenza di un regime concorrenziale, non è dato individuare il «vantaggio competitivo» — non essendo stato lo stesso compiutamente esplicito — che avrebbe eventualmente potuto ritrarre l'attuale concessionaria dall'esecuzione dei lavori.

L'assunto ipotetico e perplessivo «non può escludersi che detto concessionario sia responsabile», in quanto tale, sembra palesare anche aspetti di incoerenza rispetto al principio di non arbitrarietà delle scelte legislative, in contrasto con il parametro di proporzionalità di cui all'art. 3 Cost., nonché dell'art. 97 Cost., tanto più che il legislatore ha anche posto a carico della società interessata i costi, di importo non predeterminato, che saranno sostenuti dal Commissario straordinario per la demolizione e ricostruzione dell'infrastruttura.

Con le norme-provvedimento in contestazione, poi, destinate ad incidere sulla sfera giuridica di un solo soggetto, il Governo/Parlamento ha imposto una prestazione di non fare (la non esecuzione di quanto spettante, come diritto-obbligo, in forza della convenzione e la non partecipazione agli affidamenti disposti dal Commissario straordinario), senza che tale “sanzione” sia ragionevolmente giustificata da un precedente accertamento in ordine alla responsabilità del concessionario e senza che, conseguentemente, sia possibile evincere con sufficiente chiarezza dalle disposizioni contestate la ragione per la quale l'interesse pubblico perseguito dal legislatore con le norme del decreto-legge in esame (la più celere e completa ricostruzione del ponte e, quindi, il ripristino delle infrastrutture dissestate a seguito dell'evento) risulterebbe meglio tutelato sottraendo la competenza del ripristino ad ASPI anziché consentire a quest'ultima di adempiere agli obblighi previsti in forza del rapporto concessorio.



In particolare, non risulta emergere né dal testo delle norme contestate, né dai considerando preliminari al testo normativo in esame, l'avvenuto ponderato bilanciamento tra l'interesse pubblico perseguito dal legislatore e l'interesse di ASPI, in particolare con riguardo alle ragioni per cui nessuna delle attività necessarie per la demolizione e ricostruzione del ponte, non avrebbe potuto essere eseguita da ASPI, tenuto conto, da un lato, come detto, del fatto che non è stato operato un accertamento nemmeno indiziario della responsabilità della ricorrente, dall'altro lato, delle previsioni della Convenzione (i predetti articoli 8, 9 e 9-bis) che, tra l'altro, impongono alla Concedente di «stimolare» l'adempimento del Concessionario senza poter procedere alla decadenza dalla concessione, e ciò anche in caso di grave inadempimento.

Di qui il dubbio di ragionevolezza e non arbitrarietà della soluzione normativa adottata, in violazione tanto dell'art. 3, quanto dell'art. 97 Cost.

b. Violazione dell'art. 23 Cost. e dell'art. 97 Cost.

Per altro verso, è pacifico che la c.d. legge provvedimento sia di per sé sufficiente a far ritenere rispettato il principio di legalità *sub specie* di riserva di legge di cui agli articoli 97 e 23 Cost.: laddove, però, come nel caso di specie, il legislatore intenda procedere con disposizioni che, per la loro specificità oggettiva e soggettiva e per la loro capacità lesiva della sfera giuridica del soggetto destinatario degli effetti delle stesse, integrano dei provvedimenti impositivi, peraltro in funzione anche sanzionatoria, è necessario che tali disposizioni siano sorrette non solo da un accertamento idoneo a giustificare i profili di anche solo potenziale responsabilità, ma anche da un interesse pubblico all'adozione della sanzione medesima chiaramente evincibile dalla norma in contestazione.

Nel caso di specie, non risulta che il legislatore abbia proceduto ad un accertamento della responsabilità di ASPI in modo sufficiente ed idoneo per poter giustificare l'adozione della sanzione, né è comprensibile dal provvedimento la sussistenza di un interesse pubblico tale da giustificare, proprio in assenza di un tale accertamento, la soluzione così come approntata, considerato, inoltre, che l'adozione di una legge-provvedimento ha di fatto impedito ad ASPI di poter accedere alle garanzie procedurali delle quali ai sensi della legge n. 241 del 1990 avrebbe potuto fruire laddove l'esercizio del potere pubblico fosse stato esercitato dalla Pubblica Amministrazione.

c. Violazione del principio di separazione dei poteri, di difesa e del giusto processo, ex articoli 102, 103, 24 e 111 Cost.

Peraltro, laddove anche si potesse affermare che con le norme-provvedimento in contestazione il legislatore abbia effettuato un accertamento anche solo sommario e in via cautelare, tale previsione parrebbe essere contrastante con gli articoli 102, 103, 24 e 111 Cost., nella misura in cui il Governo/Parlamento ha ritenuto di potersi esprimere, sia pure in termini possibilistici, sulla responsabilità di ASPI per i fatti noti del c.d. «Ponte Morandi».

Il principio di separazione dei poteri legislativo e giudiziario, infatti, discende dal combinato disposto degli articoli 102 e 103 primo comma, Cost., dai quali emerge che, salve previsioni specifiche che devono preesistere ai provvedimenti da adottare, l'attività giurisdizionale, in particolare nella declinazione concernente l'accertamento di responsabilità civili, penali o anche amministrative, e la conseguente attività sanzionatoria, deve essere esercitata da magistrati e, nel caso di specie, come visto, dagli organi di giustizia amministrativa.

Avendo, di fatto, quindi, esercitato un potere di accertamento che non gli competeva, il legislatore ha altresì oltretanto le garanzie processuali di cui all'art. 24 Cost., in ordine al diritto di difesa, e all'art. 111, primo comma, Cost., ai sensi del quale la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge.

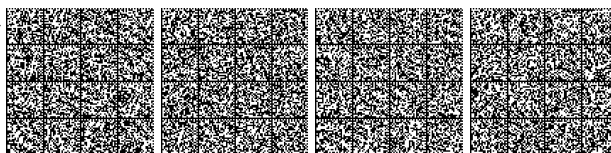
Nonché secondo comma, in forza del quale ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo ed imparziale.

Se si considera, poi, la predetta finalità anche sanzionatoria delle disposizioni contestate, si dubita della legittimità di una soluzione così incisiva senza un previo accertamento di responsabilità approfondito, operato dagli organi giudiziari a ciò legittimati e previo idoneo processo.

d. Violazione del principio di proporzionalità ex art. 3 Cost.

Sotto altro profilo, ancora, viene in esame il contrasto tra le disposizioni in esame e l'art. 3 Cost., per violazione del principio di proporzionalità.

Secondo la Corte costituzionale, occorre verificare la «proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» C. Cost., n. 1 del 2014).



In questo senso, dall'esegesi delle norme in contestazione sembra emergere la sussistenza di una possibile irragionevole sproporzione tra l'assenza di un accertamento anche solo non definitivo o sommario della responsabilità di ASPI e il riferimento ad un non ben definitivo «vantaggio competitivo» per essa, da un lato, e la totale esclusione della stessa dall'eseguire qualsiasi progettazione, opera, servizio anche solo strumentali o propedeutici rispetto a quanto necessario a seguito del sinistro occorso, dall'altro.

Va rammentato, a questo riguardo, che le previsioni di legge, tanto più laddove si tratti di leggi-provvedimento, devono rispettare i criteri di proporzionalità e adeguatezza al caso concreto, in mancanza determinandosi la violazione dell'art. 3 Cost., sia per contrasto con il fondamentale canone di ragionevolezza e proporzionalità, a cui tutte le leggi debbono conformarsi, sia per violazione del principio di eguaglianza.

In questo senso, si ritiene che la motivazione addotta dal legislatore a fondamento del provvedimento di «esclusione assoluta» di ASPI dall'esecuzione di qualsiasi attività, compresa, ad es. quella della materiale demolizione del ponte, essendo fondata sul solo «sospetto» di una possibile responsabilità della concessionaria, possa violare il principio di proporzionalità e ragionevolezza, incidendo in modo eccessivamente esteso sulle prerogative della concessionaria del tratto autostradale.

e. Il Collegio dubita, altresì, della conformità del complesso delle disposizioni in esame con i principi di libertà imprenditoriale e di libertà della concorrenza tutelati dall'art. 41 della Costituzione.

L'esclusione dalle attività di demolizione e ricostruzione dell'infrastruttura statuita *ex lege* configura, infatti, una restrizione della libertà di iniziativa economica che, in assenza di previ accertamenti in ordine alla responsabilità dell'evento, non pare giustificata dall'esigenza di tutelare eventuali interessi di rango costituzionale.

In ogni caso, non è possibile evincere con sufficiente chiarezza dalle disposizioni contestate la ragione per la quale l'interesse pubblico perseguito dal legislatore (alla più celere e completa ricostruzione dell'infrastruttura) sarebbe stato meglio tutelato sottraendo la competenza del ripristino alla concessionaria, anziché consentendo a quest'ultima di adempiere agli obblighi previsti in forza del rapporto concessorio.

f. L'art. 1-ter, decreto-legge n. 109 del 2018, deve ritenersi partecipare dei medesimi vizi di legittimità costituzionale più sopra esaminati, dei quali si ritengono affetti i commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis, art. 1, decreto-legge n. 109/2018 convertito. In ogni caso, la ritenuta illegittimità costituzionale delle disposizioni appena indicate, per le ragioni sopra dette, comporta la conseguente illegittimità costituzionale dell'art. 1-ter, decreto-legge n. 109/2018 convertito, trattandosi di disposizione che in tanto è giustificata, in quanto ASPI venga esautorata del potere di eseguire le opere di ripristino viario, diversamente tale norma risultando priva di utilità e come tale irragionevole ai sensi dell'art. 3 Cost.

In questo senso, quindi, fermo restando quanto sopra rilevato, deve ritenersi corretto rimettere alla Corte specificamente anche la valutazione in ordine alla illegittimità costituzionale derivata della norma predetta, per violazione del principio di ragionevolezza ex art. 3 Cost., nel senso che qualora vengano ritenute fondate anche solo parzialmente le censure più sopra svolte nei confronti delle norme in contestazione, sia in ogni caso considerata illegittima la norma in esame per mancanza di utilità, i «tronchi autostradali accessori» essendo necessariamente strumentali allo svolgimento delle attività connesse al ripristino della viabilità nei luoghi di causa.

4. Va precisato che il Collegio ben conosce il principio espresso dalla Corte costituzionale secondo il quale, ai fini dell'ammissibilità della questione di costituzionalità occorre cercare di fornire un'interpretazione adeguatrice delle norme censurate di illegittimità costituzionale.

A ben vedere, però, nel caso di specie, vale il principio secondo il quale la formulazione lessicale della disposizione non permette un'interpretazione diversa da quella sopra fornita (C. Cost., 22/07/2010, n. 270): infatti, l'estrema singolarità e specificità oggettiva e soggettiva della normativa in contestazione, come detto integrante, nella parte rilevante ai fini del presente giudizio perché riguardante la posizione di ASPI, un'ipotesi di legge provvedimento, e l'evidente univocità del dettato normativo, al riguardo, come sin qui spiegato, portano il Collegio a ritenere che l'interpretazione delle disposizioni censurate non possa che essere quella sopra espressa.

5. In relazione a tutto quanto precede, il giudizio deve essere sospeso e gli atti vanno trasmessi alla Corte costituzionale, essendo rilevante e non manifestamente infondata, nei limiti e per le ragioni sopra esposte, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8, 8-bis e dell'art. 1-ter, comma 1, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con modificazioni dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, per violazione degli articoli 3, 97, 23, 41, 102, 103, 24 e 111 della Costituzione.

6. Ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.



P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Prima), non definitivamente pronunciando sul ricorso epigrafe, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, ai sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8, 8-bis e dell'art. 1-ter, comma 1, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con modificazioni dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, in relazione agli articoli 3, 97, 23, 41, 102, 103, 24 e 111 della Costituzione.

Dispone la sospensione del presente giudizio.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 9 ottobre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Peruggia, Presidente FF;

Richard Goso, consigliere;

Paolo Nasini, referendario, estensore.

Il Presidente: PERUGIA

L'estensore: NASINI

20C00096

N. 55

Ordinanza del 6 dicembre 2019 del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria sul ricorso proposto da Autostrade per l'Italia S.p.A. contro la Presidenza del Consiglio dei ministri ed altri

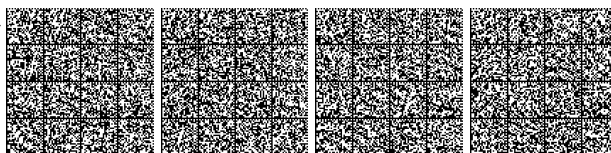
Opere pubbliche - Disposizioni urgenti conseguenti al crollo di un tratto del viadotto Polcevera dell'autostrada A10, nel Comune di Genova, noto come ponte Morandi - Commissario straordinario per la ricostruzione - Poteri attribuiti al Commissario straordinario - Disciplina dei rapporti con il concessionario della tratta autostradale alla data dell'evento - Disciplina dell'affidamento, da parte del Commissario straordinario, della realizzazione delle attività concernenti il ripristino del sistema viario, nonché quelle connesse - Misure per la tutela del diritto all'abitazione e a sostegno degli operatori economici danneggiati in conseguenza dell'evento.

- Decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130, artt. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8 e 8-bis; 1-bis e 4-bis.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LIGURIA

SEZIONE PRIMA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 80 del 2019, integrato da motivi aggiunti, proposto da Autostrade per l'Italia S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Marco Annoni e Luisa Torchia, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Vincenzo Roppo in Genova, via Peschiera n. 33/A;



Contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Commissario straordinario per la ricostruzione del viadotto Polcevera - Genova, in persona del rispettivo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata in Genova, via Brigate Partigiane, 2;

Nei confronti:

Fagioli S.p.A., Fratelli Omini S.p.A., Vernazza Autogru S.r.l., Ipe Progetti S.r.l., Ireos S.p.A., Italferr S.p.A., Azienda Multiservizi d'Igiene Urbana Genova S.p.A. non costituiti in giudizio;

Salini Impregilo S.p.A., Fincantieri Infrastructure S.p.A., in persona del rispettivo legale rappresentante *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Angelo Clarizia e Paolo Clarizia, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Andrea Barra in Genova, via Macaggi, 21/5;

Rina Consulting S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv. Roberto Damonte, con domicilio eletto presso il suo studio in Genova, via Corsica, 10/4:

Per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

per l'annullamento:

della nota del Commissario straordinario per la ricostruzione del 21 dicembre 2018, prot. n. cc. 2018.375, avente ad oggetto «richiesta fondi a copertura delle spese previste dagli articoli 1, comma 6, 1-bis e 4-bis, commi 2, 3 e 6, del decreto-legge 28 settembre, n. 109»;

della nota del Commissario straordinario per la ricostruzione del 28 dicembre 2018, prot. cc. 2018.414, avente ad oggetto «documentazione immobili zona rossa»;

della nota del Commissario straordinario per la ricostruzione del 3 gennaio 2019, prot. CC/2019/21, avente ad oggetto «richiesta fondi a copertura delle spese previste dagli articoli 1, comma 6, 1-bis e 4-bis, commi 2, 3 e 6 del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con legge 16 novembre 2018, n. 130»;

della nota del Commissario straordinario del 12 gennaio 2019, prot. n. CC/2019/92, avente ad oggetto «richiesta fondi a copertura delle spese previste dagli articoli 1, comma 6, 1-bis e 4-bis, commi 2, 3 e 6 del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con legge 16 novembre 2018, n. 130. Riscontro nota del 10 gennaio 2019 prot. ASPI/RM/2019/0000469/EU»;

nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e/o consequenziale, quand'anche sconosciuto, tra cui, in particolare:

il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 ottobre 2018, di nomina del dott. Marco Bucci a Commissario straordinario per la ricostruzione ai sensi dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, esclusivamente nella parte in cui richiama «i commi 3, 4, 5 e 7 del richiamato art. 1 del decreto-legge n. 109 del 2018, con riguardo ai poteri e ai compiti attribuiti al Commissario straordinario per la ricostruzione, ai fini dello svolgimento dell'incarico», nonché «il comma 8 del suddetto art. 1»;

il decreto del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 14, prot. n. D/2018/14, del 5 dicembre 2018, avente ad oggetto «modalità di applicazione degli articoli 1-bis e 4-bis del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con legge 16 novembre 2018, n. 130, recante «Disposizioni urgenti per la Città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze»;

il decreto del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 15, prot. n. D/2018/15, del 5 dicembre 2018, avente ad oggetto «modalità applicative degli articoli 1, quinto comma, 1-bis e 4-bis del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con legge 16 novembre 2018, n. 130, recante «Disposizioni urgenti per la Città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze»»;

il decreto del Commissario straordinario per la ricostruzione n. 16, prot. n. D/2018/16, del 7 dicembre 2018, avente ad oggetto «modalità di applicazione dell'art. 4-bis del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con legge 16 novembre 2018, n. 130, recante «Disposizioni urgenti per la Città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze»».

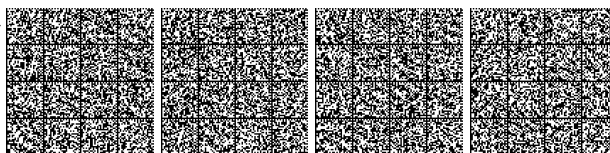
Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Autostrade per l'Italia S.p.A. il 14 maggio 2019:

per l'annullamento:

a. dei seguenti provvedimenti gravati con i presenti motivi aggiunti:

le schede di valutazione delle offerte presentate nell'ambito della procedura per l'affidamento delle attività di demolizione e ricostruzione del «viadotto Polcevera»;

il quadro di raffronto tra le offerte presentate da Salini/Fincantieri/Italferr e Cimolai e la relativa nota di trasmissione al Commissario straordinario del 7 dicembre 2018;



il documento recante «comparazione delle soluzioni progettuali - 2 dicembre 2018»;
la tabella sinottica riepilogativa offerte delle n. 12, 15, 17, 25, 27, 32 e 33;

nonché

b. per l'annullamento dei provvedimenti già gravati con il ricorso introduttivo del giudizio.

Per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati da Autostrade per l'Italia S.p.A. il 31 maggio 2019:

per l'annullamento:

a. dei seguenti provvedimenti gravati con i presenti motivi aggiunti:

decreto n. 18 del 19 aprile 2019, avente ad oggetto: «integrazione del decreto n. 15 del 5 dicembre 2018, concernente le modalità applicative dell'art. 1, quinto comma, decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con legge 16 novembre 2018, n. 130, recante «Disposizioni urgenti per la Città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze»»;

b. dei provvedimenti gravati con il primo atto di motivi aggiunti;

c. dei provvedimenti, già gravati con il ricorso introduttivo del giudizio;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, e del Commissario straordinario per la ricostruzione del viadotto Polcevera - Genova, nonché delle società Salini Impregilo S.p.A., Fincantieri Infrastructure S.p.A. e Rina Consulting S.p.A.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 ottobre 2019 il dott. Paolo Peruggia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

I. Premessa.

Tra la società Autostrade per l'Italia S.p.A. (d'ora in poi ASPI) e le Amministrazioni resistenti, nonché nei confronti di alcune delle controinteressate al presente giudizio, pendono avanti all'intestato Tribunale amministrativo regionale i giudizi RG 848/2018 e RG 849/2018, e il giudizio Rg. n. 48 del 2019 nell'ambito dei quali ASPI ha impugnato i seguenti provvedimenti:

in parte qua, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 ottobre 2018 di nomina del Commissario straordinario ai sensi dell'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 109/2018;

i decreti commissariali numeri 3, 5, 6, 7, 11, 13 con i quali è stata bandita ed aggiudicata la procedura per l'affidamento dei servizi di ingegneria a supporto della struttura commissariale e la procedura per l'affidamento delle attività di demolizione e ricostruzione del c.d. «viadotto Polcevera»;

i decreti commissariali n. 18/2018 e n. 19/2018 con i quali è stata aggiudicata a distinti operatori economici l'esecuzione delle attività di demolizione del «viadotto Polcevera» e le attività di ricostruzione del «viadotto Polcevera»;

il decreto commissariale con cui il Commissario straordinario ha richiesto alla Concessionaria ai sensi dell'art. 1-ter, comma 1, decreto-legge n. 109 del 2018 la consegna delle tratte autostradali A7 e A10 direttamente connesse al «viadotto Polcevera» e funzionali alle attività di demolizione e ricostruzione dello stesso.

Con ricorso depositato in data 5 febbraio 2019 ASPI, introducendo il presente giudizio, ha impugnato i provvedimenti e gli atti specificamente indicati in epigrafe.

ASPI, in particolare, ha contestato e impugnato gli atti e i provvedimenti adottati dal Commissario straordinario ai sensi dell'art. 1, comma 6, decreto-legge n. 109 del 2018 con i quali è stato richiesto alla ricorrente di versare sulla contabilità speciale intestata al medesimo Commissario straordinario (di cui al comma 8 dell'art. 1, decreto-legge n. 109/2018) tutte le somme da corrispondere:

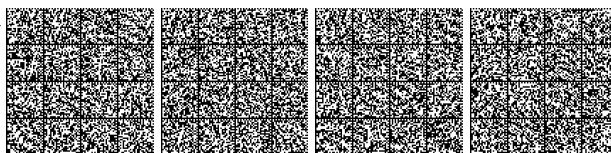
(a) ai soggetti proprietari ed usufruttuari delle unità immobiliari ad uso abitativo di cui all'art. 1-bis, decreto-legge n. 109/2018;

(b) ai soggetti proprietari delle unità immobiliari ad uso produttivo di cui all'art. 4-bis, decreto-legge n. 109/2018;

(c) agli affidatari delle attività inerenti la demolizione e ricostruzione del «viadotto Polcevera».

Unitamente a tali atti la ricorrente ha impugnato una serie di atti e provvedimenti presupposti, tra cui lo stesso decreto di nomina del Commissario straordinario.

La ricorrente, asserendo di essere titolare dell'obbligo/diritto di procedere al compimento di tutte le attività funzionali alla ricostruzione del c.d. «viadotto Polcevera», in forza della Convenzione Unica sottoscritta in data 12 ottobre 2017, ha lamentato la lesione di detta situazione giuridica attiva, per effetto del combinato disposto, da



un lato, di una serie di disposizioni del decreto-legge n. 109/2018 convertito in legge n. 130/2018 (in particolare, i commi 3, 5, 7, 6, 8 dell'art. 1, l'art. 1-bis, l'art. 4-bis), ritenute illegittime perché contrastanti con le norme e i principi costituzionali e comunitari, e, dall'altro lato, degli atti e provvedimenti adottati in applicazione delle predette norme e in questa sede impugnati.

Secondo ASPI, l'insieme delle disposizioni normative censurate, per come trasfuse nei successivi provvedimenti adottati prima dal Presidente del Consiglio dei ministri e poi dal Commissario straordinario, da un lato, determinerebbe una spoliazione autoritativa operata *ex lege* (e attuata con i provvedimenti impugnati) dei compiti (con i connessi diritti ed obblighi) spettanti alla ricorrente, relativamente alla progettazione e realizzazione dei lavori di demolizione e ricostruzione del «viadotto Polcevera», alle attività espropriative e all'individuazione degli immobili da espropriare; dall'altro lato, porrebbe in modo asseritamente illogico, a carico della ricorrente, i costi delle attività e delle opere che il Commissario straordinario ha il compito di eseguire e realizzare anche avvalendosi di soggetti terzi scelti in deroga ad ogni normativa applicabile.

Inoltre, ASPI censura il fatto che il legislatore, con la normativa in questione, avrebbe altresì escluso la ricorrente e le società a questa collegate o da questa controllate dal curare la realizzazione delle attività concernenti la demolizione e ricostruzione del «viadotto Polcevera» e del connesso sistema viario, pur essendo ASPI tenuta a sostenere tutti i costi delle suddette attività.

Elemento di ulteriore illogicità, secondo la ricorrente, sarebbe dato anche dal fatto che ASPI ha predisposto sin dal mese di ottobre 2018 un progetto per le attività di demolizione e ricostruzione del «viadotto Polcevera», anche indicando i relativi costi e le aree interessate dall'intervento oggetto di esproprio fissando in nove mesi il tempo necessario per ripristinare la funzionalità della tratta autostradale in concessione, progetto poi adeguato alle indicazioni tecniche del decreto n. 5/18 del Commissario straordinario.

Quindi, parte ricorrente ha dedotto che, in applicazione delle norme di legge contestate, il Commissario straordinario, da un lato, ha adottato una serie di provvedimenti finalizzati all'affidamento delle opere di demolizione e ricostruzione del «viadotto Polcevera», nonché gli atti necessari per l'avvio delle attività espropriative o di occupazione d'urgenza; dall'altro lato, con la nota del 21 dicembre 2018, in questa sede impugnata, ha richiesto ad ASPI i «fondi a copertura delle spese previste dagli articoli 1, comma 6, 1-bis e 4-bis, commi 2, 3 e 6 del decreto-legge n. 109/2018», per complessivi euro 449.866.436,00.

In particolare, detta nota è stata preceduta dai decreti numeri 14, 15 e 16, oggetto di impugnazione, con i quali il Commissario: ha disposto di volersi avvalere della facoltà di stipulare atti di cessione dei beni e dei diritti reali con i proprietari e gli usufruttuari delle unità immobiliari di cui all'art. 1-bis e 4-bis decreto-legge n. 109/2018; ha individuato e perimetrato le aree necessarie per l'esecuzione dei lavori, nonché quelle interessate dalle operazioni di cessione previste dagli articoli 1-bis e 4-bis del decreto-legge n. 109/2018 e quelle suscettibili di essere incise da provvedimenti di occupazione o di espropriazione; ha disposto, con specifico riferimento agli immobili adibiti ad attività produttive di cui all'art. 4-bis, di esercitare la facoltà di stipulare con i proprietari delle unità immobiliari, oggetto delle ordinanze di sgombero del sindaco della Città di Genova, atti di cessione della proprietà prima di provvedere alle conseguenti espropriazioni.

A fondamento del ricorso, quindi, ASPI ha più specificamente allegato i seguenti motivi «in diritto»:

1. Illegittimità *in parte qua* del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di nomina del Commissario straordinario: secondo parte ricorrente, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 ottobre 2018, da un lato, conferma il potere conferito al Commissario straordinario in applicazione ed esecuzione di norme del decreto-legge n. 109/2018 ritenute da ASPI lesive del proprio diritto/obbligo a procedere alle opere ed attività necessarie al ripristino del «viadotto Polcevera»; dall'altro lato, costituisce provvedimento presupposto rispetto agli atti adottati dal Commissario straordinario, tra i quali quelli assunti ai sensi dell'art. 1, comma 6, decreto-legge n. 109 del 2018, aventi ad oggetto la richiesta ad ASPI delle somme necessarie per far fronte alle spese di ricostruzione dell'infrastruttura e di ripristino del sistema viario, in questa sede impugnati; l'illegittimità dei predetti atti e provvedimenti discenderebbe dal fatto che, essi sono stati adottati sulla base di norme, i commi 3, 4, 5, 6, 7 e 8 dell'art. 1 decreto-legge n. 109/2018 convertito da legge n. 130/2018, ritenute illegittime da parte ricorrente per contrasto con gli articoli 3, 11, 27, 41, 42, 43, 77, 111 e 117, comma 1, Cost. nonché per violazione dei principi costituzionali e comunitari di parità di trattamento e non discriminazione, di affidamento, di proporzionalità e di ragionevolezza. Quindi, oltre alla richiesta di proposizione dell'incidente di costituzionalità, parte ricorrente ha chiesto all'intestato Tribunale amministrativo regionale di procedere alla disapplicazione delle norme censurate ovvero di procedere al rinvio pregiudiziale alla CGE.

