

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 11

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

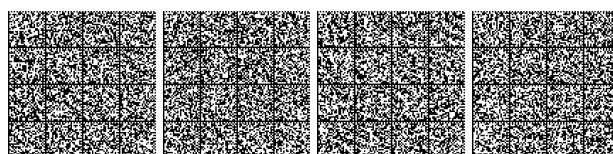
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 13 marzo 2019

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





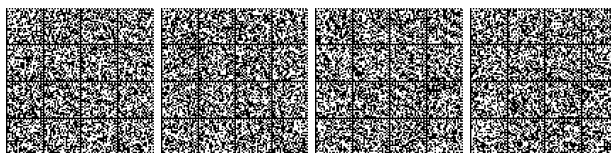
# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **34.** Sentenza 6 febbraio - 6 marzo 2019  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Giustizia amministrativa – Domanda di equa riparazione per irragionevole durata del processo – Istanza di prelievo nel giudizio amministrativo presupposto quale condizione di proponibilità della domanda di equa riparazione nei giudizi pendenti alla data del 16 settembre 2010.**
- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), art. 54, comma 2, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 3, comma 23, dell'Allegato 4 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) e dall'art. 1, comma 3, lettera a), numero 6, del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69). .... Pag. 1
- N. **35.** Sentenza 9 gennaio - 6 marzo 2019  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Patrocinio a spese dello Stato – Accesso al gratuito patrocinio di enti di volontariato a condizione dell'assenza dello scopo di lucro e dell'esercizio di attività economica.**
- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», art. 119, ultima parte. .... Pag. 7
- N. **36.** Sentenza 23 gennaio - 6 marzo 2019  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Elezioni – Cariche elettive presso gli enti locali – Sospensione di diritto dalla carica per coloro che abbiano riportato una condanna non definitiva per taluni delitti.**
- Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), art. 11, comma 1, lettera a)..... Pag. 12
- N. **37.** Sentenza 23 gennaio - 6 marzo 2019  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Reati e pene – Abrogazione del reato di ingiuria cui all'art. 594 del codice penale.**
- Legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), art. 2, comma 3, lettera a), numero 2); decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), art. 1, comma 1, lettera c). .... Pag. 21



- N. **38.** Sentenza 23 gennaio - 6 marzo 2019  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Parlamento – Intercettazioni occasionali di conversazioni o comunicazioni di membri del Parlamento – Obbligo del giudice di chiedere alla Camera di appartenenza del parlamentare l'autorizzazione a utilizzare in giudizio, come mezzi di prova, i tabulati telefonici di utenze intestate a terzi, venute in contatto con quella del parlamentare.**  
 – Legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), art. 6, comma 2..... Pag. 28
- N. **39.** Ordinanza 23 gennaio - 6 marzo 2019  
 Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.  
**Previdenza ed assistenza – Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso da G. S. nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'economia e delle finanze (Comando generale della Guardia di finanza) in relazione a sentenze e ordinanze che non avrebbero riconosciuto in suo favore diritti patrimoniali derivanti dalle sentenze n. 566 del 1989 e n. 232 del 1992 della Corte costituzionale.**  
 – Sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia, 7 gennaio 2002, n. 5/2002/M; sentenza della Corte dei conti, sezione seconda giurisdizionale centrale, 13 giugno 2005, n. 199/2005/A; ordinanza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 20 dicembre 2007, n. 26818; ordinanza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 18 aprile 2013, n. 9406; sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 9 novembre 2016, n. 22718..... Pag. 36
- N. **40.** Sentenza 23 gennaio - 8 marzo 2019  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.  
**Reati e pene – Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope – Pena minima edittale della reclusione nella misura di otto anni anziché di sei.**  
 – Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 73, comma 1. .... Pag. 39
- N. **41.** Sentenza 22 gennaio - 8 marzo 2019  
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.  
**Processo penale – Delitti di cui agli artt. 416-bis e 416-ter codice penale o delitti, consumati o tentati, commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-bis codice penale – Obbligo per la Regione di costituirsi parte civile nei procedimenti penali relativi a fatti commessi nel territorio regionale.**  
 – Legge della Regione Veneto 26 gennaio 2018, n. 1 (Modifiche della legge regionale 28 dicembre 2012, n. 48 "Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, della corruzione nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile"), art. 2, comma 1.... Pag. 47
- N. **42.** Sentenza 23 gennaio - 8 marzo 2019  
 Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.  
**Energia – Prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi – Modalità di conferimento per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari.**  
 – Decreto del Ministro dello sviluppo economico 9 agosto 2017 (Adeguamento del decreto 7 dicembre 2016, recante: disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale, alla sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2017). .... Pag. 50



N. 43. Sentenza 23 gennaio - 8 marzo 2019

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Responsabilità amministrativa e contabile – Affidamento dell’incarico di Capo di gabinetto del Presidente dell’Assemblea legislativa regionale a persona priva del diploma di laurea.**

- Atto di citazione della Procura regionale presso la Corte dei conti – sezione giurisdizionale per l’Emilia-Romagna dell’11 novembre 2016, n. 44598, Proc. V. 2014/00386/MI G. 44598.....

Pag. 54

#### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 10. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° febbraio 2019 (della Regione Umbria)

**Straniero - Disposizioni in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica - Disposizioni in materia di permesso di soggiorno per motivi umanitari e disciplina di casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario - Disposizioni in materia di accoglienza dei richiedenti asilo - Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica - Modifiche all’art. 143 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali).**

- Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell’interno e l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, art. 1, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), i), l), m), n), numero 2), n-bis), o), p) e q); comma 2; comma 3, lettera a), numeri 1 e 2; comma 6; comma 7; comma 8; comma 9; art. 12, comma 1, lettere a), b), c) e d); comma 2, lettere a), b), c), d), numeri 1 e 2, e), f), g), h), i), l), m) e n); comma 3; comma 4; comma 5; comma 5-bis; comma 6; art. 13, comma 1, lettere a), numero 2, b) e c); e art. 28, comma 1.....

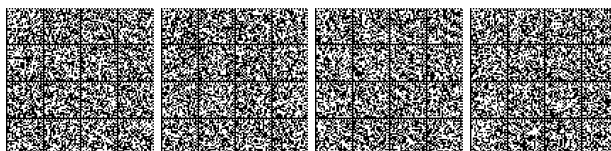
Pag. 63

N. 11. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 febbraio 2019 (della Regione Emilia-Romagna)

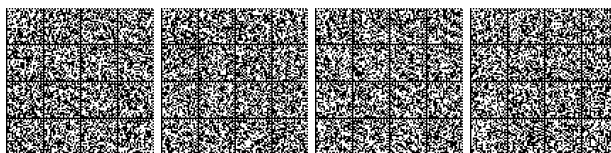
**Straniero - Disposizioni in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica - Disposizioni in materia di permesso di soggiorno per motivi umanitari e disciplina di casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario - Disposizioni in materia di accoglienza dei richiedenti asilo - Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica - Estensione alle aree su cui insistono presidi sanitari dell’ambito applicativo del divieto di accesso a locali pubblici e pubblici esercizi - Accordi per misure di prevenzione nei pubblici esercizi a fini di sicurezza pubblica.**

- Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell’interno e l’organizzazione e il funzionamento dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, art. 1, comma 1, lettere a), b), d), f), numero 1, i), numero 1, h), o) e p), numeri 1 e 2; comma 2, lettera a); comma 6, lettere a), b), c) e d); comma 7, lettere a) e b); comma 8; comma 9; art. 12, comma 1, lettere a), a-bis), a-ter), b), c) e d); comma 2, lettere a), numeri 1 e 2, b), c), d), numeri 1 e 2, f), numeri 1, 2 e 5, g), numeri 1 e 2, h), numeri 1 e 2, h-bis), l) e m) comma 3, lettera a); comma 4; comma 5; comma 6; art. 13, comma 1, lettere a), numero 2, b), numeri 1 e 2, lettera c); art. 21, comma 1, lettera a); e art. 21-bis, commi 1 e 2.....

Pag. 81



- N. 12. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 febbraio 2019 (della Regione Basilicata)  
**Straniero - Disposizioni in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica - Disposizioni in materia di permesso di soggiorno per motivi umanitari e disciplina di casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario - Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica.**  
 – Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, art. 1, comma 1, lettere *b)* e *f)*; comma 8; e art. 13, comma 2..... Pag. 114
- N. 35. Ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Avellino del 7 novembre 2018  
**Reati e pene - Pene pecuniarie - Attivazione delle procedure di conversione delle pene pecuniarie non pagate - Previsione che l'ufficio giudiziario investe il pubblico ministero, per l'attivazione della conversione presso il magistrato di sorveglianza competente, se, decorsi ventiquattro mesi dalla presa in carico del ruolo da parte dell'agente della riscossione, non risulti esperita alcuna attività esecutiva ovvero se gli esiti di quella esperita siano indicativi dell'impossibilità di esazione della pena pecuniaria o di una rata di essa.**  
 – Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)"), art. 238-*bis*, comma 3..... Pag. 117
- N. 36. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Grosseto del 20 dicembre 2018  
**Circolazione stradale - Sanzioni amministrative accessorie - Reato di lesioni personali stradali gravi, attenuato ai sensi del comma 7 dell'art. 590-*bis* codice penale - Revoca della patente di guida a seguito dell'applicazione della pena ex art. 444 codice di procedura penale.**  
 – Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 222, comma 2, quarto periodo, come modificato dall'art. 1, comma 6, lettera *b)*, n. 1, della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274)..... Pag. 121
- N. 37. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Roma del 13 novembre 2018  
**Imposte e tasse - Tassa automobilistica regionale - Individuazione del soggetto passivo del tributo nel caso di utilizzazione del veicolo a titolo di locazione finanziaria.**  
 – Decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2016, n. 160, art. 10, commi 6 e 7. .... Pag. 127
- N. 38. Ordinanza del Tribunale di Roma del 16 ottobre 2018  
**Appalti - Misure urgenti per la ridefinizione dei rapporti contrattuali con la società Stretto di Messina spa - Disposizioni in materia di collegamento stabile viario e ferroviario tra Sicilia e continente - Caducazione dei contratti - Criterio di calcolo dell'indennizzo.**  
 – Decreto-legge 2 novembre 2012, n. 187 (Misure urgenti per la ridefinizione dei rapporti contrattuali con la Società Stretto di Messina S.p.A. ed in materia di trasporto pubblico locale), art. 1 (poi trasfuso nell'art. 34-*decies* della legge 17 dicembre 2012, n. 221 [*recte*: del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221]), comma 8, in riferimento al comma 3. .... Pag. 134



# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 34

*Sentenza 6 febbraio - 6 marzo 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Giustizia amministrativa – Domanda di equa riparazione per irragionevole durata del processo – Istanza di prelievo nel giudizio amministrativo presupposto quale condizione di proponibilità della domanda di equa riparazione nei giudizi pendenti alla data del 16 settembre 2010.**

- Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), art. 54, comma 2, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 3, comma 23, dell'Allegato 4 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) e dall'art. 1, comma 3, lettera *a*), numero 6, del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

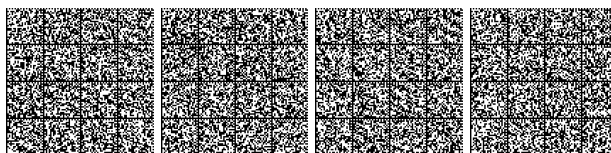
*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 3, comma 23, Allegato 4, del 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), e dall'art. 1, comma 3, lettera *a*), n. 6, del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69), promossi dalla Corte di cassazione, sezione sesta civile, con una ordinanza del 3 novembre, una del 15 novembre, due del 16 novembre, tre del 23 novembre, quattro del 27 novembre, una del 28 novembre, una del 21 dicembre 2017, una del 29 gennaio 2018; dalla Corte di appello di Napoli con una ordinanza del 12 maggio 2017 e dalla Corte di cassazione con una ordinanza del 28 maggio 2018, rispettivamente iscritte al n. 187 del registro ordinanze 2017 e ai numeri da 16 a 27, 55, 87 e 144 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 1, 7, 14, 24 e 41, prima serie speciale, dell'anno 2018.



Visti gli atti di costituzione di Giancarlo Esposito, di Cosimo D'Argenio, di Raffaele Bozzi, di Giuseppe Angelo Panarello, di Lucio Iasiello e altri, di Gianfranco Surace, di Gino Mattiuzzo e di Mauro Ponzo e altri, questi ultimi due fuori termine, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 5 febbraio e nella camera di consiglio del 6 febbraio 2019 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Giovanni Romano per Giancarlo Esposito, Cosimo D'Argenio e per Raffaele Bozzi, Bruno Forte per Giuseppe Angelo Panarello, Ester Perifano per Lucio Iasiello e altri, Andrea Saccucci per Gianfranco Surace e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con quindici ordinanze di contenuto sostanzialmente identico - emesse in relazione ad altrettanti ricorsi per cassazione avverso sentenze di Corti di appello che, in ragione della mancata presentazione di una «istanza di prelievo» nei processi amministrativi presupposti, avevano dichiarato improponibili le corrispondenti domande di equa riparazione per irragionevole durata dei processi medesimi - l'adita Corte di cassazione, sezione seconda civile, ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, «in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione e ai parametri interposti degli artt. 6, par. 1, 13 e 46, par. 1, 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 la legge 4 agosto 1955, n. 848», ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 3, comma 23, dell'Allegato 4 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), in vigore dal 16 settembre 2010, e dall'art. 1, comma 3, lettera a), n. 6, del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69).

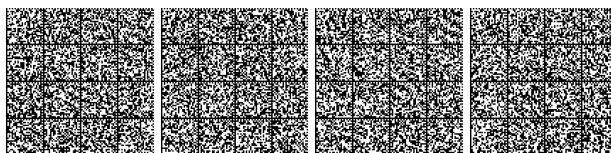
Secondo la Corte rimettente, il denunciato comma 2 dell'art. 54 del d.l. n. 112 del 2008, come sopra convertito e successivamente modificato - con il disporre che «[l]a domanda di equa riparazione non è proponibile se nel giudizio dinanzi al giudice amministrativo in cui si assume essersi verificata la violazione di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89 [Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile], non è stata presentata l'istanza di prelievo di cui all'articolo 71, comma 2, del codice del processo amministrativo [Allegato 4 al d.lgs. n. 104 del 2010], né con riguardo al periodo anteriore alla sua presentazione» - si porrebbe in contrasto con le evocate disposizioni convenzionali (come interpretate dalla giurisprudenza della Corte EDU, in particolare nelle sentenze 2 giugno 2009 Daddi contro Italia, 22 febbraio 2016, Olivieri contro Italia) e, per interposizione, con l'art. 117, primo comma, Cost., poiché il diritto della parte ad ottenere l'equa riparazione per la violazione dell'art. 2, comma 1, della legge n. 89 del 2001 (cosiddetta "legge Pinto") risulterebbe impedito dal prescritto (ed ineludibile) assolvimento della suddetta condizione di proponibilità, ancorché l'istanza di prelievo non sia idonea a consentire una efficace accelerazione della decisione di merito in ordine ai ricorsi formulati ai sensi dell'art. 3 della legge n. 89 del 2001.

1.1.- Nei giudizi incidentali promossi dalle ordinanze iscritte ai numeri 16, 17, 18, 23, 24 e 25 r.o. 2018, si sono costituite - con distinti atti di analogo contenuto - le parti private ricorrenti nei processi a quibus, le quali hanno tutte concluso per la fondatezza della questione sollevata e, nei giudizi relativi alle ordinanze numeri 16, 17 e 18 e 25, hanno ulteriormente illustrato con memoria tale conclusione.

La memoria della parte ricorrente nel giudizio da ultimo indicato, a conforto dell'asserita natura "sistemica" della violazione accertata dalla sentenza della Corte EDU Olivieri e altri, ha, in particolare, sottolineato come «il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, organo deputato alla supervisione sull'esecuzione delle sentenze rese dalla Corte europea ai sensi dell'art. 46, par. 2, CEDU, [abbia] ritenuto di applicare all'esecuzione della sentenza Olivieri una procedura c.d. rafforzata ("enhanced procedure"), in quanto rientrante nella categoria dei c.d. "leading cases"», ed abbia conseguentemente invitato il Governo italiano a fornire informazioni sulle misure adottate al fine di porre rimedio alla riscontrata «ineffettività del "rimedio Pinto"» nei casi di eccessiva durata di processi amministrativi.

1.1.1.- Nei giudizi incidentali iscritti ai numeri 20 e 21 r. o. 2018, le parti ricorrenti si sono costituite tardivamente.

1.2.- In tutti i riferiti quindici giudizi incidentali è intervenuto - con relativi atti (di identico contenuto) ritualmente depositati - il Presidente del Consiglio dei ministri per tramite dell'Avvocatura generale dello Stato.





L'Avvocatura ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità della questione con riferimento all'art. 46 della CEDU (per la non vincolatività di «un ipotetico principio di diritto» enunciato dalla Corte EDU «in altri giudizi tra altri soggetti»); e, nei giudizi incidentali relativi alle ordinanze numeri 16, 17, 18 e 55 r.o. 2018, ha ulteriormente eccepito l'inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza, in quanto «in punto di fatto il giudizio amministrativo dal quale la pretesa indennitaria scaturisce aveva avuto esito ben diverso dagli altri casi esaminati», essendosi concluso con «decreto decisorio di perenzione a seguito della mancata manifestazione di interesse alla prosecuzione del giudizio da parte del ricorrente».

Nel merito, ha concluso per la non fondatezza della questione, argomentando che l'istanza di prelievo «non differisce il dovere dello Stato di pronunciare sulla domanda né impone un onere gravoso e sproporzionato sulle parti, essendo richiesta ai loro difensori una minima diligenza professionale»; e sostenendo che «l'ordinamento nazionale non è tenuto ad adeguarsi pedissequamente all'interpretazione fornita dalla Corte di Strasburgo delle norme CEDU, essendo sempre riconosciuto al Legislatore, al Giudice comune e a [questa] Corte un “margine di apprezzamento e di adeguamento” nazionale, che consenta di tener conto delle peculiarità dell'ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata ad inserirsi ed, in particolare, di operare delle valutazioni di sistema dei profili costituzionali, politici, economici, amministrativi e sociali».

2.- Anche la Corte di appello di Napoli, prima sezione civile bis, con ordinanza r. o. n. 87 del 2018, ha sollevato pressoché identica questione di legittimità costituzionale «dell'art. 54, co. 2, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, conv. in l. 6 agosto 2008, n. 133 come modificata dall'art. 3 comma 23 dell'allegato 4 del d.lgs. 104/2010 e, successivamente, dall'art. 1 comma 3 lett. a) n. 6) del d.lgs. 195/2011», in riferimento all'art. 11, oltreché all'art. 117, primo comma, Cost., evocando, quanto a quest'ultimo parametro, i soli artt. 6, paragrafo 1, e 13 (e non pure l'art. 46) della CEDU, come norme interposte.

2.1.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura dello Stato, la quale si è limitata, in questo caso, ad eccepire l'inammissibilità della questione «per irrilevanza o, quanto meno, per insufficiente motivazione in ordine alla rilevanza». E ciò per avere, la Corte rimettente, dato per scontata l'applicabilità del denunciato art. 54, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008, in relazione ad un processo presupposto già definito alla data di entrata in vigore della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2016)», «nonostante il chiaro tenore dell'articolo 6, comma 2-bis, [recte: 2-ter], della legge 89 del 2001, introdotto dalla legge n. 208 del 2015 [id est dal suo art. 1, comma 777, lettera m)]», per il quale il comma 2 dell'art. 54 del d.l. n. 112 del 2008 «si applica solo nei processi amministrativi la cui durata al 31 ottobre 2016 ecceda i termini di cui all'articolo 2, comma 2-bis [della legge n. 89 del 2001]».

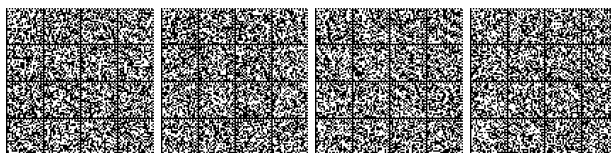
### *Considerato in diritto*

1.- La Corte di cassazione, sezione seconda civile, con le quindici ordinanze di cui si è in narrativa detto, e la Corte di appello di Napoli, prima sezione civile bis, con altra (ivi pure riferita) ordinanza - che, stante la sostanziale coincidenza del *petitum*, può alle prime riunirsi per essere, con queste, unitariamente decisa - sollevano sostanzialmente identica questione incidentale di legittimità costituzionale dell'art. 54, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, nel testo quale risulta dalla successiva modifica di cui all'art. 3, comma 23, dell'Allegato 4 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), in vigore dal 16 settembre 2010, a sua volta modificato dall'art. 1, comma 3, lettera a), numero 6, del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69).

E ciò per contrasto, secondo la Corte di cassazione, con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, 13 e 46, paragrafo 1, 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. Ovvero per violazione, secondo la Corte di appello di Napoli, dell'art. 11, unitamente all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 (e non pure all'art. 46) della CEDU.

2.- La disposizione che viene ora al vaglio di legittimità costituzionale è stata, nel tempo, più volte modificata.

Nella sua formulazione originaria, essa, infatti, richiedeva - ai fini della proponibilità della domanda di equa riparazione per irragionevole durata del processo - l'avvenuta presentazione dell'istanza di prelievo, allora disciplinata dall'art. 51 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642 (Regolamento per la procedura dinanzi alle sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato), «nei sei mesi antecedenti alla scadenza dei termini di durata di cui all'articolo 4, comma 1-ter, lett. b)».



Con la legge di conversione (n. 133 del 2008) quel riferimento temporale veniva eliminato e la previa presentazione dell'istanza di prelievo diveniva così condizione di proponibilità della domanda di equa riparazione anche per i giudizi pendenti alla data (25 giugno 2008) di entrata in vigore del d.l. n. 112 del 2008, in rapporto all'intero svolgimento del giudizio presupposto e, dunque, anche per la frazione di tempo anteriore alla presentazione dell'istanza.

L'Allegato 4 (Norme di coordinamento e abrogazioni) al d.lgs. n. 104 del 2010 - in vigore dal 16 settembre 2010 - ha poi sostituito (con l'art. 3, comma 23) le parole «un'istanza ai sensi del secondo comma dell'articolo 51 del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642» con «l'istanza di prelievo di cui all'articolo 81, comma 1, del codice del processo amministrativo, né con riguardo al periodo anteriore alla sua presentazione». E, in ulteriore prosieguo, il d.lgs. n. 195 del 2011, correttivo del d.lgs. n. 104 del 2010, ha sostituito le parole «81, comma 1», con «71, comma 2».

A seguito delle ricordate modifiche, la disposizione dell'art. 54, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008, in vigore dal 16 settembre 2010, risulta, dunque, del seguente testuale tenore: «La domanda di equa riparazione non è proponibile se nel giudizio dinanzi al giudice amministrativo in cui si assume essersi verificata la violazione di cui all'art. 2, comma 1, della legge 24 marzo 2001, n. 89, non è stata presentata l'istanza di prelievo di cui all'articolo 71, comma 2, del codice del processo amministrativo, né con riguardo al periodo anteriore alla sua presentazione».

2.1.- Come ricorda la Corte di cassazione, sul punto, il quadro normativo è stato ulteriormente modificato dalla legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2016)», in vigore dal 1° gennaio 2016, che essa rimettente ritiene non applicabile ai giudizi a quibus, relativi a domande di indennizzo concernenti la durata di processi definiti prima dell'entrata in vigore di tale *novum ius*.

L'art. 1, comma 777, lettere *a)*, *b)* ed *m)*, della predetta legge n. 208 del 2015, rispettivamente:

- introduce nel testo della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), cosiddetta “legge Pinto”, il nuovo art. 1-*ter*, comma 3, che rimodula l'istanza di prelievo come «rimedio preventivo», da presentarsi «almeno sei mesi prima che siano trascorsi i termini di cui all'articolo 2, comma 2-*bis*» (e, cioè, tre anni per il primo grado e due anni per il secondo grado);

- riscrive l'art. 2, comma 1, della “legge Pinto”, stabilendo che «[è] inammissibile la domanda di equa riparazione proposta dal soggetto che non ha esperito i rimedi preventivi della irragionevole durata del processo di cui all'articolo 1-*ter*»;

- aggiunge all'art. 6 (Norma transitoria) della “legge Pinto” il comma 2-*bis* - prevedendo che «[n]ei processi la cui durata al 31 ottobre 2016 ecceda i termini ragionevoli [...] non si applica il comma 1 dell'articolo 2» (quanto alle conseguenze del mancato esperimento del rimedio preventivo) - e il comma 2-*ter*, disponendo che «il comma 2 dell'articolo 54 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 [...] si applica solo nei processi amministrativi la cui durata al 31 ottobre 2016 ecceda i termini di cui all'articolo 2, comma 2-*bis*».

3.- È preliminare l'esame dell'eccezione di inammissibilità, formulata dall'Avvocatura dello Stato nel (solo) giudizio relativo all'ordinanza della Corte di appello di Napoli, che coinvolge la ricordata sopravvenienza normativa ed è, in tesi, riferibile alla questione come sollevata in tutti i procedimenti a quibus.

Sostiene, infatti, l'Avvocatura che il legislatore del 2015, con la disposizione di cui al citato art. 6, comma 2-*bis*, della “legge Pinto”, «abbia inteso abrogare la condizione di proponibilità», di cui all'art. 54 del d.l. n. 112 del 2008, «con riferimento alle domande di equa riparazione proposte in relazione a processi amministrativi definiti prima dell'entrata in vigore della legge 208/2015». Ciò, a suo avviso, desumendosi dal fatto che detto art. 6, comma 2-*bis*, avrebbe sostituito «alla condizione di proponibilità costituita dall'istanza di prelievo tout court, la condizione di proponibilità dell'istanza di prelievo proposta in un certo termine», dando così luogo ad una sorta di «neutralizzazione» dell'art. 54, comma 2, della legge n. 133 del 2008.

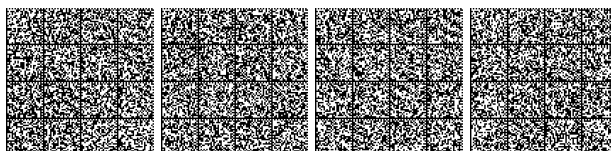
L'eccezione non è fondata.

In linea di principio, l'abrogazione (ancor più, come in questo caso, implicita) di una norma opera ex nunc e non è, quindi, sostenibile che possa derivarne la prospettata «neutralizzazione» degli effetti verificatisi, *ratione temporis*, fin quando la norma abrogata sia stata in vigore.

Il tenore letterale della disposizione di cui all'art. 6, comma 2-*bis*, della legge n. 89 del 2001 chiaramente, del resto, ne implica l'applicabilità (solo) pro futuro.

Ai sensi di detta norma, l'ammissibilità della domanda di equa riparazione per l'eccessiva durata di processi amministrativi è ora, infatti, condizionata dalla intervenuta proposizione del «rimedio preventivo» dell'istanza di prelievo «almeno sei mesi prima» della scadenza del termine di ragionevole durata del processo.

Ed è evidente che una tale condizione - riscritta ora nei più incisivi termini di un onere di diligenza posto a carico della parte chiamata a cooperare con il giudice al fine di evitare il superamento del termine di ragionevole durata del processo - non può che riferirsi a processi ancora pendenti, la cui ragionevole durata si protragga per il tempo necessario a consentire alle parti di proporre l'istanza di prelievo nel termine introdotto dalla legge n. 208 del 2015.



Il che, appunto, spiega perché, ai sensi del successivo comma 2-ter dello stesso art. 6 della legge n. 89 del 2001, la così riformulata condizione di proponibilità si applichi (solo) nei processi amministrativi che eccedano (nel grado) il rispettivo termine di ragionevole durata al 31 ottobre 2016, in data, quindi, di oltre sei mesi successiva a quella (1° gennaio 2016) di entrata in vigore della legge n. 208 del 2015.

In tutti i giudizi a quibus la domanda di equa riparazione risulta proposta in relazione a processi definiti antecedentemente alla indicata data del 31 ottobre 2016, ai quali, pertanto, non si applica il nuovo art. 1-ter della legge n. 89 del 2001 e per i quali non possono ritenersi, per quanto detto, “sterilizzati” gli effetti (di improponibilità) derivanti dalla pregressa normativa oggetto della sollevata questione di legittimità costituzionale, che è, *ratione temporis*, dunque, rilevante e, per tale profilo, ammissibile.

4.- Del pari non fondata è l'ulteriore eccezione di inammissibilità - formulata dall'Avvocatura dello Stato nei giudizi relativi alle ordinanze numeri 16, 17, 18, 55 r.o. del 2018 - per asserito difetto di motivazione sulla rilevanza, in ragione della circostanza della intervenuta perenzione dei processi amministrativi cui si riferiva la pretesa indennitaria.

Nelle citate ordinanze la Corte di cassazione rimettente, ai fini della rilevanza della sollevata questione, non ha mancato, infatti, di motivare espressamente sulla ininfluenza della omessa istanza di fissazione dell'udienza nel giudizio amministrativo e della susseguente intervenuta dichiarazione di perenzione del ricorso.

E ciò in coerenza, del resto, alla giurisprudenza della stessa Corte di legittimità, per cui, in materia di equa riparazione per durata irragionevole del processo, la dichiarazione di perenzione del giudizio da parte del giudice amministrativo non consente di ritenere insussistente il danno per disinteresse della parte a coltivare il processo, in quanto, altrimenti, verrebbe a darsi rilievo ad una circostanza sopravvenuta - la dichiarazione di estinzione del giudizio - successiva rispetto al superamento del limite di durata ragionevole del processo (Corte di cassazione, sezione sesta civile, sottosezione 2, sentenza 5 agosto 2016, n. 16404; sezione sesta civile, sottosezione 2, sentenza 9 luglio 2015, n. 14386).

5.- La non deducibilità, nella specie, di una violazione dell'art. 46, paragrafo 1, CEDU, ancorché eccepita dall'Avvocatura dello Stato come ulteriore profilo di inammissibilità, non rileva come tale, attenendo più propriamente al merito della questione sollevata con le riferite ordinanze della Corte di cassazione.

6.- La questione che viene ora in esame è fondata.

La disposizione di cui all'art. 54, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008 - nel testo, come convertito e successivamente modificato, applicabile *ratione temporis* in tutti i giudizi a quibus -viola, infatti, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6, paragrafo 1, e 13 CEDU, restando assorbita ogni altra censura.

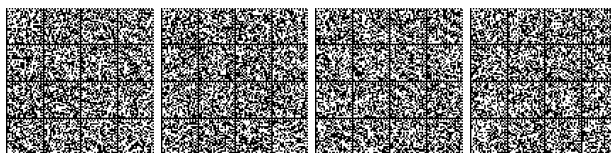
6.1.- Secondo la costante giurisprudenza della Corte EDU, i rimedi preventivi, volti ad evitare che la durata del procedimento diventi eccessivamente lunga, sono ammissibili, o addirittura preferibili, eventualmente in combinazione con quelli indennitari, ma ciò solo se “effettivi” e, cioè, nella misura in cui velocizzano la decisione da parte del giudice competente (così, in particolare, Corte europea dei diritti dell'uomo, grande Camera, sentenza 29 marzo 2006, Scordino contro Italia).

Con più specifico riferimento alla disposizione ora in esame, con sentenza del 2 giugno 2009, Daddi contro Italia, detta Corte, pur dichiarando il ricorso inammissibile per il mancato esperimento del rimedio giurisdizionale interno, aveva preannunciato che una prassi interpretativa ed applicativa dell'art. 54, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008, nel testo antecedente alla modifica di cui al d.lgs. n. 104 del 2010 - che avesse avuto come effetto quello di opporsi all'ammissibilità dei ricorsi *ex lege* Pinto (relativi alla durata di un processo amministrativo conclusosi prima del 25 giugno 2008), per il solo fatto della mancata presentazione di un'istanza di prelievo - avrebbe privato sistematicamente alcune categorie di ricorrenti della possibilità di ottenere una riparazione adeguata e sufficiente.

Più di recente, con la sentenza 22 febbraio 2016, Olivieri e altri contro Italia, la Corte EDU ha affrontato il problema dell'effettività del rimedio nazionale *ex lege* n. 89 del 2001, soggetto alla condizione di proponibilità dell'art. 54, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008. Ed esaminando diacronicamente tale disposizione, fino al testo scaturito dalle modifiche apportate dal d.lgs. n. 104 del 2010, ha conclusivamente ritenuto che la procedura nazionale per lamentare la durata eccessiva di un giudizio dinanzi al giudice amministrativo, risultante dal combinato disposto della “legge Pinto” con la disposizione stessa, non possa essere considerata un rimedio effettivo ai sensi dell'art. 13 della CEDU. Ciò soprattutto sul rilievo che il sistema giuridico nazionale non prevede alcuna condizione volta a garantire l'esame dell'istanza di prelievo.

6.2.- Con il principio enunciato da tale ultima decisione - che questa Corte, con la recente sentenza n. 88 del 2018, ha considerato in linea con la «costante giurisprudenza della Corte EDU» - si pone appunto in contrasto la censurata disposizione nazionale.

Ed infatti - mentre per la giurisprudenza europea il rimedio interno deve garantire la durata ragionevole del giudizio o l'adeguata riparazione della violazione del precetto convenzionale ed il rimedio preventivo è tale se efficacemente sollecitatorio - l'istanza di prelievo, cui fa riferimento l'art. 54, comma 2, del d.l. n. 112 del 2008 (prima della rimodulazione, come rimedio preventivo, operata dalla legge n. 208 del 2015), non costituisce un adempimento necessario ma una mera facoltà del ricorrente (ex art. 71, comma 2, del codice del processo amministrativo, la parte «può» segnalare



al giudice l'urgenza del ricorso), con effetto puramente dichiarativo di un interesse già incardinato nel processo e di mera "prenotazione della decisione" (che può comunque intervenire oltre il termine di ragionevole durata del correlativo grado di giudizio), risolvendosi in un adempimento formale, rispetto alla cui violazione la, non ragionevole e non proporzionata, sanzione di improponibilità della domanda di indennizzo risulta non in sintonia né con l'obiettivo del contenimento della durata del processo né con quello indennitario per il caso di sua eccessiva durata.

6.3.- Antecedentemente alle richiamate sentenze della Corte EDU, la stessa giurisprudenza interna (con riferimento al previgente sistema normativo) aveva, del resto, affermato che, in tema di equa riparazione *ex lege* n. 89 del 2001, la lesione del diritto alla definizione del processo in un termine ragionevole, di cui all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, andava riscontrata, anche per le cause davanti al giudice amministrativo, con riferimento al periodo intercorso dall'istaurazione del relativo procedimento, senza che una tale decorrenza del termine ragionevole di durata della causa potesse subire ostacoli o slittamenti in relazione alla mancanza dell'istanza di prelievo o alla sua ritardata presentazione (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 23 dicembre 2005, n. 28507 e successive conformi fino a sezione prima civile, sentenza 20 gennaio 2011, n. 1359).

6.4.- È poi pur vero che la mancata presentazione dell'istanza di prelievo può costituire - come deduce l'Avvocatura dello Stato - elemento indiziante di una sopravvenuta carenza, o di non serietà, dell'interesse della parte alla decisione del ricorso.

Un tale elemento può assumere rilievo ai fini della quantificazione dell'indennizzo *ex lege* n. 89 del 2001, ma non può viceversa condizionare la stessa proponibilità della correlativa domanda, senza con ciò venire in contrasto con l'esigenza del giusto processo, per il profilo della sua ragionevole durata, garantita dagli evocati parametri convenzionali, la cui violazione comporta, appunto, per interposizione, quella dell'art. 117, primo comma, Cost.

6.5.- Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma denunciata.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 54, comma 2, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dall'art. 3, comma 23, dell'Allegato 4 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) e dall'art. 1, comma 3, lettera a), numero 6, del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 195 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, recante codice del processo amministrativo a norma dell'articolo 44, comma 4, della legge 18 giugno 2009, n. 69).*

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

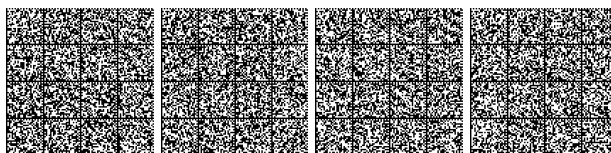
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 marzo 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 35

*Sentenza 9 gennaio - 6 marzo 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Patrocinio a spese dello Stato – Accesso al gratuito patrocinio di enti di volontariato a condizione dell'assenza dello scopo di lucro e dell'esercizio di attività economica.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo *A*)», art. 119, ultima parte.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

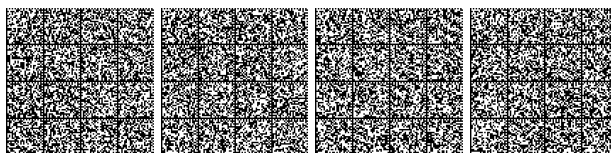
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 119, ultima parte, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo *A*)», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per le Marche, nel procedimento vertente tra la Pubblica Assistenza AVIS Onlus di Montemarciano e l'Azienda Sanitaria Unica Regionale (ASUR) Marche, con ordinanza del 6 aprile 2017, iscritta al n. 134 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 2019 il Giudice relatore Franco Modugno.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per le Marche ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 119 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo *A*)», «nella parte in cui non consente l'accesso al gratuito patrocinio ad un ente di volontariato - che svolga un'attività di sicuro rilievo sociale - solo in quanto soggetto esercente un'attività economica».

1.1.- Riferisce il giudice *a quo* di essere chiamato a decidere sul «reclamo» proposto dalla Pubblica Assistenza Avis Onlus di Montemarciano contro il provvedimento di diniego di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, adottato dalla competente commissione con provvedimento n. 40 del 14 aprile 2016, motivato sul presupposto che l'associazione richiedente rientra nel novero dei soggetti che perseguono il cosiddetto lucro oggettivo, esclusi dal beneficio in parola dall'art. 119 del d.P.R. n. 115 del 2002.