2. L'illegittimità dei provvedimenti adottati dal Commissario straordinario:

2.1 In primo luogo, secondo parte ricorrente, la nota del 21 dicembre 2018 e gli altri atti e provvedimenti indicati in epigrafe, sarebbero illegittimi nella parte in cui ed in quanto danno attuazione all'art. 1, comma 6,



decreto-legge n. 109 del 2018, convertito in legge n. 130/2018, che ASPI assume violare gli articoli 3, 23, 27, 41, 42, 111 e 117, primo comma Cost. e i principi costituzionali e comunitari di parità di trattamento e non discriminazione, proporzionalità e ragionevolezza;

2.2. In secondo luogo, la nota del 21 dicembre 2018 e gli altri atti e provvedimenti indicati in epigrafe, sarebbero affetti da illegittimità derivata nella parte in cui danno attuazione agli articoli 1, comma 5, 1-bis e 4-bis del decreto-legge n. 109/2018, così come convertito con legge n. 130/2018, che ASPI assume violare gli articoli 3, 11, 27, 41, 42, 43, 77, 111 e 117, comma 1, Cost. nonché violare i principi costituzionali e comunitari di parità di trattamento e non discriminazione, di affidamento, di proporzionalità e di ragionevolezza;

2.3. In terzo luogo, la nota del 21 dicembre 2018 e gli altri provvedimenti impugnati, meglio indicati in epigrafe, secondo parte ricorrente sarebbero illegittimi, per vizi propri, per violazione dei principi di economicità, proporzionalità e ragionevolezza, nella parte in cui impongono ad ASPI il pagamento di somme correlate alle attività di demolizione e ricostruzione del «viadotto Polcevera» significativamente più elevate rispetto al prezzo offerto da ASPI (con la nota del 26 novembre 2018) per l'esecuzione unitaria delle medesime attività;

2.4. In quarto luogo, la nota del 21 dicembre 2018 e gli altri provvedimenti impugnati, meglio indicati in epigrafe, secondo parte ricorrente sarebbero illegittimi, per vizi propri, anche per violazione dei principi di economicità, proporzionalità e ragionevolezza, nella parte in cui provvedono ad un'asserita erronea individuazione degli immobili da espropriare, così imponendo ad ASPI il pagamento di somme, correlate alle attività espropriative, significativamente più elevate rispetto a quelle dovute. In via subordinata, secondo parte ricorrente, laddove gli articoli 1, comma 5, 1-bis e 4-bis del decreto-legge n. 109/2018 fossero interpretati nel senso di vincolare l'attività di individuazione di aree ed immobili da parte del Commissario, gli stessi sarebbero incostituzionali per violazione degli articoli 3, 41, 42 e 43 Cost. e comunque in contrasto con i principi costituzionali e comunitari.

Quindi, ASPI ha chiesto l'annullamento dei provvedimenti impugnati, con le conseguenti statuizioni relative al risarcimento in forma specifica o per equivalente, previa sottoposizione alla Corte costituzionale delle questioni di legittimità costituzionale sopra esposte, ovvero la disapplicazione delle norme e dei provvedimenti impugnati per contrasto con i principi e le norme del diritto comunitario sopra richiamati, ovvero ancora il rinvio in via pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea delle questioni sollevate circa la compatibilità delle norme contestate con l'ordinamento comunitario.

Con un primo ricorso per motivi aggiunti, depositato in data 14 maggio 2019, ASPI ha impugnato, estendendo le domande già formulate, anche i seguenti atti:

le schede di valutazione delle offerte presentate nell'ambito della procedura per l'affidamento delle attività di demolizione e ricostruzione del «viadotto Polcevera»;

il quadro di raffronto tra le offerte presentate da Salini/Fincantieri/Italferr e Cimolai e la relativa nota di trasmissione al Commissario straordinario del 7 dicembre 2018;

il documento recante «comparazione delle soluzioni progettuali - 2 dicembre 2018»;

la tabella sinottica riepilogativa offerte delle n. 12, 15, 17, 25, 27, 32 e 33.

Asserendo la successiva conoscenza dei predetti atti e documenti ASPI ha dedotto i seguenti motivi anche in relazione ai provvedimenti e atti già oggetto di ricorso principale:

1. illegittimità della nota del 21 dicembre 2018 e degli altri provvedimenti impugnati per carenza di motivazione e di istruttoria e per violazione dei principi di economicità, proporzionalità e ragionevolezza: secondo parte ricorrente, la somma richiesta ad ASPI per il pagamento delle attività di demolizione e ricostruzione del «viadotto Polcevera» sarebbe spropositata ed esorbitante, con riferimento ai costi per le attività di demolizione e ricostruzione del «viadotto Polcevera», per le attività di coordinamento progettuale, direzione lavori e controllo qualità e supporto, sia in relazione all'offerta di ASPI che in relazione alle offerte presentate da altri soggetti, sicchè la scelta di aggiudicare la procedura in argomento al raggruppamento Salini/Fincantieri anziché a quello con capogruppo Cimolai sarebbe priva di qualsiasi giustificazione e motivazione, così come sarebbe illogico e immotivato il fatto che il Commissario straordinario non abbia valutato ed esaminato anche le offerte degli altri concorrenti (quantomeno di Pavimental), benché asseritamente del tutto comparabili in termini tecnico progettuali e più convenienti dal punto di vista economico e temporale; è stato sottolineato che l'interesse di ASPI a censurare i profili di cui sopra discende dal fatto che con i provvedimenti impugnati nell'ambito del presente giudizio il Commissario straordinario avrebbe posto a carico della ricorrente costi ingiustificatamente superiori a quanto necessario, secondo criteri di logica e ragionevolezza.



Con un secondo ricorso per motivi aggiunti ASPI ha impugnato il seguente provvedimento: decreto n. 18 del 19 aprile 2019, avente ad oggetto: «integrazione del decreto n. 15 del 5 dicembre 2018, concernente le modalità applicative dell'art. 1, quinto comma, decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito con legge 16 novembre 2018, n. 130, per i seguenti motivi:

1) illegittimità derivata del decreto commissariale n. 18 del 19 aprile 2019 così come degli altri atti e provvedimenti indicati in epigrafe: secondo parte ricorrente tutti i provvedimenti e atti impugnati sarebbero illegittimi in quanto applicativi degli articoli 1, comma 5, 1-bis e 4-bis del decreto-legge n. 109/2018, così come convertito con legge n. 130/2018, contrastanti con gli articoli 3, 11, 27, 41, 42, 43, 77, 111 e 117, comma 1, Cost. nonché per violazione dei principi costituzionali e comunitari di parità di trattamento e non discriminazione, di affidamento, di proporzionalità e di ragionevolezza;

2) secondo parte ricorrente, poi, il decreto commissariale n. 18 del 19 aprile 2019 e gli altri atti e provvedimenti indicati in epigrafe sarebbero illegittimi per violazione dei principi di economicità, proporzionalità e ragionevolezza, nella parte in cui provvedono ad un'asserita erronea individuazione degli immobili da espropriare, così imponendo ad ASPI il pagamento di somme correlate alle attività espropriative significativamente più elevate rispetto a quelle dovute.

Si sono costituite in giudizio le Amministrazioni resistenti, contestando l'ammissibilità e fondatezza del ricorso e chiedendone il rigetto.

In particolare, parte resistente ha eccepito:

a) l'irricevibilità delle impugnazioni, per tardività, con riferimento al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 4 ottobre 2018, e ai decreti del Commissario straordinario numeri 14 e 15 del 5 dicembre 2018, n. 16 del 7 dicembre 2018, in quanto il ricorso è stato notificato in data 21 gennaio 2019, ovvero decorsi, secondo parte resistente, trenta giorni dalla piena conoscenza dei predetti atti, da individuare nel 14 dicembre 2018, data di proposizione dei precedenti ricorsi Rg. n. 848 e 849 del 2018;

b) l'inammissibilità dell'impugnazione delle note del 21 dicembre 2018, n. prot. 2018.375, del 28 dicembre 2018, prot. n. cc. 2018.414, del 3 gennaio 2019, prot. c.c. 2019.21 e del 12 gennaio 2019, prot. c.c. 2019.92 in quanto, in primo luogo, si tratterebbe di atti «meramente interlocutori» privi di contenuto provvedimento autonomo e con finalità meramente di definizione operativa delle modalità esecutive previste dal decreto-legge n. 109 del 2018; in secondo luogo, in quanto ASPI non avrebbe impugnato le note, successive a quelle di cui sopra, con le quali il Commissario straordinario ha definito le modalità dei pagamenti che la ricorrente avrebbe dovuto operare come richiesto dal Commissario;

c) inammissibilità dei primi motivi aggiunti, in quanto aventi ad oggetto schede prive di natura provvedimento e non aventi correlazione e/o connessione con le note e i decreti oggetto di ricorso principale; inoltre, secondo parte resistente le ulteriori contestazioni relative ai provvedimenti e atti precedentemente impugnati sarebbero errate;

e) inammissibilità dei secondi motivi aggiunti, sotto il profilo della carenza di interesse di ASPI ad impugnare, in quanto si tratterebbe di atti non idonei ad incidere sulla posizione soggettiva della ricorrente.

Nel merito, poi, le Amministrazioni resistenti hanno eccepito:

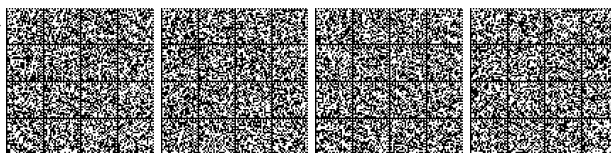
I) l'irrelevanza delle censure di illegittimità costituzionale proposte da parte ricorrente in quanto non sussisterebbe il diritto di ASPI alla demolizione/ricostruzione dell'infrastruttura crollata e in quanto il legislatore ha dovuto procedere ad affidare al Commissario tutti i poteri necessari al fine di eseguire con celerità le attività necessarie; inoltre, l'obbligo di pagamento a carico di ASPI sarebbe stato previsto solo a titolo di acconto, impregiudicato ogni accertamento sulla responsabilità dell'evento e sul titolo in base al quale ASPI può essere tenuta a sostenere i costi di ripristino della viabilità;

II) l'infondatezza delle censure di incostituzionalità sollevate da parte ricorrente;

III) l'infondatezza dei motivi relativi alla misura degli importi previsti dagli articoli 1-bis e 4-bis del decreto-legge n. 109 del 2018 convertito.

Nella memoria depositata in data 28 settembre 2019 inoltre, le Amministrazioni resistenti hanno eccepito, da un lato, il difetto di *legittimatio ad processum* di parte ricorrente in quanto ASPI starebbe in giudizio per mezzo di, e la procura ai difensori sarebbe stata conferita da, soggetto privo degli adeguati poteri rappresentativi; dall'altro lato, il difetto di giurisdizione del Giudice amministrativo, in quanto ritenuto competente il Tribunale di Roma ex art. 37 della Convenzione Unica.

Si è costituita in giudizio la società Rina consulting s.p.a., contestando la fondatezza dell'azione esperita da parte ricorrente e chiedendo il rigetto delle domande formulate da ASPI.



Si sono costituite in giudizio le società Fincantieri Infrastructure S.p.a. e Salini Impregilo S.p.a. contestando l'ammissibilità e fondatezza del ricorso e chiedendone il rigetto.

Le parti hanno depositato memorie difensive.

All'udienza del 9 ottobre 2019 la causa è stata trattenuta in decisione, con differimento della Camera di consiglio al 23 ottobre 2019, all'esito della quale il Presidente del Collegio ha designato Paolo Nasini estensore della presente decisione.

Alla luce degli elementi emersi in corso di causa deve ritenersi ammissibile e rilevante, in quanto non manifestamente infondata, nei limiti che verranno precisati, la proposizione avanti alla Corte costituzionale della questione concernente la legittimità costituzionale delle previsioni normative contenute nel decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito in legge 16 novembre 2018, n. 130, di seguito indicate e in applicazione delle quali sono stati adottati i provvedimenti in questa sede impugnati.

2. *Questioni preliminari sollevate da parte resistente.*

Seppure in via meramente interinale, è necessario dar conto, ai fini del giudizio positivo di ammissibilità del rinvio alla Corte costituzionale, dei motivi per i quali la controversia che ci occupa non risulta essere immediatamente definibile accogliendo le eccezioni sollevate da parte resistente e controinteressati.

2.1. In merito alle eccezioni relative alla legittimazione processuale del rappresentante di ASPI e della procura conferita ai difensori di parte ricorrente.

Come accennato, parte resistente ha eccepito il difetto degli idonei poteri rappresentativi in capo al soggetto che conferì la procura ad impugnare gli atti ritenuti lesivi.

L'interessata ha depositato alcuni documenti, tra i quali l'atto con cui l'amministratore delegato di ASPI conferì all'avv. Amedeo Gagliardi il potere di rappresentare attivamente e passivamente la società, con tutte le facoltà sostanziali all'uopo necessarie, quale che fosse il valore della controversia, con facoltà di nominare avvocati.

A sua volta l'amministratore delegato della ricorrente risultava titolato (pagine da 1117 a 1126 della visura storica di ASPI relative ai poteri dell'amministratore delegato), come da delibera 14 dicembre 2017 del consiglio d'amministrazione della società, al conferimento dei poteri attribuiti al firmatario per gli atti di introduzione della lite, essendo il primo titolare del potere di rappresentare attivamente e passivamente la società, con tutte le funzioni sostanziali all'uopo necessarie ... davanti a qualsiasi autorità amministrativa, fiscale e giudiziaria ordinaria e speciale ...

A sua volta l'estratto delle pagine da 32 a 37 della visura storica della società comprova che il soggetto che firmò le procure alle liti era titolare di ampi poteri sostanziali in quanto responsabile dell'ufficio legale della società (Cass. 2018/15771): ne consegue che l'avv. Gagliardi risultava preposto alla funzione di responsabile legale della società e delegato in forza della procura rilasciata dall'amministrazione a dar corso a liti (Cass. 19814/2011).

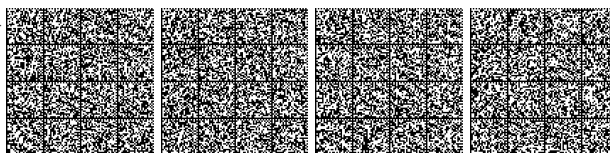
A diversa conclusione non possono indurre le allegazioni fatte all'udienza del 9 ottobre 2019 dalla difesa delle Amministrazioni resistenti, secondo cui l'amministratore delegato della ricorrente avrebbe adottato ripetuti atti talvolta ampliando, talaltra restringendo, il perimetro dei poteri sostanziali rimessi al nominato avv. Gagliardi. Da ciò deriverebbe, a tenore di tali difese, l'impossibilità di ritenere sovrapponibile l'ampiezza delle funzioni sostanziali e di quelle processuali affidate al soggetto che sottoscrisse la procura per la presente lite, posta la previsione normativa in materia e la sua lettura da parte della Corte di cassazione.

Il Collegio non condivide neppure questa difesa, posto che nella specie si tratta di una società di dimensioni notevoli, sì che possono essere state previste differenti forme per il conferimento dei poteri al procuratore che sottoscrive il mandato alla presente lite, fermo restando che l'ambito delle attribuzioni processuali rimesse deve corrispondere a quelle sostanziali attribuite. Tale condizione è rispettata dalla previsione dell'atto notarile con cui l'amministratore delegato attribuì all'avv. Gagliardi gli ampi poteri sostanziali relativi alle questioni legali connesse alla gestione delle concessioni autostradali in essere.

Da ciò consegue che le procure conferite ai difensori di ASPI spa sono conformi a legge, sì che l'eccezione dedotta dall'Avvocatura distrettuale dello Stato deve ritenersi infondata e va disattesa.

2.2. In merito all'eccezione di irricevibilità del ricorso principale.

Al riguardo, va sottolineato come il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 4 ottobre 2018 di nomina del Commissario straordinario sia provvedimento già oggetto di impugnazione nell'ambito di altri giudizi pendenti avanti l'intestato TAR, e la cui impugnazione in questo giudizio si giustifica, al pari dei decreti commissariali numeri 14, 15 e 16 del dicembre 2018, per essere provvedimenti presupposti rispetto agli atti del Commissario aventi ad oggetto la richiesta, rivolta ad ASPI, di pagamento di somme di denaro, come tali lesivi anch'essi della situazione giuridica attiva vantata da parte ricorrente.



Le richieste economiche formulate dal Commissario nei confronti di ASPI, infatti, sono conseguenza, da un lato, del fatto che al Commissario medesimo è stato conferito il potere di procedere a tutte le attività e opere concernenti la demolizione e ricostruzione del c.d. «viadotto Polcevera» e alle attività a ciò strumentali, come l'acquisizione delle aree di interesse e procedere agli incarichi di progettazione, così incidendo sul rapporto contrattuale di cui è parte ASPI, e sull'obbligo/diritto della stessa di provvedere alla manutenzione dell'infrastruttura di cui si dirà più ampiamente in seguito; dall'altro lato, del fatto che, in forza del conferimento di tali poteri e in considerazione della previsione dell'art. 1, comma 6, decreto-legge n. 109 del 2018 il Commissario è stato legittimato a richiedere ad ASPI le somme necessarie per sopportare i costi delle suddette attività, il cui importo è altresì determinato dal Commissario stesso.

Ne consegue, quindi, che tanto il decreto di nomina, quanto i decreti 14, 15 e 16, quali atti presupposti, non essendo immediatamente lesivi, rispetto alla richiesta di pagamento di denaro, sono stati correttamente impugnati unitamente a quest'ultima. Per quanto concerne, poi, l'atto prot. c.c. 2018.375 del 21 dicembre 2018, questo risulta immediatamente lesivo in quanto contiene l'esplicita richiesta di pagamento di euro 449.866.436,00 con la semplice precisazione che «con successive intese si potranno definire le forme di disamina e rendicontazione dei fondi richiesti con la presente, che si ribadisce sono al momento non definitivi, ma soggetti ad eventuale conguaglio in esito all'ulteriore svolgimento delle procedure».

Pertanto, il ricorso deve ritenersi ammissibile *in parte qua*.

Con riguardo alla comunicazione del 28 dicembre 2018, prot. cc. 2018.414, la stessa concorre, insieme all'atto sopra citato, alla lesione della situazione giuridica di ASPI e comunque l'eventuale inammissibilità del ricorso *in parte qua* non comporterebbe l'inammissibilità complessiva dell'impugnazione esperita dalla ricorrente.

Anche in merito all'atto 3 gennaio 2019, prot. CC\2019\21, può ben ritenersi, dato il tenore del testo, che si tratti di atto lesivo della sfera giuridica della ricorrente trattandosi di ulteriore richiesta di pagamento inviata dal Commissario straordinario, fermo restando, comunque, che, anche in tal caso, l'eventuale inammissibilità del ricorso *in parte qua* non comporterebbe l'inammissibilità complessiva dell'impugnazione esperita dalla ricorrente.

Per quanto concerne, invece, gli ulteriori atti citati da parte resistente (di cui ai docc. 77, 79, 81 e 83 fasc. parte resistente) non risultano gli stessi autonomamente lesivi, poiché sostanzialmente reiterativi della richiesta di pagamento prot. c.c. 2018.375 del 21 dicembre 2018.

Per quanto concerne i primi motivi aggiunti, non pare potersi rilevare una inammissibilità atteso che gli atti e le comunicazioni oggetto di impugnazione concorrono, unitamente agli atti già impugnati, ad incidere sulla sfera giuridica della ricorrente, e, quindi, ne giustificano una censura mediante motivi aggiunti; in ogni caso, l'eventuale inammissibilità dei motivi aggiunti non inficerebbe l'ammissibilità del ricorso principale e, quindi, l'ammissibilità e rilevanza della questione di costituzionalità di cui si dirà a breve.

Infine, in merito ai secondi motivi aggiunti, parte resistente ha dato conto del fatto che i costi espropriativi dell'estensione dell'area di cantiere disposta con il decreto n. 18 del 19 aprile 2019 dal Commissario straordinario sono stati posti a carico della società Pergenova S.p.a. e gli stessi non potranno essere chiesti ad ASPI; quest'ultima, nella memoria datata 28 settembre 2019 ha preso atto della dichiarazione di parte resistente. Peraltro, anche in tal caso, l'eventuale inammissibilità del secondo ricorso per motivi aggiunti, non incidendo sul ricorso originario, non rende irrilevante o, comunque, inammissibile la questione di costituzionalità oggetto del presente provvedimento.

2.3. In punto giurisdizione.

Secondo parte resistente, la *causa petendi* e il *petitum* della presente controversia, per come dedotti da parte ricorrente, sarebbero fondati su un'asserita mancata applicazione della Convenzione Unica, in quanto illegittimamente violata dal legislatore, con conseguente lesione di una situazione soggettiva vantata da parte ricorrente qualificabile in termini di diritto soggettivo vero e proprio, di talchè la giurisdizione, in ordine a questa controversia, spetterebbe al Giudice ordinario. Secondo il Collegio, non si ravvisano gli estremi per declinare la giurisdizione dell'intestato TAR.

In primo luogo, è bene ricordare che nessuna rilevanza, in questa sede, può assumere l'art. 37 della Convenzione, ai sensi del quale sono rimesse al Tribunale di Roma «tutte le controversie che dovessero insorgere fra le parti sull'interpretazione e applicazione della» Convenzione medesima.

Infatti, ancorchè, come eccepito da parte resistente, sia stata approvata «per legge» (legge n. 101 del 6 giugno 2008), la Convenzione medesima non muta la sua natura di fonte di uno specifico rapporto contrattuale nell'ambito del quale ASPI, quale concessionaria, e Anas, prima, il Ministero dell'interno, ora, quali concedenti, si pongono in una situazione di «parità negoziale», di talchè, se anche si volesse considerare la previsione convenzionale quale norma speciale di legge, derogatoria dei criteri di riparto, ciò potrebbe valere solo per quelle specifiche controversie concernenti le pretese che i due predetti soggetti possono vantare reciprocamente, quali parti contrattuali, in forza delle clausole della Convenzione medesima.



Nel caso di specie, al contrario, la controversia non ha ad oggetto in via diretta ed esclusiva il rapporto negoziale intercorrente tra ASPI e il Ministero dell'interno, né la prima avanzata delle pretese nei confronti di quest'ultimo, o viceversa, ma il rapporto convenzionale rappresenta esclusivamente la fonte di una posizione soggettiva attiva, vantata dalla stessa ASPI asseritamente lesa non da un comportamento tenuto dalla propria controparte negoziale (il Ministero) in violazione dei reciproci diritti/obblighi convenzionali, ma da un soggetto terzo (il Commissario straordinario e, in via mediata, il Governo/Parlamento) attraverso l'adozione non di atti paritetici, ma provvedimenti autoritativi, ancorché, nel caso del Governo/Parlamento, adottati in forma legislativa, come si dirà a breve.

In questo senso, quindi, in primo luogo, con riferimento ai provvedimenti e atti adottati dal Commissario straordinario, trova applicazione la disposizione eccezionale, stante la singolarità del caso, di cui all'art. 10 del decreto-legge n. 109/2018, introdotta espressamente per far fronte alla vicenda di che si discute e successiva alla disposizione sopra ricordata contenuta nella Convenzione, come tale in ogni caso derogatoria rispetto a quest'ultima.

Tale norma, infatti, prevede che «tutte le controversie relative agli atti adottati dal Commissario straordinario di cui all'art. 1, nonché ai conseguenti rapporti giuridici anteriori al momento di stipula dei contratti che derivano da detti atti, sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e alla competenza funzionale inderogabile del Tribunale amministrativo regionale della Liguria».

In secondo luogo, tutti i provvedimenti e atti oggetto di contestazione sono stati adottati in forza di un potere pubblico attribuito alla P.A. (il Governo con riferimento al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di nomina del Commissario straordinario, il Commissario stesso, con riferimento agli altri atti e provvedimenti), da specifiche disposizioni normative che, come si vedrà, integrano un'ipotesi evidente di «legge provvedimento», come tali idonee di per se stesse ad incidere autoritativamente in via immediata sulla sfera giuridica della ricorrente alla stregua di un «*factum principis*» esterno alla Convenzione, ma con effetti sui diritti ed obblighi sorti in capo ad ASPI in forza della stessa.

In questo senso, quindi, la situazione soggettiva originaria vantata da ASPI (l'asserito diritto/obbligo a ricostruire il «viadotto Polcevera»), per quanto originante da un rapporto di natura negoziale, con riferimento al potere autoritativo che fonda i provvedimenti impugnati, non può essere qualificata in termini di diritto soggettivo, ma di interesse legittimo, con conseguente, in ogni caso, giurisdizione di legittimità dell'intestato Tribunale amministrativo regionale di cui al combinato disposto degli articoli 103 Cost. e 7 c.p.a.

Pertanto, l'eccezione va respinta.

NEL MERITO

1. In punto rilevanza ed ammissibilità della questione di costituzionalità.

Va preliminarmente precisato che, con la seguente ordinanza, non si intende, né sarebbe ammissibile contestare in sé il «merito» della scelta legislativa adottata, né si può o si intende in questa sede formulare alcuna valutazione in ordine alla responsabilità o meno in capo ad ASPI per i tragici eventi occorsi a Genova il 14 agosto 2018, oggetto di valutazione in altra sede giudiziaria.

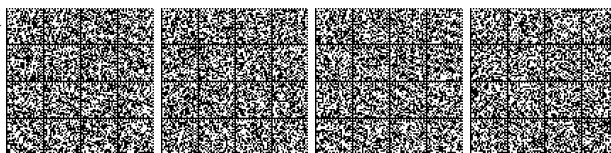
Oggetto del presente provvedimento è la mera individuazione di possibili profili di illegittimità costituzionale dello strumento legislativo adottato nella parte in cui incide sulla sfera giuridica di ASPI, alla luce delle deduzioni e allegazioni dalla stessa svolte in giudizio.

Per comprendere l'interesse di ASPI alla presente impugnazione e, in particolare, alla rimessione alla Corte costituzionale della questione di costituzionalità delle norme contenute nel decreto-legge n. 109 del 2018 come convertito, occorre considerare quanto segue.

ASPI è concessionaria dell'Autostrada A10 - Genova/Savona nel cui tracciato si colloca il «viadotto Polcevera». La concessione autostradale è disciplinata dalla Convenzione Unica sottoscritta in data 12 ottobre 2007 ai sensi dell'art. 2, commi 82 e seguenti del decreto-legge n. 286 del 2006 ed approvata con l'art. 8-*duodecies*, comma 2, della legge 6 giugno 2008, n. 101.

Tra gli obblighi gravanti sulla Concessionaria fissati dall'art. 3 della Convenzione Unica vi sono quelli di provvedere:

(a) «al mantenimento della funzionalità delle infrastrutture concesse attraverso la manutenzione e la riparazione tempestiva delle stesse» (art. 3, comma 1, lettera b);



(b) «alla progettazione, alla stipula del contratto di appalto con l'appaltatore prescelto (...), all'esecuzione nonché agli oneri di collaudo ed alle altre attività accessorie degli interventi di adeguamento della rete, tra i quali la realizzazione di corsie aggiuntive, di connessioni viarie e di raccordi che sia richiesta da esigenze relative alla sicurezza del traffico e al mantenimento dei livelli di servizio (...)» (art. 3, comma 1, lettera *f*);

(c) «a presentare al Concedente, per la relativa approvazione, oltre ai progetti di cui alla lettera *f*) del presente articolo progetti di manutenzione straordinaria, intendendo per tali tutti quegli interventi non ricadenti nei lavori di cui alle precedenti lettere *f*) e *g*)» nonché i lavori qualificati convenzionalmente come manutenzione ordinaria (art. 3, comma 1, lettera *h*);

(d) «ad affidare i lavori, servizi e forniture nel rispetto della normativa vigente al momento dell'affidamento» (art. 3, comma 1, lettera *g*).

L'art. 24, poi, stabilisce le modalità di elaborazione ed approvazione delle progettazioni di tutti gli interventi da realizzare di cui alla lettera sub *b*) che precede; l'art. 26 affida alla Concessionaria l'esecuzione delle espropriazioni e delle occupazioni di terreni strettamente necessari per l'esecuzione dei lavori di competenza della Concessionaria stessa, anche mediante procedure sostitutive di acquisto degli immobili; infine, gli articoli 33 e 34 disciplinano l'affidamento di lavori, servizi e forniture a soggetti terzi e a soggetti appartenenti al medesimo Gruppo imprenditoriale.

Da quanto sopra, emerge che l'obbligo di «mantenimento della funzionalità delle infrastrutture concesse attraverso la manutenzione e la riparazione tempestiva delle stesse» concerne qualsiasi ipotesi di riparazione attinente, si badi bene, all'intera infrastruttura, non al solo «viadotto Polcevera» che, rispetto all'estensione del tratto viario in concessione, in sé considerata, è una minima parte.

Tale obbligo di riparazione è «a cura e spese» della Concessionaria, con il correlativo rischio economico, senza che su questo possano incidere le previsioni ed eventuali limitazioni del PEF o le previsioni degli allegati F1 e F2 alla convenzione. Sussistendo, quindi, l'obbligo a carico di ASPI, deve ritenersi sussistente anche il diritto in capo alla stessa di adempiere all'obbligo medesimo, ciò tenuto conto della particolare rilevanza, anche non patrimoniale (in termini ad es. di «credibilità professionale») che l'adempimento di tali prestazioni assume in relazione alla stessa sfera giuridica del soggetto debitore.

Questo diritto/obbligo si inserisce nell'ambito di un rapporto di natura sostanzialmente contrattuale a titolo oneroso in cui chiaramente l'esposizione al rischio economico da parte della ricorrente risulta essere fondato sull'obbligo dalla stessa assunto di provvedere in «prima persona» all'adempimento delle diverse prestazioni imposte in forza della convenzione.