L'associazione interessata ha dedotto dinanzi al TAR Marche di non esercitare attività economica e di essere fiscalmente assoggettata al regime di cui all'art. 76 del d.P.R. n. 115 del 2002, in quanto i proventi derivanti dalla propria attività non concorrono alla formazione del reddito imponibile a fini fiscali. D'altra parte, in riferimento all'attività di trasporto sanitario - una tra le attività principali svolte dalla stessa associazione - la Corte di giustizia dell'Unione europea avrebbe escluso che la stessa debba essere assoggettata a procedure concorrenziali.

1.2.- Il giudice marchigiano richiama l'ordinanza n. 128 del 2016 di questa Corte, con la quale sono state decise nel senso della manifesta inammissibilità, per difetto di motivazione sulla rilevanza, analoghe questioni di legittimità costituzionale dell'art. 119 del d.P.R. n. 115 del 2002, sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione distaccata di Reggio Calabria: il giudice rimettente, infatti, non aveva allora verificato il rispetto dei limiti reddituali e la non manifesta infondatezza della «questione» (*recte*: pretesa).

Il TAR Marche premette che, nel caso al suo esame, sussiste il presupposto reddituale per l'ammissione al richiesto beneficio, giacché, alla luce del bilancio presentato dall'associazione ricorrente, risultano rispettati, «salve eventuali successive verifiche», i requisiti di cui all'art. 76 del d.P.R. n. 115 del 2002. Risulta soddisfatto anche il requisito della non manifesta infondatezza della pretesa fatta valere in giudizio, alla luce dei motivi di ricorso allegati all'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato.

Il giudice rimettente rileva, ancora, che l'associazione istante svolge - come da statuto - la propria attività senza fini di lucro e con divieto di distribuzione ai soci di qualsiasi utile, avanzo di gestione o riserva di capitale: tra le attività istituzionali sono previste, fra l'altro, la raccolta e distribuzione di sangue, l'organizzazione del soccorso mediante ambulanze, servizi di guardia medica e ambulatoriale, la promozione di iniziative di informazione e formazione sanitaria e di prevenzione.

1.3.- Dopo aver sottolineato come l'istituto del patrocinio a spese dello Stato costituisca «diretta attuazione» del diritto di azione e difesa in giudizio di cui all'art. 24 Cost., il rimettente rileva come, agli effetti dell'ammissione di un ente «al c.d. gratuito patrocinio», non sia sufficiente l'assenza dello scopo di lucro, ma è anche necessario che l'ente non profit non eserciti un'attività economica.

La distinzione tra i due concetti - puntualizza il giudice *a quo* - è pacifica: lo scopo di lucro «ricorre quando le modalità di gestione tendono alla realizzazione di ricavi eccedenti i costi; il metodo economico ricorre quando le ridette modalità di gestione tendono alla copertura dei costi con i ricavi». Un'attività che si svolge strutturalmente e necessariamente in perdita non può qualificarsi come attività economica, mentre svolge attività con metodo economico «il soggetto che eroga servizi di utilità sociale, anche se ispirato da un fine ideale ed anche se le condizioni di mercato non gli consentono poi di remunerare, in fatto, i fattori produttivi».

Sarebbe indubbio che l'AVIS di Montemarciano non persegue finalità di lucro, ma la stessa associazione non avrebbe dimostrato di non svolgere attività economica: da ciò, dovrebbe conseguire il rigetto della istanza oggetto di scrutinio da parte del giudice *a quo*. In particolare, non sarebbe provato che l'associazione ricorrente non intenda prestare i servizi erogati tendendo al pareggio del bilancio fra costi e ricavi, a nulla rilevando la natura dei servizi resi (in specie, di trasporto sanitario); ricavi - si sottolinea - «che ben possono essere conseguiti non necessariamente a titolo di corrispettivo delle prestazioni rese [...], bensì in ragione di tutte le entrate dell'associazione».

Ritiene dunque il TAR Marche che l'associazione di che trattasi non rientri tra i soggetti legittimati all'ammissione al patrocinio a spese dello Stato.

1.4.- Di qui, i dubbi di costituzionalità sull'art. 119 del d.P.R. n. 115 del 2002, «nella parte in cui non consente l'accesso al gratuito patrocinio ad un ente di volontariato - che svolga un'attività di sicuro rilievo sociale - solo in quanto soggetto esercente un'attività economica», per violazione degli artt. 2, 3 e 24 Cost., in base ad argomenti analoghi a quelli di cui alla richiamata ordinanza di rimessione del TAR Calabria.

Il giudice *a quo* osserva che le associazioni di volontariato, e gli enti non profit in generale, sono formazioni sociali ove si svolge la personalità dell'uomo e alle quali, in base all'art. 2 Cost., devono essere garantiti i medesimi diritti degli individui, sicché si realizzerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento, con violazione del principio d'eguaglianza, nel consentire l'accesso al beneficio del patrocinio a spese dello Stato ad una persona fisica che eserciti attività economica e non anche a un ente che eserciti la stessa attività, con ulteriore violazione del diritto di azione e di difesa di cui all'art. 24 Cost.

D'altra parte - si osserva ancora - la meritevolezza degli scopi perseguiti da simili associazioni è attestata dai vari interventi normativi di promozione e sostegno, tanto in campo fiscale quanto di contributi pubblici e di affidamento di servizi di pubblico interesse.



Per altro verso, un'organizzazione stabile non può che perseguire uno scopo di pareggio tra entrate e uscite proprio per consentirne la prosecuzione nell'attività; sicché il requisito, imposto dalla norma oggetto di censura, finirebbe per consentire l'applicazione del beneficio ad ipotesi del tutto residuali, quali associazioni caratterizzate da episodicità o che si finanzino solo attraverso il contributo di soci o mediante liberalità.

La violazione del principio di uguaglianza si apprezzerrebbe anche in ragione della non giustificata disparità di trattamento tra organismi di volontariato che esercitano attività economica e quelli che non la esercitano, dal momento che è lo stesso legislatore a ritenere che, qualora si tratti di attività commerciali e produttive marginali (art. 5, comma 1, lettera g, della legge 11 agosto 1991, n. 266, recante «Legge-quadro sul volontariato»), esse non incidono in alcun modo sulla disciplina giuridica degli organismi stessi.

La norma censurata sarebbe, di riflesso, anche irragionevole, nella parte in cui non consente, apparentemente, alcun sindacato sulla rilevanza o sulla marginalità dell'attività economica svolta, che di per sé costituisce preclusione all'ammissione al beneficio.

2.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili o, comunque sia, infondate.

2.1.- Le questioni sarebbero, innanzitutto, inammissibili in quanto il giudice *a quo*, mentre ha dedotto la non manifesta infondatezza della pretesa che si intende far valere e alla quale si riferisce la richiesta di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, ha respinto - con ordinanza depositata in cancelleria il 4 giugno 2016, dunque anteriormente all'adozione dell'ordinanza di remissione delle odierne questioni di legittimità costituzionale, recante la data del 6 aprile 2017 - la domanda cautelare avanzata dalla stessa associazione ricorrente per l'assenza sia del *fumus boni iuris* sia del *periculum in mora*.

Si deduce, poi, l'inammissibilità delle questioni in riferimento tanto all'art. 2 quanto all'art. 24 Cost., poiché non sarebbero state svolte considerazioni atte a spiegare le ragioni per le quali gli indicati parametri risulterebbero nella specie violati.

2.2.- Le questioni in riferimento all'art. 3 Cost. sarebbero, poi, infondate.

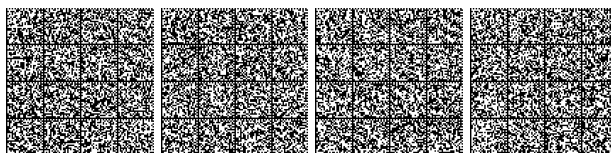
Il giudice rimettente avrebbe messo a confronto due situazioni eterogenee, quali, da un lato, la disciplina prevista per un soggetto immateriale e, dall'altro, quella prevista per le persone fisiche.

Differenza che giustificerebbe - ad avviso dell'interveniente - la scelta del legislatore di circoscrivere il beneficio alle sole associazioni o enti che non svolgano attività economica. Mentre, infatti, per le persone fisiche la relativa situazione di bisogno non può essere eliminata se non con un intervento di sostegno da parte dello Stato, per gli enti che svolgano attività economica all'eventuale situazione di difficoltà finanziaria devono provvedere i soggetti che hanno costituito o partecipano all'ente o all'associazione, ricorrendo ai propri mezzi finanziari.

Il tutto - si osserva ancora - in linea con quanto affermato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza 22 dicembre 2010, in causa C-279/09, *DEB Deutsche Energiehandels und Beratungsgesellschaft mbH*), secondo la quale la compatibilità di una normativa nazionale in materia di gratuito patrocinio con l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adottata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, dipende dalla valutazione, affidata al giudice nazionale, di una serie di circostanze che, quando si tratti di persone giuridiche, prendano in considerazione anche la forma e lo scopo - di lucro o non - di tale persona giuridica, «nonché la capacità finanziaria dei suoi soci o azionisti e la possibilità, per questi ultimi, di procurarsi le somme necessarie ad agire in giudizio».

La censura avanzata dal giudice *a quo*, di carattere generale, senza alcun riferimento alle circostanze concrete che renderebbero necessario il ricorso al beneficio al fine di rendere effettivo il diritto di cui all'art. 24 Cost., finirebbe, dunque, per incidere su una sfera riservata alla discrezionalità legislativa, non limitabile da un «intervento costituzionalmente vincolato» da parte della Corte costituzionale.

Sarebbe inammissibile, invece, la censura per violazione dell'art. 3 Cost. sotto il diverso profilo dell'impossibilità di sindacare la rilevanza o la marginalità dell'attività economica svolta dall'associazione, con conseguente equiparazione normativa di casi diversi. Il TAR Marche - a fronte dell'impugnazione di un provvedimento amministrativo concernente lo «scopo sociale» dell'associazione - non svolge argomenti volti ad attestare il carattere marginale dell'attività economica svolta dall'istante, sicché difetterebbe il presupposto di fatto da cui il giudice rimettente muove.



*Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per le Marche ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 119 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», «nella parte in cui non consente l'accesso al gratuito patrocinio ad un ente di volontariato - che svolge un'attività di sicuro rilievo sociale - solo in quanto soggetto esercente un'attività economica».

Secondo il giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe, innanzitutto, l'art. 2 Cost., perché alle formazioni sociali ove si svolge la personalità dell'uomo devono riconoscersi gli stessi diritti garantiti agli individui. L'art. 119 del d.P.R. n. 115 del 2002 si porrebbe, altresì, in contrasto con l'art. 3 Cost. sotto plurimi profili: perché determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento nel consentire l'accesso al patrocinio a spese dello Stato alla persona fisica che eserciti un'attività economica e non anche all'ente che eserciti la medesima attività, con ulteriore violazione dell'art. 24 Cost.; perché determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra organismi di volontariato che esercitano attività economica e organismi che non la esercitano; perché, infine, non consente, irragionevolmente, «alcun sindacato sulla rilevanza o sulla marginalità dell'attività economica prestata».

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sotto più profili.

2.1.- L'interveniente ha rilevato, innanzitutto, che il TAR Marche ha respinto, anteriormente alla rimessione delle odierne questioni di legittimità costituzionale, la domanda cautelare avanzata dall'associazione istante, perché ha ritenuto non sussistere, oltre al periculum in mora, neppure il fumus boni iuris: il che si porrebbe in insanabile contraddizione con l'affermazione circa la sussistenza, ai fini dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, del requisito della non manifesta infondatezza della pretesa che si intende far valere in giudizio.

L'eccezione non è fondata.

In ragione del principio di autonomia del giudizio costituzionale, non assume alcun rilievo, a prescindere da ogni considerazione sull'effettiva equiparazione tra i requisiti in discorso, la diversa valutazione compiuta dal TAR Marche in ordine alla sussistenza del fumus boni iuris e alla non manifesta infondatezza del ricorso amministrativo.

Il d.P.R. n. 115 del 2002, infatti, delinea per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato un apposito procedimento giurisdizionale (ordinanze n. 128 del 2016 e n. 144 del 1999), del tutto autonomo rispetto al procedimento volto a esaminare il merito della pretesa fatta valere dinanzi al giudice. Questi, difatti, decide con decreto sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato soltanto nel caso in cui la relativa istanza - rigettata o dichiarata inammissibile dal consiglio dell'ordine degli avvocati competente (art. 124 del d.P.R. n. 115 del 2002) o dalla speciale commissione istituita presso ogni TAR, a norma dell'art. 14 dell'Allegato 2 (Norme di attuazione) 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) - gli venga riproposta (art. 126, comma 3, del d.P.R. n. 115 del 2002).

Ne consegue che, ai fini della corretta instaurazione dell'odierno giudizio in via incidentale, ciò che è necessario e sufficiente è che il giudice *a quo* abbia plausibilmente motivato, oltre che sul generale limite di reddito e sull'assenza di fini di lucro dell'associazione (artt. 76 e 119 del d.P.R. n. 115 del 2002), sulla non manifesta infondatezza della pretesa che si intende far valere in giudizio, presupposto richiesto dall'art. 122 del citato d.P.R. per essere ammessi al patrocinio a spese dello Stato (ordinanza n. 128 del 2016): ciò che, nei limiti in cui può compiersi una tale delibazione nella sedes che ha originato le questioni di costituzionalità, il TAR rimettente ha fatto. Nessuna incidenza sulla verifica di plausibilità della motivazione sulla rilevanza, invece, può avere quanto il giudice *a quo* ha affermato e argomentato nell'incidente cautelare innestatosi nel giudizio di merito, in quanto trattasi di procedimento altro e diverso rispetto a quello volto a decidere sull'istanza di ammissione al patrocinio per i non abbienti. Il tutto non senza sottolineare come, proprio alla luce del diverso ambito in cui esse vengono condotte, le delibazioni inerenti i due distinti procedimenti incidentali (quello cautelare, da un lato, e quello relativo alla richiesta di ammissione al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, dall'altro) non comportassero un'identità di apprezzamento "prognostico" circa la non manifesta infondatezza della domanda oggetto del giudizio principale né una motivazione per così dire "incrociata", che nell'una sede evocasse le decisioni assunte nell'altra.

2.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito, poi, l'inammissibilità delle questioni sollevate in riferimento agli artt. 2 e 24 Cost., perché il giudice *a quo* non avrebbe svolto considerazioni atte a spiegare le ragioni per le quali gli indicati parametri risulterebbero nella specie violati.

L'eccezione prospettata in riferimento all'art. 2 Cost. è fondata.





La motivazione sul punto del TAR rimettente è meramente descrittiva del parametro costituzionale evocato, per poi lamentare una disparità di trattamento rispetto alle persone fisiche che, pur esercitando attività economica, possono accedere al beneficio del patrocinio a spese dello Stato: profilo, questo, apprezzabile, eventualmente, per la violazione del principio d'eguaglianza.

Non è fondata, invece, l'analogia eccezione avanzata in riferimento all'art. 24 Cost. Per quanto le argomentazioni del giudice *a quo* ruotino senza dubbio principalmente attorno all'art. 3 Cost., v'è un intimo raccordo, nella prospettiva del rimettente, tra le censure evocative del principio di eguaglianza e il thema del diritto di azione e di difesa, che l'istituto del patrocinio a spese dello Stato intende attuare e garantire.

2.3.- L'interveniente ha prospettato, infine, l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 3 Cost., sotto il profilo, evocato dal rimettente, dell'impossibilità di sindacare la rilevanza o la marginalità dell'attività economica svolta dall'associazione. Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che, per come ricostruita dal TAR Marche l'attività economica svolta dalla Pubblica Assistenza Avis Onlus di Montemarciano, il ricorso presentato in sede amministrativa «riguarda lo scopo sociale» dell'associazione, sicché, in difetto di motivazione da parte del giudice *a quo*, non si potrebbe ritenere «affidente ad un'attività marginale della stessa».

L'eccezione non è fondata, perché errata è l'affermazione da cui muove l'Avvocatura generale dello Stato.

Il TAR Marche, infatti, riferisce che l'associazione istante svolge per statuto molteplici attività, tra le quali «la promozione della raccolta di sangue, l'organizzazione del soccorso mediante ambulanze, servizi di guardia medica e ambulatoriale, la promozione di iniziative di informazione e formazione sanitaria e di prevenzione». Tali attività, tuttavia, non sono affatto le sole esercitate dall'associazione, di modo che, contrariamente a quanto affermato dall'Avvocatura generale dello Stato, non può dirsi che esauriscano lo «scopo sociale» dell'associazione e, di conseguenza, non si può escludere che esse possano essere considerate marginali: se, poi, lo siano o non è quanto il giudice *a quo* vorrebbe poter valutare a valle della eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale *in parte qua*.

3.- Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost. non sono fondate.

3.1.- Questa Corte ha in più occasioni sottolineato come la disciplina legislativa del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti «risulta assoggettata, sin dal suo esordio, ad un regime differenziato a seconda del tipo di controversie cui il beneficio sia applicabile», in virtù dell'intrinseca diversità dei modelli del processo civile, penale e amministrativo (sentenza n. 237 del 2015). E ciò anche in ragione della considerazione, da ultimo ribadita, che, «[i]n tema di patrocinio a spese dello Stato, è cruciale l'individuazione di un punto di equilibrio tra garanzia del diritto di difesa per i non abbienti e necessità di contenimento della spesa pubblica in materia di giustizia» (sentenza n. 16 del 2018).

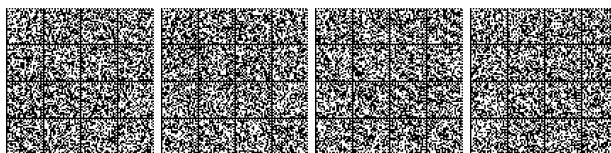
Si è rilevato, in particolare, come l'ontologica diversità del processo penale rispetto alle controversie civili, amministrative, contabili, assieme alle particolari esigenze di difesa di chi subisce l'azione penale, per un verso, hanno determinato l'opportunità che, nel processo penale, sia approntato un sistema di garanzie che assicuri al meglio l'effettività del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost. e, per un altro, escludono che sia costituzionalmente necessario che il legislatore definisca un modello unitario per i diversi giudizi, dove vengono in gioco beni diversi dall'inviolabile libertà personale (sentenze n. 237 del 2015 e n. 287 del 2008).

3.2.- L'area attinta dal dubbio di costituzionalità ammette, dunque, un ampio spazio di riempimento da parte della discrezionalità del legislatore, il quale - e non potrebbe essere diversamente - non può non parametrare le diverse opzioni sulla falsariga delle risorse finanziarie limitate, anche per l'esigenza di contenere le spese giudiziali (sentenza n. 178 del 2017).

Tale discrezionalità è stata esercitata, con la previsione censurata, entro i confini costituzionalmente imposti.

Non può reputarsi manifestamente irragionevole, infatti, la scelta legislativa in base alla quale, in controversie civili, amministrative, contabili o tributarie, è esclusa l'ammissione al beneficio del patrocinio a spese dello Stato di enti o associazioni, i quali, se pure non perseguono fini di lucro, esercitano una attività economica che - proprio perché tale, e a prescindere dalla destinazione degli eventuali utili e dalla consistenza di cespiti patrimoniali - consente accantonamenti in vista, fra l'altro, proprio di eventuali contenziosi giudiziali. Una situazione, questa, assai diversa da quella che caratterizza il regime che disciplina il beneficio in favore delle persone fisiche, per le quali l'attività economica si traduce in un reddito che, sotto soglie che spetta al legislatore determinare (sentenza n. 219 del 2017), giustifica l'intervento dello Stato a tutela e garanzia dell'effettivo esercizio del diritto di azione e di difesa.

Né vale di per sé l'argomento addotto dal TAR Marche, secondo il quale agli enti e alle associazioni non profit sia già riconosciuta, in vari settori dell'ordinamento, un'ampia gamma di benefici a sostegno della funzione sociale che svolgono.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 119, ultima parte, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)», sollevata, in riferimento all'art. 2 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per le Marche con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 119, ultima parte, del d.P.R. n. 115 del 2002, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., dal TAR Marche con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 gennaio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Franco MODUGNO, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 marzo 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_190035

N. 36

*Sentenza 23 gennaio - 6 marzo 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Elezioni – Cariche elettive presso gli enti locali – Sospensione di diritto dalla carica per coloro che abbiano riportato una condanna non definitiva per taluni delitti.**

- Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), art. 11, comma 1, lettera a)

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge



6 novembre 2012, n. 190), promosso dal Tribunale ordinario di Lecce, nel procedimento vertente tra F. F. e altra e il Ministero dell'interno e altri, con ordinanza del 31 marzo 2017, iscritta al n. 163 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visti l'atto di costituzione di F. F., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 22 gennaio 2019 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato Carlo Malinconico per F. F. e gli avvocati dello Stato Gabriella Palmieri e Agnese Soldani per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale ordinario di Lecce ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 2, 3, 48 e 51, primo comma, della Costituzione.

La questione è sorta nel corso di un giudizio promosso da F. F. ed avente ad oggetto il decreto del 2 agosto 2016 con cui il Prefetto di Lecce ha accertato la sussistenza in capo al ricorrente di una causa di sospensione di diritto dalla carica di consigliere del Comune di Gallipoli, ai sensi dell'art. 11, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 235 del 2012, secondo il quale «[s]ono sospesi di diritto dalle cariche indicate al comma 1 dell'articolo 10 [...] coloro che hanno riportato una condanna non definitiva per uno dei delitti indicati all'articolo 10, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*)».

Il rimettente riferisce che la sospensione si fonda sulla sentenza di condanna non definitiva pronunciata dal Tribunale ordinario di Lecce ai danni di F. F. il 21 gennaio 2016, prima della sua candidatura alla carica di sindaco di Gallipoli e della sua elezione alla carica di consigliere comunale (avvenute rispettivamente nel maggio e nel giugno del 2016), per i delitti (commessi nel 2008) di cui agli artt. 319, 323 e 326 del codice penale, compresi tra quelli indicati all'art. 10, comma 1, lettera *c*), del d.lgs. n. 235 del 2012.

La norma è censurata nella parte in cui non prevede che la sospensione dalla carica consegua solo alle sentenze non definitive di condanna pronunciate «dopo l'elezione o la nomina», come è previsto invece alla lettera *b*) del medesimo art. 11, comma 1, che assoggetta alla stessa misura «coloro che, con sentenza di primo grado, confermata in appello per la stessa imputazione, hanno riportato, dopo l'elezione o la nomina, una condanna ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per un delitto non colposo».

Il rimettente non ritiene possibile l'interpretazione conforme a Costituzione (secondo la quale la norma si applicherebbe solo in caso di condanne successive all'elezione), perché la diversa interpretazione, secondo cui la sospensione si applica anche in caso di condanna precedente l'elezione, sarebbe consolidata e formerebbe «diritto vivente» (sono citate la sentenza della Corte di cassazione, sezione prima civile, 30 luglio 2012, n. 13653, e le sentenze della Corte costituzionale n. 276 del 2016 - che esprimerebbe tale orientamento «indirettamente» - e n. 141 del 1996).

1.1.- Quanto alla rilevanza, il rimettente afferma che l'applicazione dell'art. 11, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 235 del 2012 è necessaria per definire il giudizio principale, il cui esito in senso favorevole o sfavorevole al ricorrente dipenderebbe, pertanto, dalla risoluzione della questione sollevata.

1.2.- Il giudice *a quo* ricostruisce poi l'evoluzione normativa della materia, dalla quale emergerebbe che anche l'art. 59 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) collegava la sospensione solo alle condanne non definitive successive all'elezione.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente svolge diversi argomenti.

In primo luogo, sostiene che l'«intrinseca finalità» della sospensione, quale risulta anche dalla sua applicazione originaria, sarebbe quella di «disciplinare [...] le situazioni che sopravvengono dopo l'elezione o la nomina», mentre il diritto vivente determinerebbe una «discrasia del quadro normativo», dovuta al «fatto che la medesima situazione (sentenza non definitiva di condanna prima dell'elezione), del tutto priva di influenza all'inizio e nel corso del processo elettorale fino all'elezione, assuma poi rilevanza tale da incidere direttamente sui risultati di quest'ultima, pur svolgasi in condizioni di piena regolarità e, soprattutto, senza che nel frattempo sia intervenuto alcun mutamento delle circostanze». Disattendendo l'«implicito presupposto» della sospensione (cioè, che il requisito soggettivo venga meno dopo l'elezione), la norma censurata non avrebbe operato un ragionevole bilanciamento degli interessi costituzionali in gioco, in quanto è nel caso di condanna successiva all'elezione che si porrebbe «concretamente e, comunque, in



maggiore e più rilevante misura, il problema della “credibilità” dell’amministrazione, che “incrinerebbe il rapporto di fiducia dei cittadini verso l’istituzione”, se si consentisse la permanenza nella carica del soggetto attinto da una sentenza di condanna, pur non definitiva, successiva alla sua elezione». In questo caso, la sospensione sarebbe «misura proporzionata e ragionevole al fine di impedire, non l’accesso all’esercizio della carica, bensì la permanenza nell’esercizio della stessa». In questo senso, dunque, le due situazioni (condanna precedente o successiva all’elezione) sarebbero diverse nella prospettiva della volontà del cittadino elettore.

In secondo luogo, sarebbe irragionevole il diverso trattamento riservato alla fattispecie in esame rispetto a quella disciplinata alla lettera *b*) dello stesso art. 11, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012. Ad avviso del rimettente, la minore gravità dei reati considerati alla lettera *b*) giustifica la scelta legislativa di pretendere, in questa ipotesi, un maggiore grado di stabilità della condanna non definitiva (che dev’essere stata confermata in appello) ai fini della sospensione, ma non vi sarebbe alcuna «correlazione automatica, e tantomeno logica, tra grado e momento della pronuncia», per cui sarebbe «irragionevole che il legislatore abbia inteso prevedere anche un differente ambito applicativo a livello temporale, tra le ipotesi di cui alla lett. *a*) e quelle di cui alla lett. *b*)».

In terzo luogo, secondo il rimettente, «l’applicabilità della misura della sospensione a sentenze non definitive di condanna intervenute prima dell’elezione» falserebbe «la libera concorrenza elettorale dal lato passivo» e finirebbe «col pregiudicare la libera scelta del cittadino elettore dal lato attivo». In sostanza, la norma censurata inciderebbe «pesantemente sui meccanismi di partecipazione al voto», ledendo il diritto di elettorato attivo e quello di elettorato passivo (artt. 48 e 51 Cost.), con conseguente violazione degli artt. 1, 2 e 3 Cost.

1.4.- Infine, il rimettente rileva che, «per mitigare l’irragionevolezza» della disposizione censurata, potrebbe essere sufficiente «delimitarne l’applicazione al solo periodo precedente l’elezione, quello cioè [...] compreso tra la candidatura e l’elezione», rimanendo l’illegittimità circoscritta, in tale ipotesi, alla parte in cui la norma non prevede l’inciso «dopo la candidatura».

2.- Con atto depositato in cancelleria il 3 novembre 2017 si è costituito in giudizio F. F., ricorrente nel processo principale, chiedendo l’accoglimento delle questioni sollevate dal giudice *a quo*.

2.1.- Con una memoria depositata in cancelleria il 12 dicembre 2017, F. F., da un lato, ha svolto argomenti adesivi in riferimento ai parametri evocati nell’ordinanza di remissione, dall’altro ha avanzato ulteriori censure di illegittimità della norma censurata.

Sotto il primo profilo, F. F. osserva, tra l’altro, che, mentre con la sentenza n. 141 del 1996 la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale la previsione della incandidabilità in caso di condanna non ancora passata in giudicato, la norma censurata avrebbe introdotto «una sorta di incandidabilità di fatto», sia perché al corpo elettorale e agli altri candidati è noto che il candidato condannato sarà sospeso (se eletto), sia perché la sospensione ha una durata significativa.

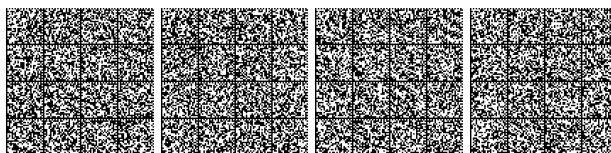
Sotto il secondo profilo, la norma censurata violerebbe anche gli artt. 27, 97 e 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in relazione all’art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, in quanto imporrebbe un automatismo sanzionatorio senza consentire alcuna valutazione delle circostanze del caso concreto.

Infine, la norma censurata violerebbe sotto un diverso profilo l’art. 3 Cost. per l’ingiustificata disparità di trattamento esistente tra i parlamentari, per i quali «gli effetti sanzionatori non possono che conseguire ad una sentenza definitiva», ex art. 1, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 235 del 2012, e i titolari di cariche elettive regionali e locali, per i quali soltanto è prevista la sospensione a seguito di condanna non definitiva.

3.- Con atto depositato in cancelleria il 12 dicembre 2017 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

L’inammissibilità deriverebbe, in primo luogo, dalla mancanza di «rime obbligate» dell’«intervento additivo» richiesto, che dovrebbe essere riservato alla scelta discrezionale del legislatore.

Inoltre, gli argomenti adottati dal giudice *a quo* non si differenzierebbero da quelli già valutati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 236 del 2015 per affermare l’infondatezza di un’analoga questione, sollevata in riferimento agli artt. 2 e 51, primo comma, Cost., con particolare riguardo alla natura cautelare della sospensione e alla non irragionevolezza del bilanciamento di interessi effettuato dal legislatore.



Di conseguenza, per alcuni reati ostativi (al mantenimento della carica) come la corruzione e l'abuso d'ufficio, rilevanti nel caso concreto, l'adozione della misura sospensiva sarebbe giustificata in ragione dello stretto nesso delle condotte illecite con la funzione svolta, a prescindere dal momento in cui interviene la condanna. Per altri reati, non strettamente collegati «agli oneri pubblici derivanti dalla carica», il legislatore avrebbe invece ragionevolmente richiesto un maggiore grado di plausibilità dell'accertamento penale - cioè, una condanna confermata in appello, ex art. 11, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 235 del 2012 - e non imposto la sospensione se la condanna interviene prima dell'elezione.

Il sistema appare razionale, in quanto una condanna pregressa per un reato «avulso» dalla carica non sarebbe ritenuta condizione sufficiente per limitare il diritto inviolabile di elettorato passivo, mentre la condanna sopravvenuta in corso di mandato potrebbe rilevare ai fini della sospensione per il possibile danno da essa inferto «all'immagine dell'amministratore».

Tali considerazioni non sarebbero scalfite dagli ulteriori dubbi manifestati dal rimettente su aspetti sovrapponibili a quelli già vagliati dalla Corte «sul piano delle esigenze che la normativa in esame tende a corrispondere». La condanna non definitiva per delitti contro la pubblica amministrazione farebbe sorgere l'esigenza cautelare di sospendere il condannato, «per evitare un "inquinamento" dell'amministrazione» e per garantire la «"credibilità" dell'amministrazione presso il pubblico».

Pertanto, essendo già state respinte dalla Corte questioni analoghe a quella in esame, se ne dovrebbe pronunciare l'inammissibilità, nonostante il tentativo del rimettente di qualificarla diversamente, o comunque la manifesta infondatezza nel merito.

4.- Il 27 dicembre 2018 il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria integrativa. In essa si cita la sentenza della Corte di cassazione n. 13653 del 2012 (già richiamata dal giudice *a quo*) e si nega che la sospensione dalla carica, qualora prevista in caso di condanna precedente l'elezione, produca gli stessi effetti dell'incandidabilità, in quanto la prima non impedisce di partecipare all'elezione e ha durata limitata nel tempo.

L'interveniente nega poi che sia irragionevole la diversa disciplina dettata dalle lettere *a*) e *b*) dell'art. 11, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012. Nell'esercizio legittimo della propria discrezionalità, il legislatore avrebbe rimesso agli elettori, nei casi di reati meno gravi, «la valutazione prognostica in ordine alla capacità o meno della condotta penalmente sanzionata di incidere sul mandato elettivo», mentre, per le condanne più gravi, «la valutazione prognostica circa il rischio di inquinamento» sarebbe stata fatta, a monte, dal legislatore. La diversa gravità dei reati giustificerebbe «un diverso livello di "barriere di protezione" per gli organi elettivi».

In relazione alla violazione dell'art. 48 Cost., l'Avvocatura eccepisce l'inammissibilità della relativa questione perché il giudice *a quo* avrebbe erroneamente invocato l'art. 48, quarto comma, Cost. invece dell'art. 48, secondo comma, Cost. Nel merito, la questione sarebbe comunque infondata perché, in caso di condanne per gravi reati, sarebbe ragionevole la scelta di applicare la misura cautelare della sospensione per preservare le istituzioni, a prescindere dal momento di conclusione del processo penale: ciò anche al fine di evitare che, a parità di condanna, sia il «mero fatto della tempistica» del processo penale a fare la differenza ai fini della prosecuzione del mandato. La scelta del legislatore non sarebbe obbligata ma neanche illegittima, perché risponderebbe a un'esigenza ragionevole.

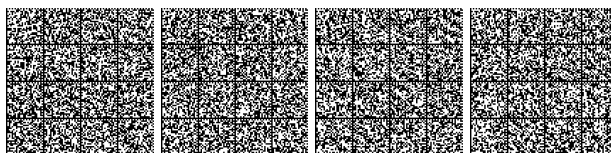
Quanto alla violazione del diritto di elettorato passivo (art. 51 Cost.), l'Avvocatura osserva che la norma censurata realizza un corretto equilibrio degli interessi in gioco, dato il carattere interinale della sospensione, coerente con il suo carattere cautelare e non sanzionatorio.

4.1.- Il 31 dicembre 2018 anche la parte costituita ha depositato una memoria integrativa. In essa osserva che l'art. 11, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 235 del 2012 non disciplinerebbe il caso della condanna precedente l'elezione, per cui l'applicazione della sospensione in tale ipotesi sarebbe frutto di un'interpretazione estensiva della disposizione censurata, che sarebbe preclusa nella materia dell'ineleggibilità, restando invece possibile la sua interpretazione conforme a Costituzione.

La parte aggiunge, poi, che nel caso della condanna precedente l'elezione mancherebbero le esigenze cautelari, dato che la condanna sarebbe conosciuta dal corpo elettorale; infatti, nel caso di cui all'art. 11, comma 1, lettera *b*), la sospensione è prevista solo per la condanna successiva. Secondo la parte, non sarebbe giustificato il diverso trattamento previsto dalla lettera *a*).

Ancora, la parte osserva che la norma censurata sarebbe incostituzionale in quanto imporrebbe una sospensione automatica, senza consentire alcuna valutazione delle circostanze del caso concreto.

L'art. 11, comma 1, lettera *a*), sarebbe poi incostituzionale perché il legislatore, per aggirare la Costituzione, avrebbe «mascherato» l'incandidabilità sotto forma di sospensione, incorrendo in «eccesso di potere legislativo».



*Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale ordinario di Lecce dubita della legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 2, 3, 48 e 51, primo comma, della Costituzione.

La norma è censurata nella parte in cui non prevede che la sospensione dalla carica consegua solo alle sentenze non definitive di condanna pronunciate «dopo l'elezione o la nomina» («o, al più, “dopo la candidatura”»), come è previsto invece alla lettera *b*) del medesimo art. 11, comma 1, che assoggetta alla stessa misura «coloro che, con sentenza di primo grado, confermata in appello per la stessa imputazione, hanno riportato, dopo l'elezione o la nomina, una condanna ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per un delitto non colposo».

Secondo il rimettente, la norma censurata violerebbe gli artt. 1, secondo comma, 2, 3, 48 e 51, primo comma, Cost., in quanto: *a*) l'«intrinseca finalità» della sospensione sarebbe di «disciplinare [...] le situazioni che sopravvengono dopo l'elezione o la nomina», cosicché la norma censurata non avrebbe operato un ragionevole bilanciamento degli interessi costituzionali in gioco, poiché è nel caso di condanna successiva all'elezione che si porrebbe «concretamente e, comunque, in maggiore e più rilevante misura, il problema della “credibilità” dell'amministrazione»; *b*) sarebbe irragionevole la diversità di trattamento tra la fattispecie in esame e quella disciplinata dalla lettera *b*) dello stesso art. 11, comma 1, del d.lgs. n. 235 del 2012; *c*) «l'applicabilità della misura della sospensione a sentenze non definitive di condanna intervenute prima dell'elezione» falserebbe «la libera concorrenza elettorale dal lato passivo» e finirebbe «col pregiudicare la libera scelta del cittadino elettore dal lato attivo».

2.- In via preliminare, occorre soffermarsi sulle eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato.

L'Avvocatura generale eccepisce, in primo luogo, l'inammissibilità della questione in quanto il giudice «sollecita un intervento additivo che però non si configura a “rime obbligate”». L'eccezione non è fondata perché la norma da aggiungere per rimediare al vizio di costituzionalità, qualora si condividessero gli argomenti del giudice *a quo*, sarebbe una sola, cioè la limitazione della sospensione dalla carica ai casi di condanna non definitiva intervenuta dopo l'elezione o la nomina. Questa stessa limitazione dell'ambito temporale di applicazione della regola, del resto, è già contenuta nell'art. 11, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 235 del 2012, sicché, in caso di accoglimento, questa Corte non la introdurrebbe *ex novo*.

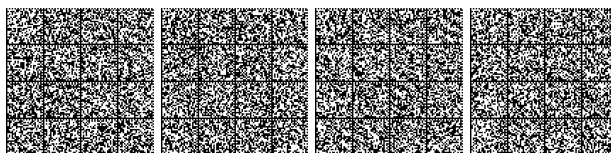
L'Avvocatura eccepisce poi l'inammissibilità della questione sollevata in relazione all'art. 48 Cost. perché il giudice *a quo* avrebbe erroneamente invocato il quarto comma di tale articolo invece del secondo. Nemmeno tale eccezione è fondata. Il rimettente invoca in più punti (compreso il dispositivo) l'art. 48 Cost. nella sua interezza e illustra la lesione del diritto di voto in modo tale da rendere chiaro che le norme evocate come parametro sono quelle contenute nel primo e nel secondo comma dello stesso art. 48. Il riferimento operato all'art. 48, quarto comma, Cost. deve dunque considerarsi un mero spunto argomentativo.