L'art. 8 della Convenzione prevede che «nel caso in cui il Concedente accerti che si sia verificato un grave inadempimento afferente gli obblighi riportati al successivo art. 9 della presente convenzione, il Concedente medesimo provvede a comunicare gli elementi dell'accertamento fissando un congruo termine entro il quale il Concessionario dovrà provvedere in ordine agli accertamenti, adempiendo ovvero fornendo le proprie giustificazioni. Trascorso il termine così fissato, senza che il Concessionario abbia provveduto ovvero presentato le proprie giustificazioni ovvero queste ultime non siano state accettate dal Concedente, quest'ultimo avvia il procedimento di cui al successivo art. 9».

La norma in esame, in primo luogo, prevede il necessario previo accertamento, da parte del Concedente, del grave inadempimento del Concessionario; una volta che il primo abbia accertato tale inadempimento, deve provvedere («provvede») a «stimolare» l'adempimento della Concessionaria, comunicando gli esiti dell'accertamento, e fissando un congruo termine per l'adempimento o per la comunicazione di giustificazioni.

L'avvio del procedimento di decadenza, poi, è ulteriormente subordinato al fatto che nel termine fissato dal Concedente medesimo, il Concessionario non abbia adempiuto, o non abbia presentato giustificazioni ovvero queste ultime, se presentate, non siano state accettate.

Solo in tal caso, ai sensi dell'art. 9 della Convenzione, «la decadenza dalla concessione viene dichiarata con il procedimento di cui al successivo comma, nel caso in cui, esperito quanto previsto al precedente art. 8, perduri la grave inadempienza da parte del Concessionario agli obblighi di cui alle lettere *b*), *f*), *j*), *l*), *n*), *o*), *p*), *s*), *v*) del comma 1 dell'art. 3. La grave inadempienza da parte del Concessionario all'obbligo di cui alla lettera *f*), comma 1 dell'art. 3, relativamente all'esecuzione degli interventi, è ravvisabile laddove il Concessionario stesso, volontariamente, ometta di avviare o sospenda arbitrariamente la realizzazione degli interventi, fermo restando, al contrario, che il ritardo nell'esecuzione degli interventi, imputabile al Concessionario medesimo, determinerà soltanto l'applicazione di eventuali penali di cui al successivo art. 30».

In particolare, il secondo comma dell'art. 9 prevede ulteriormente che «constatato il perdurare dell'inadempimento da parte del Concessionario agli obblighi di cui al comma precedente, il Concedente contesta al Concessionario stesso



l'inadempimento con le modalità di cui all'art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche, diffidandolo ad adempiere entro un congruo termine comunque non inferiore a novanta giorni che contestualmente gli assegna. Entro lo stesso termine il Concessionario può esercitare i diritti di cui all'art. 10 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche. In caso di inottemperanza alla diffida nel termine assegnato ovvero di rigetto delle controdeduzioni eventualmente proposte dal Concessionario il Concedente assegna un ulteriore termine, non inferiore a sessanta giorni per adempiere a quanto intimato, pena la decadenza della concessione. In caso di mancato adempimento nel termine da ultimo assegnato il Concedente richiede al Ministro delle infrastrutture di assumere, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con decreto il provvedimento di decadenza dalla concessione. Il Concessionario resta obbligato a proseguire nell'ordinaria amministrazione dell'esercizio delle autostrade fino al trasferimento della gestione stessa».

Quindi, non basta neppure il perdurare dell'inadempimento, ma occorre che il Concedente instauri un procedimento amministrativo nell'ambito del quale il Concessionario può esercitare i diritti di cui all'art. 10, legge 7 agosto 1990, n. 241 con ulteriore diffida ad adempiere, e solo nel caso di ulteriore inadempimento entro il termine indicato comunque non inferiore a sessanta giorni, è possibile, alle condizioni sopra indicate, l'emissione del provvedimento di decadenza dalla concessione.

Sotto altro profilo, l'art. 9-bis della convenzione, che si rivolge ad entrambe le parti, fermo restando quanto previsto dall'art. 9 prevede che «il Concessionario avrà diritto, nel rispetto del principio dell'affidamento, ad un indennizzo risarcimento a carico del Concedente in ogni caso di recesso, revoca, risoluzione, anche per inadempimento del Concedente, e/o comunque cessazione anticipata del rapporto di Convenzione pur indotto da atti e/o fatti estranei alla volontà del Concedente, anche di natura straordinaria e imprevedibile, ivi inclusi mutamenti sostanziali del quadro legislativo o regolatorio ...».

Non solo, ma l'ultimo comma dell'art. 9-bis precisa che «resta in ogni caso convenuto che l'efficacia del recesso, revoca, risoluzione e comunque cessazione anticipata della Convenzione di cui al presente articolo è sottoposta alla condizione del pagamento da parte del Concedente di tutte le somme previste nel presente articolo».

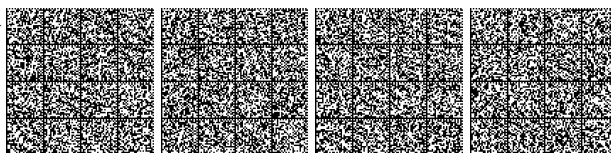
Quindi, come si può notare, la convenzione, che, si ricorda, è stata approvata legislativamente, attribuisce allo stesso soggetto debitore gravemente inadempiente una tutela molto accentuata e certamente derogatoria rispetto alle comuni previsioni codicistiche, sia sotto il profilo procedurale (reiterazione di diffide e termini in caso di decadenza) sia sotto il profilo sostanziale (con riguardo all'indennizzo dovuto in caso di recesso, revoca e risoluzione).

L'art. 8 sopra visto, del resto, fa emergere ancor di più la sussistenza, nell'ambito della regolamentazione convenzionale in esame, di un diritto, in capo al debitore inadempiente, al proprio corretto adempimento (una sorta di termine di grazia).

Su tale rapporto convenzionale è intervenuto *ab externo* e in via autoritativa il legislatore con il decreto-legge n. 109 del 2018, convertito in legge n. 130 del 2018, adottando, per quanto in questa sede di interesse, le seguenti norme:

a) il comma 3 dell'art. 1, ai sensi del quale «per le attività urgenti di progettazione degli interventi, per le procedure di affidamento dei lavori, per le attività di direzione dei lavori e di collaudo, nonché per ogni altra attività di carattere tecnico-amministrativo connessa alla progettazione, all'affidamento e all'esecuzione di lavori, servizi e forniture, il Commissario straordinario può avvalersi, anche in qualità di soggetti attuatori, previa intesa con gli enti territoriali interessati, delle strutture e degli uffici della Regione Liguria, degli uffici tecnici e amministrativi del Comune di Genova, dei Provveditorati interregionali alle opere pubbliche, di ANAS s.p.a., delle Autorità di distretto, nonché, mediante convenzione, dei concessionari di servizi pubblici e delle società a partecipazione pubblica o a controllo pubblico»;

b) il comma 5 dell'art. 1, ai sensi del quale, «per la demolizione, la rimozione, lo smaltimento e il conferimento in discarica dei materiali di risulta, nonché per la progettazione, l'affidamento e la ricostruzione dell'infrastruttura e il ripristino del connesso sistema viario, il Commissario straordinario opera in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. Per le occupazioni di urgenza e per le espropriazioni delle aree occorrenti per l'esecuzione degli interventi di cui al primo periodo, il Commissario straordinario, adottato il relativo decreto, provvede alla redazione dello stato di consistenza e del verbale di immissione in possesso dei suoli anche con la sola presenza di due rappresentanti della Regione o degli enti territoriali interessati, prescindendo da ogni altro adempimento. Anche nelle more dell'adozione del decreto di cui al terzo periodo, il Commissario straordinario dispone l'immediata immissione nel possesso delle aree, da lui stesso individuate e perimetrate, necessarie per l'esecuzione dei lavori, autorizzando ove necessario anche l'accesso per accertamenti preventivi a favore delle imprese chiamate a svolgere le attività di cui al presente comma, con salvezza dei diritti dei terzi da far valere in separata sede e comunque senza che ciò possa ritardare l'immediato rilascio di dette aree da parte dei terzi ...»;



c) il comma 6 dell'art. 1, ai sensi del quale «il concessionario del tratto autostradale alla data dell'evento, tenuto, in quanto responsabile del mantenimento in assoluta sicurezza e funzionalità dell'infrastruttura concessa ovvero in quanto responsabile dell'evento, a far fronte alle spese di ricostruzione dell'infrastruttura e di ripristino del connesso sistema viario, entro trenta giorni dalla richiesta del Commissario straordinario, versa sulla contabilità speciale di cui al comma 8 le somme necessarie al predetto ripristino ed alle altre attività connesse di cui al comma 5, nell'importo provvisoriamente determinato dal Commissario medesimo salvo conguagli, impregiudicato ogni accertamento sulla responsabilità dell'evento e sul titolo in base al quale sia tenuto a sostenere i costi di ripristino della viabilità. Nella determinazione di detto importo, il Commissario straordinario comprende tutti gli oneri che risultano necessari al predetto ripristino, ivi inclusi quelli di cui all'art. 1-bis. In caso di omesso versamento nel termine, il Commissario straordinario può individuare, omessa ogni formalità non essenziale alla valutazione delle manifestazioni di disponibilità comunque pervenute, un soggetto pubblico o privato che anticipi le somme necessarie alla integrale realizzazione delle opere, a fronte della cessione *pro solvendo* della pertinente quota dei crediti dello Stato nei confronti del concessionario alla data dell'evento, potendo remunerare tale anticipazione ad un tasso annuo non superiore al tasso di rendimento dei buoni del tesoro decennali maggiorato di 1,5 punti percentuali ...»;

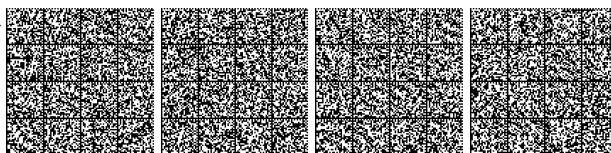
d) il comma 7 dell'art. 1, ai sensi del quale «il Commissario straordinario affida, ai sensi dell'art. 32 della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, la realizzazione delle attività concernenti il ripristino del sistema viario, nonché quelle connesse, ad uno o più operatori economici diversi dal concessionario del tratto autostradale alla data dell'evento e da società o da soggetti da quest'ultimo controllati o, comunque, ad esso collegati, anche al fine di evitare un ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali e, comunque, giacché non può escludersi che detto concessionario sia responsabile, in relazione all'evento, di grave inadempimento del rapporto concessorio ...»;

e) il comma 8 dell'art. 1 ai sensi del quale «per la realizzazione degli interventi urgenti di cui al presente articolo, è autorizzata l'apertura di apposita contabilità speciale intestata al Commissario straordinario, sulla quale confluiscono le risorse pubbliche all'uopo destinate nonché quelle tempestivamente messe a disposizione dal soggetto concessionario al momento dell'evento»;

f) il comma 8-bis dell'art. 1 ai sensi del quale «il Commissario straordinario, nell'esercizio delle funzioni attribuite dal presente decreto, può avvalersi e può stipulare convenzioni con le strutture operative e i soggetti concorrenti di cui all'art. 4, comma 2, del codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1.»;

g) l'art. 1-bis ai sensi del quale: «1. al fine di accelerare le operazioni di ricostruzione dell'infrastruttura crollata a seguito dell'evento, che costituisce opera di pubblica utilità, il Commissario straordinario, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, può stipulare con i proprietari e con gli usufruttuari delle unità immobiliari oggetto delle ordinanze di sgombero del sindaco della Città di Genova, con gli effetti di cui all'art. 45, comma 3, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, l'atto di cessione del bene o del diritto reale. Scaduto tale termine, provvede alle conseguenti espropriazioni. A tal fine emana il decreto di esproprio sulla base delle risultanze della documentazione catastale e procede all'immediata redazione del verbale di immissione in possesso ai sensi dell'art. 24 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 327 del 2001. ... 2. Ai pieni proprietari che hanno stipulato gli atti di cessione sono corrisposte, nel termine di trenta giorni dalla trascrizione degli stessi, l'indennità quantificata in complessivi euro 2.025,50 per metro quadrato, che tiene conto del valore venale dell'immobile, delle spese per l'acquisto degli arredi e di ogni altra spesa accessoria per la ricollocazione abitativa, nonché, per ciascuna unità immobiliare, l'indennità di cui alla legge della Regione Liguria 3 dicembre 2007, n. 39, che disciplina i Programmi regionali di intervento strategico (PRIS), pari a euro 45.000, e l'indennità per l'improvviso sgombero, pari a euro 36.000. 3. Agli usufruttuari è corrisposta, nel termine di cui al comma 2, la quota delle indennità di cui al medesimo comma 2 calcolata utilizzando i coefficienti di cui al decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 20 dicembre 2017, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 301 del 28 dicembre 2017, con corrispondente diminuzione della quota liquidata al nudo proprietario. 4. Le indennità sono diminuite del 10 per cento in favore dei soggetti espropriati che non hanno stipulato gli atti di cessione volontaria e sono corrisposte entro trenta giorni dalla redazione del verbale di immissione. 5. Il concessionario del tratto autostradale alla data dell'evento provvede a corrispondere ai proprietari e agli usufruttuari le indennità di cui ai commi 2, 3 e 4 nei termini ivi previsti. In caso di omesso versamento nel termine, il Commissario straordinario provvede in via sostitutiva e in danno del concessionario medesimo. 6. All'esito delle operazioni di ricostruzione, l'eventuale retrocessione totale o parziale dei fondi espropriati è pronunciata a titolo gratuito a favore del Comune di Genova e su richiesta dello stesso»;

h) l'art. 4-bis, commi 2, 3, 4, 5, 6 ai sensi del quale: «2. Ai proprietari che hanno stipulato gli atti di cessione è corrisposta, nel termine di trenta giorni dalla trascrizione degli stessi, l'indennità quantificata in complessivi



euro 1.300 per metro quadrato per le aree coperte e in euro 325 per le aree scoperte, che tiene conto del valore venale dell'immobile. 3. Le indennità sono diminuite del 10 per cento in favore dei soggetti espropriati che non hanno stipulato gli atti di cessione volontaria e sono corrisposte entro trenta giorni dalla redazione del verbale di immissione. 4. Il concessionario del tratto autostradale alla data dell'evento provvede a corrispondere ai proprietari e agli usufruttuari le indennità di cui ai commi 2, 3 e 6 nei termini ivi previsti. In caso di omesso versamento nel termine, il Commissario straordinario provvede in via sostitutiva e in danno del concessionario medesimo. 5. All'esito delle operazioni di ricostruzione, l'eventuale retrocessione totale o parziale dei fondi espropriati è pronunciata a titolo gratuito a favore del Comune di Genova e su richiesta dello stesso. 6. Per assicurare la ripresa delle attività economiche in condizioni di sicurezza per i lavoratori, alle imprese di cui al comma 1 è corrisposta un'indennità per ristorare la perdita delle attrezzature, dei macchinari e dei materiali aziendali ovvero la spesa per il loro recupero e trasferimento all'interno dell'area metropolitana di Genova o, per motivate ragioni tecniche, organizzative o produttive, nelle province limitrofe. Il concessionario, ovvero il Commissario straordinario in via sostitutiva, provvede al pagamento dell'indennità entro trenta giorni dal deposito di una perizia giurata che attesti l'entità e la congruità della spesa, anche tenuto conto dei valori residui di ammortamento».