2.1.- Sempre in via preliminare, occorre rilevare che sono inammissibili le ulteriori questioni di costituzionalità, diverse da quelle sollevate dal Tribunale ordinario di Lecce, prospettate dalla parte costituita nelle sue difese, non essendo consentito alle parti di estendere il *thema decidendum* fissato nell'ordinanza di rimessione (*ex multis*, sentenze n. 248, n. 239, n. 200, n. 194, n. 161, n. 33, n. 14, n. 12 e n. 4 del 2018; ordinanza n. 96 del 2018).

3.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Lecce non è fondata.

Il giudice *a quo* presenta la norma censurata come un'anomalia, che “tradisce” la vocazione della sospensione (di intervenire a seguito di eventi che si verificano in corso di mandato), quale emergerebbe anche dalle passate applicazioni dell'istituto. La ricostruzione dell'effettiva evoluzione della disciplina della misura della sospensione dalla carica di consigliere comunale non conforta, tuttavia, la tesi del rimettente.

La scelta legislativa della sospensione automatica degli amministratori degli enti locali dalla loro carica in conseguenza di vicende penali si è espressa, per la prima volta, nell'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale). La norma si caratterizzava per il fatto di prevedere la sospensione prima della condanna (in caso di sottoposizione a procedimento penale per il delitto previsto dall'art. 416-*bis* del codice penale). In essa, inoltre, non era prevista la conseguenza dell'incandidabilità per il caso in cui la condizione si fosse verificata prima dell'elezione.



La misura dell'incandidabilità è stata poi introdotta con la legge 18 gennaio 1992, n. 16 (Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali), che, modificando l'art. 15, comma 1, della legge n. 55 del 1990, la prevedeva come conseguenza, di regola (essendo stabilito che, in determinati casi, essa conseguisse già al semplice rinvio a giudizio ovvero solo alla condanna confermata in appello), della condanna non definitiva per determinati delitti a carico degli aspiranti amministratori di regioni ed enti locali, nonché degli aspiranti titolari di incarichi conferiti dai medesimi amministratori. Il comma 4-*bis* dello stesso art. 15 disponeva a sua volta che, se i casi di cui al comma 1 si fossero verificati dopo l'elezione o la nomina, ciò avrebbe comportato l'«immediata sospensione» dalla carica. In base al comma 4-*quinqües* del medesimo articolo, il passaggio in giudicato della sentenza di condanna avrebbe poi comportato la decadenza «di diritto» dalla carica. All'epoca c'era dunque una perfetta corrispondenza tra le cause di incandidabilità e le cause di sospensione, e il discrimine tra l'una e l'altra conseguenza era costituito dal momento in cui si fosse verificato il fatto ostativo.

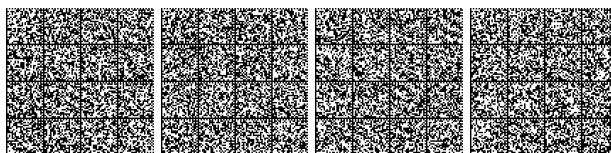
Dopo che la legge 12 gennaio 1994, n. 30 (Disposizioni modificative della legge 19 marzo 1990, n. 55, in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali, e della legge 17 febbraio 1968, n. 108, in materia di elezioni dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario) aveva apportato modifiche minori all'art. 15 della legge n. 55 del 1990, la disciplina introdotta nel 1992 è stata sottoposta al giudizio di questa Corte, che ha censurato la previsione della incandidabilità in conseguenza di provvedimenti precedenti la condanna definitiva, per gli evidenti caratteri di «incongruenza e [...] sproporzione di una misura irreversibile come la non candidabilità, in forza di quei presupposti ai quali la legge attribuisce fisiologicamente - ove sopravvenuti - l'effetto meramente sospensivo» (sentenza n. 141 del 1996). Nella pronuncia è tuttavia chiarito che le vicende penali precedenti l'elezione non restano irrilevanti, dovendo esse, al pari di quelle successive all'elezione, far scattare la sospensione; in particolare, era precisato che «[l]a declaratoria di illegittimità costituzionale non tocca la disposizione dell'art. 15, comma 4-*bis*, che sancisce la sospensione di diritto degli eletti per i quali sopraggiunga una delle situazioni di cui al medesimo art. 15, comma 1. Disposizione, questa, che - letta nel sistema - dovrà considerarsi applicabile anche al caso in cui tali situazioni sussistano già al momento dell'elezione, sì che una contraria interpretazione risulterebbe gravemente irragionevole e fonte di ingiustificata disparità di trattamento» (sentenza n. 141 del 1996).

L'adeguamento legislativo richiesto in conseguenza della citata pronuncia veniva poi operato con la legge 13 dicembre 1999, n. 475 (Modifiche all'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, e successive modificazioni), che interveniva sull'art. 15, comma 1, della legge n. 55 del 1990, sostituendo la condanna definitiva a quella non definitiva come causa di incandidabilità e modificando la disposizione sulla sospensione (art. 15, comma 4-*bis*), la quale non poteva più rinviare a quella sulla incandidabilità (ormai collegata alla sola condanna definitiva). L'art. 15, comma 4-*bis*, come modificato nel 1999, era formulato in modo non diverso dalle disposizioni ora vigenti, in quanto prevedeva, fra l'altro, che la sospensione scattasse in caso di condanna non definitiva (senza precisazioni temporali) per i delitti di associazione mafiosa, in materia di stupefacenti o armi e per alcuni delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, mentre, in caso di condanna «ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per un delitto non colposo», richiedeva che la condanna intervenisse «dopo l'elezione o la nomina» e che fosse confermata in appello.

La disciplina della sospensione degli amministratori degli enti locali è poi confluita nell'art. 59 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), senza modifiche sostanziali (per quello che qui rileva).

Su questo sistema sono intervenuti dapprima la legge delega 6 novembre 2012, n. 190, recante «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione» (si veda, in particolare, l'art. 1, commi 63-65), che innova tuttavia solo in materia di incandidabilità, non in materia di sospensione, e quindi il d.lgs. n. 235 del 2012, di attuazione della delega, il quale mantiene il regime previgente della sospensione.

In base a tale regime, sono sospesi automaticamente dalla carica gli eletti che, a prescindere dal momento della condanna, sono stati condannati in via non definitiva per i reati più gravi o connessi alla funzione di pubblico amministratore; mentre coloro che sono stati condannati per reati meno gravi sono sospesi dalla carica solo alla duplice condizione che la condanna sia intervenuta «dopo l'elezione o la nomina» e sia stata confermata in appello. Per quanto riguarda la prima delle due menzionate ipotesi, si ricorda, per completezza di esposizione, che la previsione contenuta all'art. 8, comma 1, lettera *a*), del citato d.lgs. n. 235 del 2012 (formulato negli stessi termini dell'art. 11, comma 1, lettera *a*, oggetto del presente giudizio), la quale, con riferimento alle cariche politiche regionali, assoggetta alla sospensione anche coloro che risultano essere stati condannati prima dell'elezione o della nomina, è stata contestata in questa sua parte per eccesso di delega, ma questa Corte ha ritenuto che essa non violi il criterio direttivo contenuto nella legge delega, cioè l'art. 1, comma 64, lettera *m*), della legge n. 190 del 2012 (sentenza n. 276 del 2016).



Dal descritto quadro normativo risulta che le condanne penali non definitive intervenute prima dell'elezione possono essere considerate in modi diversi dal legislatore, ossia restare irrilevanti (come prevede il *tertium comparationis* invocato dal rimettente, cioè l'art. 11, comma 1, lettera b, del d.lgs. n. 235 del 2012 con riferimento alle condanne «ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per un delitto non colposo»), oppure essere trattate alla stregua delle condanne successive all'elezione (come prevede la norma censurata). Mentre non possono essere considerate causa di incandidabilità, secondo quanto prevedeva la legge n. 16 del 1992, poi dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 141 del 1996.

Se ne deve concludere che l'assunto del giudice *a quo* - il quale auspica la soluzione dell'irrelevanza anche per le condanne per reati più gravi o comunque connessi alla funzione, pretendendo di desumere dalle passate applicazioni dell'istituto una vocazione della sospensione a intervenire solo a seguito di eventi che si verificano in corso di mandato - non è corretto, giacché la scelta legislativa di applicare la sospensione anche per condanne che hanno preceduto l'elezione risulta risalente e mantenuta nel tempo fino alla normativa del 2012 qui in esame.

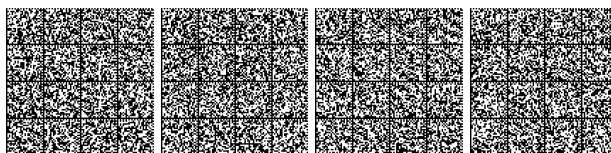
4.- Tale scelta costituisce ragionevole esercizio della discrezionalità legislativa e non viola le norme costituzionali invocate dal giudice *a quo*.

Lo scopo della disciplina era, in origine, «di costituire una sorta di difesa avanzata dello Stato contro il crescente aggravarsi del fenomeno della criminalità organizzata e dell'infiltrazione dei suoi esponenti negli enti locali» e la sua finalità era «la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche» (sentenza n. 407 del 1992). Successivamente, le permanenti esigenze di contrasto della diffusa illegalità nella pubblica amministrazione hanno indotto il legislatore ad allargare l'ambito soggettivo e oggettivo della disciplina, a tutela degli interessi costituzionali protetti dagli artt. 54, secondo comma, e 97, secondo comma, Cost.

Questa Corte ha già messo in evidenza che gli istituti della sospensione e della decadenza svolgono una funzione di tutela oggettiva del buon andamento e della legalità dell'amministrazione, costituendo «strumenti di prevenzione dell'illegalità nella pubblica amministrazione» (sentenza n. 276 del 2016). In particolare ha osservato che «la permanenza in carica di chi sia stato condannato anche in via non definitiva per determinati reati che offendono la pubblica amministrazione può comunque incidere sugli interessi costituzionali protetti dall'art. 97, secondo comma, Cost., che affida al legislatore il compito di organizzare i pubblici uffici in modo che siano garantiti il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, e dall'art. 54, secondo comma, Cost., che impone ai cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche «il dovere di adempierle con disciplina ed onore»», e che «[b]en può quindi il legislatore, nel disciplinare i requisiti per l'accesso e il mantenimento delle cariche che comportano l'esercizio di quelle funzioni, ricercare un bilanciamento tra gli interessi in gioco, ossia tra il diritto di elettorato passivo, da un lato, e il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, dall'altro» (sentenza n. 236 del 2015).

4.1.- Le stesse considerazioni devono essere riferite alla misura della sospensione da applicare nei casi oggetto della disposizione censurata: anche in questi casi, infatti, la sospensione costituisce una misura cautelare diretta a evitare che coloro che sono stati condannati anche in via non definitiva per determinati reati gravi o comunque offensivi della pubblica amministrazione rivestano cariche amministrative, mettendo così in pericolo il buon andamento dell'amministrazione stessa e la sua onorabilità, e anche in questi casi il bilanciamento operato dal legislatore fra il menzionato interesse pubblico e gli altri interessi, pubblici e privati, in gioco, non appare irragionevole.

Con specifico riferimento all'ipotesi qui in esame, alle ragioni già emergenti dalla citata giurisprudenza di questa Corte si devono aggiungere, per un verso, la considerazione che non a qualsiasi condanna precedente l'elezione è collegata la conseguenza dell'automatica sospensione ma solo a quelle per reati di particolare gravità e per reati contro la pubblica amministrazione, quindi direttamente connessi alla funzione che il sospeso sarebbe chiamato ad assumere, e, per altro verso, la constatazione che la sospensione ha la durata limitata di 18 mesi (art. 11, comma 4, del d.lgs. n. 235 del 2012), decorsi i quali senza che la sentenza di condanna sia stata confermata in appello (nel quale caso decorre un ulteriore periodo di sospensione di dodici mesi: art. 11, comma 4, del d.lgs. n. 235 del 2012) o sia divenuta definitiva (con conseguente decadenza dell'eletto: art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 235 del 2012), l'eletto entrerà comunque in carica. È dunque evidente che, nell'ipotesi di specie, il legislatore ha ulteriormente bilanciato le descritte esigenze di tutela della pubblica amministrazione, da un lato, e dell'eletto condannato, dall'altro, temperando in maniera non irragionevole gli effetti automatici della sentenza di condanna non definitiva in ragione del trascorrere del tempo e della progressiva stabilizzazione della stessa pronuncia.





Non può condurre a conclusioni diverse l'argomento secondo cui l'intervenuta elezione, a dispetto della precedente condanna, esprimerebbe una consapevole scelta degli elettori, idonea a superare anche l'eventuale carattere ostativo della precedente sentenza non definitiva. Se infatti la *ratio* della sospensione è prevalentemente quella della tutela oggettiva del buon andamento e della legalità nella pubblica amministrazione, e solo in misura limitata quella della protezione del rapporto di fiducia tra eletti ed elettori (sentenze n. 214 del 2017, n. 276 del 2016, n. 236 del 2015, n. 118 del 2013, n. 257 del 2010, n. 352 del 2008, n. 25 del 2002, n. 132 del 2001, n. 141 del 1996, n. 295 del 1994, n. 118 del 1994, n. 288 del 1993, n. 218 del 1993, n. 407 del 1992), la scelta del legislatore di non attribuire rilievo, nei casi considerati, all'intervenuta investitura popolare del condannato, e di far prevalere, nei termini e nei limiti detti, l'interesse alla legalità dell'amministrazione non risulta irragionevole.

è significativo, a questo proposito, che, quando in relazione alla normativa di cui si sta trattando sono sorte questioni attinenti ai rapporti fra lo Stato e le regioni, questa Corte ha negato che essa rientrasse nella competenza regionale in materia di ineleggibilità e di incompatibilità e l'ha ricondotta alla competenza statale esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza (sentenze n. 118 del 2013, n. 218 del 1993 e n. 407 del 1992). In questa logica, l'"atto di fiducia" di una parte dell'elettorato che elegge il candidato già condannato (in via non definitiva) non è sufficiente a far venir meno l'esigenza di tutela oggettiva dell'ente territoriale. Senza considerare le esigenze di garanzia dell'intero corpo elettorale, le cui altrettanto meritevoli aspirazioni all'onorabilità e alla credibilità dell'eletto possono essere messe in discussione dall'elezione del condannato.

Si deve ricordare infine che questa Corte, nel momento in cui ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma che prevedeva l'incandidabilità come conseguenza di provvedimenti precedenti la condanna definitiva, ha chiarito che nondimeno le vicende penali precedenti l'elezione non possono restare irrilevanti, dovendo conseguire a esse la sospensione (prevista per le stesse vicende, qualora intervenute durante il mandato), perché «una contraria interpretazione risulterebbe gravemente irragionevole e fonte di ingiustificata disparità di trattamento» (sentenza n. 141 del 1996).

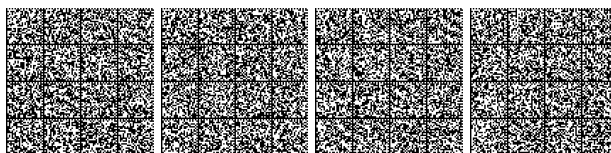
4.2.- Nemmeno sussiste la lamentata disparità di trattamento fra le ipotesi disciplinate dalla disposizione oggetto di censura e quelle ricadenti nell'ambito di applicazione della lettera *b*) del comma 1 dell'art. 11 del d.lgs. n. 235 del 2012, che prevede, in caso di «condanna ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per un delitto non colposo», la sospensione dalla carica solo qualora la condanna intervenga dopo l'elezione o la nomina e sia confermata in appello.

La *ratio* che ispira il diverso regime riservato alle due diverse situazioni è evidente: al di fuori dei reati più gravi e dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, il legislatore ha ritenuto, non irragionevolmente, che l'esigenza di tutela oggettiva dell'ente territoriale venga meno o si indebolisca, ragion per cui ha considerato prevalenti gli interessi sottesi agli artt. 48 e 51 Cost., in caso di condanna precedente l'elezione.

4.3.- Quanto al terzo argomento speso dal rimettente - secondo il quale la sospensione in seguito a sentenze non definitive di condanna intervenute prima dell'elezione falserebbe «la libera concorrenza elettorale dal lato passivo» e finirebbe «col pregiudicare la libera scelta del cittadino elettore dal lato attivo» - è agevole osservare che il condizionamento delle elezioni (derivante dal fatto che il candidato già condannato è destinato provvisoriamente alla sospensione in caso di elezione) è l'inevitabile conseguenza di fatto della scelta del legislatore, espressiva del punto di equilibrio da esso individuato. Esclusa la soluzione dell'incandidabilità in quanto si tratterebbe di una conseguenza irreversibile e dunque sproporzionata rispetto ad una condanna non definitiva (come chiarito da questa Corte nella citata sentenza n. 141 del 1996), ed escluso, all'opposto, che la condanna precedente (per gravi reati) possa essere ritenuta irrilevante per l'irragionevole disparità di trattamento che ne deriverebbe rispetto all'ipotesi della condanna successiva (sentenza n. 141 del 1996), il legislatore ha scelto di consentire al condannato in modo non definitivo di candidarsi, ma ne ha previsto la sospensione subito dopo l'elezione.

In conclusione, anche in relazione agli interessi protetti dagli artt. 48 e 51 Cost., il legislatore ha operato un bilanciamento fra essi e gli altri interessi costituzionali in gioco (artt. 54 e 97 Cost.) che non può essere giudicato irragionevole.

5.- Nella parte finale dell'ordinanza, il Tribunale ordinario di Lecce prospetta un'altra soluzione come possibile rimedio al vizio della norma censurata, osservando che, «per mitigare l'irragionevolezza» della disposizione censurata, potrebbe essere sufficiente «delimitarne l'applicazione al solo periodo precedente l'elezione, quello cioè [...] compreso tra la candidatura e l'elezione», rimanendo così l'illegittimità circoscritta, in tale ipotesi, alla parte in cui la norma non prevede l'inciso «dopo la candidatura».



Prospettando tale soluzione aggiuntiva, il rimettente colpisce in realtà una diversa lacuna dell'art. 11, comma 1, lettera a), individuando così un diverso oggetto delle sue censure, ciò che dà luogo a una seconda, distinta questione di legittimità costituzionale.

Tale ulteriore questione va considerata come proposta in via subordinata. Benché infatti il rimettente non la qualifichi espressamente come tale, il tenore complessivo della motivazione e l'inciso «al più», accostato alla soluzione in essa prospettata, inducono a ritenere che la stessa sia sottoposta a questa Corte per il caso in cui la questione principale sia respinta (per un caso analogo, sentenza n. 175 del 2018).

5.1.- La questione subordinata è comunque inammissibile.

A sostegno della sua prospettazione, il giudice *a quo* si limita infatti a osservare, come visto, che l'irragionevolezza della disposizione censurata sarebbe mitigata se l'applicazione della sospensione per una condanna precedente l'elezione fosse limitata alle condanne intervenute successivamente alla candidatura. Nessuna ulteriore spiegazione viene fornita.

Poiché gli argomenti che il rimettente spende per sostenere l'illegittimità della norma censurata nella parte in cui estende l'applicazione della sospensione anche alle condanne intervenute prima dell'elezione sono ugualmente riferibili all'ipotesi in cui tale applicazione sia limitata ai casi di condanna intervenuta dopo la candidatura (ma comunque prima dell'elezione), non si comprende per quale ragione sia invocata tale distinta soluzione, che si presterebbe, in realtà, alle stesse critiche.

Il *petitum* subordinato è dunque incoerente rispetto agli argomenti svolti nell'ordinanza di rimessione, con la conseguenza che la relativa questione è inammissibile (ordinanza n. 243 del 2017).

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), sollevata, in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 2, 3, 48 e 51, primo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Lecce con l'ordinanza in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 235 del 2012, sollevata in via subordinata, in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 2, 3, 48 e 51, primo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Lecce con l'ordinanza in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

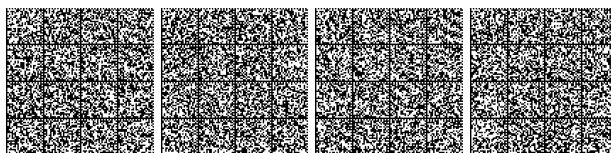
Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 marzo 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 37

*Sentenza 23 gennaio - 6 marzo 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene – Abrogazione del reato di ingiuria cui all’art. 594 del codice penale.**

- Legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), art. 2, comma 3, lettera *a*), numero 2); decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell’articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), art. 1, comma 1, lettera *c*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

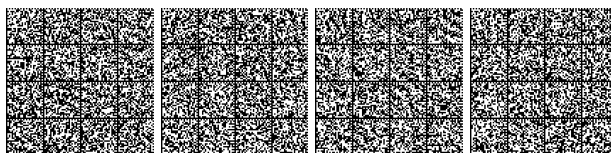
SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 3, lettera *a*), numero 2), della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili) e dell’art. 1, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell’articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), promossi dal Giudice di pace di Venezia, con ordinanze del 24 gennaio, del 27 giugno, del 20 giugno, del 4 luglio, del 17 ottobre 2017 e del 30 gennaio 2018, iscritte rispettivamente ai nn. 70, 150 e 151 del registro ordinanze 2017 e ai nn. 80, 81, 112 e 113 del registro ordinanze 2018, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 21 e 44, prima serie speciale, dell’anno 2017 e nn. 22 e 36, prima serie speciale, dell’anno 2018.

Visti l’atto di costituzione di G. D. e R. F. nella qualità di eredi di G. D., nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica del 22 gennaio e nella camera di consiglio del 23 gennaio 2019 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l’avvocato Renzo Fogliata per G. D. e R. F. nella qualità di eredi di G. D. e l’avvocato dello Stato Maurizio Greco per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 24 gennaio 2017 (r. o. n. 70 del 2017), il Giudice di pace di Venezia ha sollevato, in riferimento agli artt. 2 e 3 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, lettera a), numero 2), della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili) e dell'art. 1, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), nella parte in cui dispongono l'abrogazione dell'art. 594 del codice penale.

1.1.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che il giudizio principale ha ad oggetto un'imputazione per il delitto di ingiuria di cui all'art. 594 cod. pen., abrogato - in epoca successiva alla commissione del fatto contestato - in forza dell'art. 1, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 7 del 2016. Per effetto di tale abrogazione, egli sarebbe dunque tenuto a dichiarare di «non doversi procedere ex art. 129 codice procedura penale» in quanto il fatto non è più previsto dalla legge come reato. Laddove questa Corte dichiarasse l'illegittimità costituzionale delle disposizioni denunciate, si realizzerebbe invece «la riespansione della rilevanza penale del comportamento oggetto del reato di ingiurie»; il che consentirebbe la prosecuzione del processo, al fine di verificare in dibattimento la sussistenza del reato contestato all'imputato.

Secondo il rimettente, «la rilevanza della questione appare sussistere anche se l'oggetto riguarda norme penali di favore e precisamente norme abrogative di ipotesi delittuose come nel caso di specie», non potendosi a suo avviso concepire che le norme penali di favore sfuggano al controllo di costituzionalità, precludendosi in tal modo ogni possibilità di garantire la preminenza della Costituzione sulla legislazione statale ordinaria.

Sul punto, il rimettente richiama l'orientamento di questa Corte (e in particolare le sentenze n. 394 del 2006 e n. 148 del 1983), secondo cui sarebbe possibile esperire il sindacato di costituzionalità anche su norme di favore, nonché la sentenza n. 5 del 2014, in cui è stata dichiarata l'incostituzionalità della legge abrogativa del reato di associazione paramilitare, con conseguente reviviscenza della previgente norma incriminatrice.

1.2.- Circa la non manifesta infondatezza delle questioni prospettate, il giudice *a quo* rileva anzitutto che «l'onore costituisce uno dei beni fondamentali della persona umana riconosciuto tra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della Costituzione», tanto che «la stessa Corte costituzionale [...] lo annovera tra i beni e gli interessi inviolabili in quanto essenzialmente connessi con la persona umana (Corte costituzionale n. 86/1972 [*recte*: 1974] e n. 38/1973)».

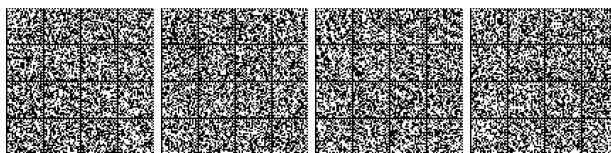
Si tratterebbe, in particolare, di «un bene giuridico ascritto nel rango dei diritti essenziali, assoluti, personali, non patrimoniali, inalienabili, intrasmissibili, imprescrittibili, originari e innati»; un diritto da ritenere quale «estrinsecazione, nelle società democratiche, del fondamentale principio di uguaglianza di tutti gli essere umani che trova le sue profonde radici nel principio del rispetto per ogni persona, per ogni essere umano, senza alcuna distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali».

Il rimettente osserva che le disposizioni censurate «determinano la fuoriuscita del bene dell'onore e del decoro dal sistema di tutela pubblicistica dei diritti fondamentali»; ciò nel contesto di un ordinamento in cui non vi sarebbero «diritti inviolabili di cui all'art. 2 della Costituzione che non siano protetti anche dalle norme penali, proprio in virtù della massima tutela che ad essi viene garantita».

La stessa Corte costituzionale avrebbe ritenuto che gli artt. 2, 3 e 13, primo comma, Cost. «riconoscano e garantiscano i diritti inviolabili dell'uomo, fra i quali rientrano quelli del proprio decoro, del proprio onore, della propria rispettabilità, riservatezza, intimità e reputazione, sanciti espressamente negli artt. 8 e 10 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo (*cf.* Corte costituzionale n. 38/1973)».

Tali diritti potrebbero essere tutelati soltanto attraverso norme incriminatrici «poiché sono proprio le norme penali che sono poste, ontologicamente, a difesa dei diritti inviolabili dell'essere umano»; e ciò «sia per l'efficacia deterrente della sanzione penale che per l'inadeguatezza delle sanzioni amministrative o civili che appaiono inconciliabili a prevenire, ricomporre o reprimere le condotte lesive dei diritti fondamentali».

1.3.- Un secondo aspetto di non manifesta infondatezza si apprezzerebbe in relazione all'art. 3 Cost., in quanto la depenalizzazione del reato di ingiuria avrebbe determinato una irragionevole disparità di trattamento rispetto al reato di diffamazione di cui all'art. 595 cod. pen., delitto riconducibile «alla stessa medesima *ratio* e allo stesso diritto fondamentale», distinguendosi solamente per la presenza o meno dell'offeso al momento della condotta.



Tale discriminazione sarebbe particolarmente evidente in riferimento all'abrogazione dell'ipotesi aggravata di cui all'art. 594, quarto comma, cod. pen., che disponeva un aumento di pena qualora l'offesa fosse commessa «in presenza di più persone». Secondo il rimettente, sarebbe del tutto irragionevole «[l]a scelta di perseguire un fatto “comunicando con più persone” in assenza dell'offeso (diffamazione) e di non punire il medesimo fatto “commesso in presenza di più persone” con la presenza dell'offeso (ingiurie)».

1.4.- Un terzo aspetto di non manifesta infondatezza andrebbe, infine, apprezzato in relazione alla «difforme tutela processuale garantita al medesimo diritto fondamentale nell'abrogato reato di ingiuria rispetto al reato di diffamazione».

In particolare, la deposizione testimoniale della persona offesa, che ben potrebbe essere posta a fondamento della decisione nel processo penale *a quo*, non potrebbe esserlo nel giudizio civile, poiché in quella sede la parte non può testimoniare a favore di sé stessa.

Ciò condurrebbe alla conseguenza per cui un'ingiuria commessa in assenza di testimoni sarebbe destinata a restare impunita, così determinandosi un'irragionevole disparità di trattamento rispetto alle vittime della diffamazione, le quali hanno la possibilità di costituirsi parte civile e deporre come testimoni nel processo penale.

2.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o comunque infondate.

L'Avvocatura generale dello Stato osserva anzitutto come questa Corte nella sentenza (*recte*: ordinanza) n. 175 del 2001, in tema di oltraggio a pubblico ufficiale, abbia già affermato che la questione «tendente ad ottenere una sentenza con la quale venga reintrodotta una fattispecie criminosa prevista da una disposizione espressamente abrogata [...] eccede i compiti di questa Corte», trattandosi di una «scelta discrezionale riservata al legislatore».

L'Avvocatura rammenta altresì che questa Corte, nella sentenza n. 81 del 2014, affermò di non potere rimodulare liberamente le sanzioni degli illeciti penali perché, se lo facesse, invaderebbe un campo riservato alla discrezionalità del legislatore, il cui esercizio è censurabile, sul piano della legittimità costituzionale, solo ove trasmodi nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio, come avviene quando si sia di fronte a sperequazioni sanzionatorie tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione.

Le sentenze citate dal rimettente a sostegno della tesi relativa alla «necessità di “penalizzare” una condotta in senso contrario a quanto ritenuto dal legislatore» non sarebbero dunque conferenti, l'intervento ablativo della Corte giustificandosi solamente «quando l'area della penalità è esclusa per categorie determinate di soggetti», come ad esempio avvenuto in tema di falso in materia elettorale nella sentenza n. 394 del 2006.

Sarebbe del resto «[i]ncongruo» il riferimento operato dal rimettente alla sentenza n. 5 del 2014, in quanto relativa a un caso in cui l'illegittimità dell'avvenuta depenalizzazione, nella fattispecie in materia di associazioni paramilitari, era stata riscontrata sotto il profilo dell'assenza di delega legislativa, e dunque per contrarietà all'art. 76 Cost.

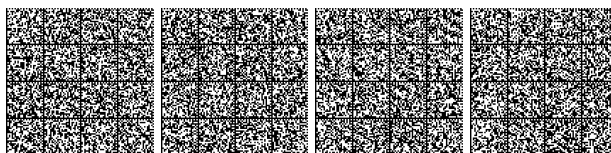
Resterebbe fermo, in altri termini, il principio per cui alla Corte «è preclusa ogni pronuncia che ripristini un reato laddove si contesti la mera ragionevolezza delle scelte discrezionali del legislatore, con conseguente inammissibilità della relativa questione, come sostenuto ripetutamente dalla stessa Corte».

Mentre la discrezionalità del legislatore potrebbe essere censurata soltanto nel caso di «uso distorto o arbitrario così da confliggere in modo manifesto con il canone della ragionevolezza» (ordinanza n. 23 del 2009), nella fattispecie in esame «il perdurante rilievo penale della diffamazione si giustifica sulla base dell'aggressione pubblica dell'onore, contrariamente a quanto avviene per l'ingiuria rispetto alla quale il legislatore ha perseguito lo scopo della sua rimesione alla composizione tra privati, facendone un illecito civile».

L'Avvocatura generale dello Stato, infine, osserva che l'argomento del rimettente che fa leva sul diverso regime probatorio in sede civile, in base al quale sarebbe impedito alla parte offesa di deporre come teste, sarebbe parimenti infondato, «in considerazione al fatto che esistono mezzi (es. 228/230-233 *cpc*) che possono portare all'accertamento della fattispecie».

3.- Con atto depositato in data 13 giugno 2017, si sono costituiti nel giudizio incidentale il signor G. D. e la signora R. F., rispettivamente figlio e moglie del defunto G. D., parte civile nel procedimento penale *a quo*.

Nell'atto di costituzione si ribadisce anzitutto la centralità del bene dell'onore, quale diritto fondamentale della persona umana, avente rango costituzionale nell'art. 2 Cost. e presentante «un costitutivo connotato pubblicistico», al quale solo il diritto penale sarebbe in grado di assicurare tutela; e ciò anche nell'ottica della prevenzione speciale e generale, che sarebbero invece estranee al diritto civile. Solamente «il timore della sanzione penale, per il reo, e la prospettiva di un'adeguata tutela penale, per l'offeso» sarebbero in grado di frenare la «progressione criminosa» cui può dar luogo un «reato-innesco di una serie di altre condotte delittuose», quale l'ingiuria.



Le parti costituite osservano, inoltre, come intraprendere un'azione civile sia economicamente più gravoso rispetto alla mera presentazione di una querela, «con l'immediata conseguenza della disparità di trattamento tra cittadini più o meno abbienti».

Per effetto della novella legislativa, d'altra parte, il bene dell'onore sarebbe stato artificiosamente «frantumato», rimanendo la tutela penale confinata al bene della reputazione grazie all'incriminazione della diffamazione ex art. 595 cod. pen.: fattispecie, quest'ultima, che non potrebbe però dirsi, in astratto, più grave dell'ingiuria, dovendo l'offensività essere apprezzata in concreto.

Le parti costituite rilevano inoltre che la Corte avrebbe nel tempo superato l'iniziale «self restraint al proprio intervento» incarnato nel principio di riserva di legge di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., giungendo ad ammettere un sindacato sulla *lex mitior* a partire dalla sentenza n. 148 del 1983, e successivamente nelle sentenze n. 394 del 2006, n. 5 del 2014 e n. 32 del 2014.

Le disposizioni censurate dovrebbero, pertanto, essere dichiarate costituzionalmente illegittime per contrasto con l'art. 2 Cost., avendo determinato il venir meno dell'indispensabile tutela pubblicistica rispetto a una delle condotte con cui è possibile ledere il bene fondamentale dell'onore; e con l'art. 3 Cost., in relazione all'irragionevole discriminazione da esse creata rispetto al reato di diffamazione di cui all'art. 595 cod. pen.

4.- Con sei ulteriori ordinanze - del 27 giugno 2017 (r. o. n. 150 e n. 151 del 2017), del 20 giugno 2017 (r. o. n. 80 del 2018), del 4 luglio 2017 (r. o. n. 81 del 2018), del 17 ottobre 2017 (r. o. n. 112 del 2018) e del 30 gennaio 2018 (r. o. n. 113 del 2018) - il medesimo Giudice di pace di Venezia ha sollevato, in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., nonché agli artt. 10 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, lettera a), numero 2), della legge n. 67 del 2014 e dell'art. 1, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 7 del 2016, nella parte in cui dispongono l'abrogazione dell'art. 594 cod. pen.

Le ordinanze presentano motivazioni tra loro coincidenti e originano tutte da procedimenti penali, pendenti dinanzi al Giudice di pace di Venezia, per fatti di ingiuria ex art. 594 cod. pen., contestati talora singolarmente (r. o. n. 150 del 2017), in altri casi in concorso con altri delitti, quali le lesioni personali ex art. 582 cod. pen. (r. o. n. 151 del 2017 e n. 113 del 2018), la minaccia ex art. 612 cod. pen. (r. o. n. 80, n. 81 e n. 113 del 2018), la diffamazione ex art. 595 cod. pen. (r. o. n. 112 del 2018).

4.1.- In punto di rilevanza, le argomentazioni spese in queste sei ordinanze sono identiche a quelle espresse nell'ordinanza r. o. n. 70 del 2017, già sopra ripercorse.

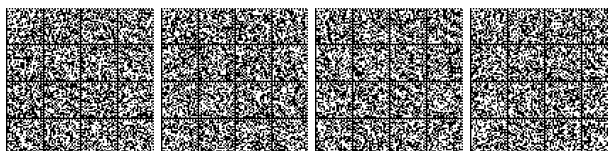
4.2.- Anche in punto di non manifesta infondatezza le motivazioni coincidono con quelle spese nell'ordinanza r. o. n. 70 del 2017, salvi i due profili differenziali di seguito segnalati.

In primo luogo, tra i parametri costituzionali evocati figurano - oltre agli artt. 2 e 3 Cost. - anche gli artt. 10 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 CDFUE (il quale statuisce: «La dignità umana è inviolabile. Essa deve essere rispettata e tutelata»). Le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto anche con tali parametri «poiché la potestà legislativa è stata esercitata dallo Stato con legge ordinaria senza rispettare i vincoli e i principi derivanti dagli obblighi internazionali e dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, tanto da violare apertamente il principio fondamentale della dignità umana espresso nell'art. 1 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea».

In secondo luogo, fra gli argomenti spesi dal giudice *a quo* nell'ordinanza r. o. n. 70 del 2017, non viene in queste ordinanze ribadito quello attinente alla difformità di disciplina processuale relativa alla deposizione del testimone persona offesa.

5.- In tutti i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso chiedendo dichiararsi inammissibili o comunque infondate le questioni.

Gli argomenti spesi dall'Avvocatura generale sono identici a quelli espressi nell'atto di intervento nel giudizio di cui all'ordinanza r. o. n. 70 del 2017, già sopra illustrati. Viene tuttavia aggiunto che l'ordinanza appare «del tutto immotivata con riguardo ai parametri invocati di cui agli articoli 2, 10 e 117 della Costituzione», non essendo in particolare illustrati i motivi della contrarietà delle norme denunciate con le norme dell'Unione europea. Il fatto poi che la dignità dell'uomo riceva tutela e riconoscimento costituzionale - osserva l'Avvocatura generale - «non comporta necessariamente che l'ingiuria debba essere punita penalmente piuttosto che con sanzione pecuniaria, né che il diritto europeo imponga al legislatore l'adozione di particolari forme».



Richiamando sul punto la giurisprudenza di questa Corte (e in particolare la sentenza n. 223 del 2015), l'Avvocatura generale dello Stato conclude - anche sotto tale aspetto - per l'inammissibilità delle questioni sollevate, in ragione della carenza di motivazioni sull'asserito contrasto tra le norme censurate e i parametri costituzionali evocati.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Giudice di pace di Venezia ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2 e 3 della Costituzione, dell'art. 2, comma 3, lettera *a*), numero 2), della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili) e dell'art. 1, comma 1, lettera *c*), del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), nella parte in cui hanno abrogato il delitto di ingiuria in precedenza previsto dall'art. 594 del codice penale.

2.- Con sei ulteriori ordinanze, il medesimo Giudice di pace ha sollevato analoghe questioni di legittimità costituzionale sulle stesse disposizioni, sospettandone il contrasto con gli artt. 2, 3, 10 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE), proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, nella parte in cui hanno abrogato il delitto di ingiuria in precedenza previsto dall'art. 594 cod. pen.

3.- Stante la larghissima sovrapposibilità delle questioni prospettate, deve preliminarmente essere disposta la riunione dei predetti giudizi.

4.- Come correttamente eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato, tutte le questioni prospettate sono inammissibili.

5.- Manifestamente inammissibili sono, anzitutto, le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento all'art. 10 Cost., per radicale assenza di motivazione sulla loro non manifesta infondatezza. Il rimettente non ha, infatti, chiarito in alcun modo in che senso debba ritenersi esistente una norma di diritto internazionale generalmente riconosciuta la quale imponga la criminalizzazione delle offese all'onore individuale.

6.- Del pari manifestamente inammissibili sono le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 1 CDFUE. Il rimettente non ha infatti chiarito in che senso la tutela dell'onore individuale dovrebbe ritenersi materia ricadente entro l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea: condizione dalla quale dipende la stessa applicabilità della Carta negli ordinamenti degli Stati membri, ai sensi di quanto disposto dall'art. 51 della Carta medesima (*ex multis*, sentenze n. 194 del 2018, n. 111 del 2017, n. 63 del 2016 e n. 80 del 2011).

7.- Inammissibili sono, infine, le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni censurate in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost.

7.1.- In linea di principio, sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale che concernano disposizioni abrogative di una previgente incriminazione, e che mirino al ripristino nell'ordinamento della norma incriminatrice abrogata (così, *ex plurimis*, sentenze n. 330 del 1996 e n. 71 del 1983; ordinanze n. 413 del 2008, n. 175 del 2001 e n. 355 del 1997), dal momento che a tale ripristino osta, di regola, il principio consacrato nell'art. 25, secondo comma, Cost., che riserva al solo legislatore la definizione dell'area di ciò che è penalmente rilevante. Principio, quest'ultimo, che determina in via generale l'inammissibilità di questioni volte a creare nuove norme penali, a estenderne l'ambito applicativo a casi non previsti (o non più previsti) dal legislatore (*ex multis*, sentenze n. 161 del 2004 e n. 49 del 2002; ordinanze n. 65 del 2008 e n. 164 del 2007), ovvero ad aggravare le conseguenze sanzionatorie o la complessiva disciplina del reato (*ex multis*, ordinanze n. 285 del 2012, n. 204 del 2009, n. 66 del 2009 e n. 5 del 2009).

Come ribadito anche di recente da questa Corte (sentenze n. 236 del 2018 e n. 143 del 2018), peraltro, tali principi non sono senza eccezioni.

Anzitutto, può venire in considerazione la necessità di evitare la creazione di "zone franche" immuni dal controllo di legittimità costituzionale, laddove il legislatore introduca, in violazione del principio di eguaglianza, norme penali di favore, che sottraggano irragionevolmente un determinato sottoinsieme di condotte alla regola della generale rilevanza penale di una



più ampia classe di condotte, stabilita da una disposizione incriminatrice vigente, ovvero prevedano per detto sottoinsieme - altrettanto irragionevolmente - un trattamento sanzionatorio più favorevole (sentenza n. 394 del 2006).

Un controllo di legittimità con potenziali effetti in *malam partem* deve altresì ritenersi ammissibile quando a essere censurato è lo scorretto esercizio del potere legislativo: da parte dei Consigli regionali, ai quali non spetta neutralizzare le scelte di criminalizzazione compiute dal legislatore nazionale (sentenza n. 46 del 2014, e ulteriori precedenti ivi citati); da parte del Governo, che abbia abrogato mediante decreto legislativo una disposizione penale, senza a ciò essere autorizzato dalla legge delega (sentenza n. 5 del 2014); ovvero anche da parte dello stesso Parlamento, che non abbia rispettato i principi stabiliti dalla Costituzione in materia di conversione dei decreti-legge (sentenza n. 32 del 2014). In tali ipotesi, qualora la disposizione dichiarata incostituzionale sia una disposizione che semplicemente abrogava una norma incriminatrice preesistente (come nel caso deciso dalla sentenza n. 5 del 2014), la dichiarazione di illegittimità costituzionale della prima non potrà che comportare il ripristino della seconda, in effetti mai (validamente) abrogata.

Un effetto peggiorativo della disciplina sanzionatoria in materia penale conseguente alla pronuncia di illegittimità costituzionale è stato, altresì, ritenuto ammissibile allorché esso si configuri come «mera conseguenza indiretta della *reductio ad legitimitatem* di una norma processuale», derivante «dall'eliminazione di una previsione a carattere derogatorio di una disciplina generale» (sentenza n. 236 del 2018).

Un controllo di legittimità costituzionale con potenziali effetti in *malam partem* può, infine, risultare ammissibile ove si assuma la contrarietà della disposizione censurata a obblighi sovranazionali rilevanti ai sensi dell'art. 11 o dell'art. 117, primo comma, Cost. (sentenza n. 28 del 2010; nonché sentenza n. 32 del 2014, ove l'effetto di ripristino della vigenza delle disposizioni penali illegittimamente sostituite in sede di conversione di un decreto-legge, con effetti in parte peggiorativi rispetto alla disciplina dichiarata illegittima, fu motivato anche con riferimento alla necessità di non lasciare impunte «alcune tipologie di condotte per le quali sussiste un obbligo sovranazionale di penalizzazione. Il che determinerebbe una violazione del diritto dell'Unione europea, che l'Italia è tenuta a rispettare in virtù degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.»).

7.2.- Nessuna di queste condizioni sussiste, tuttavia, rispetto alle questioni di legittimità costituzionale oggi sottoposte all'esame di questa Corte.

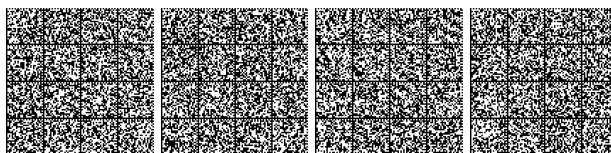
La disciplina abrogata non si atteggiava a «norma penale di favore» rispetto ad altra disciplina penale di carattere generale coesistente, sottraendo a quest'ultima un sottoinsieme di ipotesi che altrimenti sarebbero ricadute nella normativa generale, come era accaduto nel caso deciso dalla sentenza n. 394 del 2006 (nonché in quello deciso dalla sentenza n. 28 del 2010). L'abrogata disposizione che criminalizzava l'ingiuria aveva invece a oggetto condotte diverse da quelle costitutive del delitto di diffamazione, le quali presuppongono tutte che la manifestazione offensiva dell'onore altrui sia diretta non alla vittima, ma a terze persone.

Né viene in considerazione, nel caso in esame, uno scorretto esercizio del potere legislativo, avendo il Governo depenalizzato il delitto di ingiuria, con il decreto legislativo n. 7 del 2016, in puntuale adempimento della delega conferitagli con la legge n. 67 del 2014.

Né, ancora, oggetto delle presenti questioni di legittimità costituzionale è una disciplina processuale, la cui *reductio ad legitimitatem* potrebbe determinare, in via collaterale e indiretta, effetti in *malam partem*, come nel caso deciso dalla sentenza n. 236 del 2018.

Né infine, come poc'anzi sottolineato, il giudice *a quo* ha dimostrato che l'abrogazione del delitto di ingiuria si ponga di per sé in contrasto con gli obblighi sovranazionali che gravano sul nostro Paese.

7.3.- Il rimettente ha, invero, giustamente sottolineato il carattere fondamentale del diritto all'onore, come tale ascrivibile non solo al novero dei «diritti inviolabili» riconosciuti dall'art. 2 Cost. (sentenze n. 379 del 1996, n. 86 del 1974 e n. 38 del 1973), ma anche all'art. 17 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo in Italia con la legge 25 ottobre 1977, n. 881, che espressamente tutela i diritti all'onore e alla reputazione, nonché all'art. 8 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 in Italia con la legge 4 agosto 1955, n. 848, e, nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea, all'art. 7 CDFUE, i quali ultimi tutelano il più ampio diritto al rispetto della vita privata, al cui perimetro i diritti all'onore e alla reputazione vengono tradizionalmente ricondotti dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU, sezione terza, sentenza 6 novembre 2018, Vicent del Campo contro Spagna; sezione terza, sentenza 20 giugno 2017, Bogomo-





lova contro Russia; sezione prima, sentenza 9 aprile 2009, A. contro Norvegia; sezione prima, sentenza 15 novembre 2007, Pfeifer contro Austria; sezione prima, sentenza 4 ottobre 2007, Sanchez Cardenas contro Norvegia). Ma dal riconoscimento di un diritto come “fondamentale” non discende, necessariamente e automaticamente, l’obbligo per l’ordinamento di assicurarne la tutela mediante sanzioni penali: tanto la Costituzione quanto il diritto internazionale dei diritti umani lasciano, di regola, il legislatore (e più in particolare il Parlamento, naturale depositario delle scelte in materia penale in una società democratica) libero di valutare se sia necessario apprestare tutela penale a un determinato diritto fondamentale, o se - invece - il doveroso obiettivo di proteggere il diritto stesso dalle aggressioni provenienti dai terzi possa essere efficacemente assicurato mediante strumenti alternativi, e a loro volta meno incidenti sui diritti fondamentali del trasgressore, nella logica di ultima *ratio* della tutela penale che ispira gli ordinamenti contemporanei.

Ciò accade, segnatamente, in relazione al diritto all’onore: diritto fondamentale rispetto al quale non sono ravvisabili obblighi di incriminazione, di origine costituzionale o sovranazionale, che limitino la discrezionalità del legislatore nella determinazione delle modalità della sua tutela. Quest’ultima, pertanto, ben potrà restare affidata - oltre che ai tradizionali rimedi aquiliani - a sanzioni pecuniarie di carattere civile, come quelle apprestate dal decreto legislativo n. 7 del 2016, sulla base di scelte non censurabili da parte di questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*1) dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 3, lettera a), numero 2), della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili) e dell’art. 1, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell’articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), sollevate, in riferimento agli artt. 10 e 117, primo comma, della Costituzione, dal Giudice di pace di Venezia con le ordinanze indicate in epigrafe;*

*2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 3, lettera a), numero 2), della legge n. 67 del 2014 e dell’art. 1, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 7 del 2016, sollevate, in riferimento agli artt. 2 e 3 Cost., dal Giudice di pace di Venezia con le ordinanze indicate in epigrafe.*

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

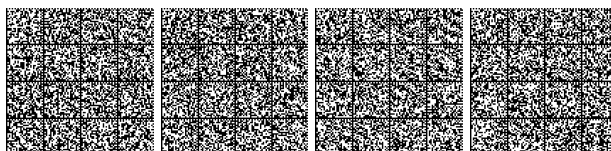
Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 marzo 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 38

*Sentenza 23 gennaio - 6 marzo 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Parlamento – Intercettazioni occasionali di conversazioni o comunicazioni di membri del Parlamento – Obbligo del giudice di chiedere alla Camera di appartenenza del parlamentare l'autorizzazione a utilizzare in giudizio, come mezzi di prova, i tabulati telefonici di utenze intestate a terzi, venute in contatto con quella del parlamentare.**

- Legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), art. 6, comma 2.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), promosso dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Bologna, nel procedimento penale a carico di C.A. G. e altri, con ordinanza del 3 maggio 2017, iscritta al n. 162 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, prima serie speciale, dell'anno 2017.

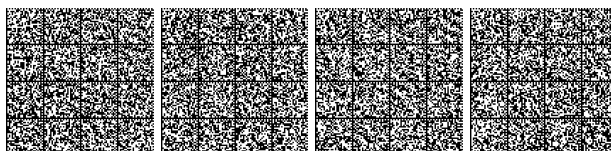
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 23 gennaio 2019 il Giudice relatore Nicolò Zanon.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 3 maggio 2017, il giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Bologna ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), per violazione dell'art. 68, terzo comma, della Costituzione, nella parte in cui prevede che il giudice chieda alla Camera, alla quale il parlamentare appartiene o apparteneva, l'autorizzazione anche all'utilizzo dei tabulati telefonici acquisiti a carico di terzi.

1.1.- Riferisce il rimettente che, nel corso del procedimento penale nei confronti, tra gli altri, del senatore C.A. G., il pubblico ministero ha chiesto la fissazione dell'udienza prevista dall'art. 6 della legge n. 140 del 2003, affinché



il GIP, valutata la necessità, richieda al Senato della Repubblica l'autorizzazione, tra l'altro, all'utilizzo dei tabulati del traffico telefonico delle utenze in uso ad alcuni indagati, nei quali compaiono contatti con il senatore C.A. G.

Premette ancora il rimettente che il pubblico ministero ipotizza a carico del senatore C.A. G. i reati di cui agli artt. 338, 336 e 326 del codice penale, aggravati dall'art. 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, in legge 12 luglio 1991, n. 203, che si assumono commessi in concorso con funzionari della Prefettura di Modena e di altre pubbliche amministrazioni, diversi soggetti privati, e A. B., imputato del reato di cui agli artt. 110 e 416-bis cod. pen. in altro procedimento.

Secondo l'accusa, il senatore C.A. G. si sarebbe avvalso della propria influenza politica e delle sue conoscenze all'interno della Prefettura di Modena, al fine di condizionare l'attività del Gruppo Interforze Ricostruzione Emilia Romagna (d'ora in avanti: GIRER), organo incaricato di svolgere l'istruttoria preordinata alla formulazione dell'elenco degli appaltatori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa, per le opere di ricostruzione nelle zone colpite dal sisma del 20 e 29 maggio 2012 (cosiddetta white list). In particolare - sempre secondo l'accusa - egli avrebbe svolto illecite pressioni perché tale organo modificasse gli orientamenti negativi già espressi nei confronti della B. C. srl e della ditta individuale di A. B., pur conoscendo i rapporti di quest'ultimo con M. B., esponente di spicco di un'associazione criminale.

Riferisce ancora il rimettente che l'attività di indagine è stata condotta, tra l'altro, attraverso operazioni di intercettazione telefonica e di acquisizione dei dati del traffico telefonico di diversi soggetti, alcuni dei quali in servizio presso la Prefettura di Modena, in base all'ipotesi che questi ultimi operassero come trait d'union tra i B. e il GIRER, per tentare di condizionarne l'azione. Alcuni di tali soggetti sarebbero risultati in contatto con il senatore C.A. G.

Ritenendo di poter acquisire da questi riscontri documentali elementi di prova a sostegno dell'accusa, il pubblico ministero ha chiesto al GIP di valutarne la «necessità», ai fini della richiesta di autorizzazione all'utilizzo secondo quanto disposto dall'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003.

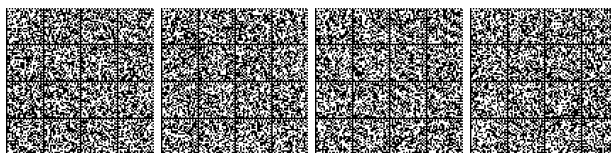
1.2.- Nell'argomentare in punto di rilevanza, ricorda il rimettente che la disposizione censurata prevede che il GIP chieda l'autorizzazione all'utilizzo di intercettazioni o tabulati nei confronti del parlamentare qualora lo «ritenga necessario»; che, secondo la giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 74 del 2013 e n. 188 del 2010), il criterio della «necessità» impone di indicare, «da un lato, le specifiche emergenze probatorie fino a quel momento disponibili e, dall'altro, la loro attitudine a fare sorgere la “necessità” di quanto si chiede di autorizzare»; che tale necessità deve essere «motivata in termini di non implausibilità», ossia di coerenza con l'impianto probatorio acquisito nel corso delle indagini.

Tanto premesso, ritiene il giudice *a quo* che le informazioni acquisite dall'esame dei tabulati dispieghino una indubbia coerenza funzionale rispetto all'ipotesi di accusa, secondo la quale il senatore C.A. G. avrebbe indebitamente speso la propria influenza per ottenere provvedimenti favorevoli all'impresa B. C. srl e all'impresa I., che della prima sarebbe mera replica, così turbando la regolare attività dell'organo collegiale. Poiché sulla base di tale indagine, sarebbero stati accertati plurimi rapporti tra A. B., il viceprefetto M. V. e il senatore C.A. G., il rimettente conclude di dover chiedere al Senato della Repubblica l'autorizzazione all'utilizzo dei dati contenuti nei tabulati acquisiti.

1.3.- Ritiene, tuttavia, il GIP del Tribunale di Bologna che l'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003 si ponga in contrasto con l'art. 68, terzo comma, Cost.

Quest'ultima disposizione - ricorda il rimettente - è volta a proteggere il parlamentare «da illegittime interferenze giudiziarie sull'esercizio del suo mandato rappresentativo» al fine di garantire la piena autonomia decisionale dell'assemblea legislativa, non, invece, l'interesse del singolo parlamentare in ipotesi pregiudicato dal compimento dell'atto, interesse che potrà trovare tutela in altre disposizioni di rango costituzionale (sul punto, sono menzionate le sentenze n. 74 del 2013 e n. 390 del 2007).

Nel contempo, esso introduce un regime differenziato di acquisizione della prova in ragione dello status di parlamentare, così derogando al principio di parità di trattamento rispetto alla giurisdizione, ossia a un principio che si colloca «alle origini della formazione dello Stato di diritto» (sentenza n. 24 del 2004). Ne dovrebbe logicamente conseguire - ad avviso del rimettente - che nella disciplina delle prerogative parlamentari il legislatore ordinario è «vincolato ad attuare il dettato costituzionale», restandogli invece «preclusa ogni eventuale integrazione o estensione» (sentenza n. 262 del 2009), dovendo l'art. 68 Cost. essere interpretato «nel senso più aderente al testo normativo» (così, ancora, sentenze n. 74 del 2013 e n. 390 del 2007). Ricorda ancora sul punto il giudice *a quo* che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 262 del 2009, ha specificamente affermato che «la disciplina delle prerogative contenuta nel testo della Costituzione de(ve) essere intesa come uno specifico sistema normativo, frutto di un particolare bilanciamento e assetto di interessi costituzionali; sistema che non è consentito al legislatore ordinario alterare né in peius né in melius».



L'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003, invece, la cui applicazione è richiesta dal pubblico ministero, assoggetta al medesimo regime tanto l'utilizzabilità dei verbali e delle registrazioni delle conversazioni o comunicazioni intercettate in qualsiasi forma nel corso di procedimenti riguardanti terzi, alle quali hanno preso parte membri del Parlamento, quanto quella dei tabulati di comunicazioni acquisiti nel corso del procedimento. Prevede, tra l'altro, analoga disciplina l'art. 4 della legge n. 140 del 2003, che regola l'acquisizione dei tabulati direttamente riferibili ad utenze del parlamentare («e, volendo trasferire a questo contesto la dicotomia, elaborata per le intercettazioni, tra tabulati 'indiretti' e tabulati 'casuali'», anche dei primi).

Tuttavia - osserva il rimettente - nel testo dell'art. 68, terzo comma, Cost. non compare alcun riferimento ai tabulati.

1.4.- Il giudice *a quo* osserva, quindi, come sussista una differenza «ontologica e normativa» tra le intercettazioni telefoniche e i dati esterni di esse: le prime costituiscono «tecniche che consentono di apprendere, nel momento stesso in cui viene espresso, il contenuto di una conversazione o di una comunicazione, contenuto che, per le modalità con le quali si svolge, sarebbe altrimenti inaccessibile a quanti non siano parti della comunicazione medesima» (sentenza n. 81 del 1993), i secondi, invece, forniscono la documentazione del dato «estrinseco» della conversazione, di cui riscontrano la durata, le utenze coinvolte, i ponti-radio collegati.

Rileva il rimettente come, proprio sulla scorta di tale differenza, la disciplina prevista dal codice di procedura penale per le intercettazioni non sia stata ritenuta estensibile ai tabulati (sentenze n. 81 del 1993 e n. 281 del 1998). Tale irriducibile diversità non ha impedito di assicurare livelli minimi di garanzia in ordine all'acquisizione dei tabulati, trattandosi pur sempre di attività investigative afferenti a dati di non trascurabile capacità intrusiva soggetti alle garanzie prescritte dall'art. 15 Cost. Ma ciò costituisce - per il rimettente - «il limite di identità di disciplina e dell'estensione della garanzia predisposta dall'ordinamento».

1.5.- Sulla base di tali premesse, ritiene il giudice *a quo* che l'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003 (così come il precedente art. 4) estenda illegittimamente la disciplina dell'autorizzazione ad un mezzo di ricerca della prova diverso ed ulteriore rispetto a quelli indicati, con elencazione da ritenersi tassativa, dall'art. 68, terzo comma, Cost.

Osserva ancora il rimettente come l'estensione ai tabulati delle garanzie previste per le intercettazioni non possa trovare altrove il proprio fondamento costituzionale: non nell'inciso, contenuto nell'art. 68 Cost., secondo cui l'autorizzazione è richiesta per l'intercettazione «in qualsiasi forma» delle conversazioni o comunicazioni, poiché tale espressione, come chiarito dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 390 del 2007, è stata utilizzata per scongiurare la possibilità che nuove forme di captazione del contenuto di conversazioni diverse da quelle telefoniche ed ambientali potessero essere sottratte al regime autorizzativo; né attraverso una inclusione dei tabulati nella nozione di «sequestro di corrispondenza», avendo quest'ultimo ad oggetto, diversamente da quanto accade per i tabulati del traffico telefonico, non solo il dato esteriore (mittente, destinatario, data), ma anche il contenuto della comunicazione.

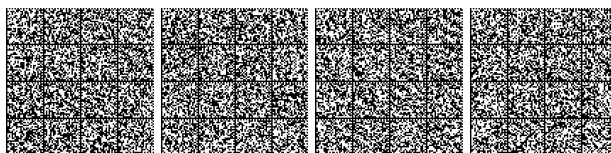
Osserva, inoltre, il rimettente come il legislatore costituzionale avesse ben presente la distinzione ontologica, «scoperta dalla Corte già nel 1991», tra intercettazioni e tabulati, e come, dunque, il silenzio serbato sul punto non potrebbe essere interpretato come mera omissione ininfluyente, ma al contrario sembrerebbe assumere ulteriore valenza corroboratrice di una intenzione selettiva dell'ambito di operatività delle garanzie.

Il giudice *a quo* afferma, infine, come la tesi opposta non potrebbe essere desunta, a suo avviso, neppure dalle sentenze n. 57 del 2000 e n. 188 del 2010 e da una recente pronuncia della Corte di cassazione.

Nel primo caso, la Corte costituzionale, chiamata a decidere un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato a seguito della mancata autorizzazione all'utilizzo di tabulati, dichiarò inammissibile il conflitto poiché l'autorità giudiziaria, pur avendo argomentato in merito all'esclusione dei tabulati dal regime autorizzativo, aveva denunciato non già il cattivo esercizio del potere da parte del Parlamento, ma l'esistenza stessa di detto potere.

Nella seconda pronuncia, invece, parimenti resa in un conflitto di attribuzione fra poteri, la Corte avrebbe rimarcato la «notevole capacità intrusiva» dei tabulati, attratti nell'ambito di tutela offerto dall'art. 15 Cost., in quanto consentono sia di ricostruire i contatti telefonici, sia di localizzare il detentore dell'apparecchio, aggiungendo che tutto ciò, «in caso di utenze nella disponibilità di un parlamentare, può aprire squarci di conoscenza sui suoi rapporti, specialmente istituzionali, di ampiezza ben maggiore rispetto alle esigenze di una specifica indagine e riguardanti altri soggetti (in specie, altri parlamentari) per i quali opera e deve operare la medesima tutela dell'indipendenza e della libertà della funzione».

Ad avviso del rimettente, tali affermazioni non sarebbero però dirimenti, poiché, ferme restando le considerazioni svolte sulla tassatività dell'elenco contenuto nell'art. 68, terzo comma Cost., esse atterrebbero semmai a profili incidenti sul diritto alla riservatezza del singolo parlamentare che trova protezione esclusivamente nell'art. 15 Cost.



D'altra parte - osserva il giudice *a quo* - a risultati non dissimili da quelli ottenuti con l'acquisizione di tabulati telefonici potrebbe giungersi qualora il parlamentare fosse oggetto di attività di osservazione, controllo e pedinamento e successiva documentazione, attività che non risulta soggetta ad autorizzazione né preventiva, né successiva.

Non sarebbe decisiva, infine, la sentenza della Corte di cassazione, sezione sesta penale, 22 settembre 2016, n. 49538, con la quale è stata riconosciuta la materialità del reato di cui all'art. 323 cod. pen. nella condotta di acquisizione di tabulati di parlamentari in assenza di autorizzazione, in quanto - osserva il rimettente - il tema devoluto allo scrutinio del giudice della nomofilachia era diverso rispetto al profilo ora denunciato, vertendo esclusivamente sulla formula assolutoria adottata dal giudice di secondo grado.

2.- Con atto depositato il 5 dicembre 2017 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata manifestamente infondata, poiché la norma censurata sarebbe pienamente conforme al parametro costituzionale evocato, realizzandone correttamente la *ratio* ispiratrice.

2.1.- L'Avvocatura generale dello Stato, anzitutto, osserva come l'art. 68, terzo comma, Cost. miri a porre al riparo il parlamentare da «illegittime interferenze giudiziarie sull'esercizio del suo mandato rappresentativo» (sentenza n. 390 del 2007). Benché in modo più limitato rispetto alla formulazione antecedente alla riforma costituzionale del 1993, tale disposizione costituzionale, infatti, non configura «privilegi meramente personali a favore dei Parlamentari», ma garantisce «la funzionalità dell'organo, nonché l'indipendenza e l'autonomia decisionale dei suoi membri da indebite ingerenze da parte di altri soggetti».

Detta tutela - ad avviso dell'Avvocatura generale - «deve essere estesa a qualsiasi altro atto lato sensu di "intercettazione" che, al di là di una presunta limitazione che si assume essere intrinseca alla formulazione letterale della norma costituzionale, possa comportare una invasione o limitazione della libertà individuale e della libertà di comunicazione identica a quella che si realizza con gli atti indicati dall'art. 68 della Costituzione, e finisce quindi col riverberare sulle gaurentigie dell'Organo costituzionale di appartenenza».

In particolare, se attraverso la previa autorizzazione ad acta si vuole impedire che l'ascolto di colloqui riservati da parte dell'autorità giudiziaria possa essere indebitamente finalizzato ad incidere sullo svolgimento del mandato elettivo, divenendone fonte di condizionamenti e pressioni sulla libera esplicazione del mandato parlamentare, ciò sarebbe «perfettamente vero anche per la documentazione dei dati estrinseci delle conversazioni», ossia per i tabulati telefonici.

Citando la sentenza della Corte costituzionale n. 188 del 2010, l'Avvocatura generale ricorda che «i tabulati consentono di apprendere e individuare non solo tutti i contatti con altre utenze e la loro collocazione temporale, ma - se si tratta di apparecchi mobili - anche il cosiddetto "tracciamento", vale a dire le localizzazioni e gli spostamenti dei soggetti detentori dell'apparecchio». Nella medesima occasione la Corte aggiunse che ciò, «in caso di utenze nella disponibilità di un parlamentare, può aprire squarci di conoscenza sui suoi rapporti, specialmente istituzionali, di ampiezza ben maggiore rispetto alle esigenze di una specifica indagine e riguardante altri soggetti per i quali opera e deve operare la medesima tutela dell'indipendenza e della libertà della funzione».

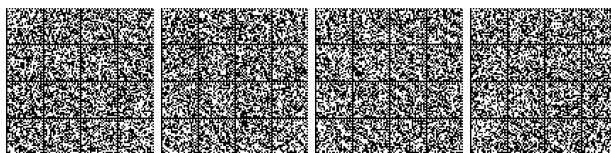
Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, l'«ampiezza ben maggiore» alla quale la Corte costituzionale avrebbe fatto riferimento nella citata sentenza consentirebbe di individuare, al di là del diritto costituzionalmente tutelato dall'art. 15 Cost., la compresenza, nella fattispecie, «di quel fondamentale diritto all'autonomia, libertà e indipendenza» dell'organo costituzionale che l'art. 68 Cost. intende garantire. La «conoscenza dei rapporti istituzionali» afferirebbe infatti, nel senso più pieno, proprio allo svolgimento del mandato parlamentare.

2.2.- Alle medesime conclusioni l'Avvocatura generale ritiene di poter giungere anche attraverso un'analisi del testuale dettato costituzionale.

In primo luogo, l'art. 68, terzo comma, Cost., riferendosi alle intercettazioni «in qualsiasi forma», potrebbe ricomprendere ogni forma di intercettazione intesa come «intrusione nell'attività istituzionale del Parlamentare», inclusa quindi l'acquisizione di rilevanti dati estratti dai tabulati telefonici.

In secondo luogo, la disposizione costituzionale opererebbe un generico riferimento a «intercettazioni», «conversazioni» e «comunicazioni», al fine di comprendervi sia tutti i mezzi di comunicazione, sia «qualsiasi dato significativo dell'attività del Parlamentare» che possa essere captato e, dunque, non solo comunicazioni e notizie, ma anche «meri fatti» significativi.

2.3.- Ricorda, infine, l'Avvocatura generale dello Stato come l'art. 68, terzo comma, Cost. vieti di intercettare le comunicazioni del parlamentare, non le sue utenze (sentenza n. 390 del 2007), e come a tale conclusione sia giunta anche la Corte di cassazione, sezione sesta penale, nella sentenza 22 settembre 2016, n. 49538, osservando come acquisire e prendere visione dei tabulati relativi alle telefonate intercorse tra il parlamentare e altro soggetto equivalga proprio «ad accedere nella sfera delle comunicazioni del parlamentare».



In tale ipotesi non vi sarebbe solo una violazione della riservatezza del parlamentare in quanto persona, già garantita a tutti i cittadini dall'art. 15 Cost., ma anche una compressione del libero esercizio della funzione pubblica tutelata dall'art. 68 Cost., al fine di scongiurare il pericolo che l'autorità giudiziaria possa incidere indebitamente nello svolgimento del mandato elettivo, divenendo fonte di condizionamenti e pressioni sulla libera esplicazione di tale funzione.

In conclusione, l'Avvocatura generale dello Stato chiede che la Corte costituzionale dichiari la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003 manifestamente infondata, poiché la disposizione censurata sarebbe pienamente conforme tanto alla lettera, quanto alle finalità perseguite dall'art. 68, terzo comma, Cost.

### *Considerato in diritto*

1.- Il giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Bologna dubita, in riferimento all'art. 68, terzo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), nella parte in cui prevede che il giudice debba chiedere alla Camera, alla quale il parlamentare appartiene o apparteneva, l'autorizzazione ad utilizzare i tabulati di comunicazioni relativi ad utenze intestate a terzi, venute in contatto con il primo.

Esponde il giudice *a quo* che la disposizione censurata equipara i tabulati telefonici ai verbali e alle registrazioni delle conversazioni o comunicazioni intercettate, in qualsiasi forma, nel corso di procedimenti riguardanti terzi, alle quali abbiano preso parte membri del Parlamento, con la conseguenza che il giudice - quando ritenga necessario utilizzare i tabulati dai quali risultino contatti dei terzi col parlamentare - deve chiedere l'autorizzazione in parola.

Ritiene il giudice rimettente che tale equiparazione sia in contrasto con l'art. 68, terzo comma, Cost., poiché la disposizione costituzionale menziona le intercettazioni di conversazioni e comunicazioni ma non anche i tabulati, sicché l'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003 avrebbe indebitamente esteso l'ambito di applicazione della prerogativa parlamentare costituzionalmente stabilita.

Sostiene, in particolare, che l'art. 68, terzo comma, Cost. sarebbe volto a tutelare il parlamentare «da illegittime interferenze giudiziarie sull'esercizio del suo mandato rappresentativo», al fine di garantire la piena autonomia decisionale dell'assemblea legislativa, non, invece, l'interesse della persona fisica del parlamentare in ipotesi pregiudicata dal compimento dell'atto. Ne ricava che, derogando al principio di parità di trattamento rispetto alla giurisdizione, tale disposizione costituzionale dovrebbe essere interpretata restrittivamente e che il legislatore ordinario non potrebbe integrarne o estenderne il testo.

Il giudice *a quo* osserva, inoltre, come sussista una differenza «ontologica e normativa» tra le intercettazioni telefoniche e i dati esterni di esse, poiché le prime costituirebbero «tecniche che consentono di apprendere, nel momento stesso in cui viene espresso, il contenuto di una conversazione o di una comunicazione, contenuto che, per le modalità con le quali si svolge, sarebbe altrimenti inaccessibile a quanti non siano parti della comunicazione medesima» (è citata in proposito la sentenza n. 81 del 1993 di questa Corte), mentre i tabulati fornirebbero la documentazione del dato «estrinseco» della conversazione, di cui riscontrerebbero la durata, le utenze coinvolte, i ponti-radio collegati.

Evidenzia, infine, come, proprio sulla scorta di tale differenza, questa Corte non avrebbe ritenuto estensibile ai tabulati la disciplina che il codice di procedura penale prevede per le intercettazioni (sentenze n. 81 del 1993 e n. 281 del 1998).

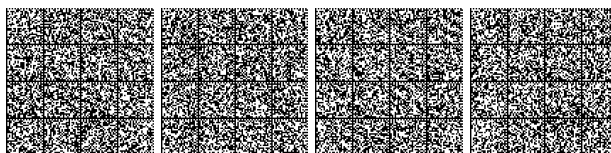
2.- La questione non è fondata.

2.1.- L'art. 68, terzo comma, Cost. - all'esito della revisione costituzionale compiuta con la legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3 (Modifica dell'articolo 68 della Costituzione), che ha sostituito l'originaria autorizzazione a procedere nei confronti dei parlamentari con un sistema basato su specifiche autorizzazioni ad acta - stabilisce la necessità dell'autorizzazione della Camera d'appartenenza «per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza».

Alla previsione costituzionale è stata data attuazione attraverso gli artt. 4 e 6 della legge n. 140 del 2003.

L'art. 4 di tale legge dispone che, laddove occorra eseguire nei confronti di un membro del Parlamento intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni, o acquisire tabulati di comunicazioni, l'autorità giudiziaria competente richiede direttamente l'autorizzazione alla Camera alla quale il soggetto appartiene.

Si tratta, in tal caso, di un'autorizzazione preventiva, che precede il compimento dell'atto d'indagine.



Questa Corte ha precisato che l'autorizzazione deve essere preventivamente richiesta non solo se l'atto d'indagine sia disposto direttamente nei confronti di utenze intestate al parlamentare o nella sua disponibilità (intercettazioni cosiddette "dirette"), ma anche tutte le volte in cui la captazione si riferisca a utenze di interlocutori abituali del parlamentare, o sia effettuata in luoghi presumibilmente da questo frequentati, al precipuo scopo di conoscere il contenuto delle conversazioni e delle comunicazioni del parlamentare stesso. Ai fini della richiesta preventiva dell'autorizzazione, ciò che conta, in altre parole, non è la titolarità dell'utenza o del luogo, ma la direzione dell'atto d'indagine (sentenza n. 390 del 2007).

Il successivo art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003, invece, disciplina la richiesta alla Camera d'appartenenza dell'autorizzazione all'utilizzo in giudizio di un atto d'indagine già svolto: intervenendo «fuori dalle ipotesi previste dall'art. 4», esso si riferisce al caso in cui il GIP ritenga necessario utilizzare intercettazioni o tabulati già acquisiti, rispetto ai quali, proprio per il carattere imprevisto dell'interlocuzione del parlamentare, l'autorità giudiziaria non avrebbe potuto, neanche volendo, munirsi preventivamente dell'autorizzazione della Camera d'appartenenza (sulla distinzione fra intercettazioni "mirate", da una parte, e "casuali" o "fortuite", dall'altra, sentenze n. 114 e n. 113 del 2010, n. 390 del 2007; ordinanza n. 263 del 2010).

Nel caso in esame, la questione di legittimità costituzionale posta all'attenzione di questa Corte non riguarda il carattere "successivo" dell'autorizzazione relativa all'utilizzo dei verbali o delle registrazioni di un'intercettazione "casuale" o "fortuita", ovvero di un tabulato già acquisito, dai quali emergano contatti con il parlamentare. Ma concerne l'art. 6, comma 2, della legge n. 140 del 2003, solo nella parte in cui tale autorizzazione è richiesta anche per l'utilizzo, nei confronti del parlamentare, di tabulati di comunicazioni, dai quali emergano contatti tra quest'ultimo e terzi indagati, in asserito contrasto con quanto testualmente disposto dall'art. 68, terzo comma, Cost., che si riferirebbe unicamente ai verbali o alle registrazioni delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni.

2.2.- Sottolinea correttamente il giudice rimettente che le prerogative poste a tutela della funzione parlamentare comportano una deroga al principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione - principio che è all'origine della formazione dello Stato di diritto (sentenze n. 262 del 2009 e n. 24 del 2004) - e devono perciò essere interpretate evitando improprie letture estensive.

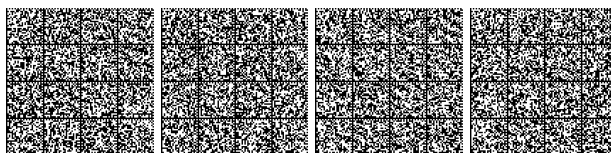
Questa esigenza risulta, del resto, rafforzata nell'attuale sistema delle immunità e delle prerogative parlamentari, in seguito alla ricordata revisione dell'art. 68 Cost. Attualmente, non più il procedimento penale in sé, ma solo alcuni specifici atti di questo sono considerati idonei a incidere negativamente sulla libertà e sull'indipendenza della funzione parlamentare e in quanto tali sono soggetti alla necessaria autorizzazione della Camera d'appartenenza (sentenza n. 74 del 2013).

L'esigenza in parola riguarda non solo l'interpretazione e l'applicazione dei testi costituzionali e legislativi che contengono le prerogative in questione, ma, prima ancora, le modalità attraverso le quali il legislatore ordinario dà attuazione, quando necessario, al relativo dettato costituzionale. A tale legislatore è, infatti, preclusa ogni integrazione o estensione della fonte costituzionale, restandogli consentito provvedere alla sua attuazione nella sola misura in cui sia finalizzata a rendere la prerogativa immediatamente e direttamente operativa sul piano processuale, senza che ciò comporti alcun indebito allargamento delle garanzie apprestate dalla disposizione costituzionale (sentenze n. 262 del 2009 e n. 120 del 2004).

Se si attenga a questi principi il riferimento contenuto nella disposizione censurata ai tabulati di comunicazioni - in relazione al testo dell'art. 68, terzo comma, Cost., che pur non li menziona espressamente - è appunto l'oggetto della questione di legittimità costituzionale sottoposta a questa Corte.

2.3.- Non è qui in discussione la circostanza, messa opportunamente in evidenza dal giudice rimettente, che la disciplina processuale vigente preveda, per tutti i cittadini, rilevanti differenze quanto alle condizioni alle quali è consentito disporre l'intercettazione del contenuto di una conversazione o di una comunicazione, da una parte, e l'acquisizione dei dati estrinseci di esse, dall'altra, con particolare riferimento all'autorità giudiziaria che può ordinare l'una o l'altra misura.