Dal combinato disposto delle norme predette, con riferimento alla posizione di ASPI, emerge come il legislatore abbia inteso incidere sul rapporto concessorio di cui alla Convenzione sopra esaminata, da un lato, escludendo qualsiasi intervento di ASPI nell'attività di rimessa in pristino dell'infrastruttura stradale complessivamente intesa, dall'altro lato, imponendo comunque ad ASPI di farsi integralmente carico «per equivalente», cioè mediante mero esborso economico, di tutti i costi necessari per lo svolgimento delle attività predette, sulla consistenza e necessità dei quali ASPI non risulta essere stata legittimata ad interloquire.

In questo contesto, pare al Collegio che l'interesse di ASPI all'impugnativa sussista atteso che con norme giuridiche puntuali, specifiche e indirizzate ad incidere sulla propria sfera giuridica il legislatore risulta aver alterato il complesso di diritti ed obblighi attribuiti alla ricorrente dalla predetta Convenzione Unica.

Quindi, il legislatore, mediante l'esercizio di un potere autoritativo, ha attinto la sfera giuridica di ASPI incidendo, da un lato, sulle prerogative e sulle forme di tutela che la Convenzione le attribuisce e le avrebbe attribuito nei rapporti con il Concedente, e, dall'altra parte, ha imposto ad ASPI prestazioni patrimoniali non dovute in forza della Convenzione, la quale per contro, pur a fronte dell'inadempimento, prevede il possibile riconoscimento di un indennizzo in caso di recesso, revoca o risoluzione.

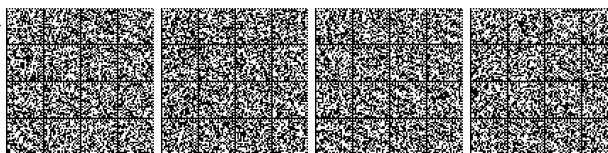
Di qui l'interesse a sollevare la questione di costituzionalità, la cui rilevanza, ai fini della decisione della presente controversia emerge se solo si considera che il provvedimento di nomina del Commissario straordinario è una conseguenza applicativa delle predette previsioni di legge, che ne hanno conformato gli specifici poteri attribuendo allo stesso la legittimazione ad adottare tutti gli atti e provvedimenti necessari per procedere alle attività, anche strumentali o comunque connesse alla demolizione e ricostruzione del «viadotto Polcevera» e, quindi, alla determinazione e richiesta di pagamento, in danno di ASPI, delle somme dovute in forza dell'art. 1, comma 6, decreto-legge n. 109 del 2018.

Gli ulteriori decreti e atti commissariali in questa sede impugnati sono sempre espressione del predetto potere attribuito al Commissario e integrano la specifica lesione concernente la richiesta di pagamento somme: il carattere lesivo di tale richiesta economica va considerata in relazione a tutti gli altri aspetti fin qui esaminati, posto che se ASPI non fosse stata esclusa dall'obbligo-diritto di eseguire le prestazioni indicate in Convenzione, ovvero avesse potuto far valere le tutele indicate nella convenzione medesima, la richiesta economica per come formulata e contestata in atti o non avrebbe potuto essere avanzata, o sarebbe stata ragionevolmente sottoposta a garanzie procedurali o processuali differenti rispetto alla soluzione approntata dal legislatore con il decreto-legge in esame.

L'argomentazione delle Amministrazioni resistenti secondo la quale ASPI mancherebbe di interesse, in quanto la richiesta delle somme non sarebbe definitiva, perché prevista «salvo conguaglio» e fatti salvi gli accertamenti di responsabilità, non pare incidere sul giudizio di rilevanza e ammissibilità del rinvio alla Corte costituzionale.

Infatti, in primo luogo, dalla lettura del comma 6 dell'art. 1 non è dato evincere chiaramente che il legislatore abbia preso in considerazione l'ipotesi della restituzione delle somme imposte ad ASPI, atteso che il riferimento al conguaglio concerne, al contrario, la possibilità della debenza di somme ulteriori da parte della società, che il legislatore ha comunque considerato tenuta al pagamento in quanto «responsabile al mantenimento in assoluta sicurezza e funzionalità dell'infrastruttura concessa» ovvero in quanto «responsabile dell'evento».

In secondo luogo, anche ad interpretare in modo conforme ai principi dell'ordinamento e costituzionali la previsione normativa, ancorché, cioè, si consideri garantito il diritto alla eventuale restituzione delle somme corrisposte, pare evidente che, comunque, l'imposizione di un obbligo in capo ad ASPI di corrispondere una ingente somma di



denaro (la richiesta del 21 dicembre 2018 era pari a 449.866.436,00 euro), in quanto fondato su disposizioni di legge delle quali si sospetta la possibile contrarietà alle norme e ai principi costituzionali, deve ritenersi giustificare, ai fini della decisione in esame, l'interesse alla, e quindi la rilevanza della, sottoposizione della questione di costituzionalità, in mancanza della quale la ricorrente non potrebbe avere adeguata tutela avverso disposizioni normative che come si dirà in appresso costituiscono ipotesi di «legge provvedimento».

3.1. In ordine alla non manifesta infondatezza delle questioni di costituzionalità.

Dall'esame complessivo delle norme sopra richiamate, emerge con evidenza la natura di «legge provvedimento» delle disposizioni censurate in quanto, nel fare specifico riferimento alla posizione di ASPI, incidono sul rapporto convenzionale di gestione del tratto autostradale impedendo, *ab externo* e in via autoritativa, alla ricorrente di adempiere l'obbligo/diritto di ripristino della funzionalità viaria, imponendole il pagamento di ingenti somme di denaro, il tutto senza poter avvalersi delle garanzie più sopra viste approntate dalla Convenzione medesima.

Si rammenta, al riguardo, che «la fattispecie della legge-provvedimento ricorre quando con una previsione di contenuto particolare e concreto si incide su un numero limitato di destinatari, attraendo alla sfera legislativa quanto è normalmente affidato all'autorità amministrativa» (da ultimo, Corte costituzionale, 9 febbraio 2018, n. 24).

Nell'ordinamento vigente per «leggi-provvedimento» devono intendersi, cioè, quelle leggi che contengono disposizioni dirette a destinatari determinati, ovvero incidono su un numero determinato e limitato di destinatari, che hanno contenuto particolare e concreto, anche in quanto ispirate da particolari esigenze, e che comportano l'attrazione alla sfera legislativa della disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa (C. Stato, sez. IV, 3 maggio 2016, n. 1718).

Queste leggi, anche se ammissibili, devono soggiacere ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio con l'ulteriore precisazione che tale sindacato deve essere tanto più rigoroso quanto più marcata sia la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo (T.A.R. Lazio, sez. III, 2 novembre 2015, n. 12321).

Premesso, infatti, che non è preclusa alla legge ordinaria, e neppure alla legge regionale, la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, non sussistendo un divieto di adozione di leggi a contenuto particolare e concreto, tuttavia queste leggi sono ammissibili entro limiti non solo specifici, qual è quello del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso, ma anche generali, e cioè quello del rispetto del principio di ragionevolezza e non arbitrarietà, sicché la legittimità costituzionale di questo tipo di leggi deve essere valutata in relazione al loro specifico contenuto sulla base di uno scrutinio stretto di costituzionalità essenzialmente sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore, tanto più rigoroso quanto più marcata sia, come nella specie, la natura provvedimentale dell'atto legislativo sottoposto a controllo (C. Cost., 8 maggio 2009, n. 137).

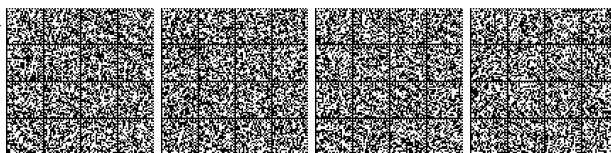
La violazione dei principi che normalmente presiedono all'attività amministrativa può essere invocata anche in caso di leggi-provvedimento, allorché emerga l'arbitrarietà e la manifesta irragionevolezza della disciplina denunciata, desumibili anche dalla carenza di ogni valutazione degli elementi in ordine alla situazione concreta sulla quale la legge è chiamata ad incidere o dall'evidente incoerenza del provvedimento legislativo in relazione all'interesse pubblico perseguito, con la conseguenza che in questo caso la protezione del privato trova riconoscimento con il sindacato costituzionale di ragionevolezza della legge, ancor più incisivo di quello giurisdizionale sull'eccesso di potere (C. Stato, sez. III, 25 novembre 2014, n. 5831).

Nel caso di specie, il legislatore al comma 7 dell'art. 1 ha indicato, quale motivazione per escludere ASPI dalle attività, tutte, principali, strumentali e connesse, relative alla demolizione e ricostruzione del «viadotto Polcevera», l'esigenza «di evitare un ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali» e il fatto che, comunque, «non può escludersi che detto concessionario sia responsabile, in relazione all'evento, di grave inadempienza del rapporto concessorio».

Dall'altra parte, nell'imporre le prestazioni patrimoniali di cui al combinato disposto dell'art. 1, comma 6 e degli articoli 1-bis e 4-bis, il legislatore, come sopra accennato, ha giustificato tale imposizione in quanto ASPI sarebbe «responsabile al mantenimento in assoluta sicurezza e funzionalità dell'infrastruttura concessa» ovvero in quanto «responsabile dell'evento».

Il Collegio, pertanto, ritiene che le disposizioni normative censurate e sopra richiamate presentino profili di illegittimità costituzionale per i seguenti motivi:

- a. violazione del principio di ragionevolezza e non arbitrarietà ex articoli 3 e 97 Cost.



Con le disposizioni di legge sopra ricordate, come accennato, il legislatore è intervenuto nell'ambito del rapporto convenzionale di cui era ed è ancora parte ASPI incidendo autoritativamente sull'obbligo/diritto di quest'ultima di porre in essere qualunque attività relativa alla demolizione e ricostruzione del «viadotto Polcevera», escludendo altresì l'odierna ricorrente dalla possibilità di partecipare alle gare per gli affidamenti delle opere e servizi necessari per l'esecuzione delle medesime attività e imponendo inoltre alla stessa ulteriori prestazioni patrimoniali escludendo le tutele approntate dalla stessa Convenzione.

Se, in via astratta, tale soluzione estrema non possa ritenersi inammissibile, proprio in considerazione della estesa e incisiva portata degli effetti, la stessa deve essere sostenuta da una giustificazione non irragionevole o illogica e puntualmente motivata.

In questo senso, trattandosi di norme integranti un'ipotesi di legge-provvedimento, si ritiene fosse onere del legislatore, anzitutto, precisare compiutamente gli elementi di opportunità e/o tecnici idonei a giustificare che per nessuna delle attività necessarie con riferimento al «viadotto Polcevera» fosse possibile mantenere o attribuire in capo ad ASPI una specifica «competenza» ad intervenire.

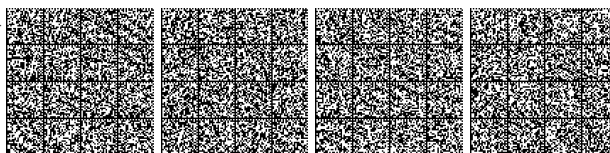
Non solo, ma attesa la particolare tutela sostanziale e procedurale che, come più sopra detto, la Convenzione pare assicurare al Concessionario, si ritiene che il legislatore avesse, da un lato, l'obbligo di far precedere comunque l'adozione di un provvedimento normativo quale quello in esame (il cui *iter*, va ricordato si è concluso nel novembre 2018, con la legge di conversione) da una adeguata istruttoria, in ordine alla situazione specifica di ASPI, e, dall'altro lato, l'obbligo di dar conto nel testo del provvedimento di una motivazione adeguata in ordine alle ragioni che possano aver giustificato la compressione delle prerogative e delle tutele previste dalla Convenzione da un lato, e in ordine al perché il legislatore ha ritenuto che l'interesse pubblico perseguito sarebbe stato meglio tutelato attraverso l'attività svolta solo dal Commissario anziché, anche solo parzialmente, da ASPI, quale concessionaria del tratto autostradale di riferimento.

Il legislatore non pare avere adeguatamente assolto tale onere motivazionale con conseguente possibile violazione degli articoli 3 e 97 Cost.

Sotto un primo profilo, infatti, per quanto riguarda l'esclusione di ASPI dall'adempimento dell'obbligo/diritto di provvedere in via diretta alle opere di ricostruzione e demolizione e accessorie (dalla quale poi discende come conseguenza l'obbligo di pagamento delle somme necessarie al Commissario per lo svolgimento delle relative attività), esaminando il comma 7 del decreto-legge n. 109 del 2018, dall'espressione «al fine di evitare un ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali» e «comunque, giacché non può escludersi che detto concessionario sia responsabile, in relazione all'evento, di grave inadempimento del rapporto concessorio», si evince che il legislatore si è sostanzialmente risolto nell'adottare un provvedimento legislativo totalmente escludente per due motivi, indicati, se vogliamo, in ordine invertito di rilevanza: più precisamente, la disposizione legislativa, partendo dal presupposto che ASPI potrebbe essere considerata responsabile del tragico incidente del «viadotto Polcevera» occorso il 14 agosto 2018 (non potendosi escludere, cioè, la sua irresponsabilità), è volta ad evitare che ASPI medesima tragga «un ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali».