Solo il GIP, e solo in presenza di determinati reati (con limiti che sono stati resi via via più stringenti: artt. 266 e seguenti del codice di procedura penale), può autorizzare intercettazioni, mentre per l'acquisizione dei tabulati si è sempre ritenuta sufficiente la richiesta del pubblico ministero con decreto ex art. 256 cod. proc. pen. (relativo al dovere di esibizione all'autorità giudiziaria di documenti riservati o segreti), come ha in seguito confermato, anche se con una disciplina più dettagliata, l'art. 132 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, intitolato «Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE».



Regole legislative non coincidenti, quindi, secondo una scelta che questa Corte non ha censurato (sentenze n. 281 del 1998 e n. 81 del 1993), considerando i diversi elementi di conoscenza alla cui acquisizione le due misure sono rispettivamente finalizzate e le differenti esigenze investigative che mirano a soddisfare. Anche se nell'appena citata sentenza n. 81 del 1993 si è rilevato che gli stessi dati "esterni" di una conversazione conoscibili attraverso l'acquisizione dei tabulati telefonici - i soggetti fra i quali la comunicazione intercorre, la data e l'ora in cui essa avviene, la sua durata - devono beneficiare della garanzia che alla libertà e alla segretezza di ogni forma di comunicazione è assicurata dall'art. 15 Cost.

Quel che ai fini della presente decisione conta, in ogni caso, è che sono le norme legislative a dover essere osservate alla luce della Costituzione, e non già quest'ultima alla stregua di ciò che stabilisce la disciplina legislativa (nella specie, quella processuale). Per questa essenziale ragione, non è consentito trarre, a partire dalle norme processuali in materia di intercettazioni e acquisizione di tabulati, alcuna definitiva conclusione quanto alla specifica disciplina costituzionalmente sancita, nella stessa materia, per i parlamentari, anche perché la disciplina del codice potrebbe mutare in futuro, proprio sugli aspetti qui rilevanti, e anche in direzione di un più omogeneo trattamento di intercettazioni e acquisizione di tabulati.

In questa sede, va dunque verificato se l'art. 68, terzo comma, Cost. contenga una specifica disciplina in materia di comunicazioni del parlamentare, confrontandovi la pertinente legislazione ordinaria che a quella norma costituzionale ha esplicitamente inteso dare attuazione.

A questo scopo, non è possibile muovere, come invece fa il giudice rimettente (sempre alla luce della disciplina processuale vigente), dal presupposto che tra il contenuto di una conversazione o di una comunicazione, da un lato, e il documento che rivela i dati estrinseci di queste, dall'altro, sussista una differenza «ontologica».

In primo luogo, dell'esistenza di questa differenza "ontologica" può dubitarsi, dal momento che questa Corte ha ricondotto sotto la tutela dell'art. 15 Cost., per tutti i soggetti dell'ordinamento, anche i dati "esterni" di una comunicazione ricavabili da un tabulato telefonico. Ma, soprattutto, con riferimento alla disciplina positivamente prevista per i parlamentari, si tratta piuttosto di verificare se davvero, come ancora asserisce il giudice rimettente, il testo dell'art. 68, terzo comma, Cost., nella parte in cui utilizza le espressioni «conversazioni» e «comunicazioni», escluda ogni riferimento a un documento, come il tabulato, che di quelle riveli, non già il contenuto ma dati ed elementi, certo "esterni", che tuttavia, come si è detto, sono di indubbio significato comunicativo: data e ora in cui le conversazioni o le comunicazioni sono avvenute, loro durata, utenze coinvolte, consentendo altresì, in virtù dell'evoluzione tecnologica, il tracciamento di localizzazioni e spostamenti dei titolari di apparati mobili.

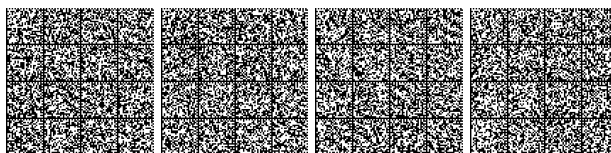
Secondo il giudice *a quo* la "naturale" diversità tra il contenuto di una conversazione o di una comunicazione, da un lato, e il documento che rivela i dati estrinseci di queste, dall'altro, renderebbe costituzionalmente illegittima, in radice, la previsione censurata, che invece equipara i due elementi di prova, assoggettandoli entrambi alla necessità dell'autorizzazione, da parte della Camera d'appartenenza del parlamentare, al fine del loro utilizzo in giudizio.

Proprio sul piano testuale, tuttavia, tale assunto non è corretto.

Il duplice riferimento, nell'art. 68, terzo comma, Cost., a «conversazioni o comunicazioni», induce a ritenere che al contenuto di una conversazione o di una comunicazione, siano accostabili, e risultino perciò protetti dalla garanzia costituzionale, anche i dati puramente storici ed esteriori, in quanto essi stessi "fatti comunicativi". Del resto, il termine «comunicazioni» ha, tra i suoi comuni significati, quello di «contatto», «rapporto», «collegamento», evocando proprio i dati e le notizie che un tabulato telefonico è in grado di rilevare e rivelare.

La stessa Corte di cassazione - pur in presenza di una costante giurisprudenza di legittimità che, con riferimento alla generale disciplina del codice di procedura penale, ha sempre distinto con nettezza le intercettazioni dall'acquisizione di tabulati - laddove si è occupata della specifica disciplina ora in questione, ha espressamente affermato che anche l'acquisizione di tabulati, come la captazione di conversazioni, è attività diretta ad accedere nella sfera delle comunicazioni del parlamentare (Corte di cassazione, sezione sesta penale, sentenza 22 settembre 2016, n. 49538).

2.4.- Per quanto fin qui affermato, la previsione della necessaria autorizzazione all'utilizzo, quale mezzo di prova, del tabulato telefonico, in grado di rivelare elementi di non secondario rilievo inerenti alle comunicazioni di un membro del Parlamento, non costituisce inammissibile lesione del principio di uguale soggezione alla legge, ma attuazione del pertinente trattamento richiesto dalla garanzia costituzionale.





Del resto, la *ratio* della garanzia prevista all'art. 68, terzo comma, Cost. non mira a tutelare un diritto individuale, ma a proteggere la libertà della funzione che il soggetto esercita, in conformità alla natura stessa delle immunità parlamentari, volte primariamente alla protezione dell'autonomia e dell'indipendenza decisionale delle Camere rispetto ad indebite invadenze di altri poteri, e solo strumentalmente destinate a riverberare i propri effetti a favore delle persone investite della funzione (sentenza n. 9 del 1970).

Per questa ragione, la garanzia in esame può estendersi ad un atto investigativo idoneo a incidere sulla libertà di comunicazione del parlamentare, quale è certamente l'utilizzo, in quanto mezzo di prova in giudizio, di un tabulato telefonico.

La giurisprudenza di questa Corte ha del resto già sottolineato «la notevole capacità intrusiva» (sentenza n. 188 del 2010) di un'attività investigativa che coinvolga i tabulati, confermando che, per ogni cittadino, il ricorso a tale strumento d'indagine deve necessariamente essere soggetto alle garanzie previste dall'art. 15 Cost.

Ha rimarcato, inoltre, che tale capacità intrusiva assume significati ulteriori laddove siano in questione le comunicazioni di un parlamentare. Non già perché la riservatezza del cittadino che è altresì parlamentare abbia un maggior valore, ma perché la pervasività del mezzo d'indagine in questione può tradursi in fonte di condizionamenti sul libero esercizio della funzione. Un tabulato telefonico può infatti aprire squarci di conoscenza sui rapporti di un parlamentare, specialmente istituzionali, «di ampiezza ben maggiore rispetto alle esigenze di una specifica indagine e riguardanti altri soggetti (in specie, altri parlamentari) per i quali opera e deve operare la medesima tutela dell'indipendenza e della libertà della funzione» (sentenza n. 188 del 2010).

Non è pertanto in contrasto con l'art. 68, terzo comma, Cost. una legge ordinaria che subordini all'autorizzazione della Camera d'appartenenza, equiparandone il trattamento alla registrazione o al verbale di un'intercettazione, l'utilizzo in giudizio di un tabulato telefonico, contenente dati "esterni" relativi alle comunicazioni di un membro del Parlamento.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), sollevata, in riferimento all'art. 68, terzo comma, della Costituzione, dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Bologna con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

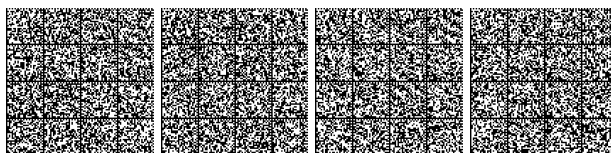
Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 marzo 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 39

*Ordinanza 23 gennaio - 6 marzo 2019*

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

**Previdenza ed assistenza – Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso da G. S. nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'economia e delle finanze (Comando generale della Guardia di finanza) in relazione a sentenze e ordinanze che non avrebbero riconosciuto in suo favore diritti patrimoniali derivanti dalle sentenze n. 566 del 1989 e n. 232 del 1992 della Corte costituzionale.**

- Sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia, 7 gennaio 2002, n. 5/2002/M; sentenza della Corte dei conti, sezione seconda giurisdizionale centrale, 13 giugno 2005, n. 199/2005/A; ordinanza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 20 dicembre 2007, n. 26818; ordinanza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 18 aprile 2013, n. 9406; sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 9 novembre 2016, n. 22718.

### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

### ORDINANZA

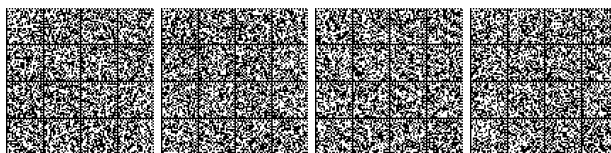
nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia, 7 gennaio 2002, n. 5/2002/M, della sentenza della Corte dei conti, sezione seconda giurisdizionale centrale, 13 giugno 2005, n. 199/2005/A, dell'ordinanza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 20 dicembre 2007, n. 26818, dell'ordinanza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 18 aprile 2013, n. 9406, e della sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 9 novembre 2016, n. 22718, promosso da Gerardo Silvestri con ricorso depositato in cancelleria il 12 luglio 2018 ed iscritto al n. 7 del registro conflitti tra poteri 2018, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 23 gennaio 2019 il Giudice relatore Luca Antonini.

Ritenuto che, con ricorso depositato in data 12 luglio 2018, Gerardo Silvestri ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'economia e delle finanze (Comando generale della Guardia di finanza) in relazione alla sentenza della Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia, 7 gennaio 2002, n. 5/2002/M, alla sentenza della Corte dei conti, sezione seconda giurisdizionale centrale, 13 giugno 2005, n. 199/2005/A, alla ordinanza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 20 dicembre 2007, n. 26818, alla ordinanza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 18 aprile 2013, n. 9406, e alla sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 9 novembre 2016, n. 22718;

che il ricorrente premette di avere prestato servizio nel Corpo della Guardia di finanza dal 1953 al 1975, anno in cui è stato assunto dall'amministrazione periferica delle dogane e delle imposte indirette, alle cui dipendenze è poi rimasto fino al 1986;

che nel trattamento pensionistico riconosciuto dalla Guardia di finanza non erano state comprese né la tredicesima mensilità né l'indennità integrativa speciale, in forza del divieto di cumulo allora previsto per il pensionato statale riassunto dallo Stato o da altro ente pubblico, rispettivamente dall'art. 97, primo comma, e dall'art. 99, quinto comma, del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973, n. 1092 (Approvazione del testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato);



che la domanda giurisdizionale presentata per sentire accertato il diritto a tali somme era stata rigettata con sentenza della Corte dei conti, sezione quarta, 18 luglio 1984, n. 64587, la quale aveva anche ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle predette norme, eccettata dal ricorrente (a quella data non era prevista la possibilità di appellare le sentenze di tale giudice in materia pensionistica);

che, successivamente, erano intervenute le sentenze n. 566 del 1989 e n. 232 del 1992 con cui questa Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale, con la prima sentenza, dell'art. 99, quinto comma, e, con la seconda, dell'art. 97, primo comma, del d.P.R. n. 1092 del 1973, «nella parte in cui non determina la misura della retribuzione, oltre la quale non compete la tredicesima mensilità»;

che il ricorrente aveva, quindi, chiesto la revocazione della sentenza emessa nei suoi confronti dalla Corte dei conti nel 1984, ma il ricorso era stato dichiarato inammissibile, non ricorrendo un errore di fatto;

che, con un successivo ricorso, Gerardo Silvestri aveva ripresentato la domanda di accertamento della spettanza in suo favore della tredicesima mensilità e della indennità integrativa ritenendo che su di essa i giudici precedentemente aditi non si fossero pronunciati;

che la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per la Lombardia, con sentenza n. 5 del 2002/M, aveva dichiarato inammissibile detto nuovo ricorso affermando che sulla questione si era formato il giudicato sostanziale con la sentenza n. 64587 del 1984 e considerando esaurito il relativo rapporto giuridico;

che, ad avviso del ricorrente, tale pronuncia avrebbe illegittimamente omesso di considerare gli effetti delle sentenze di illegittimità costituzionale pronunciate da questa Corte e il fatto che, alla data di pubblicazione delle stesse, non erano ancora decorsi i termini di prescrizione o di decadenza dei diritti azionati dal ricorrente medesimo;

che, pertanto, il potere giudiziario non avrebbe applicato al suo caso gli «effetti di un riconosciuto vizio di legittimità costituzionale», determinando così «un tipico caso di conflitto fra poteri dello Stato»;

che il ricorrente richiama ulteriori provvedimenti giurisdizionali emessi nell'ambito della medesima vicenda giudiziaria e, in particolare: la sentenza della Corte dei conti, seconda sezione giurisdizionale centrale, n. 199 del 2005/A, con la quale è stato rigettato l'appello avverso la citata sentenza n. 5 del 2002; l'ordinanza della Corte di Cassazione, sezioni unite civili, n. 26818 del 2007, con la quale è stato dichiarato inammissibile il ricorso ai sensi dell'art. 111 Cost. avverso la citata sentenza n. 199 del 2005; l'ordinanza della Corte di Cassazione, sezioni unite civili, n. 9406 del 2013, con la quale è stato dichiarato inammissibile il ricorso ai sensi dell'art. 111 Cost. avverso la sentenza della Corte dei conti, sezione seconda giurisdizionale centrale, 14 maggio 2009, n. 255 (a sua volta dichiarativa dell'inammissibilità del ricorso per revocazione avverso la precedente, citata, sentenza n. 199 del 2005); la sentenza della Corte di Cassazione, sezioni unite civili, n. 22718 del 2016, con la quale è stato dichiarato inammissibile il ricorso ai sensi dell'art. 111 Cost. e degli artt. 360, primo e terzo comma, e 362, primo comma, del codice di procedura civile, avverso la precedente ordinanza n. 9406 del 2013;

che, nel corpo dell'atto introduttivo, il ricorrente dichiara di proporre «ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in relazione a tutte le decisioni di giudici contabili [e] di Cassazione» in ordine alla mancata applicazione delle sentenze di questa Corte n. 566 del 1989 e n. 232 del 1992, con conseguente richiesta di annullamento delle sentenze e ordinanze emesse;

che, a sostegno di tali richieste, afferma la natura del ricorso azionato quale «rimedio ulteriore esercitabile dopo che sono state sperimentate invano le altre forme di tutela previste» e che l'attività della Corte costituzionale si estenderebbe «all'accertamento della legalità costituzionale dell'intera vicenda conflittuale, che si conclude con una dichiarazione sulla spettanza di una “competenza in concreto”, quando vi è stata disapplicazione delle pronunzie di illegittimità costituzionale»;

che, infine, constata che «il resistente Comando Generale della Guardia di Finanza» non avrebbe ancora eseguito a suo favore la disapplicazione delle disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime con le sentenze n. 566 del 1989 e n. 232 del 1992 e che tale omissione avrebbe «causato una diretta e concreta lesione delle sue attribuzioni costituzionali»;

che, pertanto, il ricorrente conclude sollevando il conflitto nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro dell'economia e delle finanze (Comando generale della Guardia di finanza) e chiedendo di dichiarare che quest'ultimo sia obbligato a disapplicare le norme dichiarate illegittime da questa Corte, in relazione alle rate di pensione corrispostegli tra il marzo 1975 e il 29 gennaio 1986; di dichiarare altresì l'illegittimità degli atti di pagamento delle predette rate di pensione, perché non comprensive degli importi della tredicesima mensilità e dell'indennità integrativa speciale, e, infine, di annullare le sentenze e ordinanze emesse dalla Corte dei conti o dalla Corte di Cassazione, sopra indicate.



Considerato che, in questa fase del giudizio, la Corte è chiamata a deliberare, in camera di consiglio e senza contraddittorio, sulla sussistenza dei requisiti soggettivo e oggettivo prescritti dall'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), ossia a decidere se il conflitto insorga tra organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono e per la delimitazione della sfera di attribuzioni delineata per i vari poteri da norme costituzionali;

che, ai fini della ammissibilità del ricorso per conflitto tra poteri, sotto il profilo soggettivo, «occorre che il ricorrente individui con chiarezza la sfera di potere asseritamente lesa, avendo cura di motivare la ridondanza delle asserite violazioni dei principi costituzionali invocati sulla propria sfera di attribuzioni costituzionali, a difesa della quale questa Corte è chiamata a pronunciarsi» (*ex plurimis*, ordinanza n. 181 del 2018);

che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, il singolo cittadino non è legittimato a sollevare conflitto di attribuzione, «non essendogli conferita, in quanto singolo, alcuna attribuzione costituzionalmente rilevante» (ordinanza n. 277 del 2017; nello stesso senso, ordinanze n. 256 del 2016, n. 121 del 2011 e n. 85 del 2009);

che il ricorrente, anziché prospettare la lesione di attribuzioni costituzionali, lamenta esclusivamente la lesione di situazioni giuridiche soggettive proprie, dal momento che afferma di agire perché le sentenze e ordinanze dallo stesso individuate all'origine del conflitto non avrebbero riconosciuto in suo favore diritti patrimoniali derivanti dalle sentenze n. 566 del 1989 e n. 232 del 1992 di questa Corte;

che quindi è insussistente non solo il requisito soggettivo, ma anche quello oggettivo, in quanto, come questa Corte ha più volte precisato, «i conflitti aventi ad oggetto atti di natura giurisdizionale non possono risolversi in mezzi impropri di censura del modo di esercizio della funzione giurisdizionale, giacché avverso gli errori in iudicando di diritto sostanziale o processuale valgono i rimedi consueti riconosciuti dagli ordinamenti processuali delle diverse giurisdizioni» (ordinanza n. 284 del 2008; nello stesso senso, sentenze n. 290, n. 222, n. 150 e n. 2 del 2007);

che, anche sotto il profilo della legittimazione passiva, il ricorso si rivolge cumulativamente avverso una pluralità di soggetti e di atti, per cui la prospettazione «è resa incerta dal carattere cumulativo e congiunto del ricorso e dalla circostanza che le censure in esso contenute sono presentate senza considerazione della diversità delle rispettive qualificazioni» (ordinanze n. 181 del 2018 e n. 277 del 2017);

che, conseguentemente, il ricorso proposto da Gerardo Silvestri deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicato in epigrafe.*

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

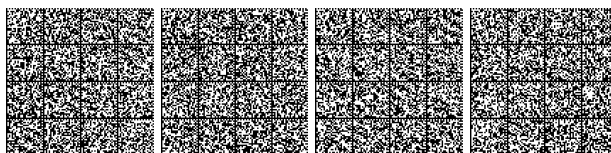
Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 6 marzo 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 40

*Sentenza 23 gennaio - 8 marzo 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Reati e pene – Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope – Pena minima edittale della reclusione nella misura di otto anni anziché di sei.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 73, comma 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), promosso dalla Corte d'appello di Trieste, nel procedimento penale a carico di J.F. C.M. con ordinanza del 17 marzo 2017, iscritta al n. 113 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

udito nella camera di consiglio del 23 gennaio 2019 il Giudice relatore Marta Cartabia.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 17 marzo 2017 (reg. ord. n. 113 del 2017), la Corte d'appello di Trieste ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), per contrasto con gli artt. 3, 25 e 27 della Costituzione, nella parte in cui, per effetto della sentenza n. 32 del 2014 della Corte Costituzionale, prevede la pena minima edittale di otto anni anziché di quella di sei anni introdotta con l'art. 4-*bis* del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione



zione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2006, n. 49.

Le questioni sono state sollevate nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto una fattispecie di detenzione di circa cento grammi di cocaina, occultati all'interno di tre condensatori per computer, contenuti all'interno di un pacco proveniente dall'Argentina. Il giudice di prime cure ha ritenuto che la sostanza stupefacente fosse destinata in via prevalente alla cessione a terzi, così escludendo, tenuto conto della quantità di tale sostanza sequestrata e di altri elementi di contesto, la possibilità di inquadrare il fatto nell'ipotesi di lieve entità di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990. In esito a giudizio abbreviato, l'imputato è stato condannato alla pena di anni quattro di reclusione e 14.000 euro di multa, previo riconoscimento delle attenuanti generiche e l'applicazione della diminuzione per il rito.

1.1.- L'ordinanza precisa che il difensore dell'imputato, pur non contestando la responsabilità penale per il fatto ascritto, ne ha chiesto la riqualificazione, ai sensi del citato art. 73, comma 5. In via subordinata, permanendo la qualificazione giuridica del fatto di cui all'imputazione, ha posto in dubbio la legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990. La difesa privata si duole del fatto che tale disposizione prevede oggi, all'esito di una tortuosa evoluzione normativa, un trattamento sanzionatorio con limite edittale minimo di otto anni di reclusione, pari al doppio del massimo previsto per il reato minore. Infatti, a seguito della sentenza n. 32 del 2014, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., degli artt. 4-bis e 4-vicies ter del d.l. n. 272 del 2005, come convertito, ha ripreso applicazione l'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 nel testo anteriore alle modifiche apportate con le disposizioni dichiarate incostituzionali, così dando luogo a una grave incoerenza sistematica con i commi 5 e 5-bis.

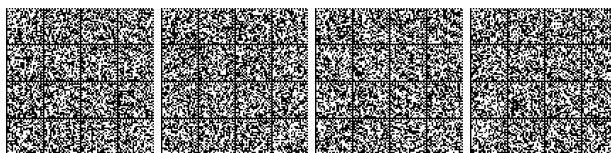
1.2.- L'ordinanza, quindi, riferisce che il difensore dell'imputato, proprio sul presupposto che detto trattamento edittale è «rivissuto per effetto dell'intervento della Corte costituzionale in un contesto normativo affatto diverso», ha eccepito, sulla scorta di analoghi argomenti già posti a sostegno della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale di Rovereto il 3 marzo 2016 (reg. ord. n. 100 del 2016), l'illegittimità costituzionale dell'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, chiedendo la sospensione del giudizio in attesa della decisione della Corte costituzionale.

2.- Su tali basi, la Corte d'appello triestina ha ritenuto che sussistano i presupposti per sollevare le questioni di legittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 25, 3 e 27 Cost., dell'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, nella parte in cui detta disposizione prevede - a seguito della sentenza n. 32 del 2014 - la pena minima edittale di otto anni di reclusione.

3.- In punto di rilevanza, la Corte rimettente afferma di condividere la qualificazione giuridica del fatto-reato data dal giudice di primo grado corrispondente al delitto di cui all'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, ostando alla sua sussumibilità nell'ambito della cosiddetta «lieve entità» una serie di elementi, quali la quantità di sostanza stupefacente (quasi cento grammi netti di cocaina), rivelatasi, all'analisi tossicologica, dotata di elevata percentuale di purezza (57%) e idonea al confezionamento di ben 375 dosi; le circostanze del traffico, involgente fornitori d'oltre oceano, con modalità di trasferimento pianificate per impedire il rinvenimento dello stupefacente; la condotta dell'imputato, che, dopo essersi procurato, appena un mese prima, oltre cento grammi di cocaina (benché di peggiore qualità), accettava di ricevere una nuova consistente fornitura; il rinvenimento nella sua abitazione di 3.700 euro in contanti, verosimilmente non riconducibili a guadagni e risparmi.

4.- In punto di non manifesta infondatezza, la Corte rimettente ha rilevato il contrasto della norma censurata in relazione a distinti parametri costituzionali.

4.1.- In primo luogo, l'ordinanza denuncia una violazione del principio della riserva di legge in materia penale, di cui all'art. 25, secondo comma, Cost. A tal fine, richiamandosi all'ordinanza della Corte di cassazione, sezione sesta penale, del 12 gennaio 2017, con cui la Suprema Corte aveva a sua volta sollevato un'analogha questione di legittimità costituzionale (decisa da questa Corte con ordinanza n. 184 del 2017 nel senso della manifesta inammissibilità), la Corte d'appello rimettente rileva che, proprio in virtù del citato principio della riserva di legge, gli interventi in materia penale volti ad ampliare le fattispecie di reato o a inasprire le sanzioni appartengono al monopolio esclusivo del legislatore, di modo che in tali casi non vi sarebbe spazio di azione per sentenze manipolative in malam partem della Corte costituzionale. Di qui la questione di legittimità costituzionale sul vigente art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, volta a ripristinare il più mite trattamento sanzionatorio, già introdotto nel 2006, da sei a venti anni di reclusione.



4.2.- In secondo luogo, la Corte rimettente evidenzia il difetto di ragionevolezza della dosimetria della pena prevista dal vigente art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, che emergerebbe nel raffronto con il trattamento sanzionatorio previsto per il fatto di lieve entità (da sei mesi a quattro anni di reclusione) dall'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 e con quello previsto per le cosiddette «droghe leggere» (da due a sei anni di reclusione) dall'art. 73, comma 4, del d.P.R. n. 309 del 1990. Il giudice rimettente evidenzia che, nonostante la linea di demarcazione «naturalistica» tra le fattispecie «ordinaria» e «lieve» sia talvolta non netta, il «confine sanzionatorio» dell'una e dell'altra incriminazione è invece troppo e, quindi, irragionevolmente, distante (intercorrendo ben quattro anni di pena detentiva fra il minimo dell'una e il massimo dell'altra). Pertanto, il trattamento sanzionatorio sensibilmente diverso tra le fattispecie che si pongono sul confine tra l'ipotesi lieve e l'ipotesi ordinaria determina un rapporto non ragionevole con il disvalore della condotta.

Su tali basi è opinione del giudice rimettente che il riscontrato iato sanzionatorio fra le raffrontate fattispecie, «ordinaria» e «lieve», sia del tutto irragionevole e in quanto tale oggettivamente contrastante con l'art. 3 Cost., anche tenuto conto della sussistenza nell'ordinamento di ulteriori norme, quale può essere la disposizione punitiva del fatto di lieve entità (art. 73, comma 5) o quella riguardante le droghe «leggere» (art. 73, comma 4), che possono offrire la grandezza predefinita che consente alla Corte costituzionale di rimediare all'irragionevole commisurazione della pena.

4.3.- Connesso a quanto appena esposto è l'ultimo motivo denunciato dalla Corte rimettente, ossia il contrasto del trattamento sanzionatorio attualmente previsto dall'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990 «con il principio di proporzionalità e il principio di colpevolezza e di necessaria finalizzazione rieducativa della pena, riconducibile al disposto degli artt. 3 e 27 Cost.».

A tal fine, l'ordinanza richiama la sentenza di questa Corte n. 236 del 2016, secondo cui «l'art. 3 Cost. esige che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia nel contempo alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali». L'ordinanza richiama anche le pronunce di questa Corte n. 251 del 2012 e n. 341 del 1994, onde sostenere che la pena per definirsi giusta e, così, svolgere la funzione rieducativa verso cui deve tendere in applicazione dell'art. 27 Cost., va adeguata all'effettiva responsabilità penale, in modo da assicurare la piena proporzionalità fra offesa, da una parte, e qualità e quantità della sanzione, dall'altra. Sicché una pena ingiustificatamente aspra tradirebbe, al contempo, il principio di proporzionalità della pena, sancito dall'art. 3 Cost., e quello della finalità rieducativa della stessa, posto dal richiamato art. 27 Cost.

4.4.- Alla luce di quanto sin qui esposto, l'ordinanza di rimessione ribadisce che nell'ordinamento sono rinvenibili misure della pena che consentono alla Corte di emendare i vizi della disposizione censurata senza sovrapporsi al ruolo del Parlamento e chiede di ripristinare il trattamento sanzionatorio già introdotto nel 2006 in modo da ridurre il minimo edittale da otto a sei anni di reclusione.

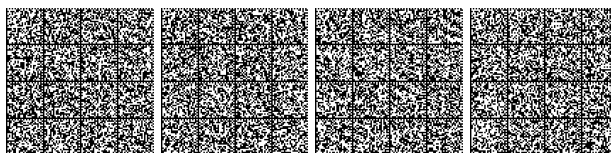
5.- Con atto depositato il 26 settembre 2017, è intervenuto nel presente giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili, alla luce dei principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 179 del 2017, secondo cui alla denunciata incongruenza normativa può porsi rimedio attraverso una pluralità di soluzioni tutte costituzionalmente legittime.

A differenza di quanto opinato dal giudice *a quo*, l'interveniente ritiene che non possa ritenersi che l'unica soluzione all'uopo idonea sia quella di ripristinare il trattamento sanzionatorio già introdotto nel 2006, così riducendo il minimo edittale da otto a sei anni di reclusione.

Pertanto, ravvisata la necessità di rispettare il primato delle valutazioni del legislatore sulla congruità dei mezzi per raggiungere un fine costituzionalmente necessario, il Presidente del Consiglio dei ministri conclude chiedendo l'inammissibilità delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con ordinanza iscritta al n. 113 del registro ordinanze 2017, la Corte d'appello di Trieste ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), per contrasto con gli artt. 3, 25 e 27 della Costituzione, nella parte in cui,



per effetto della sentenza n. 32 del 2014 di questa Corte, prevede la pena minima edittale di otto anni anziché di quella di sei anni introdotta con l'art. 4-bis del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2006, n. 49.

La disposizione censurata punisce con la pena edittale minima di otto anni di reclusione i casi "non lievi" di coltivazione, produzione, fabbricazione, estrazione, raffinazione, vendita, offerta o messa in vendita, cessione o ricezione, a qualsiasi titolo, distribuzione, commercio, acquisto, trasporto, esportazione, importazione, procacciamento ad altri, invio, passaggio o spedizione in transito, consegna per qualunque scopo o comunque di illecita detenzione, senza l'autorizzazione di cui all'art. 17 e fuori dalle ipotesi previste dall'art. 75 (si tratta dei casi di destinazione all'uso personale), di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle I e III previste dall'art. 14 (cosiddette droghe "pesanti") dello stesso d.P.R. n. 309 del 1990 (d'ora in avanti anche: Testo unico sugli stupefacenti).

1.1.- La Corte d'appello di Trieste ritiene che la previsione della pena minima edittale della reclusione nella misura di otto anni in luogo di quella di sei anni introdotta con l'art. 4-bis del d.l. n. 272 del 2005, come modificato, violi anzitutto l'art. 25 Cost., poiché il vigente trattamento sanzionatorio sarebbe stato introdotto nell'ordinamento come conseguenza della sentenza n. 32 del 2014 di questa Corte, in violazione del principio della riserva di legge in materia penale, in base al quale gli interventi volti a inasprire le sanzioni appartengono al monopolio esclusivo del legislatore, senza che in tale ambito vi sia margine di azione per le sentenze manipolative di questa Corte.

In secondo luogo, l'ordinanza denuncia una violazione dell'art. 3 Cost. in quanto la disposizione censurata delineerebbe un trattamento sanzionatorio irragionevole tenuto conto che, nonostante la linea di demarcazione «naturalistica» fra la fattispecie «ordinaria», di cui alla disposizione denunciata, e quella di «lieve entità», di cui all'art. 73, comma 5, del medesimo d.P.R. n. 309 del 1990, non sia sempre netta, il «confine sanzionatorio» dell'una e dell'altra incriminazione è invece eccessivamente e, quindi, irragionevolmente, distante (intercorrendo ben quattro anni di pena detentiva fra il minimo dell'una e il massimo dell'altra).

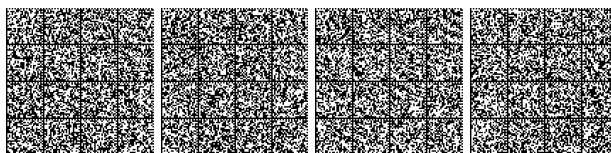
Infine, il giudice *a quo* sostiene che la predicata irragionevolezza contrasterebbe con gli artt. 3 e 27 Cost., poiché la previsione di una pena ingiustificatamente aspra e sproporzionata rispetto alla gravità del fatto ne pregiudicherebbe la funzione rieducativa.

2.- La questione sollevata in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost. non è ammissibile.

L'ordinanza lamenta l'illegittimità dell'inasprimento della pena determinatosi in conseguenza della sentenza di questa Corte n. 32 del 2014, in riferimento alle fattispecie ordinarie (non lievi) di traffico di stupefacenti, disciplinate dall'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990. Secondo il giudice rimettente, questa Corte, intervenendo in materia penale in *malam partem*, avrebbe violato la riserva di legge stabilita all'art. 25 Cost.

La questione così prospettata si risolve in una censura degli effetti della sentenza di questa Corte n. 32 del 2014, di cui costituisce un improprio tentativo di impugnazione. In quanto tale, la questione è inammissibile dato che «[c]ontro le decisioni della Corte costituzionale non è ammessa alcuna impugnazione» (art. 137, terzo comma, Cost.; *ex multis*, sentenza n. 29 del 1998, ordinanze n. 184 del 2017, n. 261 del 2016, n. 108 del 2001, n. 461 del 1999, n. 220 del 1998, n. 7 del 1991, n. 203, n. 93 e n. 27 del 1990, n. 77 del 1981).

Per altro verso, occorre evidenziare che non trova riscontro nella giurisprudenza costituzionale l'assunto da cui muove il giudice rimettente per cui la riserva di legge di cui all'art. 25 Cost. precluderebbe in radice a questa Corte la possibilità di intervenire in materia penale con effetti meno favorevoli. Invero, la giurisprudenza di questa Corte, ribadita anche recentemente (sentenze n. 236 del 2018 e n. 143 del 2018), ammette in particolari situazioni interventi con possibili effetti in *malam partem* in materia penale (sentenze n. 32 e n. 5 del 2014, n. 28 del 2010, n. 394 del 2006), restando semmai da verificare l'ampiezza e i limiti dell'ammissibilità di tali interventi nei singoli casi. Certamente il principio della riserva di legge di cui all'art. 25 Cost. rimette al legislatore «la scelta dei fatti da sottoporre a pena e delle sanzioni da applicare» (sentenza n. 5 del 2014), ma non esclude che questa Corte possa assumere decisioni il cui effetto in *malam partem* non discende dall'introduzione di nuove norme o dalla manipolazione di norme esistenti, ma dalla semplice rimozione di disposizioni costituzionalmente illegittime. In tal caso, l'effetto in *malam partem* è ammissibile in quanto esso è una mera conseguenza indiretta della *reductio ad legitimitatem* di una norma costituzionalmente ille-





gittima, la cui caducazione determina l'automatica riespansione di altra norma dettata dallo stesso legislatore (sentenza n. 236 del 2018).

Analogamente, questa Corte, con la sentenza n. 32 del 2014, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 4-bis e 4-vicies ter del d.l. n. 272 del 2005, come convertito, per vizi procedurali relativi all'art. 77, secondo comma, Cost. In esito alla dichiarazione di illegittimità costituzionale del suddetto decreto-legge, ha ripreso applicazione l'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, con effetti in parte più miti e in parte più severi. Questa Corte perciò si è limitata a rimuovere dall'ordinamento le disposizioni costituzionalmente illegittime sottoposte al suo esame, nello svolgimento del compito assegnatole dall'art. 134 Cost., mentre la conseguente configurazione del trattamento sanzionatorio dei reati in materia di stupefacenti è frutto di precedenti scelte del legislatore che sono tornate ad avere applicazione dopo la declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 32 del 2014 e che sono poi state modificate con il decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché di impiego dei medicinali), convertito, con modificazioni, nella legge 16 maggio 2014, n. 79, che ha ridotto il massimo edittale della pena prevista per i fatti lievi e ha apportato ulteriori molteplici adattamenti alla normativa, conseguenti alla citata sentenza n. 32 del 2014.

3.- Le ulteriori censure, concernenti l'irragionevolezza e la sproporzione del trattamento sanzionatorio, sollevate con riferimento agli artt. 3 e 27 Cost., meritano un esame congiunto perché fra loro strettamente interconnesse.

4.- L'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità di tali questioni, in considerazione del fatto che alla denunciata incongruenza normativa può porsi rimedio attraverso una pluralità di soluzioni tutte costituzionalmente legittime, sicché spetterebbe soltanto al legislatore, e non a questa Corte, emendare i vizi della disposizione censurata.

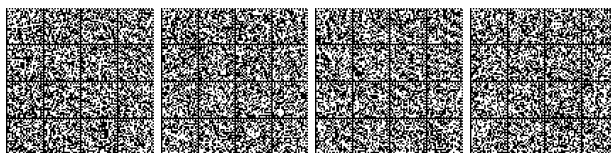
4.1. - Vero è che questa Corte finora si è sempre pronunciata nel senso della inammissibilità delle questioni che sono state ripetutamente sollevate in riferimento all'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990 (sentenze n. 179 del 2017, n. 148 e n. 23 del 2016; ordinanza n. 184 del 2017). Tuttavia le ragioni che hanno finora ostacolato l'esame nel merito non si ravvisano nel caso oggi in esame.

Nelle sentenze n. 148 e n. 23 del 2016 le questioni sono state dichiarate inammissibili per una pluralità di vizi delle ordinanze di rimessione, tra i quali l'indeterminatezza del petitum e la mancata individuazione di un trattamento sanzionatorio alternativo a quello in vigore, che consentisse a questa Corte di sanare i vizi di costituzionalità lamentati. Anche nell'ordinanza n. 184 del 2017 la Corte ha ravvisato negli atti introduttivi molteplici ragioni di inammissibilità connesse a vizi di rilevanza, a incompletezza della ricostruzione del quadro normativo, ad aspetti di contraddittorietà della motivazione, al tentativo di impugnare una pronuncia di questa Corte in violazione dell'art. 137, terzo comma, Cost. e alla conseguente pretesa di far rivivere la disciplina sanzionatoria contenuta in una disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima, per vizi del procedimento legislativo ex art. 77 Cost.

Diverse e, per alcuni aspetti più affini a quelle eccepite dall'Avvocatura nel presente giudizio, le ragioni sottese all'inammissibilità pronunciata nella sentenza n. 179 del 2017. In tale decisione questa Corte ha ritenuto di non poter esaminare nel merito le questioni di legittimità costituzionale sottoposte al suo esame, perché i giudici rimettenti non avevano individuato "soluzioni costituzionalmente obbligate" idonee a rimediare al vulnus costituzionale denunciato. In quel caso, si chiedeva alla Corte costituzionale di colmare il divario sanzionatorio tra le due fattispecie di cui ai commi 1 e 5 dell'art. 73, parificando il minimo edittale previsto per il fatto non lieve al massimo edittale previsto per il fatto lieve. Questa Corte ha escluso che debba «ritenersi imposto, dal punto di vista costituzionale, che a continuità dell'offesa debba necessariamente corrispondere una continuità di risposta sanzionatoria» (sentenza n. 179 del 2017), ben potendo sussistere «spazi di discrezionalità discontinua» nel trattamento sanzionatorio. Sicché la richiesta di *reductio ad legitimitatem* del censurato comma 1 dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 attraverso la parificazione del minimo edittale per il fatto non lieve da esso previsto al massimo edittale (quattro anni di reclusione ed euro 10329,00 di multa) comminato per il fatto lieve di cui al successivo comma 5, non poteva ritenersi costituzionalmente obbligata.

4.2.- Anche l'eccezione di inammissibilità sollevata in questo giudizio si basa su ragioni connesse all'assenza di soluzioni costituzionalmente obbligate, ma si rivela infondata alla luce degli approdi cui è giunta la più recente giurisprudenza costituzionale relativa all'ampiezza e ai limiti dell'intervento di questa Corte sulla misura delle sanzioni penali stabilite dal legislatore, sviluppatasi segnatamente a partire dalla sentenza n. 236 del 2016.

In particolare, con la recente sentenza n. 233 del 2018, questa Corte, dopo aver ribadito che le valutazioni discrezionali di dosimetria della pena spettano anzitutto al legislatore, ha precisato che non sussistono ostacoli al suo inter-



vento quando le scelte sanzionatorie adottate dal legislatore si siano rivelate manifestamente arbitrarie o irragionevoli e il sistema legislativo consenta l'individuazione di soluzioni, anche alternative tra loro, che siano tali da «riconduurre a coerenza le scelte già delineate a tutela di un determinato bene giuridico, procedendo puntualmente, ove possibile, all'eliminazione di ingiustificabili incongruenze» (in tal senso richiamando la sentenza n. 236 del 2016).

Similmente, la sentenza n. 222 del 2018 di poco precedente aveva già ritenuto che al fine di consentire l'intervento correttivo di questa Corte non è necessario che esista, nel sistema, un'unica soluzione costituzionalmente vincolata in grado di sostituirsi a quella dichiarata illegittima, come quella prevista per una norma avente identica struttura e *ratio*, idonea a essere assunta come *tertium comparationis*, essendo sufficiente che il «sistema nel suo complesso offra alla Corte “precisi punti di riferimento” e soluzioni “già esistenti” (sentenza n. 236 del 2016)», ancorché non “costituzionalmente obbligate”, «che possano sostituirsi alla previsione sanzionatoria dichiarata illegittima».

In definitiva, fermo restando che non spetta alla Corte determinare autonomamente la misura della pena (sentenza n. 148 del 2016), l'ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale che riguardano l'entità della punizione risulta condizionata non tanto dalla presenza di un'unica soluzione costituzionalmente obbligata, quanto dalla presenza nel sistema di previsioni sanzionatorie che, trasposte all'interno della norma censurata, garantiscano coerenza alla logica perseguita dal legislatore (sentenza n. 233 del 2018). Nel rispetto delle scelte di politica sanzionatoria delineate dal legislatore e ad esso riservate, occorre, infatti, evitare che l'ordinamento presenti zone franche immuni dal sindacato di legittimità costituzionale proprio in ambiti in cui è maggiormente impellente l'esigenza di assicurare una tutela effettiva dei diritti fondamentali, tra cui massimamente la libertà personale, incisi dalle scelte sanzionatorie del legislatore.

Alla luce di tali principi, le questioni prospettate dalla Corte d'appello di Trieste superano il vaglio di ammissibilità, avendo individuato nell'ordinamento quale soluzione costituzionalmente adeguata, benché non obbligata, l'abbassamento del minimo edittale per il fatto previsto dal comma 1 dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 da otto a sei anni, misura a suo tempo prevista dall'art. 4-*bis* del d.l. n. 272 del 2005 e tuttora in vigore, come pena massima, ai sensi del comma 4 dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 per la fattispecie ordinaria delle droghe “leggere” di cui alle tabelle II e IV previste dall'art. 14 del d.P.R. n. 309 del 1990, come sostituito dall'art. 1, comma 3, del citato d.l. n. 36 del 2014, come convertito.

4.3.- D'altra parte, l'intervento di questa Corte non è ulteriormente differibile, posto che è rimasto inascoltato il pressante invito rivolto al legislatore affinché procedesse «rapidamente a soddisfare il principio di necessaria proporzionalità del trattamento sanzionatorio, risanando la frattura che separa le pene previste per i fatti lievi e per i fatti non lievi dai commi 5 e 1 dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990», anche in considerazione «dell'elevato numero dei giudizi, pendenti e definiti, aventi ad oggetto reati in materia di stupefacenti» (sentenza n. 179 del 2017).

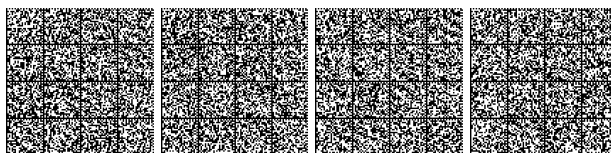
Da ultimo, ma non per importanza, deve aggiungersi che la questione in esame attiene a diritti fondamentali, che non tollerano ulteriori compromissioni, ragion per cui reiterate sono state le richieste di intervento rivolte a questa Corte dai giudici di merito e di legittimità.

5.- Nel merito le questioni sono fondate.

Questa Corte ha già avuto modo di evidenziare che la divaricazione di ben quattro anni venutasi a creare tra il minimo edittale di pena previsto dal comma 1 dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 e il massimo edittale della pena comminata dal comma 5 dello stesso articolo «ha raggiunto un'ampiezza tale da determinare un'anomalia sanzionatoria» (sentenza n. 179 del 2017) all'esito di una articolata evoluzione legislativa e giurisprudenziale che occorre richiamare per sommi capi.

5.1.- L'originario art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 differenziava il trattamento sanzionatorio dei reati aventi ad oggetto le droghe “pesanti” (puniti al comma 1 con la reclusione da otto a venti anni e con la multa) rispetto a quello dei reati aventi ad oggetto le droghe “leggere” (puniti al comma 4 con la reclusione da due a sei anni e con la multa). La stessa distinzione tra droghe “pesanti” e “leggere” era riproposta anche per i fatti di lieve entità, in relazione ai quali il comma 5 del medesimo art. 73 stabiliva un'attenuante ad effetto speciale cosiddetta autonoma o indipendente, che puniva con la reclusione da uno a sei anni i fatti concernenti le droghe “pesanti” e da sei mesi a quattro anni quelli relativi alle droghe “leggere”, oltre alle rispettive sanzioni pecuniarie.

Il d.l. n. 272 del 2005, con l'art. 4-*bis* (poi dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 32 del 2014), aveva soppresso la distinzione fondata sul tipo di sostanza stupefacente, comminando la pena della reclusione da sei a venti anni e la multa per i fatti non lievi, nonché la pena della reclusione da uno a sei anni e la multa per i casi in cui fosse applicabile l'attenuante del fatto di lieve entità.



Con l'art. 2, comma 1, lettera *a*), del successivo decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 10, è stato sostituito il comma 5 dell'art. 73, trasformando la circostanza attenuante del fatto di lieve entità in fattispecie autonoma di reato e riducendo il limite edittale massimo della pena detentiva da sei a cinque anni di reclusione. Tale modifica non è stata intaccata dalla sentenza n. 32 del 2014, a seguito della quale hanno ripreso vigore le disposizioni dell'art. 73 nella originaria formulazione.

Infine, il legislatore è tornato nuovamente sulla materia, con il d.l. n. 36 del 2014, convertito, con modificazioni, nella legge n. 79 del 2014, che tra l'altro, all'art. 1, comma 24-*ter*, lettera *a*), ha ulteriormente diminuito il massimo edittale della pena prevista per il fatto di lieve entità, fissandolo nella misura di anni quattro di reclusione oltre la multa.

È a seguito di questa stratificazione di interventi legislativi e giurisprudenziali che si è progressivamente scavata la lamentata profonda frattura che separa il trattamento sanzionatorio del fatto di non lieve entità da quello del fatto lieve, senza che il legislatore abbia provveduto a colmarla nonostante i gravi inconvenienti applicativi che essa può determinare, come questa Corte ha rilevato nelle sue precedenti pronunce in materia.

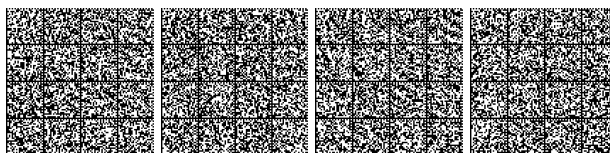
5.2.- Anche se il costante orientamento della Corte di cassazione è nel senso che la fattispecie di lieve entità di cui all'art. 73, comma 5, può essere riconosciuta solo nella ipotesi di minima offensività penale della condotta, deducibile sia dal dato qualitativo e quantitativo, sia dagli altri parametri richiamati dalla disposizione (*ex multis*, da ultimo, Corte di cassazione, sezione settima penale, ordinanza 24 gennaio-12 febbraio 2019, n. 6621; Corte di cassazione, sezione settima penale, ordinanza 20 dicembre 2018-24 gennaio 2019, n. 3350; Corte di cassazione, sezione quarta penale, sentenza 13 dicembre 2018-18 gennaio 2019, n. 2312), indubitabilmente molti casi si collocano in una "zona grigia", al confine fra le due fattispecie di reato, il che rende non giustificabile l'ulteriore permanenza di un così vasto iato sanzionatorio, evidentemente sproporzionato sol che si consideri che il minimo edittale del fatto di non lieve entità è pari al doppio del massimo edittale del fatto lieve. L'ampiezza del divario sanzionatorio condiziona inevitabilmente la valutazione complessiva che il giudice di merito deve compiere al fine di accertare la lieve entità del fatto (ritenuta doverosa da Corte di cassazione, sezioni unite penali, sentenza 27 settembre-9 novembre 2018, n. 51063), con il rischio di dar luogo a sperequazioni punitive, in eccesso o in difetto, oltre che a irragionevoli difformità applicative in un numero rilevante di condotte.

Ne deriva la violazione dei principi di eguaglianza, proporzionalità, ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., oltre che del principio di rieducazione della pena di cui all'art. 27 Cost.

Infatti, come questa Corte ha chiaramente affermato ancora di recente nella sentenza n. 222 del 2018, allorché le pene comminate appaiano manifestamente sproporzionate rispetto alla gravità del fatto previsto quale reato, si profila un contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost., giacché una pena non proporzionata alla gravità del fatto si risolve in un ostacolo alla sua funzione rieducativa (*ex multis*, sentenze n. 236 del 2016, n. 68 del 2012 e n. 341 del 1994). I principi di cui agli artt. 3 e 27 Cost. «esigono di contenere la privazione della libertà e la sofferenza inflitta alla persona umana nella misura minima necessaria e sempre allo scopo di favorirne il cammino di recupero, riparazione, riconciliazione e reinserimento sociale» (sentenza n. 179 del 2017) in vista del «progressivo reinserimento armonico della persona nella società, che costituisce l'essenza della finalità rieducativa» della pena (da ultimo, sentenza n. 149 del 2018). Al raggiungimento di tale impegnativo obiettivo posto dai principi costituzionali è di ostacolo l'espiazione di una pena oggettivamente non proporzionata alla gravità del fatto, quindi, soggettivamente percepita come ingiusta e inutilmente vessatoria e, dunque, destinata a non realizzare lo scopo rieducativo verso cui obbligatoriamente deve tendere.

5.3.- Alla stregua delle considerazioni che precedono, non può essere ulteriormente differito l'intervento di questa Corte, chiamata a porre rimedio alla violazione dei principi costituzionali evocati, con conseguente accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990 nei termini in cui sono prospettate dal giudice rimettente, il quale chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale di tale disposizione, nella parte in cui prevede un minimo edittale di otto anni, anziché di sei anni di reclusione.

La misura della pena individuata dal rimettente, benché non costituzionalmente obbligata, non è tuttavia arbitraria: essa si ricava da previsioni già rinvenibili nell'ordinamento, specificamente nel settore della disciplina sanzionatoria dei reati in materia di stupefacenti, e si colloca in tale ambito in modo coerente alla logica perseguita dal legislatore.



Il giudice rimettente, infatti, trae l'indicazione della misura della pena minima per i fatti non lievi anzitutto dalla previsione introdotta con l'art. 4-bis del d.l. n. 272 del 2005 per i medesimi fatti, che ancora conserva viva traccia applicativa nell'ordinamento in considerazione degli effetti non retroattivi della sentenza n. 32 del 2014. Inoltre, sei anni è altresì la pena massima - a cui pure fa riferimento l'ordinanza di remissione - prevista dal vigente comma 4 dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 per i fatti di non lieve entità aventi ad oggetto le sostanze di cui alle tabelle II e IV previste dal richiamato art. 14 del d.P.R. n. 309 del 1990. Sempre in sei anni il legislatore aveva altresì individuato la pena massima per i fatti di lieve entità concernenti le droghe "pesanti", vigente il testo originario del d.P.R. n. 309 del 1990, misura mantenuta come limite massimo della pena per i fatti lievi anche dal successivo d.l. n. 272 del 2005 che pure ha eliminato dal comma 5 la distinzione tra droghe "pesanti" e droghe "leggere".

In una parola, la pena di sei anni è stata ripetutamente indicata dal legislatore come misura adeguata ai fatti "di confine", che nell'articolato e complesso sistema punitivo dei reati connessi al traffico di stupefacenti si pongono al margine inferiore delle categorie di reati più gravi o a quello superiore della categoria dei reati meno gravi. In tale contesto, è appropriata la richiesta di ridurre a sei anni di reclusione la pena minima per i fatti di non lieve entità di cui al comma 1 dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, al fine di porre rimedio ai vizi di illegittimità costituzionale denunciati. Il giudice rimettente ha infatti individuato - secondo i criteri elaborati dalla giurisprudenza costituzionale più recente - una previsione sanzionatoria già rinvenibile nell'ordinamento che, trasposta all'interno della norma censurata, si situa coerentemente lungo la dorsale sanzionatoria prevista dai vari commi dell'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990 e rispetta la logica della disciplina voluta dal legislatore (sentenza n. 233 del 2018).

È appena il caso di osservare che la misura sanzionatoria indicata, non costituendo una opzione costituzionalmente obbligata, resta soggetta a un diverso apprezzamento da parte del legislatore sempre nel rispetto del principio di proporzionalità (sentenza n. 222 del 2018).

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 73, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), nella parte in cui in cui prevede la pena minima edittale della reclusione nella misura di otto anni anziché di sei anni.*

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

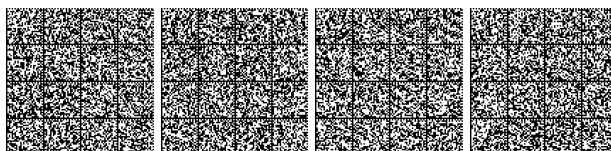
Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'8 marzo 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



n. 41

*Sentenza 22 gennaio - 8 marzo 2019*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Processo penale – Delitti di cui agli artt. 416-bis e 416-ter codice penale o delitti, consumati o tentati, commessi avvalendosi delle condizioni di cui all’art. 416-bis codice penale – Obbligo per la Regione di costituirsi parte civile nei procedimenti penali relativi a fatti commessi nel territorio regionale.**

- Legge della Regione Veneto 26 gennaio 2018, n. 1 (Modifiche della legge regionale 28 dicembre 2012, n. 48 “Misure per l’attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, della corruzione nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile”), art. 2, comma 1.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, della legge della Regione Veneto 26 gennaio 2018, n. 1 (Modifiche della legge regionale 28 dicembre 2012, n. 48 “Misure per l’attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, della corruzione nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile”), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 30 marzo-5 aprile 2018, depositato in cancelleria il 4 aprile 2018, iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell’anno 2018.

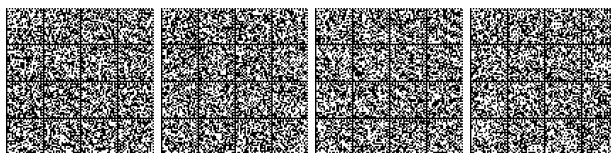
Visto l’atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nella udienza pubblica del 22 gennaio 2019 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l’avvocato dello Stato Maurizio Greco per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Ezio Zanon e Andrea Manzi per la Regione Veneto.

## *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 30 marzo-5 aprile 2018 e depositato il successivo 4 aprile 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera *l)*, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 1, della legge della Regione Veneto 26 gennaio 2018, n. 1 (Modifiche della legge regionale 28 dicembre 2012, n. 48 “Misure per l’attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, della corruzione nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile”), nella parte in cui



modifica l'art. 16 della legge della Regione Veneto 28 dicembre 2012, n. 48 (Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, della corruzione nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile), aggiungendovi il comma 1-*bis*.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, la norma di legge impugnata, facendo obbligo alla Regione Veneto di costituirsi parte civile in tutti quei procedimenti penali, relativi a fatti commessi nel territorio della Regione stessa, in cui sia stato emesso decreto che dispone il giudizio o decreto di citazione a giudizio contenente imputazioni per i delitti di cui agli artt. 416-*bis* e 416-*ter* del codice penale o per i delitti consumati o tentati commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-*bis* cod. pen., violerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento penale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., contrastando, in particolare, con l'art. 74 del codice di procedura penale che stabilisce per il titolare dell'azione civile non già un obbligo, ma la mera facoltà di costituirsi parte civile nel processo penale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri sostiene, inoltre, che la Regione Veneto pur potendo stabilire, in via generale, con proprie direttive o propri indirizzi politico-istituzionali rivolti ai propri uffici, di costituirsi come parte civile in determinati processi penali, non potrebbe però farlo con una norma di legge regionale, in quanto questa, come tale, violerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato.

2.- In data 8 maggio 2018 si è costituita in giudizio la Regione Veneto.

2.1.- La difesa regionale sostiene, preliminarmente, l'inammissibilità del ricorso, sulla base dell'assunto che il Presidente del Consiglio dei ministri non avrebbe adeguatamente specificato le ragioni poste a fondamento dell'impugnativa.

2.2.- Nel merito, la Regione Veneto ritiene infondate le censure avanzate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

A parere della difesa regionale la disposizione impugnata si limiterebbe, infatti, a disciplinare l'esercizio da parte della Regione Veneto di una facoltà concessa dall'ordinamento statale, imponendo agli organi regionali (e a nessun altro soggetto dell'ordinamento) la costituzione di parte civile in tutti quei procedimenti penali, relativi a fatti commessi nel territorio della Regione stessa, in cui sia stato emesso decreto che dispone il giudizio o decreto di citazione a giudizio contenente imputazioni per i delitti di cui agli artt. 416-*bis* e 416-*ter* cod. pen. o per i delitti consumati o tentati commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-*bis* cod. pen.

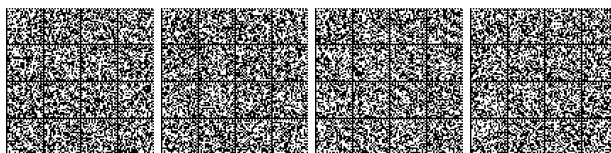
La disposizione impugnata, dunque, non confliggerebbe, né inciderebbe in alcun modo sulla disciplina statale, limitandosi a regolamentare la discrezionalità in materia degli organi regionali.

A diversa conclusione, nota la Regione Veneto nella memoria di costituzione, si sarebbe dovuti, invece, giungere se la legge regionale avesse imposto a qualsiasi persona offesa, residente nel territorio regionale, l'obbligo di costituirsi parte civile nei detti procedimenti penali. Ma essendosi limitata la norma impugnata a vincolare, nelle ipotesi previste, la discrezionalità della Giunta e dell'apparato amministrativo regionale ai fini della costituzione come parte civile nel processo penale, andrebbe esclusa ogni interferenza con la disciplina statale in materia, dovendosi ricondurre la norma censurata al potere di indirizzo politico-amministrativo attribuito dallo statuto della Regione Veneto (Legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1, recante "Statuto del Veneto") al Consiglio regionale.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 2, comma 1, della legge della Regione Veneto 26 gennaio 2018, n. 1 (Modifiche della legge regionale 28 dicembre 2012, n. 48 "Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, della corruzione nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile"), nella parte in cui aggiunge il comma 1-*bis* all'art. 16 della legge della Regione Veneto 28 dicembre 2012, n. 48 (Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, della corruzione nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile), stabilendo l'obbligo della Regione Veneto di costituirsi parte civile in tutti i procedimenti penali, relativi a fatti commessi nel territorio della Regione stessa, in cui sia stato emesso decreto che dispone il giudizio o decreto di citazione a giudizio contenente imputazioni per i delitti di cui agli artt. 416-*bis* (associazione di tipo mafioso) e 416-*ter* (scambio elettorale politico-mafioso) del codice penale o per i delitti consumati o tentati commessi avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-*bis* cod. pen.

Ad avviso del ricorrente, la norma regionale violerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato, in relazione alla materia «ordinamento penale», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, contrastando con l'articolo 74 del codice di procedura penale che stabilisce che il titolare dell'azione civile abbia non già l'obbligo, ma la mera facoltà, di costituirsi parte civile nel processo penale.



2.- In via preliminare, va osservato che la Regione, costituendosi in giudizio, ha eccepito l'inammissibilità della questione, deducendo che gli argomenti svolti a conforto delle censure non chiarirebbero «per quale ragione la previsione di un obbligo nell'esercizio di una facoltà concessa dall'ordinamento statale lederebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale e delle norme processuali».

Questa eccezione di inammissibilità non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il ricorso in via principale deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando le norme costituzionali e ordinarie in conflitto, e contenere una, sia pure sintetica, argomentazione di merito a sostegno delle censure formulate (*ex multis*, sentenze n. 282, n. 273 e n. 265 del 2016).

Requisiti questi che, nel caso di specie, risultano tutti soddisfatti.

3.- Nel merito la questione non è fondata.

Va, preliminarmente, evidenziato che l'art. 74 del vigente codice di procedura penale, stabilendo che l'azione civile per le restituzioni e per il risarcimento del danno di cui all'art. 185 cod. pen. può essere esercitata nei confronti dell'imputato e del responsabile civile dal soggetto al quale il reato ha recato danno, attribuisce al titolare di detta azione solo una mera facoltà, rispetto alla quale compete, comunque, al giudice di verificare la legittimazione della parte istante.

In particolare, con riferimento agli enti territoriali, la giurisprudenza ritiene che questi siano legittimati a costituirsi parte civile nel processo penale quando il reato abbia leso un loro specifico interesse, cagionando agli stessi un danno risarcibile, sia esso patrimoniale o non patrimoniale, sul piano civile.

Ciò posto, alla norma regionale censurata non può attribuirsi alcun rilievo di carattere ordinamentale o processuale, a differenza delle fattispecie di cui alla sentenza di questa Corte n. 81 del 2017, non incidendo essa né sul potere del giudice di valutare la legittimazione della Regione a costituirsi parte civile nel processo penale, né potendosi ritenere che essa si sovrapponga a quelle norme dell'ordinamento che fondano l'azione risarcitoria e che ne disciplinano l'esercizio nel processo penale.

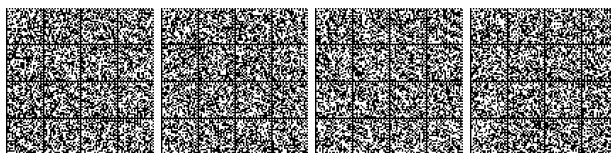
La disposizione impugnata si limita, infatti, a fare obbligo ai competenti organi della Regione Veneto di costituirsi parte civile nei processi penali relativi ai delitti di stampo mafioso commessi nel territorio della Regione.

Delitti questi rispetto ai quali la Regione Veneto, in considerazione della loro particolare gravità, ha ritenuto fosse opportuno assicurare, in ogni caso, la tutela degli interessi regionali eventualmente lesi, stabilendo, quindi, l'obbligo da parte degli organi regionali competenti di costituirsi sempre come parte civile nel processo penale.

La norma impugnata esaurisce, pertanto, la sua funzione all'interno della Regione e, come tale, appare espressione, del tutto legittima, del potere di indirizzo politico-amministrativo spettante al Consiglio regionale nei confronti degli altri organi dell'ente.

Peraltro, va notato che la norma impugnata replica, esattamente, il contenuto di identiche disposizioni di leggi di altre Regioni che, pure, hanno stabilito l'obbligatorietà della costituzione di parte civile nei processi penali celebrati per i delitti, commessi nel territorio regionale, di criminalità organizzata di stampo mafioso (così l'art. 1, comma 2, della legge della Regione Piemonte 28 gennaio 2016, n. 2, recante «Modifiche alla legge regionale 18 giugno 2007, n. 14 "Interventi in favore della prevenzione della criminalità e istituzione della Giornata regionale della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime delle mafie"»; l'art. 14, comma 1, della legge della Regione Puglia 23 marzo 2015, n. 12, recante «Promozione della cultura della legalità, della memoria e dell'impegno»; l'art. 11 della legge della Regione Umbria 19 ottobre 2012, n. 16, recante «Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore del contrasto e prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile. Integrazione alla legge regionale 14 ottobre 2008, n. 13 recante disposizioni relative alla promozione del sistema integrato di sicurezza urbana ed alle politiche per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini - abrogazione della legge regionale 19 giugno 2002, n. 12»; l'art. 19 della legge della Regione Liguria 5 marzo 2012, n. 7, recante «Iniziative regionali per la prevenzione del crimine organizzato e mafioso e per la promozione della cultura della legalità»; l'art. 4 della legge della Regione Siciliana 20 novembre 2008, n. 15, recante «Misure di contrasto alla criminalità organizzata»).

4.- Pertanto, la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe, deve essere dichiarata non fondata.



PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Veneto 26 gennaio 2018, n. 1 (Modifiche della legge regionale 28 dicembre 2012, n. 48 "Misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore della prevenzione del crimine organizzato e mafioso, della corruzione nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile"), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 gennaio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Giulio PROSPERETTI, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'8 marzo 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_190041

N. 42

*Sentenza 23 gennaio - 8 marzo 2019*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Energia – Prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi – Modalità di conferimento per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari.**

- Decreto del Ministro dello sviluppo economico 9 agosto 2017 (Adeguamento del decreto 7 dicembre 2016, recante: disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale, alla sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2017).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

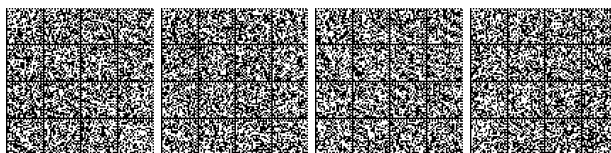
*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito del decreto del Ministro dello sviluppo economico 9 agosto 2017 (Adeguamento del decreto 7 dicembre 2016, recante: disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale, alla sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2017), promosso dalla Regione





Abruzzo con ricorso notificato il 20 ottobre 2017, depositato in cancelleria il 25 ottobre 2017, iscritto al n. 8 del registro conflitti tra enti 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

udito nell'udienza pubblica del 22 gennaio 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Stefania Valeri per la Regione Abruzzo e l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 20 ottobre 2017 e depositato il 25 ottobre 2017 la Regione Abruzzo ha proposto conflitto di attribuzioni nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione al decreto del Ministro dello sviluppo economico 9 agosto 2017 (Adeguamento del decreto 7 dicembre 2016, recante: disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale, alla sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2017), pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, serie generale, n. 195 del 22 agosto 2017.

Ad avviso della ricorrente il menzionato decreto violerebbe le competenze a essa attribuite dagli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e di «governo del territorio».

Secondo la Regione, in particolare, il decreto in considerazione, in preteso ossequio alla sentenza n. 170 del 2017 di questa Corte - che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 7, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, nella parte in cui non prevede un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto del Ministero dello sviluppo economico con cui sono stabilite le modalità di conferimento del titolo concessorio unico, nonché le modalità di esercizio delle relative attività - avrebbe modificato il decreto del Ministro dello sviluppo economico 7 dicembre 2016 (Disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale), senza garantire, se non "a valle" del disciplinare, un adeguato coinvolgimento regionale, richiesto dal principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. Trattandosi di una fattispecie di chiamata in sussidiarietà, ne deriverebbe la violazione delle attribuzioni regionali, presidiate dai parametri evocati, tanto ove si ritenga che con il decreto impugnato sia stato sostanzialmente adottato il disciplinare tipo relativo a tutti i titoli minerari, quanto ove si ritenga che esso, riguardando solo quelli diversi dal titolo concessorio unico, si sia limitato a regolare il rilascio e l'esercizio di questi ultimi.

Ai fini del coinvolgimento regionale non varrebbe l'accordo intercorso il 24 aprile 2001 fra il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato e le Regioni e le Province autonome, in quanto risalente a oltre sedici anni prima del decreto in contestazione e, comunque, riferito all'adozione del singolo provvedimento amministrativo e non a quella del disciplinare.

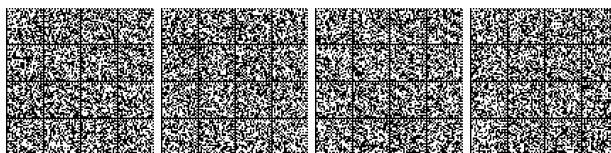
2.- Con atto depositato il 28 novembre 2017 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso sia dichiarato infondato.

A suo avviso, il decreto impugnato si sarebbe limitato ad adeguare il disciplinare tipo adottato con il d.m. 7 dicembre 2016 alla sopravvenuta sentenza n. 170 del 2017 di questa Corte, espungendo da esso ogni riferimento al titolo concessorio unico.

Quanto alle modalità di rilascio dei singoli, residui titoli abilitativi, esse sarebbero già state condivise con le Regioni e con le Province autonome in sede di accordo intervenuto il 24 aprile 2001, tanto da non dare luogo a contestazioni nel corso del tempo.

Peraltro, il resistente evidenzia come il rilascio dei titoli minerari sulla terraferma implichi comunque il raggiungimento dell'intesa in virtù dell'art. 1, comma 7, lettera n), della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia).

Da tanto conseguirebbe l'adeguato coinvolgimento regionale e, quindi, l'infondatezza del conflitto.



3.- Con memoria depositata il 13 dicembre 2018 la ricorrente ha ribadito le censure svolte e replicato alle difese del Presidente del Consiglio dei ministri, evidenziando come l'accordo da questi evocato a sostegno della legittimità del decreto impugnato risalga a epoca precedente alla modifica del Titolo V della Costituzione e, pertanto, debba ritenersi superato o, comunque, vada considerato alla luce del nuovo testo dell'art. 117, terzo comma, Cost., attributivo della competenza regionale in materia di energia.

### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe la Regione Abruzzo ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione al decreto del Ministro dello sviluppo economico 9 agosto 2017 (Adeguamento del decreto 7 dicembre 2016, recante: disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale, alla sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2017).

Tale decreto avrebbe modificato il precedente disciplinare tipo di cui al decreto del Ministro dello sviluppo economico 7 dicembre 2016 (Disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale), senza garantire un adeguato coinvolgimento regionale, sebbene si versi in una fattispecie di chiamata in sussidiarietà in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e di «governo del territorio». Di qui la pretesa violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 della Costituzione.

2.- Occorre preliminarmente ricordare che il titolo concessorio unico è il titolo minerario che l'art. 38, comma 5 e seguenti, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164, aveva introdotto in sostituzione dei titoli abilitativi precedenti, contemplati dalla legge 9 gennaio 1991, n. 9 (Norme per l'attuazione del nuovo Piano energetico nazionale: aspetti istituzionali, centrali idroelettriche ed elettrodotti, idrocarburi e geotermia, autoproduzione e disposizioni fiscali), vale a dire il permesso di prospezione e di ricerca e la concessione di coltivazione. L'art. 1, comma 240, lettera c), della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», ha previsto la coesistenza del titolo concessorio unico e dei titoli abilitativi di cui alla legge n. 9 del 1991 (in tal senso, sentenza n. 114 del 2017).

Ai sensi dell'art. 38, comma 7, del d.l. n. 133 del 2014, con disciplinare tipo adottato con decreto del Ministero dello sviluppo economico dovevano essere stabilite le modalità di conferimento del titolo concessorio unico, nonché le modalità di esercizio delle relative attività.

Questa Corte, con la sentenza n. 170 del 2017, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tale disposizione, nella parte in cui non prevede un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all'adozione del decreto, nonché del successivo comma 10 del medesimo articolo.

Nel frattempo era intervenuto il decreto del Ministro dello sviluppo economico 25 marzo 2015 (Aggiornamento del disciplinare tipo in attuazione dell'articolo 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164), anch'esso annullato da questa Corte (sentenza n. 198 del 2017) in quanto adottato in via unilaterale e autonomamente e direttamente lesivo delle attribuzioni costituzionali della Regione per effetto della precedente declaratoria di illegittimità della norma presupposta.

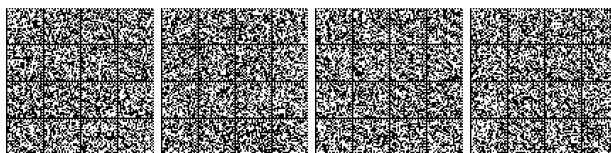
Prima della pronuncia di annullamento, in sostituzione del d.m. 25 marzo 2015, è stato adottato il decreto del Ministro dello sviluppo economico 7 dicembre 2016, successivamente modificato dal decreto oggetto dell'odierno conflitto.

3.- Tanto premesso, il conflitto non è fondato.

3.1.- Il d.m. 9 agosto 2017 ha modificato il precedente disciplinare tipo al dichiarato fine (art. 1, comma 1) di adeguarlo alle pronunce di illegittimità costituzionale dei commi 7 e 10 dell'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014 (sentenza n. 170 del 2017).

Come rilevato da entrambe le parti, il decreto censurato ha espunto dal precedente ogni riferimento al titolo concessorio unico in esso contenuto. Ciò in quanto la sua adozione era avvenuta anteriormente alla declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 7, del d.l. n. 133 del 2014 e quindi senza il coinvolgimento regionale, richiesto in virtù della sentenza n. 170 del 2017.

L'evoluzione della vicenda ha comportato di fatto la parziale rinuncia dello Stato alla chiamata in sussidiarietà originariamente realizzata, con conseguente rimozione del vizio del precedente decreto, laddove venivano regolate unilateralmente anche le modalità di conferimento ed esercizio del titolo concessorio unico.



La sostanziale rinuncia alla chiamata in sussidiarietà per il suddetto titolo abilitativo ha determinato l'assenza di una concreta lesione delle attribuzioni costituzionali presidiate dai parametri evocati dalla ricorrente (in tal senso, sentenza n. 114 del 2017).

3.2.- La chiamata in sussidiarietà prefigurata a livello legislativo in relazione al titolo concessorio unico - conforme alla norma di riferimento come modificata dalla sentenza n. 170 del 2017 - non è più attuata dal d.m. 7 dicembre 2016, ma dovrà essere realizzata secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 2, del decreto impugnato.

Le censure regionali vengono riferite anche a tale disposizione, che demanda a una direzione generale del Ministero dello sviluppo economico, in coordinamento con altra dello stesso Ministero, di provvedere al coinvolgimento regionale per determinare le modalità di conferimento del titolo concessorio unico. Il coinvolgimento sarebbe garantito solo "a valle", ossia in relazione all'adozione del singolo titolo minerario.

Anche tale censura è destituita di fondamento.

Occorre infatti tener conto che alla direzione generale viene conferito specifico mandato di provvedere all'adeguato coinvolgimento regionale, funzionale a «stabilire le modalità di conferimento del titolo concessorio unico di cui al comma 7 dell'art. 38 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 [...]», vale a dire la regolamentazione in via generale delle stesse.

Peraltro, la disposizione ministeriale censurata va interpretata in coerenza con il dettato legislativo - il cui contenuto riproduce - che, in virtù della sentenza n. 170 del 2017, impone l'adeguato coinvolgimento regionale proprio per l'adozione del disciplinare tipo.

D'altra parte, il coinvolgimento regionale in relazione al singolo titolo concessorio unico è già previsto altrove, ossia dall'art. 38, comma 6, lettera b), del d.l. n. 133 del 2014.

3.3.- Per effetto dell'eliminazione dei riferimenti al titolo concessorio unico contenuti nel d.m. 7 dicembre 2016, quest'ultimo finisce per riguardare esclusivamente gli altri titoli minerari. Ciò costituisce motivo di censura della Regione nei confronti del decreto modificativo, a cui viene imputata la regolazione delle modalità di conferimento degli stessi. La relativa regolamentazione, tuttavia, non è contenuta nel decreto censurato, bensì in quello precedente. Dunque, non sussiste alcuna lesione delle attribuzioni regionali a opera del d.m. 9 agosto 2017, con conseguente infondatezza della censura proposta.