In primo luogo, occorre sottolineare come il legislatore, pur utilizzando un'espressione che richiama un'esigenza apparentemente cautelare (con riferimento alla possibile non irresponsabilità di ASPI), finisce per adottare una sanzione o comunque un provvedimento lesivo della situazione giuridica di ASPI (la non esecuzione dei lavori per evitare vantaggi competitivi nel sistema delle concessioni autostradali) per la legittimità del quale avrebbero dovuto essere svolti un'istruttoria o, comunque, un accertamento dai quali fosse possibile far emergere quantomeno degli indizi di possibile responsabilità da parte di ASPI (in termini anche solo di potenziale verosimiglianza), dei quali, altresì, avrebbe dovuto essere adeguatamente dato conto nel testo di legge, attesa, come detto, la natura sostanzialmente amministrativa del provvedimento *in parte qua*; tale insufficienza istruttoria e motivazionale pare altresì acuita, da un lato, in considerazione delle previsioni degli articoli 8 e 9 della Convenzione, non essendo state esplicitate le ragioni che avrebbero giustificato l'integrale deroga della disciplina in questione senza per contro prevedere una forma di tutela procedimentale in favore di ASPI; dall'altro lato, dal fatto che non risultano le evidenze di un avvenuto bilanciamento tra la soluzione approntata e la astratta possibilità che, al contrario, ASPI possa essere integralmente non responsabile per l'evento occorso.

Si consideri che l'art. 8 della Convenzione, come visto, oltre ad un evidente appesantimento procedurale, impone comunque al Concedente l'onere di previo «accertamento» di gravi inadempienze, accertamento che come detto nel testo normativo non traspare, essendosi limitato il legislatore ad un dato di mera logica.



In questo senso, si dubita della ragionevolezza e legittimità costituzionale ex art. 3 Cost., di un criterio meramente logico come quello della potenziale non irresponsabilità laddove il suo utilizzo comporti, da un lato, la totale pretermissione delle prerogative di un soggetto, non ancora accertato come responsabile, e dall'altro finisca per obliterare, sia pure solo temporaneamente, l'accertamento, anche solo indiziario, delle ulteriori possibili responsabilità concorrenti o addirittura escludenti, impedendo, così, l'operatività del bilanciamento tra violazione e conseguenze.

Sotto altro profilo, la Corte costituzionale ha già da tempo precisato che il giudizio di ragionevolezza consiste in «un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la “causa” normativa che la deve assistere» (sentenza n. 89 del 1996).

La libertà di scelta del legislatore trova il suo limite nel divieto di trattamenti giuridici differenziati, di cui non sia dato capire la motivazione logica e razionale, alla luce dei principi costituzionali. Le norme che incorrono in tale divieto si pongono in contrasto con l'art. 3 della Costituzione. (C. Cost. n. 245 del 2007).

Nel caso di specie, si dubita della legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3, di una soluzione legislativa, così singolare e incisiva della sfera giuridica di un soggetto determinato, fondata, per un verso, su un argomento solo genericamente individuato e non congruamente esplicito (ovvero l'ulteriore indebito vantaggio competitivo nel sistema delle concessioni autostradali) e, dall'altro, su una meramente potenziale, perché non accertata, nemmeno in via latamente indiziaria, responsabilità di ASPI nella causazione del sinistro occorso in data 14 agosto 2018. E ciò anche qualora si ritenesse che la finalità perseguita dal legislatore sia prettamente «cautelare» e non sanzionatoria.

Infatti, il «sistema delle concessioni autostradali», come lo definisce il legislatore, è fondato sull'affidamento in esclusiva delle tratte a determinati operatori: essendo pacifica l'insussistenza di un regime concorrenziale, non è dato individuare il «vantaggio competitivo» che avrebbe eventualmente potuto ritrarre l'attuale concessionaria dall'esecuzione dei lavori.

L'assunto ipotetico e perplesso «non può escludersi che detto concessionario sia responsabile», in quanto tale, palesa anche aspetti di incoerenza rispetto al principio di non arbitrarietà delle scelte legislative, in contrasto con il parametro di proporzionalità di cui all'art. 3 Cost., nonché dell'art. 97 Cost., tanto più che, il legislatore ha anche posto a carico della società interessata i costi, di importo non puntualmente predeterminato, che saranno sostenuti dal Commissario straordinario per la demolizione e ricostruzione dell'infrastruttura.

Con le norme-provvedimento in contestazione, poi, destinate ad incidere sulla sfera giuridica di un solo soggetto, il Governo/Parlamento ha imposto una prestazione di non fare (la non esecuzione di quanto spettante, come diritto-obbligo, in forza della convenzione e la non partecipazione agli affidamenti disposti dal Commissario straordinario), senza che sia possibile evincere con sufficiente chiarezza dalle disposizioni contestate la ragione per la quale l'interesse pubblico perseguito dal legislatore con le norme del decreto-legge in esame (la più celere e completa ricostruzione del «viadotto Polcevera» e, quindi, il ripristino delle infrastrutture dissestate a seguito dell'evento) risulterebbe meglio tutelato sottraendo la competenza del ripristino ad ASPI anziché consentire a quest'ultima di adempiere anche solo parzialmente agli obblighi previsti in forza del rapporto concessorio.

Ciò considerando sempre, le specifiche tutele che gli articoli 8, 9 e 9-bis riconoscerebbero, se applicate, alla Concessionaria.

Sotto altro profilo, poi, con la prescrizione del comma 6 dell'art. 1, il legislatore ha imposto ad ASPI, senza previo procedimento o processo, anche solo cautelare, l'obbligo di versamento delle somme di denaro qualificando ASPI «tenuto, in quanto responsabile del mantenimento in assoluta sicurezza e funzionalità dell'infrastruttura concessa ovvero in quanto responsabile dell'evento» «nell'importo provvisoriamente determinato dal Commissario medesimo salvo conguagli», «impregiudicato ogni accertamento sulla responsabilità dell'evento e sul titolo in base al quale sia tenuto a sostenere i costi di ripristino della viabilità».

Anche detta norma risulta contrastare con i principi di cui agli articoli 3 e 97 Cost. per le ragioni di cui sopra, essendo «conseguenziale» all'esclusione di ASPI dall'adempimento diretto, e per quelle che seguono.

La previsione, in primo luogo, non pare del tutto coerente laddove, da un lato, qualifica la ricorrente come in ogni caso tenuta al pagamento delle somme, e, dall'altro lato, fa comunque salvo l'accertamento della responsabilità dell'evento e del titolo in base al quale ASPI sia tenuta a sostenere i costi di ripristino della viabilità.

Il legislatore pare, cioè, aver dato per assunto che o quale responsabile della manutenzione dell'infrastruttura, o quale responsabile dell'evento comunque ASPI sarebbe tenuta a versare proprio quelle somme che il Commissario straordinario dovrà richiedere: ciò renderebbe la seconda parte della norma sopra menzionata una sorta di mera clausola di stile, e renderebbe la disposizione potenzialmente arbitraria e irragionevole, posto che le ipotesi indicate dal legislatore non considererebbero, ad esempio, possibili obblighi e responsabilità del Ministero o di soggetti terzi.



Ciò tanto più che, come già accennato in precedenza, la norma non prevede espressamente, la possibilità di restituzione delle somme corrisposte da ASPI.

Dovendosi procedere, d'altronde, a valorizzare anche diverse interpretazioni cui una norma non chiara può condurre, la disposizione può essere letta nel senso che ASPI sia tenuta in via meramente provvisoria e se si vuole «cautelare» a fornire al Commissario la «provvista» per l'esecuzione delle opere e delle attività necessarie, fatto salvo il diritto di ASPI di riottenere quanto versato in caso di accertamento giudiziale dell'assenza, in capo alla ricorrente, di titolo e responsabilità alcuni per il pagamento delle somme medesime.

Anche superata così la possibile irragionevolezza «interna» della norma, occorre valutare, alla luce dei parametri costituzionali più sopra visti, se la soluzione adottata dal legislatore sia potenzialmente illogica o arbitraria, trattandosi sempre di legge provvedimento.

I due motivi che reggono l'imposizione patrimoniale sono: l'essere ASPI «responsabile del mantenimento in assoluta sicurezza e funzionalità dell'infrastruttura concessa» ovvero «responsabile dell'evento».

In ordine alla prima ragione giustificativa, emerge un profilo di possibile contraddittorietà con il complesso delle ulteriori norme del decreto-legge convertito, oggetto di contestazione in questa sede, nella parte in cui, come sopra visto, il legislatore ha inciso sui poteri-doveri di ASPI nell'ambito del rapporto concessorio.

Più precisamente, l'effetto del comma 7 dell'art. 1, ovviamente e comunque in combinato disposto con le ulteriori disposizioni in questa sede ricordate, è stato quello di derogare, sostanzialmente e proceduralmente, al regime della Convenzione, tanto da obliterare i compiti di ASPI e le forme di tutela previste dal testo concessorio.

Per contro, il comma 6, nel richiamare la qualità di «responsabile del mantenimento in assoluta sicurezza e funzionalità dell'infrastruttura concessa», sostanzialmente fa riferimento alla posizione contrattuale di ASPI e proprio a quegli obblighi-diritti che il legislatore stesso ha inteso superare per le ragioni più sopra dette e già oggetto dei dubbi di costituzionalità rilevati.

Ne consegue la possibile incoerenza della norma, con violazione dell'art. 3 Cost.

Ammettiamo, quindi, sempre per i motivi più sopra visti, di poter interpretare in modo «logico» il combinato disposto delle due norme ovvero: ASPI è sì titolare dell'obbligo-dovere-diritto di mantenere la sicurezza e funzionalità dell'infrastruttura concessa (da qui la previsione del comma 6), ma, nonostante questo, sussistono ragioni — quelle indicate al comma 7 — per escludere l'operatività della Convenzione attribuendo i poteri di intervento al Commissario.

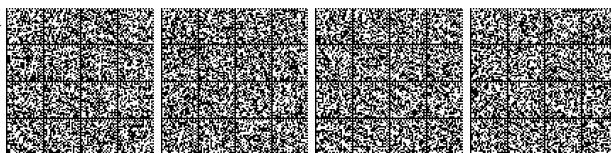
Così ragionando, d'altronde, da un lato, quanto sopra detto in relazione al comma 7 dell'art. 1, va inevitabilmente esteso anche al comma 6; dall'altro lato, ancor di più il legislatore avrebbe dovuto precisare quali specifiche ragioni hanno potuto fondare la compressione delle garanzie previste dalla Convenzione in particolare considerando che in forza dell'art. 9-bis in ogni caso di risoluzione, recesso, revoca, al concessionario spettano delle poste economiche a suo favore, mentre in questo caso viene, a contrario, imposto un obbligo patrimoniale.

Risulta censurabile, poi, per possibile irragionevolezza e difetto di proporzionalità una previsione che, da un lato, priva il debitore dell'obbligo-diritto di adempiere direttamente alla prestazione dovuta, senza che nel frattempo sia stato accertato, quantomeno in via cautelare e indiziaria e anche solo in via amministrativa, un eventuale inadempimento, e, dall'altro, gli impone di sostenere il pagamento dei costi per le medesime opere, peraltro da altri determinati.

Ciò *a fortiori* tenendo sempre conto delle garanzie previste dagli articoli 8, 9 e 9-bis della Convenzione.

Venendo, quindi, al secondo elemento giustificativo, cioè l'essere ASPI «responsabile dell'evento» — espressione che, evidentemente, deve essere letta alla luce del concetto, espresso nel comma 7, per cui «non può escludersi che detto concessionario sia responsabile, in relazione all'evento, di grave inadempimento del rapporto concessorio — è assunto che si dubita possa costituire ragione giustificativa del provvedimento in esame, in quanto si tratta di una valutazione che, come detto, risulta essere stata adottata senza garanzie procedurali, senza previa istruttoria adeguata a far emergere anche solo elementi indiziari di responsabilità, senza che sia stata data adeguata motivazione positiva sul punto e, infine, obliterando le specifiche garanzie previste in via generale dalla Convenzione già più volte ricordate.

Le Amministrazioni resistenti affermano, nella memoria 3 settembre 2019, che il legislatore avrebbe «del tutto legittimamente e doverosamente scelto di affidare la ricostruzione ad un soggetto estraneo al rapporto concessorio che fosse in grado di operare con celerità senza i condizionamenti che sicuramente avrebbero limitato l'attività del Concessionario come era già avvenuto nella prima fase di emergenza, nel quale il suo ruolo era stato maggiormente valorizzato a causa dei provvedimenti di sequestro penale».



Premesso che tale motivazione non è contenuta chiaramente nel provvedimento legislativo, né ricavabile dai «considerando» iniziali del decreto-legge, ma nella sola memoria processuale, sicché non è idonea ad integrare *ex post* il decreto-legge, in ogni caso, se anche così fosse, non fa venir meno il difetto di motivazione in ordine al perché il rispetto delle eventuali previsioni convenzionali avrebbero impedito di raggiungere in tempi adeguati gli stessi risultati oggi in contestazione.

Cioè non risulta adeguatamente esplicitata nelle, né è comunque evincibile dalle, disposizioni legislative, il perché, pur a fronte della evidente urgenza e gravità della situazione, una celere e adeguata demolizione e ricostruzione non avrebbe potuto essere effettuata da ASPI, eventualmente mediante approntamento di ulteriori ritenute garanzie quale una forma di idonea vigilanza da parte di soggetti terzi o comunque di collaborazione tra il Commissario straordinario e ASPI medesima.

Ma anche rovesciando il ragionamento, non risulta adeguatamente esplicitata, né è evincibile la ragione per cui ASPI sia stata del tutto esautorata da qualsiasi attività e del perché non fosse anche solo parzialmente concepibile una collaborazione tra Commissario e la ricorrente.

Tutto quanto sopra esposto, quindi, fa dubitare della ragionevolezza e non arbitrarietà della soluzione normativa adottata, in violazione tanto dell'art. 3 che dell'art. 97 Cost.

b. Violazione dell'art. 23 Cost. e dell'art. 97 Cost.

Per altro verso, è pacifico che la c.d. legge provvedimento sia di per sé sufficiente a far ritenere rispettato il principio di legalità *sub specie* di riserva di legge di cui agli articoli 97 e 23 Cost.: laddove, però, come nel caso di specie, il legislatore intenda procedere con disposizioni che, per la loro specificità oggettiva e soggettiva e per la loro capacità lesiva della sfera giuridica del soggetto destinatario degli effetti delle stesse, risultino essere equiparabili a delle vere e proprie sanzioni amministrative o comunque a provvedimenti impositivi di prestazione di non fare o pagare aventi rilievo economico, è necessario che tali disposizioni siano sorrette non solo da un accertamento idoneo a giustificare i profili di anche solo potenziale responsabilità, ma anche da un interesse pubblico all'adozione della sanzione medesima chiaramente evincibile dalla norma in contestazione.