4.- In conclusione, alla stregua delle ragioni che precedono, il conflitto di attribuzioni promosso dalla Regione Abruzzo in relazione al d.m. 9 agosto 2017 non è fondato.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara che spettava allo Stato e, per esso, al Ministro dello sviluppo economico adottare il decreto 9 agosto 2017 (Adeguamento del decreto 7 dicembre 2016, recante: disciplinare tipo per il rilascio e l'esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale, alla sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2017).*

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

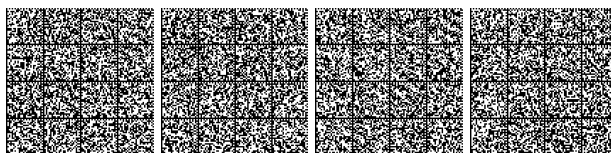
Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'8 marzo 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



N. 43

*Sentenza 23 gennaio - 8 marzo 2019*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

**Responsabilità amministrativa e contabile – Affidamento dell’incarico di Capo di gabinetto del Presidente dell’Assemblea legislativa regionale a persona priva del diploma di laurea.**

- Atto di citazione della Procura regionale presso la Corte dei conti – sezione giurisdizionale per l’Emilia-Romagna dell’11 novembre 2016, n. 44598, Proc. V. 2014/00386/MI G. 44598.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito dell’atto di citazione della Procura regionale presso la Corte dei conti-sezione giurisdizionale per l’Emilia-Romagna dell’11 novembre 2016, n. 44598, Proc. V. 2014/00386/MI G. 44598, promosso dalla Regione Emilia-Romagna nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, della Procura regionale della Corte dei Conti presso la sezione giurisdizionale per l’Emilia-Romagna e della Corte dei conti, sezione giurisdizionale per l’Emilia-Romagna, con ricorso notificato l’8 febbraio 2017, depositato in cancelleria il 10 febbraio 2017, iscritto al n. 1 del registro conflitti tra enti 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, prima serie speciale, dell’anno 2017.

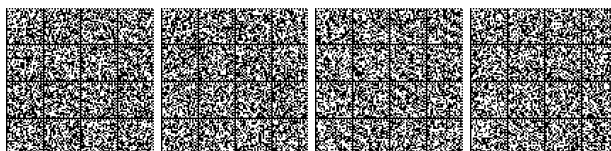
Visto l’atto di intervento della Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l’Emilia-Romagna;

udito nell’udienza pubblica del 22 gennaio 2019 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon, Franco Mastragostino e Andrea Manzi per la Regione Emilia-Romagna e il Procuratore regionale Carlo Alberto Manfredi Selvaggi per la Procura regionale presso la sezione giurisdizionale della Corte dei Conti per l’Emilia-Romagna.

*Ritenuto in fatto*

1.- La Regione Emilia-Romagna, con ricorso notificato l’8 febbraio 2017 e depositato il 10 febbraio 2017, ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione all’atto di citazione contrassegnato come Proc. V. 2014/00386/MI G. 44598 del 9 novembre 2016, con il quale la Procura regionale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale per l’Emilia-Romagna ha chiamato a rispondere davanti al giudice contabile i seguenti consiglieri regionali o ex consiglieri regionali: Matteo Richetti (ex Presidente dell’Assemblea legislativa), Palma Costi (Presidente dell’Assemblea legislativa), Enrico Aimi, Roberto Corradi, Gabriella Meo, Luca Bartolini, Mario Mazzotti, Sandro Mandini (tutti componenti dell’Ufficio di Presidenza in carica tra maggio 2010 e gennaio 2015); atto notificato ai suddetti convenuti in data 6 dicembre 2016, unitamente al decreto di fissazione di udienza per il 31 maggio 2017.



Con il medesimo atto e per gli stessi fatti, la Procura regionale ha citato in giudizio anche due dirigenti del Consiglio regionale.

La Procura regionale ha chiesto la condanna dei convenuti alla rifusione del danno erariale per responsabilità amministrativa; danno derivante dall'aver provveduto, con varie delibere dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio, alla nomina di A. A. a Capo di Gabinetto del Presidente dell'Assemblea legislativa regionale in assenza del presupposto di legge del possesso del titolo di studio della laurea. Allo stesso, in prosieguo di tempo, l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale aveva attribuito temporaneamente anche le funzioni di direttore del servizio informazione e di tecnico di garanzia in materia di partecipazione.

La Regione ricorrente ha evidenziato che il Capo di Gabinetto ricopre un incarico dirigenziale di vertice ed è pertanto chiamato a svolgere i compiti previsti dall'art. 63 della legge statutaria regionale 31 marzo 2005, n. 13 (Statuto della Regione Emilia-Romagna), dagli artt. 4 e 9 della legge della Regione Emilia-Romagna 26 novembre 2001, n. 43 (Testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna), dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa regionale n. 54 del 16 giugno 2010 (avente per oggetto «Modifiche e integrazioni alla delibera n. 12 del 27 maggio 2010 recante: “Strutture speciali dell'Assemblea legislativa regionale: procedure di acquisizione del personale e limiti di spesa”»); compiti riconducibili alle più elevate funzioni di supporto dell'organo di indirizzo e controllo politico.

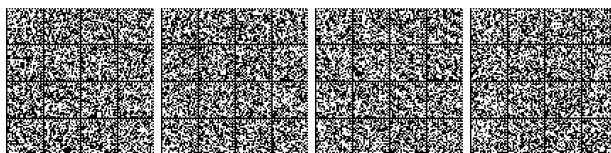
La Regione ricorrente, riferito l'esito infruttuoso del tentativo di vedere accolte le proprie ragioni in sede di controdeduzioni, domanda a questa Corte di dichiarare «che non spetta allo Stato e per esso alla Procura regionale della Corte dei conti della Regione Emilia-Romagna, il potere di citare in giudizio i consiglieri o ex consiglieri regionali per il danno erariale asseritamente provocato alla Regione dall'affidamento al signor A. A. - segnatamente mediante le deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza n. 4 del 13 maggio 2010, n. 97 del 22 giugno 2011, n. 20 del 13 febbraio 2013, n. 186 del 18 dicembre 2013, nonché mediante il provvedimento/nota del Presidente dell'Assemblea legislativa n. 44725 del 12 novembre 2013 - dell'incarico di Capo di Gabinetto del Presidente della Assemblea legislativa della Regione e di altre funzioni connesse, in quanto lesivo dell'autonomia del Consiglio regionale (Assemblea legislativa regionale) garantita dalla Costituzione e, in particolare, delle attribuzioni regionali in materia di prerogative dei consiglieri regionali di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., e di autorganizzazione del Consiglio regionale di cui all'art. 122, terzo comma, Cost., e di cui agli articoli 33, 34, 35 e 63 della legge regionale 31 marzo 2005, recante “Statuto della Regione Emilia-Romagna”» e «conseguentemente annullare l'atto di citazione contrassegnato come Proc. V. 2014/00386/MI G. 44598, con il quale la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti dell'Emilia-Romagna ha esercitato tale potere avverso i consiglieri regionali o ex consiglieri regionali citati».

Circa l'ammissibilità del conflitto, la Regione richiama la giurisprudenza costituzionale secondo cui l'atto di citazione con il quale la procura presso la Corte dei conti chiama i consiglieri regionali a rispondere per asserito danno erariale generato da voti o delibere assunti nell'esercizio delle loro funzioni può essere immediatamente lesivo della prerogativa di cui all'art. 122, quarto comma, Cost. (sentenze n. 235 del 2015, n. 392 del 1999 e n. 289 del 1997).

Nel merito, la ricorrente pone in rilievo che le delibere in questione, in quanto finalizzate a costituire la propria organizzazione interna fondamentale, rientrano tra quelle coperte dall'immunità consiliare e quindi il conferimento della funzione di Capo di Gabinetto del Presidente, rientrando nell'ambito di tale attività, è sottratta a responsabilità erariale. La funzione di autorganizzazione interna dei Consigli regionali partecipa delle garanzie apprestate dall'art. 122, quarto comma, Cost. a tutela dell'esercizio della funzione legislativa e di indirizzo politico della Regione, restando esclusi solo «gli atti non riconducibili ragionevolmente all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese» (sono richiamate le sentenze n. 392 del 1999 e n. 289 del 1997).

La ricorrente sottolinea in particolare che il Capo di Gabinetto è una figura posta al vertice della struttura amministrativa, indispensabile per garantire il funzionamento dell'Ufficio di Presidenza, organo indefettibile, espressamente previsto dall'art. 122, terzo comma, Cost.

Aggiunge la Regione che la centralità dell'Ufficio di Presidenza nell'organizzazione del Consiglio regionale trova riscontro, in armonia con la Costituzione, nel citato statuto reg. Emilia-Romagna. In particolare, la Regione richiama l'art. 35, comma 2, dello Statuto che, nel disciplinare le funzioni, stabilisce: «[l]l'Ufficio di Presidenza dispone di servizi generali per le attività dell'Assemblea; ha alle proprie dipendenze il relativo personale; amministra i fondi relativi al bilancio autonomo dell'Assemblea». Inoltre, l'art. 63 dello Statuto «ne conferma il regime speciale quanto alla provvista», disponendo che «[l]a legge regionale disciplina il conferimento di incarichi a tempo determinato per lo svolgimento di funzioni e per l'adempimento di compiti speciali e di consulenza attinenti a: a) Gabinetto e Segreterie particolari degli organi della Regione; b) articolazioni, organi e strutture dell'Assemblea previsti dallo Statuto di cui agli articoli 33, 34, 36, 38 e 40». Ulteriore conferma si trarrebbe dall'art. 4 della legge reg. Emilia-Romagna n. 43 del 2001, ai sensi del quale «[i]l Gabinetto del Presidente del Consiglio è preposto allo svolgimento delle attività di supporto necessarie per l'esercizio delle funzioni attribuite al Presidente del Consiglio dallo Statuto e dalle altre norme regionali».



Il Capo di Gabinetto sarebbe, dunque, una figura chiamata a coadiuvare l'attività del Presidente dell'Assemblea legislativa e dell'Ufficio di Presidenza. Pertanto, la scelta del soggetto più idoneo non potrebbe che avere carattere fiduciario e restare di pertinenza esclusiva della Presidenza, attenendo alle funzioni di autorganizzazione del Consiglio.

Quanto all'attribuzione ad A. A. delle funzioni di direttore del servizio informazione e di tecnico di garanzia in materia di partecipazione, la ricorrente pone in luce che, in entrambi i casi, si è trattato di compiti svolti temporaneamente (senza indennità) e funzionalmente connessi alla carica di Capo di Gabinetto da lui ricoperta.

2.- Non si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, al quale è stato ritualmente notificato il ricorso.

3.- Con atto pervenuto l'8 marzo 2017 è intervenuta la Procura regionale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna, domandando il rigetto del ricorso e la dichiarazione che spetta allo Stato, e per esso alla Procura regionale della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, il potere di adottare l'atto di citazione.

La Procura osserva che il conferimento ad A. A. degli incarichi sopra citati richiedeva il possesso del titolo di laurea, in ragione della normativa statale e regionale; in mancanza risulterebbe violato il principio di separazione fra attività di indirizzo politico e attività gestionale; né sarebbe stata rispettata la regola secondo cui il reclutamento del personale delle pubbliche amministrazioni avviene mediante concorso pubblico.

La Procura sottolinea che l'insindacabilità dei consiglieri regionali è circoscritta alle funzioni legislative, di indirizzo politico, di controllo e di autorganizzazione interna e non si estende ad altre e diverse funzioni di tipo amministrativo. Inoltre, queste garanzie relative alla funzione di autorganizzazione previste dall'art. 122, comma quarto, Cost. hanno una minore portata rispetto a quelle previste dall'art. 68 Cost. per i membri del Parlamento.

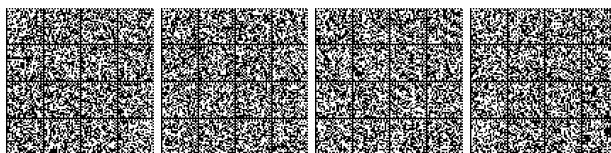
In particolare, la Procura ritiene che dall'esame della normativa statale, regionale e delle delibere adottate dall'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa, emerge la necessità del possesso del diploma di laurea per poter accedere alla qualifica di dirigente e ricoprire l'incarico di Capo di Gabinetto.

4.- Con memoria depositata il 31 dicembre 2018, la Regione Emilia-Romagna ha insistito per l'accoglimento del ricorso sostenendo, in via preliminare, la carenza di legittimazione della Procura regionale della Corte dei conti a intervenire in giudizio.

#### *Considerato in diritto*

1.- La Regione Emilia-Romagna ha domandato a questa Corte di «dichiarare che non spetta allo Stato e per esso alla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale dell'Emilia-Romagna il potere di citare in giudizio i consiglieri o ex consiglieri regionali per il danno erariale asseritamente provocato alla Regione dall'affidamento al signor A. A. - segnatamente mediante le deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza n. 4 del 13 maggio 2010, n. 97 del 22 giugno 2011, n. 20 del 13 febbraio 2013, n. 186 del 18 dicembre 2013, nonché mediante il provvedimento/nota del Presidente dell'Assemblea legislativa n. 44725 del 12 novembre 2013 - dell'incarico di Capo di Gabinetto del Presidente dell'Assemblea legislativa della Regione e di altre funzioni connesse; e conseguentemente annullare l'atto di citazione contrassegnato come Proc. V. 2014/00386/MI G. 44598, con il quale la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti dell'Emilia-Romagna ha esercitato tale potere avverso i consiglieri regionali o ex consiglieri regionali citati nelle premesse del presente atto».

Con l'atto emesso il 9 novembre 2016, la Procura regionale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale per l'Emilia-Romagna (Proc. V. 2014/00386/MI G. 44598) ha citato a giudizio il Presidente e l'ex Presidente dell'Assemblea legislativa, nonché i componenti dell'Ufficio di Presidenza in carica nel periodo ricompreso fra il maggio 2010 e il gennaio 2015 (indicati in narrativa), per sentirli condannare alla rifusione del danno erariale (quantificato in misura pari all'importo delle retribuzioni corrisposte tra il 13 maggio 2010 e il 27 gennaio 2015) derivante dall'aver nominato A. A., privo del diploma di laurea, Capo di Gabinetto del Presidente dell'Assemblea legislativa regionale, dall'aver stipulato in connessione con tale incarico contratti di lavoro a tempo determinato e dall'aver attribuito allo stesso le funzioni di direttore del servizio informazione e di tecnico di garanzia in materia di partecipazione, in violazione delle norme statali e regionali che prevedono, quale requisito necessario per poter ricoprire questi incarichi, il possesso del suddetto titolo di studio.



La Regione ricorrente assume che tale atto sia lesivo «dell'autonomia del consiglio regionale (Assemblea legislativa regionale) garantita dalla Costituzione e, in particolare, delle attribuzioni regionali in materia di prerogative dei consiglieri regionali di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., e di auto-organizzazione del consiglio regionale di cui all'art. 122, terzo comma, Cost., e di cui agli articoli 33, 34, 35 e 63 della legge regionale 31 marzo 2005, [n. 13], recante "Statuto della Regione Emilia-Romagna"».

L'iniziativa della Procura regionale della Corte dei conti nel sindacare la scelta del soggetto al quale sono stati attribuiti tali incarichi avrebbe realizzato - secondo la Regione ricorrente - una indebita interferenza con la funzione di organizzazione interna dell'organo, rientrando tra le prerogative dei consiglieri regionali, la cui insindacabilità è tutelata dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione.

2.- Preliminarmente, va ritenuta l'ammissibilità dell'intervento spiegato in giudizio dalla Procura regionale della Corte dei conti.

La difesa della Regione Emilia-Romagna, con la memoria depositata il 31 dicembre 2018, ne ha sostenuto l'inammissibilità sul rilievo che, essendo consentito solo un intervento da *amicus curiae* o comunque puramente adesivo, questo necessiterebbe, quale presupposto indefettibile, della previa costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri, la quale, nella specie, è invece mancata.

Tale eccezione non è fondata.

2.1.- L'art. 25, comma 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvato con deliberazione del 7 ottobre 2008 e riproducendo l'art. 27, comma 2, di quelle precedentemente approvate con deliberazione del 10 giugno 2004, espressamente prevede che il ricorso per conflitto di attribuzione, proposto ai sensi dell'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), debba essere notificato anche «all'organo che ha emanato l'atto, quando si tratti di autorità diverse da quelle di Governo e da quelle dipendenti dal Governo».

Non si tratta di semplice *litis denuntiatio*, ma dell'evocazione in giudizio di un organo dello Stato dotato di autonomia, in quanto non dipendente dal Governo, e di soggettività, sì da legittimarlo passivamente nel processo (sentenza n. 252 del 2013).

Tale organo può intervenire in giudizio per contestare che l'atto emesso costituisca lesione o turbativa delle competenze della Regione ricorrente. Ciò può fare in piena autonomia come già riconosciuto dalla giurisprudenza di questa Corte nell'affermare, in particolare, che a tali organi «è riconosciuta la facoltà di intervenire nel giudizio costituzionale al fine di fare valere le ragioni della legittimità dell'atto impugnato, da essi adottato, in via autonoma dal resistente Presidente del Consiglio dei ministri» (sentenza n. 252 del 2013).

La riconosciuta autonomia dell'organo che interviene smentisce l'interpretazione della difesa della Regione secondo cui sarebbe ammissibile solo un intervento adesivo, che presupporrebbe la costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri. Si ha invece che la mancata costituzione di quest'ultimo non preclude l'intervento, in piena autonomia, dell'organo che ha emesso l'atto.

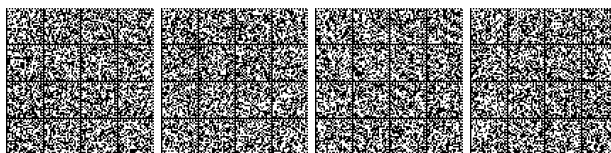
Peraltro, nella specie, la mera mancata costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri non può significare acquiescenza alle doglianze espresse dalla Regione ricorrente e ciò esonera dall'esame dell'ammissibilità, o no, di un intervento dell'organo, che ha emesso l'atto, la quale in ipotesi non sia adesiva, ma si ponga in opposizione alle conclusioni rassegnate dal Governo.

2.2.- Un ulteriore profilo di ammissibilità riguarda la possibilità che l'intervento sia spiegato personalmente, senza alcun patrocinio di avvocato legittimato alla difesa innanzi a questa Corte, così come è avvenuto in questo giudizio.

La Procura contabile nell'atto di intervento evoca, a tal fine, l'art. 37, ultimo comma, della legge n. 87 del 1953, secondo il quale, nei giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, gli organi interessati, «quando non compaiano personalmente», possono essere difesi e rappresentati da liberi professionisti abilitati al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori; sicché possono limitarsi a comparire - e quindi anche costituirsi - personalmente.

In realtà, però, per i giudizi per conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni l'art. 41 della legge n. 87 del 1953 prevede che si osservano, in quanto applicabili, alcune disposizioni dettate in materia di conflitti tra poteri dello Stato - segnatamente gli artt. 23, 25, 26 e 38 - ma non anche l'art. 37.

Trova, pertanto, applicazione il canone generale dell'art. 20 della legge n. 87 del 1953, che, dopo aver prescritto che nei procedimenti dinanzi alla Corte costituzionale la rappresentanza e la difesa delle parti può essere affidata soltanto ad avvocati abilitati al patrocinio innanzi alla Corte di cassazione (primo comma), prevede che «[g]li organi dello Stato e delle Regioni hanno diritto di intervenire in giudizio», (secondo comma), è rappresentato e difeso dall'Avvocato generale dello Stato (terzo comma).



Questa disposizione è stata interpretata da questa Corte nel senso che per gli organi dello Stato e delle Regioni è possibile anche la difesa personale. Nella sentenza n. 163 del 2005 si è precisato «come il secondo comma dell'art. 20 della legge n. 87 del 1953 detti una previsione generale volta a regolare esclusivamente la rappresentanza e difesa nel giudizio davanti alla Corte, stabilendo che - a differenza di quanto è previsto per il Governo, rappresentato dall'Avvocato generale dello Stato (terzo comma), e per le altre parti, le cui rappresentanza e difesa possono essere affidate soltanto ad avvocati abilitati al patrocinio innanzi alla Corte di cassazione (primo comma) - per gli organi dello Stato e delle Regioni non è richiesta una difesa professionale». Tale principio era già stato affermato dalla sentenza n. 350 del 1998.

L'intervento nel conflitto tra enti spiegato personalmente proprio dalla Procura contabile è poi stato ammesso anche dalle sentenze n. 252 del 2013 e n. 235 del 2015.

Ciò non esclude che nei giudizi per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni un organo dello Stato, dotato di autonomia, possa essere difeso - oltre che dall'Avvocatura generale dello Stato (come nel giudizio di cui alla sentenza n. 2 del 2007) - anche da avvocati del libero foro (non diversamente che nei giudizi per conflitto tra poteri dello Stato: sentenza n. 329 del 1999).

3.- Ancora, in via preliminare va precisato che - come ha eccepito la Procura contabile nell'atto di costituzione, ma come in vero ritiene anche la Regione ricorrente - il conflitto promosso da quest'ultima riguarda il Presidente del Consiglio regionale e alcuni consiglieri, sia in carica che cessati dal mandato, ma non anche i due dirigenti pure destinatari dell'atto di citazione della Procura contabile e dell'azione diretta a far valere la loro (asserita) concorrente responsabilità amministrativa per danno erariale. Sicché è priva di rilevanza l'argomentazione svolta nell'atto di intervento della Procura contabile che ha sostenuto l'estraneità dei predetti dirigenti all'immunità di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., e alla dedotta non sindacabilità dei voti espressi dai consiglieri regionali, di cui è investita questa Corte.

La ricaduta della decisione del presente conflitto sulla situazione soggettiva dei dirigenti suddetti, ai quali non è certo riferibile l'assunzione delle deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, ma solo la (doverosa) esecuzione delle stesse, sarà valutata dal giudice chiamato a pronunciarsi sulla pretesa azionata dalla Procura contabile.

Del resto, risulta chiaramente dalle stesse conclusioni dell'atto introduttivo di questo giudizio che le richieste della Regione concernono solo i componenti dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, compreso il suo Presidente, avvicendatisi nel tempo e non anche i due dirigenti.

4.- Può aggiungersi - ancora sotto il profilo dell'ammissibilità del ricorso - che l'immunità consiliare di cui al quarto comma dell'art. 122 Cost. può esser fatta valere dalla Regione ricorrente anche con riferimento a chi non è più consigliere regionale o presidente dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, ma tale era al momento dell'adozione delle delibere in questione, così come questa Corte ha già ritenuto per i membri del Parlamento con riferimento all'immunità parlamentare di cui all'art. 68, primo comma, Cost. (sentenza n. 252 del 1999).

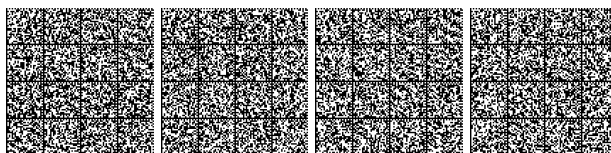
Né vi è dubbio che un conflitto di attribuzione possa trarre origine da un atto processuale di un giudizio, se e in quanto, come nella specie, si deduca che possa derivarne un'invasione della competenza costituzionale garantita alla Regione, come ha ritenuto questa Corte fin dalla sentenza n. 211 del 1972 con riferimento proprio al ricorso di una Regione avverso una citazione a giudizio del Procuratore generale della Corte dei conti.

5.- Nel merito il ricorso è fondato.

6.- Il presente conflitto concerne alcune delibere dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, adottate nel periodo dal 13 maggio 2010 al 12 novembre 2013 e distintamente indicate in narrativa; delibere che hanno avuto ad oggetto il conferimento ad A. A. dell'incarico di Capo di Gabinetto del Presidente del Consiglio regionale, in ragione del quale è stata corrisposta negli anni una retribuzione complessiva, richiesta in ripetizione, come danno erariale (asseritamente) subito dalla Regione, ai consiglieri regionali, componenti di quell'ufficio, compreso il suo Presidente, i quali hanno votato le delibere stesse. Inoltre, nel corso dello svolgimento dell'incarico di Capo di Gabinetto, ad A. A. sono stati assegnati temporaneamente anche i due incarichi dirigenziali suddetti.

Vengono, allora, in rilievo le prerogative dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale unitamente all'immunità dei consiglieri regionali, quali costituzionalmente garantite dall'art. 122 Cost.; parametro puntualmente richiamato dalla difesa della Regione ricorrente sia nel suo terzo comma, che prevede l'Ufficio di Presidenza per i lavori del Consiglio regionale, sia nel suo quarto comma, che prescrive che i consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Da una parte, l'Ufficio di Presidenza deve poter operare per assicurare il concreto esercizio delle potestà legislative attribuite alla Regione, e, quindi, su di esso si proietta la garanzia costituzionale di autonomia alla stessa attività legislativa della Regione (art. 122, terzo comma). D'altra parte, i consiglieri regionali, in particolare quelli componenti tale ufficio, compreso il suo Presidente, devono essere liberi da condizionamenti nell'esprimere, in quella sede come anche, più in generale, in quella consiliare, le loro opinioni e il loro voto (art. 122, quarto comma).





7.- Sotto il primo profilo, l'Ufficio di Presidenza, in quanto eletto in seno al Consiglio regionale, costituisce una formazione ridotta del Consiglio stesso, composta esclusivamente da consiglieri regionali, quale struttura di supporto della funzione legislativa attribuita al Consiglio dall'art. 121, secondo comma, Cost. A esso è coesistente una concorrente potestà regolatoria avente a oggetto innanzi tutto l'organizzazione di supporto dei lavori del Consiglio, la quale si esprime non già in delibere legislative, ma in atti di «autorganizzazione» nel rispetto dei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» della Regione, posti dallo Statuto (art. 123, primo comma, Cost.).

Mentre per ciascuna camera è previsto, oltre all'Ufficio di Presidenza (art. 63, primo comma, Cost.), un ampio potere regolamentare (art. 64, primo comma, Cost.), che radica la loro autonomia costituzionalmente garantita, invece per i Consigli regionali e i loro Uffici di Presidenza la simmetrica potestà di autorganizzazione dell'attività di tali assemblee legislative è presidiata da garanzia costituzionale solo nel suo contenuto essenziale, direttamente incidente in tale attività, quale riflesso della potestà normativa della Regione.

Distinti da questi atti di autorganizzazione dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio vi può essere, come talora è previsto dalla normativa regionale, una congerie di vari atti di esercizio di funzioni amministrative diverse dalla potestà normativa del Consiglio e comunque non strettamente coesistenti a quest'ultima.

Benché le funzioni amministrative appartengano alla Giunta, che è l'organo esecutivo della Regione, e al suo Presidente, che è responsabile della politica della Giunta e emana i regolamenti regionali, non di meno lo statuto e la normativa regionale possono assegnare al Consiglio o al suo Ufficio di Presidenza anche alcune funzioni amministrative, nel rispetto della distinzione di ruoli e poteri tra gli organi della Regione (il Consiglio, la Giunta e il suo Presidente).

Si ha, allora, che le delibere dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio, quando hanno natura di atti di autorganizzazione del Consiglio, direttamente incidenti sull'attività legislativa di quest'ultimo, sono presidiati dalla garanzia costituzionale dell'autonomia della potestà organizzativa di supporto all'attività legislativa del Consiglio stesso. Quando, invece, hanno natura di atti amministrativi estranei, o comunque non strettamente coesistenti, all'organizzazione dell'attività legislativa del Consiglio, si collocano all'esterno di tale autonomia costituzionalmente garantita, pur costituendo legittimo esercizio di un potere. Tale è, in particolare, l'attività di gestione delle risorse finanziarie, che «resta assoggettata alla ordinaria giurisdizione di responsabilità civile, penale e contabile» (sentenze n. 235 del 2015 e n. 292 del 2001; inoltre, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 7 settembre 2018, n. 21927).

8.- La previsione costituzionale dell'art. 122, terzo comma, si salda a quella del successivo quarto comma sull'immunità dei singoli consiglieri regionali.

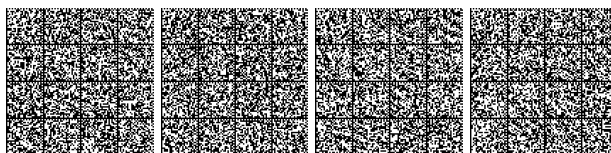
Le delibere dell'Ufficio di Presidenza - tipico organismo collegiale - sono formate dalla confluenza di voti espressi dai consiglieri e dal Presidente, i quali non possono essere chiamati a rispondere di tali voti. In generale, la responsabilità (civile, penale o amministrativa) di un componente di un collegio consegue, con nesso causale, all'apporto di quest'ultimo per aver assentito con il suo voto alla volontà del collegio, espressa in una delibera o in una decisione. Nella fattispecie, il concorso delle singole immunità dei consiglieri regionali, previste a presidio delle distinte dichiarazioni di voto, rifluisce - nella misura in cui tale immunità sussiste (secondo la giurisprudenza di questa Corte di cui si viene ora a dire) - in preclusione alla cumulativa perseguibilità dei consiglieri regionali a causa della predicata illegittimità della delibera stessa.

9.- Decisiva è quindi la nozione di atti di autorganizzazione elaborata dalla giurisprudenza di questa Corte.

Orbene, inizialmente questa Corte con la sentenza n. 81 del 1975 ha accolto una nozione ampia dell'immunità consiliare di cui al quarto comma dell'art. 122 Cost.

In una vicenda in cui venivano in rilievo sia alcune delibere del Consiglio regionale, sia una delibera della Giunta, la Corte ha rispettivamente riconosciuto in un caso e negato nell'altro la garanzia dell'immunità consiliare. Da una parte, ha affermato che la «irresponsabilità in esame comprende [...] certamente le opinioni ed i voti manifestati nell'esercizio delle funzioni spettanti al Consiglio». Ma ha precisato che l'«immunità copre [...] esclusivamente quelle attività che costituiscono esplicazione di una funzione consiliare, per garantire [...] l'autonomia del Consiglio»; sicché le delibere della Giunta non sono coperte da questa immunità. Non rileva invece la «forma amministrativa» che connota le deliberazioni consiliari, nel senso che ciò non esclude l'immunità consiliare.

È questo un criterio meramente formale di imputazione dell'atto al Consiglio regionale da cui discende in ogni caso - secondo questo arresto giurisprudenziale - l'immunità per i consiglieri regionali a prescindere dal contenuto delle delibere consiliari. Nella specie, l'immunità è stata riconosciuta - ed è stato accolto il conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Abruzzo in relazione all'azione dell'autorità giudiziaria per far valere la responsabilità penale dei consiglieri - con riferimento a delibere consiliari che in realtà non sembra attenessero all'autorganizzazione del Consiglio (ma riguardavano il pagamento del conto di un ristorante per i pasti dei consiglieri e il concorso finanziario della Regione all'onere assunto dai consiglieri per la stipula dell'assicurazione contro gli infortuni).



Questa nozione ampia di immunità consiliare è stata dapprima ridimensionata dalla sentenza n. 69 del 1985. Questa Corte ha infatti precisato che «[n]on sono, per contro, coperte dalla immunità eventuali altre funzioni amministrative, attribuite al Consiglio dalla normativa regionale, non essendo concepibile tra l'altro che il limite della potestà punitiva sia segnato, invece che dalla legge dello Stato da atti della Regione». Nella specie si trattava di un parere espresso da una commissione del Consiglio regionale e della conforme deliberazione del Consiglio regionale, aventi a oggetto l'ammissione al convenzionamento preventivo con enti mutualistici di un laboratorio privato di analisi. Ciò costituiva - ha ritenuto questa Corte - attività amministrativa che non poteva rientrare nella nozione di «autorganizzazione» e quindi è stato rigettato il ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Abruzzo. È venuto così emergendo che vi è, «accanto alla funzione primaria, quella legislativa, ed alla funzione di indirizzo politico e di controllo, la funzione di autoorganizzazione interna» del Consiglio regionale, quale «nucleo essenziale comune e caratterizzante delle funzioni degli organi "rappresentativi"».

Ciò valeva essenzialmente per le delibere non legislative, mentre per quelle legislative tornava a prevalere il criterio formale dell'imputazione dell'atto. La sentenza n. 100 del 1986 ha, infatti, ritenuto insindacabili i consiglieri regionali che avevano deliberato in sede legislativa (con legge della Regione Abruzzo 7 novembre 1973, n. 41, recante «Nuove norme sulla previdenza e sul fondo di solidarietà a favore dei consiglieri della Regione Abruzzo») di stipulare una polizza assicurativa a favore dei componenti del Consiglio stesso, con riguardo ai rischi di morte e invalidità derivanti da infortuni connessi anche con cause diverse dall'esercizio della pubblica attività dei beneficiari, e di porre a carico del bilancio regionale la maggior parte della relativa spesa.

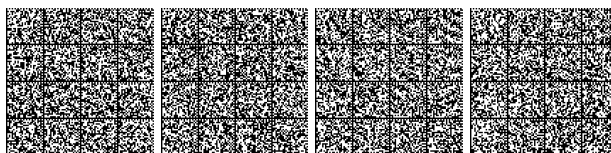
Successivamente, le sentenze n. 392 del 1999 e n. 289 del 1997 sono tornate su questo criterio distintivo con riferimento a ricorsi per conflitto di attribuzione, promossi dalle due Regioni per contrastare proprio iniziative della procura contabile dirette a far valere la responsabilità amministrativa per danno erariale di consiglieri regionali.

L'«autorganizzazione» è stata tenuta distinta dalle «altre funzioni» (sentenza n. 289 del 1997) di amministrazione attiva del Consiglio regionale; si è puntualizzato come «il nucleo caratterizzante delle predette attribuzioni, quale definito dall'art. 121, secondo comma, della Costituzione, ricomprenda non solo le funzioni legislative e regolamentari, di indirizzo politico, di controllo e di autorganizzazione, ma anche quelle di amministrazione attiva, quando siano assegnate all'organo in via diretta ed immediata dalle leggi dello Stato» (sentenza n. 392 del 1999). Entrambi i conflitti di attribuzione promossi dalle Regioni sono stati accolti, essendosi fatte rientrare nella nozione di «autorganizzazione» due delibere degli Uffici di Presidenza di Consigli regionali che riguardavano rispettivamente l'acquisto di autovetture e alcune missioni all'estero di consiglieri e funzionari regionali. Però la sentenza n. 392 del 1999 precisa anche che «non si tratta di una immunità assoluta, in quanto essa non copre gli atti non riconducibili, secondo ragionevolezza, all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese» del Consiglio regionale.

A fronte di questa giurisprudenza il legislatore costituzionale, in occasione della menzionata riforma del 1999, pur sostituendo integralmente l'art. 122 Cost., ha riprodotto negli stessi esatti termini l'immunità consiliare di cui al quarto comma (art. 2 della legge cost. n. 1 del 1999), mostrando di voler avallare - o comunque non negare - la distinzione che fino ad allora si era profilata tra atti di «autorganizzazione» e atti di esercizio di funzioni amministrative. Tale disposizione non ha subito modifiche neppure in occasione della riforma del 2001 (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»).

In seguito, questa Corte ha ribadito tale criterio distintivo in altro conflitto di attribuzione promosso dalla Regione ancora nei confronti della Procura contabile che azionava la responsabilità amministrativa per danno erariale. Pur riconfermando l'immunità consiliare sugli atti di autorganizzazione del Consiglio, la Corte ha precisato che «[n]on sono, per contro, coperte dall'immunità eventuali altre funzioni amministrative, attribuite al Consiglio dalla normativa regionale» (sentenza n. 337 del 2009); e, nella specie, a esse è stato ricondotto un parere espresso da una commissione legislativa quanto alla convenzione tra la Regione Siciliana e la Croce Rossa Italiana con conseguente rigetto del ricorso per conflitto di attribuzione.

10.- Si ha, nel complesso, che il graduale affinamento, in termini progressivamente più rigorosi, della nozione di atti di autorganizzazione, alla quale la richiamata giurisprudenza di questa Corte ha fatto ricorso per perimetrare l'immunità consiliare di cui al quarto comma dell'art. 122 Cost. con riferimento alle delibere del Consiglio e del suo Ufficio di Presidenza, converge verso il riconoscimento dell'autonomia garantita nel terzo comma dello stesso art. 122, come sopra si è detto.



In sintesi, il consigliere regionale non può essere chiamato a rispondere del voto dato in sede di Assemblea legislativa per approvare un atto normativo, quale la legge regionale, e di quello espresso in sede di Ufficio di Presidenza del Consiglio che abbia condotto all'adozione di un delibera di quest'ultimo, atto non normativo, che sia strettamente collegata alla sua organizzazione e più in generale all'organizzazione del Consiglio con carattere di essenzialità e diretta incidenza, tale che, in sua mancanza, l'attività del Consiglio o del suo Ufficio di Presidenza sarebbe menomata o ne sarebbe significativamente incisa.

11.- Nella specie, le delibere in questione, adottate dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, hanno avuto a oggetto la nomina di A. A. a Capo di Gabinetto del Presidente del Consiglio stesso, delibere di cui la Procura regionale della Corte dei conti assume l'illegittimità perché quest'ultimo era privo di laurea e quindi inidoneo a ricoprire l'incarico per mancanza del prescritto titolo di studio.

Rileva a tal fine l'art. 63 dello Statuto reg. Emilia-Romagna che, tra gli incarichi speciali, prevede quello a tempo determinato per lo svolgimento di funzioni e per l'adempimento di compiti speciali e di consulenza attinenti al Gabinetto degli organi della Regione e quindi anche del Consiglio regionale e del suo Presidente.

L'art. 4 della legge reg. Emilia-Romagna n. 43 del 2001 prevede specificamente il «Gabinetto del Presidente del Consiglio regionale», che ha come missione quella di svolgere ogni attività di supporto necessaria per l'esercizio delle funzioni attribuite al Presidente del Consiglio dallo statuto reg. Emilia-Romagna e dalle altre norme regionali. In particolare, il Gabinetto, cui è preposto il Capo di Gabinetto, è deputato «all'esercizio delle funzioni e attività dei consiglieri regionali, ai rapporti con le Assemblee parlamentari nazionali ed estere ed inoltre alle iniziative di comunicazione istituzionale e di divulgazione legislativa».