Come detto, nel caso di specie, non risulta che il legislatore abbia proceduto ad un accertamento della responsabilità di ASPI in modo sufficiente ed idoneo per poter giustificare l'adozione dell'imposizione, né è comprensibile dal provvedimento la sussistenza di un interesse pubblico tale da giustificare, proprio in assenza di un tale accertamento, l'imposizione di un obbligo di non fare e di un obbligo di prestazione patrimoniale così come disposti, considerato, inoltre, che l'adozione di una legge-provvedimento ha di fatto impedito ad ASPI di poter accedere alle garanzie procedurali previste tanto dalla legge n. 241 del 1990, quanto dalla stessa Convenzione.

c. Violazione del principio di separazione dei poteri, di difesa e del giusto processo, ex articoli 102, 103, 24 e 111 Cost.

Peraltro, laddove anche si potesse affermare che con le norme-provvedimento in contestazione il legislatore abbia effettuato un accertamento anche solo sommario e in via cautelare, tale previsione sarebbe contrastante con gli articoli 102, 103, 24 e 111 Cost., nella misura in cui il Governo/Parlamento ha ritenuto di potersi esprimere, sia pure in termini possibilistici, sulla responsabilità di ASPI per i fatti noti del c.d. «viadotto Polcevera».

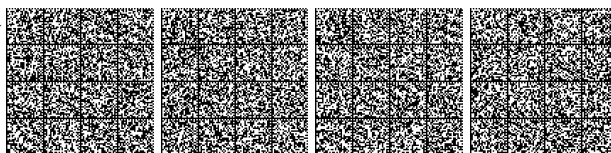
Il principio di separazione dei poteri legislativo e giudiziario, infatti, discende dal combinato disposto degli articoli 102 e 103 primo comma, Cost., dai quali emerge che, salve previsioni specifiche che devono preesistere ai provvedimenti da adottare, l'attività giurisdizionale, in particolare nella declinazione concernente l'accertamento di responsabilità civili, penali o anche amministrative, e la irrogazione delle conseguenti misure rimediali, deve essere esercitata da magistrati e, nel caso di specie, come visto, dagli organi di giustizia amministrativa.

Esercitando, quindi, un potere che non gli competeva, il legislatore avrebbe altresì obliterato le garanzie processuali di cui all'art. 24 Cost., in ordine al diritto di difesa, e all'art. 111, primo comma, Cost., ai sensi del quale la giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge; nonché secondo comma, in forza del quale ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo ed imparziale.

Ciò tanto più se si considera la finalità anche sanzionatoria delle disposizioni contestate che necessiterebbero di un accertamento di responsabilità ben più approfondito e soprattutto operato dagli organi giudiziari a ciò legittimati e previo idoneo processo.

d. Violazione del principio di proporzionalità ex art. 3 Cost.

Sotto altro profilo, ancora, viene in esame il contrasto tra le disposizioni in esame e l'art. 3 Cost., per violazione del principio di proporzionalità e adeguatezza.



Secondo la Corte costituzionale, occorre verificare la «proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (C. Cost., n. 1 del 2014).

In questo senso, dall'esegesi delle norme in contestazione sembra emergere la sussistenza di una possibile irragionevole sproporzione tra l'assenza di un accertamento anche solo non definitivo o sommario della responsabilità di ASPI e il riferimento ad un non ben definito «vantaggio competitivo» per essa, da un lato, e la totale esclusione della ricorrente dall'eseguire qualsiasi progettazione, opera, servizio anche solo strumentale o propedeutico rispetto a quanto necessario a seguito del sinistro occorso, dall'altro.

Va rammentato, a questo riguardo, che le previsioni di legge, tanto più laddove si tratti di leggi-provvedimento, devono rispettare i criteri di proporzionalità e adeguatezza al caso concreto, in mancanza determinandosi la violazione dell'art. 3 Cost., sia per contrasto con il fondamentale canone di ragionevolezza e proporzionalità, a cui tutte le leggi debbono conformarsi, sia per violazione del principio di eguaglianza.

In questo senso, si ritiene che la motivazione addotta dal legislatore a fondamento del provvedimento di «esclusione assoluta» di ASPI dall'esecuzione di qualsiasi attività, compresa, ad es. quella della materiale demolizione del «viadotto Polcevera», essendo fondata sul solo «sospetto» di una possibile responsabilità della concessionaria, possa violare il principio di proporzionalità e ragionevolezza, incidendo in modo eccessivamente esteso sulle prerogative della concessionaria del tratto autostradale.

Inoltre, nella motivazione non traspare l'avvenuto bilanciamento in funzione del miglior perseguimento dell'interesse pubblico con il minimo sacrificio per gli interessi privati coinvolti, non avendo il legislatore dato conto delle ragioni per cui la soluzione accolta fosse necessaria e non potesse, in questo senso, comunque essere coinvolta ASPI nell'esecuzione di anche solo parte delle opere.

Dati gli scopi perseguiti, il legislatore avrebbe dovuto esplicitare cioè per quali motivi non erano percorribili soluzioni meno restrittive che, quantomeno, anche solo parzialmente, consentissero di ridurre l'afflittività dei provvedimenti a danno di ASPI.

Lo stesso vale anche con riferimento al comma 6 dell'art. 1, posto che attesa la rilevante consistenza delle imposizioni patrimoniali avrebbe richiesto l'esplicitazione in ordine ai motivi per i quali, anche alla luce di tutto quanto sin qui detto, non fosse possibile una esposizione di ASPI meno incisiva di quella così determinata, anche in relazione alla possibilità astratta della responsabilità concorrente o esclusiva di terzi o della parte Concedente medesima.

e. Sotto altro profilo, violazione degli articoli 3, 23 e 97 Cost., specificamente con riferimento agli articoli 1, comma 6, 1-*bis* e 4-*bis*.

Si deve anche rimettere alla Corte un possibile profilo di illegittimità Costituzionale del combinato disposto del comma 6 dell'art. 1, nonché del comma 2 degli articoli 1-*bis* e 4-*bis*, laddove non è dato comprendere con sufficiente precisione dal dettato normativo la predeterminazione dei criteri e delle poste economiche relative alle indennità e ai costi complessivi che possono essere posti a carico di ASPI da parte del Commissario straordinario.

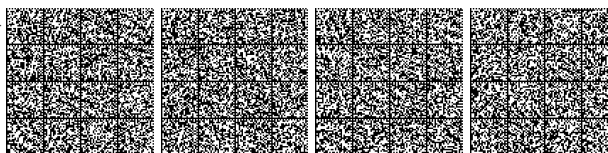
In particolare, da un lato, non è dato comprendere con precisione sulla scorta di quali parametri economici sono state determinate le indennità per metro quadro; dall'altro lato, indeterminati e non pertinenti con lo specifico valore dell'immobile sono i parametri relativi alle «spese per gli acquisti degli arredi e di ogni altra spesa accessoria per la ricollocazione abitativa».

Ciò anche in considerazione del fatto tale imposizione patrimoniale è stata disposta a fronte, da un lato, di un non accertato, né in ambito amministrativo, né giudiziario, nemmeno in via latamente cautelare, inadempimento da parte di ASPI e, dall'altro lato, del fatto che è lo stesso legislatore ad aver esautorato ASPI dall'adempimento degli obblighi previsti dalla Convenzione in sostituzione dei quali quei costi sono stati posti a carico della ricorrente, non avendo peraltro il legislatore considerato la possibile responsabilità anche di soggetti terzi o del Concedente.

f. Sotto altro profilo: specificamente con riguardo al combinato disposto degli articoli 1, comma 5, 1-*bis* e 4-*bis* decreto-legge n. 109 del 2018 come convertito, per violazione degli articoli 3 e 97 Cost.

Le predette norme sottraggono, tra gli altri, ad ASPI il potere/dovere, di cui all'art. 26 della convenzione, inerente al rapporto concessorio, prevedendo a carico della Concessionaria solamente il pagamento dei costi risultanti dallo svolgimento delle attività espropriative e non anche l'espletamento di tali attività.

Anche in tal caso, si tratta di norme provvedimento e applicando i principi e criteri di giudizio più sopra esposti le disposizioni in esame sono suscettibili di potenziale censura in quanto dal provvedimento non risulta adeguatamente



giustificato e motivato per quale ragione quantomeno questo specifico potere non possa essere esercitato dalla Concessionaria, considerato, al riguardo, che, ai sensi del comma 6, il legislatore ha inteso porre a carico della stessa l'obbligo di sostenere i relativi costi, peraltro ancorché determinati da soggetto terzo, senza dar conto di aver operato, nemmeno in tal caso, un bilanciamento degli interessi e una motivata valutazione comparata gli interessi in gioco adottando la misura meno restrittiva per la situazione giuridica di ASPI ovvero facendo emergere il perché tale statuizione meno restrittiva non sarebbe adottabile. Quanto sopra, sempre in considerazione, tra l'altro, delle previsioni degli articoli 8, 9 e 9-bis della Convenzione.

Sotto altro profilo, poi, si pone all'attenzione della Corte costituzionale la valutazione della possibile contrarietà all'art. 3 Cost. delle norme in questione laddove il legislatore non risulta aver compiutamente esplicitato i parametri, i criteri e in generale le ragioni in base alle quali ha indicato le indennità di cui agli articoli 1-bis e 4-bis.

Ancora, sotto altro profilo, gli articoli 1-bis, comma 1 e 4-bis, comma 1, nello stabilire i criteri di individuazione degli immobili da espropriare, e facendo riferimento alle ordinanze di sgombero del sindaco della Città di Genova, risultano suscettibili di eventuale contrasto con l'art. 3 Cost. per possibile violazione del principio di ragionevolezza, nella misura in cui non stabiliscono come criterio unico di individuazione quello della stretta pertinenza e necessità delle acquisizioni rispetto alla realizzazione dell'opera, ma consentono di contemplare anche aree ulteriori eventualmente non strettamente connesse alla realizzazione delle opere.

h. Il Collegio dubita, altresì, della conformità delle norme contestate ai principi di libertà imprenditoriale e di libertà della concorrenza tutelati dall'art. 41 della Costituzione.

L'esclusione dalle attività relative, in senso ampio, alla demolizione e ricostruzione dell'infrastruttura, unitamente all'imposizione di prestazioni patrimoniali di ingente importo, statuite *ex lege*, paiono configurare, infatti, una restrizione della libertà di iniziativa economica che, in assenza di previ accertamenti in ordine alla responsabilità dell'evento, non pare giustificata dall'esigenza di tutelare eventuali interessi di rango costituzionale.

In ogni caso, non è possibile evincere con sufficiente chiarezza dalle disposizioni contestate la ragione per la quale l'interesse pubblico perseguito dal legislatore (alla più celere e completa ricostruzione dell'infrastruttura) sarebbe stato meglio tutelato sottraendo la competenza del ripristino alla concessionaria, anziché consentendo a quest'ultima di adempiere agli obblighi previsti in forza del rapporto concessorio.

4. Va precisato che il Collegio ben conosce il principio espresso dalla Corte costituzionale secondo il quale, ai fini dell'ammissibilità della questione di costituzionalità occorra cercare di fornire un'interpretazione adeguatrice delle norme censurate di illegittimità costituzionale.

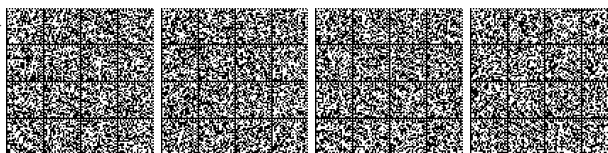
A ben vedere, però, nel caso di specie vale il principio secondo il quale la formulazione lessicale della disposizione non permette un'interpretazione diversa da quella sopra fornita (C. Cost., 22 luglio 2010, n. 270): infatti, l'estrema singolarità e specificità oggettiva e soggettiva della normativa in contestazione, come detto integrante, nella parte rilevante ai fini del presente giudizio perché riguardante la posizione di ASPI, un'ipotesi di legge provvedimento, e l'evidente univocità del dettato normativo, al riguardo, come sin qui spiegato, portano il Collegio a ritenere che l'interpretazione delle disposizioni censurate non possa che essere quella sopra espressa.

Sotto altro profilo, poi, il fatto che siano stati, da parte ricorrente, dedotti ulteriori vizi e motivi di impugnazioni inerenti legittimità «proprie» dei provvedimenti in questa sede impugnati non rende irrilevante la questione di costituzionalità come sopra proposta atteso che si tratta di ulteriori motivi che si aggiungono, senza assorbirle, le contestazioni relative all'illegittimità derivata per incostituzionalità delle norme di legge presupposte; al contrario, l'eventuale accoglimento di una o più delle questioni sottoposte alla Corte renderebbe superfluo l'esame degli ulteriori motivi proposti da ASPI.

Per questo motivo in questa sede non si è preso in esame, né dato conto delle specifiche contestazioni sollevate dalle società controinteressate costituite in giudizio attinenti ai motivi di illegittimità «strettamente amministrativa» e non di «derivazione costituzionale» come sopra individuati.

5. In relazione a tutto quanto precede, il giudizio deve essere sospeso e gli atti vanno trasmessi alla Corte costituzionale, essendo rilevante e non manifestamente infondata, nei limiti e per le ragioni esposte, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8, 8-bis nonché dell'art. 1-bis, e dell'art. 4-bis, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, per violazione degli articoli 3, 97, 23, 41, 102, 103, 24 e 111 della Costituzione.

6. Ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.



P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per la Liguria (Sezione Prima), non definitivamente pronunciando sul ricorso epigrafe, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, ai sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3, 5, 6, 7, 8, 8-bis nonché dell'art. 1-bis e dell'art. 4-bis, del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 novembre 2018, n. 130, in relazione agli articoli 3, 97, 23, 41, 102, 103, 24 e 111 della Costituzione.

Dispone la sospensione del presente giudizio.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Genova nella Camera di consiglio del giorno 9 ottobre 2019 con l'intervento dei magistrati:

Paolo Peruggia, Presidente ff;

Richard Goso, consigliere;

Paolo Nasini, referendario, estensore.

Il Presidente: PERUGGIA

L'estensore: NASINI

20C00097

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2020-GUR-014) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

		<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)**

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)**

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFIRMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 9,00