L'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea legislativa ha poi emanato, in attuazione dell'art. 63 dello statuto reg. Emilia-Romagna e della legge reg. Emilia-Romagna n. 43 del 2001, la delibera n. 54 del 16 giugno 2010, avente per oggetto «Modifiche e integrazioni alla delibera n. 12 del 27 maggio 2010 recante: "Strutture speciali dell'Assemblea legislativa regionale: procedure di acquisizione del personale e limiti di spesa"».

Decisiva è la circostanza che la formazione del Gabinetto e segnatamente la nomina del Capo di Gabinetto incidono direttamente sull'attività normativa del Consiglio regionale.

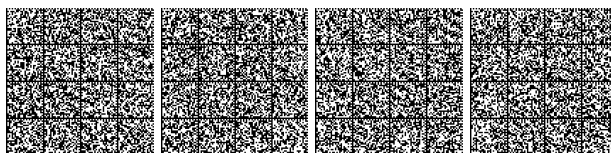
Si tratta di una struttura centrale e strategica che, in diretta collaborazione con il Presidente del Consiglio regionale, condiziona il buon andamento dei lavori assembleari, sicché può ben dirsi che l'atto di nomina del Capo di Gabinetto appartiene agli atti di autorganizzazione dell'Ufficio di Presidenza con incidenza diretta e significativamente rilevante - e anzi, nella specie, con una connotazione di evidente essenzialità - nell'attività legislativa del Consiglio regionale.

12.- Non rileva, invece, la circostanza, sulla quale molto insiste l'atto di citazione della Procura contabile, della necessità, o no, della laurea per ricoprire l'incarico di Capo di Gabinetto.

Si tratta di un incarico altamente fiduciario che si basa su «valutazioni soggettive legate alla consonanza politica e personale con il titolare dell'organo politico» che nomina e che «può avvenire, in base alla normativa vigente, intuito personae, senza predeterminazione di alcun rigido criterio che debba essere osservato nell'adozione dell'atto di assegnazione all'ufficio» (*ex plurimis*, sentenza n. 304 del 2010; nello stesso senso, sentenza n. 269 del 2016).

In ragione della specificità degli uffici di diretta collaborazione, questa Corte ha affermato (sentenze n. 53 del 2012, n. 7 del 2011, n. 34 del 2010, n. 293 del 2009 e n. 104 del 2007) che le Regioni possono dettare, in deroga ai criteri di selezione dettati dall'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), dei propri, autonomi, criteri selettivi, che tengano conto della peculiarità dell'incarico in conseguenza del necessario rapporto fiduciario con l'organo politico. Ciò è tanto più vero per il Capo di Gabinetto che, collocato in posizione apicale, opera in diretta collaborazione con il Presidente del Consiglio regionale.

13.- In conclusione il ricorso va accolto e va quindi dichiarato che non spetta allo Stato, e per esso alla Procura regionale della Corte dei conti per la Regione Emilia-Romagna, di convenire in giudizio per responsabilità amministrativa per danno erariale, con l'atto di citazione indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna e i componenti dell'Ufficio di Presidenza di detto Consiglio, in carica al momento dell'adozione delle delibere indicate nel suddetto atto di citazione, che, di conseguenza, va annullato in tale parte.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara che non spetta allo Stato, e per esso alla Procura regionale della Corte dei conti presso la sezione giurisdizionale per la Regione Emilia-Romagna, di convenire in giudizio per responsabilità amministrativa per danno erariale, con l'atto di citazione indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna e i componenti dell'Ufficio di Presidenza di detto Consiglio, in carica al momento dell'adozione delle delibere indicate nel suddetto atto di citazione; di conseguenza, annulla, in tale parte, il medesimo atto di citazione.*

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

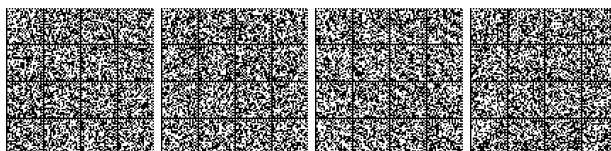
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'8 marzo 2019.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_190043



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 10

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° febbraio 2019  
(della Regione Umbria)*

**Straniero - Disposizioni in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica - Disposizioni in materia di permesso di soggiorno per motivi umanitari e disciplina di casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario - Disposizioni in materia di accoglienza dei richiedenti asilo - Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica - Modifiche all'art. 143 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).**

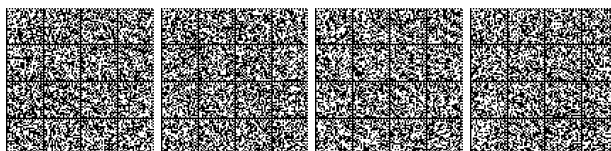
- Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, art. 1, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), i), l), m), n), numero 2), n-bis), o), p) e q); comma 2; comma 3, lettera a), numeri 1 e 2; comma 6; comma 7; comma 8; comma 9; art. 12, comma 1, lettere a), b), c) e d); comma 2, lettere a), b), c), d), numeri 1 e 2, e), f), g), h), i), l), m) e n); comma 3; comma 4; comma 5; comma 5-bis; comma 6; art. 13, comma 1, lettere a), numero 2, b) e c); e art. 28, comma 1.

Ricorso per la Regione Umbria, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore* dott.ssa Catuscia Marini, con sede in Perugia, corso Vannucci, n. 96, codice fiscale n. 80000130544, giusta procura speciale alle liti in calce al presente atto e in forza della delibera della Giunta regionale della Regione Umbria n. 86 del 28 gennaio 2019 rappresentata e difesa dagli avv.ti prof. Massimo Luciani del Foro di Roma (codice fiscale LCNMSM52L23H501G, fax 06.90236029, posta elettronica certificata massimoluciani@ordineavvocatiroma.org) e Paola Manuali dell'Ufficio legale della Regione Umbria (codice fiscale: MNLPLA53H68G478; fax 0755043625; posta elettronica certificata: paola.manuali@avvocatiperugiapec.it), con domicilio eletto presso lo studio del primo in 00153 Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio, n. 9;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, nella cui sede in 00186 Roma, via dei Portoghesi, n. 12, è domiciliato *ex lege*, per la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), b), c), d), e), f), i), l), m), n), n. 2, n-bis), o), p), q); comma 2; comma 3, lettera a), nn. 1 e 2; comma 6; comma 7; comma 8; comma 9; dell'art. 12, comma 1, lettera a), b), c), d); comma 2, lettera a), b), c), d), nn. 1 e 2, e), f), g), h), i), l), m), n); comma 3; comma 4; comma 5; comma 5-bis; comma 6; dell'art. 13, comma 1, lettera a), n. 2, lettera b), lettera c); dell'art. 28, comma 1; del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 4 ottobre 2018, n. 231, come convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 1° dicembre 2018, n. 132, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 3 dicembre 2018, n. 281.

FATTO

1.- Con decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (pubbl. nella *Gazzetta Ufficiale* 4 ottobre 2018, n. 231), conv., con modif., in legge 1° dicembre 2018, n. 132 (pubbl. nella *Gazzetta Ufficiale* 3 dicembre 2018, n. 281), sono state adottate «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata».



Le disposizioni di maggiore rilievo del decreto-legge n. 113 del 2018, per quanto qui interessa, sono quelle che seguono.

*i)* L'art. 1, che ha sostituito il generale istituto del permesso di soggiorno «per motivi umanitari» di cui all'art. 5 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (recante il «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero»), con una pluralità di fattispecie tipizzate e, sulla scorta di tale scelta di fondo, nelle disposizioni qui impugnate, ha adottato la consequenziale disciplina di dettaglio, di coordinamento e di attuazione.

*ii)* L'art. 12 («Disposizioni in materia di accoglienza dei richiedenti asilo»), che è intervenuto sulle vigenti disposizioni relative al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar), con disposizioni tutte lesive, a eccezione di quelle escluse dalla presente impugnazione.

*iii)* L'art. 13, qui interamente gravato, a eccezione del comma 1, lettera *a)*, n. 1, il quale, in particolare, alla lettera *a)*, n. 2), ha novellato l'art. 4 del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142 («Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale»), inserendovi un comma *1-bis*, a tenor del quale «il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286. Lo stesso art. 13, al comma 1, lettera *b)*, n. 1, ha poi sostituito il comma 3 dell'art. 5 del decreto legislativo n. 142 del 2015, disponendo che «l'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio individuato ai sensi dei commi 1 e 2».

*iv)* L'art. 28, comma 1, che ha novellato l'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (recante il «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali», *hinc inde* anche TUEL), inserendovi un comma *7-bis*, a tenor del quale «Nell'ipotesi di cui al comma 7, qualora dalla relazione del prefetto emergano, riguardo ad uno o più settori amministrativi, situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate, tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali o provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, il prefetto, sulla base delle risultanze dell'accesso, al fine di far cessare le situazioni riscontrate e di ricondurre alla normalità l'attività amministrativa dell'ente, individua, fatti salvi i profili di rilevanza penale, i prioritari interventi di risanamento indicando gli atti da assumere, con la fissazione di un termine per l'adozione degli stessi, e fornisce ogni utile supporto tecnico-amministrativo a mezzo dei propri uffici. Decorso inutilmente il termine fissato, il prefetto assegna all'ente un ulteriore termine, non superiore a 20 giorni, per la loro adozione, scaduto il quale si sostituisce, mediante commissario *ad acta*, all'amministrazione inadempiente. Ai relativi oneri gli enti locali provvedono con le risorse disponibili a legislazione vigente sui propri bilanci».

Gli articoli 1, comma 1, lettera *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, *f)*, *i)*, *l)*, *m)*, *n)*, n. 2, *n-bis)*, *o)*, *p)*, *q)*; comma 2; comma 3, lettera *a)*, nn. 1 e 2; comma 6; comma 7; comma 8; comma 9; 12, comma 1, lettera *a)*, *b)*, *c)*, *d)*; comma 2, lettera *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, nn. 1 e 2, *e)*, *f)*, *g)*, *h)*, *i)*, *l)*, *m)*, *n)*; comma 3; comma 4; comma 5; comma *5-bis*; comma 6; 13, comma 1, lettera *a)*, n. 2, lettera *b)*, lettera *c)*; 28, comma 1; del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 4 ottobre 2018, n. 231, come convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 1° dicembre 2018, n. 132, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 3 dicembre 2018, n. 281, sono lesivi degli interessi e delle attribuzioni costituzionali della Regione Umbria, che ne chiede la declaratoria d'illegittimità costituzionale per i seguenti motivi di

## DIRITTO

Premessa. Quanto all'incidenza, delle norme impugnate nelle attribuzioni costituzionali della Regione Umbria. Come risulta dal suo stesso titolo, riportato in epigrafe, il decreto-legge n. 113 del 2018 disciplina una varia pluralità di oggetti, che, come vedremo al quinto motivo di ricorso, non sono caratterizzati dal tratto dell'omogeneità e la cui regolazione, pei profili che qui interessano, non è assistita dalla straordinaria necessità e urgenza che, ai sensi dell'art. 77 della Costituzione, deve caratterizzare questa categoria di atti. Le norme del decreto-legge, inoltre, nelle parti qui censurate, sono gravemente lesive di plurimi parametri costituzionali ulteriori.



Prima di illustrare i singoli motivi di doglianza, però, conta ora mettere in luce, in via del tutto preliminare e con riferimento a tutte le previsioni censurate, che i vizi di legittimità costituzionale di cui appresso si farà illustrazione sono tutti contestabili in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via d'azione, a causa della loro evidente interferenza con le attribuzioni regionali, cui arrecano un grave pregiudizio.

In primo luogo, l'art. 28 concerne attribuzioni di diretta spettanza regionale, poiché l'ordinamento egli enti locali è materia di competenza regionale residuale.

In secondo luogo, come è noto, l'art. 117, comma 2, lettera *b)* e *h)*, della Costituzione, ricomprende la materia «immigrazione» e la materia «ordine pubblico e sicurezza» tra quelle assegnate alla competenza esclusiva dello Stato. Nondimeno, la stessa Costituzione, all'art. 118, comma 3, riconosce esplicitamente l'esistenza di un profondo legame fra questa materia e quelle di competenza concorrente, affidate (anche) alla cura delle Regioni. Stabilire che «La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b)* e *h)* del secondo comma dell'art. 117 [...]», infatti, equivale a dare atto dell'intreccio competenziale fra tali due materie e le molte altre di competenza regionale, come, in particolare e a tacer d'altro, «tutela e sicurezza del lavoro; istruzione [...]; tutela della salute [...]; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

Codesta Ecc.ma Corte, peraltro, con specifico riferimento alla materia «immigrazione» ha già chiarito, nella sentenza n. 299 del 2010, che «deve essere riconosciuta la possibilità di interventi legislativi delle Regioni con riguardo al fenomeno dell'immigrazione, per come previsto dall'art. 1, comma 4, del decreto legislativo n. 286 del 1998, fermo restando che «tale potestà legislativa non può riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, ma altri ambiti, come il diritto allo studio o all'assistenza sociale, attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle Regioni» (sentenza n. 134 del 2010)».

E difatti «l'intervento pubblico concernente gli stranieri non può [...] limitarsi al controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stessi sul territorio nazionale, ma deve necessariamente considerare altri ambiti — dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione — che coinvolgono molteplici competenze normative, alcune attribuite allo Stato, altre alle Regioni (sentenze n. 156 del 2006, n. 300 del 2005)».

Ebbene: le norme censurate con l'odierno ricorso coinvolgono, come si vedrà, non solo competenze statali, ma anche regionali, sia concorrenti che residuali. Competenze che, in fatto, la Regione Umbria ha puntualmente esercitato.

A tal proposito, prendendo le mosse dalle materie di competenza residuale, sia sufficiente osservare che, in materia di edilizia residenziale sociale, l'art. 20, comma 1, della legge regionale Umbria, 28 novembre 2003, n. 23 — recante per l'appunto «Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale» — annovera tra i beneficiari dei relativi interventi anche gli «stranieri titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286» o «stranieri in possesso dei requisiti di cui all'art. 40, comma 6 dello stesso decreto legislativo n. 286/1998».

Ancora, con riferimento alla materia dell'assistenza e dei servizi sociali — anch'essa oggetto di competenza regionale residuale (*cf.*, *ex multis*, Corte costituzionale, sentenza n. 10 del 2010) — la legge regionale Umbria 9 aprile 2015, n. 11 — «Testo unico in materia di Sanità e servizi sociali» — all'art. 264, comma 1, annovera tra i destinatari delle prestazioni sociali ivi disciplinate «tutte le persone residenti o domiciliate o aventi stabile dimora nel territorio regionale e le loro famiglie».

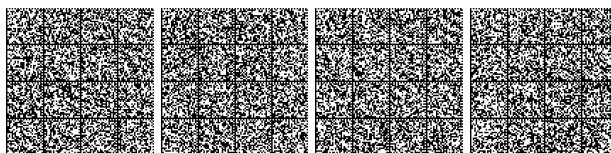
Per quanto concerne le competenze concorrenti, l'intreccio è confermato anche da un rapido esame «a campione» della legislazione vigente in Umbria e anche in altre regioni nelle materie incise, per i profili che qui interessano, dal decreto-legge n. 113 del 2018.

Senza alcuna pretesa d'esaustività basti considerare che:

*i)* quanto alla materia «tutela e sicurezza del lavoro»:

l'art. 33 della legge regionale Umbria 14 febbraio 2018, n. 1 (recante «Sistema integrato per il mercato del lavoro, l'apprendimento permanente e la promozione dell'occupazione. Istituzione dell'Agenzia regionale per le politiche attive del lavoro») demanda alla Giunta la disciplina dell'applicazione delle misure di inclusione attiva «a favore di specifiche categorie di soggetti, quali i lavoratori stranieri, i disabili di cui all'art. 1, comma 1 della legge n. 68/1999, i richiedenti asilo e titolari di protezione internazionale [...]»;

gli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia partecipano, nella Regione Umbria, anche alle azioni previste nell'ambito del Programma operativo regionale (POR) del Fondo europeo di sviluppo regionale (FSE), che guida l'impiego dei fondi provenienti dall'Unione europea destinati a realizzare interventi per favorire il lavoro, anche tramite la formazione professionale e altri azioni;



*ii)* quanto alla materia «istruzione», l'art. 3, comma 1, della legge regionale Basilicata 13 agosto 2015, n. 30, recante «Sistema integrato per l'apprendimento permanente ed il sostegno alle transizioni nella vita attiva», prevede che «le azioni del sistema regionale integrato per l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita sono rivolte ai cittadini dell'Unione europea (UE), nonché agli stranieri ed agli apolidi muniti di regolare permesso di soggiorno»;

*iii)* quanto alla materia «tutela della salute», l'art. 13 della legge regionale Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 5, garantisce «ai cittadini stranieri immigrati, che siano nelle condizioni previste agli articoli 34 e 35, comma 1, del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, [...] gli interventi riguardanti le attività sanitarie previste dai livelli essenziali di assistenza, nei termini e nelle modalità disciplinati dalle suddette norme nazionali» (comma 1) e «assicura nei confronti dei cittadini stranieri immigrati, non in regola con il permesso di soggiorno, in particolare, le prestazioni sanitarie di cura ambulatoriali ed ospedaliere, urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio» (comma 3);

*iv)* quanto alla materia «previdenza complementare e integrativa» (incisa perché i migranti regolari sono anche contribuenti previdenziali), l'art. 3, comma 1, della legge regionale Veneto 18 maggio 2007, n. 10, stabilisce che «la Giunta regionale è autorizzata, nei limiti dello stanziamento di bilancio, a concedere a favore di lavoratrici e lavoratori residenti nel Veneto, iscritti ai fondi pensione di natura collettiva, contributi diretti ad assicurare per limitati periodi di tempo la copertura contributiva», prevedendo, quale condizione per il godimento del beneficio, solo la residenza nel territorio regionale e l'iscrizione a fondi pensione e non, ovviamente, la cittadinanza;

*v)* quanto alla materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», è superfluo ricordare che gli obblighi tributari regionali gravano anche sugli stranieri; per l'effetto, laddove la legge regionale Umbria 24 dicembre 2007, n. 36, recante «Disposizioni in materia tributaria e di altre entrate della Regione Umbria», fa riferimento alla figura del «contribuente regionale», comprende in tale categoria anche lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio della Regione.

In via ancor più generale, si deve osservare che i migranti, oltre che un onere per le Regioni (a causa dei servizi che esse devono erogare), sono per esse anche una risorsa, perché il loro apporto lavorativo è necessario per il buon funzionamento dei programmi di sviluppo regionali. Sottrarre queste risorse senza alcun coinvolgimento delle Regioni è dunque in sé violativo della loro sfera di autonomia.

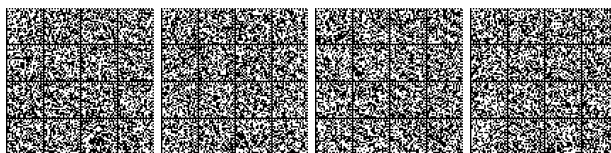
Tanto considerato, la legittimazione della ricorrente alla contestazione delle disposizioni in epigrafe non può ritenersi dubbia, sicché si può passare alla formulazione delle singole censure.

1.- Quanto all'art. 1, comma 1, lettera *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, *f)*, *i)*, *l)*, *m)*, *n)*, n. 2, *n-bis)*, *o)*, *p)*, *q)*; comma 2; comma 3, lettera *a)*, nn. 1 e 2; comma 6; comma 7; comma 8; comma 9; del decreto-legge n. 113 del 2018. Violazione degli articoli 2, 3, 10, commi 2 e 3, 11, 117, comma 1, della Costituzione (anche con riferimento agli articoli 15, lettera *c)*, e 18, della direttiva 2011/95/UE, 6, 10, comma 1, 17, 23 e 24 del Patto Internazionale di New York sui diritti civili e politici e 2, 3 e 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali). Violazione degli articoli 117, commi 2, 3 e 4; 118 e 119 della Costituzione. Come già riportato in narrativa, l'art. 1 del decreto-legge n. 113 del 2018 ha apportato significative modifiche sia al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero»), sia al decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 (emanato in «Attuazione della direttiva 2005/85/CE recante norme minime per le procedure applicate negli Stati membri ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di rifugiato»).

Prima dell'emanazione del decreto impugnato, l'art. 5 del decreto legislativo n. 286 del 1998 — che disciplina in via generale l'istituto del permesso di soggiorno — prevedeva, al comma 6, che «Il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfa le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti, salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari è rilasciato dal questore secondo le modalità previste nel regolamento di attuazione».

Sul testo appena menzionato è intervenuto l'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 113 del 2018, il quale, alla lettera *b)*, n. 2), ha soppresso l'inciso del primo periodo contenente la menzionata clausola di salvaguardia («salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano») e l'intero secondo periodo, che contemplava la possibilità del rilascio del permesso di soggiorno «per motivi umanitari».

In secondo luogo, l'art. 32, comma 3, del decreto legislativo n. 25 del 2008, nella versione antecedente l'emanazione del decreto impugnato, disponeva che «Nei casi in cui non accolga la domanda di protezione internazionale e ritenga che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, la Commissione territoriale trasmette gli atti al que-





store per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 5, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

Anche tale disposizione è stata modificata dal decreto-legge n. 113 del 2018 (e, segnatamente, dall'art. 1, comma 2). Conseguentemente, si prevede ora che «Nei casi in cui non accolta la domanda di protezione internazionale e ricorrono i presupposti di cui all'art. 19, commi 1 e 1.1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, la Commissione territoriale trasmette gli atti al questore per il rilascio di un permesso di soggiorno annuale che reca la dicitura «protezione speciale», salvo che possa disporsi l'allontanamento verso uno Stato che provvede ad accordare una protezione analoga. Il permesso di soggiorno di cui al presente comma è rinnovabile, previo parere della Commissione territoriale, e consente di svolgere attività lavorativa ma non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro».

Più in generale, l'istituto del permesso di soggiorno per «gravi motivi di carattere umanitario» è stato sostituito da fattispecie direttamente tipizzate dai novellati decreto legislativo n. 286 del 1998 e decreto legislativo n. 25 del 2008, i quali, in particolare, ne consentono il rilascio:

i) quando lo straniero «possa essere oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinviato verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione» (art. 19, comma 1, decreto legislativo n. 286 del 1998);

ii) quando vi siano «fondati motivi» ch'egli possa «essere sottopost[o] a tortura» (art. 19, comma 1.1, decreto legislativo n. 286 del 1998);

iii) per «cure mediche», con riferimento agli «stranieri che versano in condizioni di salute di particolare gravità» (art. 19, comma 2, lettera d-bis), decreto legislativo n. 286 del 1998;

iii) per «calamità» (art. 20-bis, decreto legislativo n. 286 del 1998);

iv) per «atti di particolare valore civile» (art. 42-bis, decreto legislativo n. 286 del 1998);

v) per «protezione speciale» (art. 32, comma 3, decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25).

In terzo luogo, l'art. 1, comma 8, del decreto-legge n. 113 del 2018, stabilisce che «Fermo restando i casi di conversione, ai titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari già riconosciuto ai sensi dell'art. 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, in corso di validità alla data di entrata in vigore del presente decreto, è rilasciato, alla scadenza, un permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, come modificato dal presente decreto, previa valutazione della competente Commissione territoriale sulla sussistenza dei presupposti di cui all'art. 19, commi 1 e 1.1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286». Ne consegue che, in sede di rinnovo, la nuova disciplina di cui al menzionato comma 8 dovrà retroattivamente applicarsi anche agli stranieri cui è stato rilasciato un regolare permesso di soggiorno per «motivi umanitari» ai sensi della normativa previgente.

1.1.- Dalle disposizioni testé menzionate emerge, in sostanza, che:

gli stranieri che prima avrebbero potuto godere del permesso di soggiorno per «motivi umanitari» diventano irregolari, qualora essi non si trovino nelle condizioni di cui all'art. 19, commi 1 e 1.1 del novellato decreto legislativo n. 286 del 1998 o in quelle ulteriori per le quali il medesimo decreto legislativo n. 286 del 1998 o il decreto legislativo n. 25 del 2008 prevedono il rilascio del permesso;

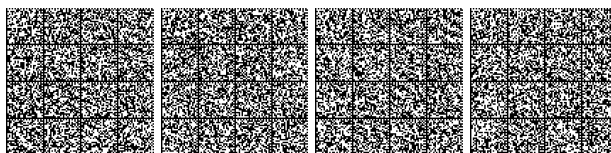
detta irregolarità non colpisce solamente coloro che presentano richiesta per il menzionato permesso o ai quali esso viene rilasciato successivamente all'entrata in vigore del decreto-legge n. 113 del 2018, ma si estende anche a chi già ne sia in possesso, con conseguente revoca o diniego del rinnovo rispettivamente ai sensi dei commi 1 e 8 dell'art. 1 del decreto impugnato.

1.2.- Tanto premesso, non v'è dubbio che la nuova disciplina presenti plurimi profili d'illegittimità costituzionale, come appresso si vedrà.

È opportuno anzitutto ribadire che il complessivo riordino della normativa relativa al permesso di soggiorno comporta un diretto coinvolgimento delle regioni. A tal proposito, al di là di quanto già osservato in via generale nella Premessa del presente gravame, basti pensare, a titolo esemplificativo:

alla nuova ipotesi di permesso di soggiorno per cure mediche per gli «stranieri che versano in condizioni di salute di particolare gravità» di cui all'art. 19, comma 2, lettera d-bis), decreto legislativo n. 286 del 1998, fattispecie indubbiamente connessa alla materia «tutela della salute»;

alla nuova ipotesi di permesso di soggiorno speciale per stranieri vittime di violenza domestica di cui all'art. 18-bis del decreto legislativo n. 286 del 1998, il quale «ha la durata di un anno e consente l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio nonché l'iscrizione nell'elenco anagrafico [...] o lo svolgimento di lavoro subordinato e autonomo, fatti salvi i requisiti minimi di età» e interseca inevitabilmente le materie «istruzione» e «tutela del lavoro».



Vero quanto precede, le norme censurate incidono illegittimamente non solo nelle attribuzioni attinenti alla funzione legislativa ex art. 117, comma 3, della Costituzione, ma anche in quelle relative alle funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118, comma 1, della Costituzione. La Regione, infatti, è costretta a rimodulare tali funzioni — tanto con riferimento alla loro disciplina, quanto al loro concreto esercizio — escludendo dalla platea dei destinatari gli stranieri che, in virtù della nuova legislazione statale in materia di permesso di soggiorno, non potranno più ottenerne il rilascio o il rinnovo e potranno subirne la revoca. Quanto alle specifiche disposizioni gravate, infine, sono comprese tutte quelle che dettano le scelte di fondo della riduzione della protezione umanitaria, o a tale scelta danno svolgimento. Sono invece escluse quelle che a tale scelta non si collegano.

1.3.- Violato, in secondo luogo, è l'art. 3 della Costituzione, e con esso il legittimo affidamento dei privati. La lesione — si badi — è bidirezionale: da una parte, infatti, è leso l'affidamento dei titolari di un permesso di soggiorno ottenuto in virtù del precedente assetto normativo; dall'altra, quello di coloro che — sempre alla luce della disciplina previgente — confidavano nel rilascio del citato permesso.

In entrambi i casi siamo di fronte a esempi di retroattività «impropria» (c.d. «*unechte Rückwirkung*»), ancorché con due distinte gradazioni.

La lesione dell'affidamento è particolarmente grave per la prima categoria di destinatari, già da tempo residenti in Italia e che nutrivano progetti di vita radicalmente condizionati dall'aspettativa del rinnovo del permesso, in costanza delle condizioni per il suo rilascio.

Anche l'altra categoria, però, è seriamente colpita, perché pure in questo caso un progetto di vita, inizialmente attuato con un accesso al territorio nazionale confidante nel possesso dei requisiti per il rilascio del permesso di soggiorno, è stato cancellato dalla disciplina qui censurata.

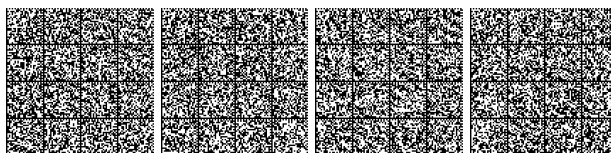
È vero che affidamento non vuol dire pretesa all'immutabilità della disciplina legislativa, ma non è meno vero che la costante giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte costituzionale, ma anche quella della Corte di giustizia UE e della Corte europea dei diritti dell'uomo, ammette l'incidenza in situazioni soggettive pregresse (nei c.d. «diritti quesiti») solo a condizione che l'intervento legislativo sia: *a*) necessario; *b*) proporzionato; *c*) motivato dal riferimento a interessi costituzionalmente meritevoli di protezione. Nella specie, nessuna di queste condizioni ricorre, perché la cancellazione dell'istituto del permesso di soggiorno per ragioni umanitarie non persegue alcun interesse meritevole di tutela e anzi — come subito vedremo al sottoparagrafo che segue — confligge con numerosi strumenti internazionali, qualificabili come fonti interposte in forza dell'art. 117, comma 1, della Costituzione.

1.4.- In terzo luogo, sono violati gli articoli 2, 3 e 117 della Costituzione. Viene infatti irragionevolmente operata una distinzione tra coloro che, a parità di condizioni di rilascio, dopo l'entrata in vigore del decreto-legge n. 113 del 2018 non potranno più godere del permesso di soggiorno e coloro i quali, invece, potranno egualmente mantenerlo alla luce delle sopravvenienze normative. L'irragionevolezza di tale distinzione, poi, è tanto più grave, in quanto si ripercuote anche sul godimento delle prestazioni pubbliche e, in generale, sulle situazioni giuridiche soggettive direttamente connesse alla titolarità del permesso di soggiorno.

La disparità di trattamento si rileva anche per un diverso profilo. Secondo la giurisprudenza civile e amministrativa, i requisiti per concedere il permesso di soggiorno per motivi umanitari concernono le speciali esigenze relative alla «tutela della famiglia e dei minori, ricongiungimento familiare, [...] persecuzioni dovute a ragioni etniche, religiose o politiche» (Cons. Stato, Sez. VI, 10 settembre 2008, n. 4317), nonché al «rischio effettivo di essere sottoposto a pena di morte, tortura o trattamenti inumani e degradanti» (Cass. civ., Sez. VI, ordinanza 24 marzo 2011, n. 6879).

Ebbene: poiché le fattispecie non coincidono integralmente, distinguere coloro che versano in tali condizioni da coloro che presentano i requisiti per i «casi speciali» introdotti dalle disposizioni qui impugnate è irragionevole e violativo del principio di eguaglianza, in quanto entrambi i gruppi comprendono le persone c.d. «vulnerabili» secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, per le quali lo Stato deve necessariamente apprestare misure volte a evitare che siano soggetti a trattamenti inumani e degradanti (cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sentt. 21 gennaio 2011, M.S.S. c. Grecia e Belgio, e 4 novembre 2014, *Tarakhel* c. Svizzera). Conseguentemente, è violato l'art. 117, comma 1, della Costituzione, atteso che la giurisprudenza ora citata fa leva sull'art. 3 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

1.5.- È poi violato l'art. 10, comma 3, della Costituzione, che riconosce il diritto d'asilo nel territorio nazionale allo straniero al quale sia impedito nel suo Paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche. Significative in proposito sono le statuizioni del giudice della nomofilachia, il quale ha costantemente affermato che «la protezione umanitaria costituisce una delle forme di attuazione dell'asilo costituzionale [...], unitamente al rifugio politico ed alla protezione sussidiaria, evidenziandosi anche in questa funzione il carattere aperto e non integralmente tipizzabile delle condizioni per il suo riconoscimento, coerentemente con la configurazione ampia del diritto d'asilo contenuto nella norma costituzionale, espressamente riferita all'impedimento nell'esercizio delle libertà democratiche, ovvero ad una formula dai contorni non agevolmente definiti e tuttora oggetto di ampio dibattito» (sentenza Cassazione civ., Sez. I, 23 febbraio 2018, n. 4455).



Ebbene: non è chi non veda che la formula relativa ai «motivi umanitari» a fondamento del rilascio del permesso di soggiorno rispondeva perfettamente alla necessità, imposta dall'art. 10, comma 3, della Costituzione, di approntare ai richiedenti asilo una tutela elastica, in quanto consustanziale alla «configurazione ampia del diritto d'asilo». Venuta meno quella formula, è venuta meno anche la pienezza della relativa tutela, relegata a singole fattispecie tipizzate, per ciò solo inidonee (come precisato dalla citata giurisprudenza di legittimità) a realizzare le prescrizioni costituzionali.

1.6.- Non basta. Le disposizioni censurate si pongono anche in contrasto con gli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione (in relazione agli articoli 15, lettera c), e 18 della direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, recante «norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno *status* uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta»).

Per quanto qui interessa, la Direttiva in esame stabilisce che:

«persona avente titolo a beneficiare della protezione sussidiaria» è qualsiasi «cittadino di un paese terzo o apolide che non possiede i requisiti per essere riconosciuto come rifugiato, ma nei cui confronti sussistono fondati motivi di ritenere che, se ritornasse nel paese di origine, o, nel caso di un apolide, se ritornasse nel paese nel quale aveva precedentemente la dimora abituale, correrebbe un rischio effettivo di subire un grave danno come definito all'art. 15, e al quale non si applica l'art. 17, paragrafi 1 e 2, e il quale non può o, a causa di tale rischio, non vuole avvalersi della protezione di detto paese» (art. 2, lettera g);

ai fini del possesso dei requisiti per la protezione sussidiaria, è considerata «danno grave» la «minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale» (art. 15, lettera c);

gli Stati membri dell'Unione europea «riconoscono lo *status* di protezione sussidiaria a un cittadino di un paese terzo o a un apolide aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria in conformità dei capi II e V» (art. 18).

Ebbene: la disciplina censurata è gravemente lesiva dei parametri eurounitari poc'anzi richiamati. Essa, infatti, esclude dal regime di protezione sussidiaria proprio le persone che, ove rientrassero nel Paese di origine, verrebbero esposte alla «minaccia grave e individuale alla vita o alla persona di un civile derivante dalla violenza indiscriminata in situazioni di conflitto armato interno o internazionale».

1.7.- Le norme impugnate, inoltre, sono senz'altro violative degli articoli 2, 10, comma 2, e 117, comma 1, della Costituzione, in riferimento agli articoli 2, 3 e 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (*hinc inde*: CEDU) e agli articoli 6, 10, comma 1, 17, 23 e 24 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, reso esecutivo in Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881 (*hinc inde*: Patto).

A tal proposito, è agevole osservare che il diritto al rispetto della vita privata e familiare di cui agli articoli 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e 17, 23 e 24 del Patto sarebbe irrimediabilmente compromesso per i soggetti esclusi dal regime di protezione in ragione dell'allontanamento dal territorio italiano. Essi, poi, a causa della povertà del Paese di provenienza, vedrebbero messe a repentaglio la propria vita e sicurezza alimentare, con conseguente lesione degli articoli 2 e 3 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e 6 e 10, comma 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici. Ne discende l'ulteriore violazione, sotto diverso profilo rispetto a quanto già osservato (v. par. 1.4), dell'art. 2 della Costituzione, perché in tal modo sono compromessi i diritti inviolabili degli interessati.

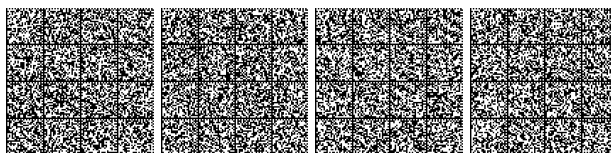
1.8.- Da ultimo, va osservato che le norme censurate intersecano sicuramente gli ambiti di autonomia finanziaria riservati alle Regioni ai sensi dell'art. 119 della Costituzione.

A tal proposito, è sufficiente menzionare l'art. 35, comma 3, del decreto legislativo n. 286 del 1998, il quale individua «le cure ambulatoriali ed ospedaliere urgenti o comunque essenziali, ancorché continuative, per malattia ed infortunio» e i «programmi di medicina preventiva a salvaguardia della salute individuale e collettiva» in ogni caso garantiti «ai cittadini stranieri presenti sul territorio nazionale, non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno».

Ai sensi dell'Accordo Stato-Regioni n. 255 del 20 dicembre 2012, poi, le regioni sono tenute a rimborsare le ASL territorialmente competenti degli oneri per le prestazioni sanitarie erogate ai sensi dell'art. 35, comma 3, del decreto legislativo n. 286 del 1998.

Ebbene:

in forza delle norme impugnate, il numero degli «stranieri presenti sul territorio nazionale» e «non in regola con le norme relative all'ingresso ed al soggiorno» è destinato ad aumentare;



di conseguenza, poiché l'assistenza sanitaria di base dovrebbe comunque essere assicurata, la spesa sostenuta dalle Regioni per l'erogazione delle prestazioni sanitarie a loro carico ai sensi del citato art. 35, comma 3, decreto legislativo n. 286 del 1998 non diminuirebbe, mentre diminuirebbe la partecipazione degli stranieri, tramite il versamento delle imposte e dei contributi.

Ne consegue, all'evidenza, un ulteriore (e illegittimo) pregiudizio per l'autonomia finanziaria della Regione ricorrente.

1.9.- Una censura specifica e uno specifico svolgimento dei motivi di ricorso merita l'art. 1, comma 1, lettera f), del decreto-legge n. 113 del 2018. Esso regola l'ambito dei servizi di accoglienza per i titolari dei c.d. permessi di soggiorno per «casi speciali», novellando l'art. 18-bis del d. decreto legislativo n. 286 del 1998 con l'inserimento del comma 1-bis. Detto comma 1-bis prevede che «Il permesso di soggiorno rilasciato a norma del presente articolo reca la dicitura «casi speciali», ha la durata di un anno e consente l'accesso ai servizi assistenziali e allo studio nonché l'iscrizione nell'elenco anagrafico previsto dall'art. 4 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 7 luglio 2000, n. 442, o lo svolgimento di lavoro subordinato e autonomo, fatti salvi i requisiti minimi di età. Alla scadenza, il permesso di soggiorno di cui al presente articolo può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro subordinato o autonomo, secondo le modalità stabilite per tale permesso di soggiorno ovvero in permesso di soggiorno per motivi di studio qualora il titolare sia iscritto ad un corso regolare di studi.».

Tale disposizione è illegittima nella parte in cui non consente ai titolari di permesso di soggiorno «speciali» l'accesso ai servizi sociali diversi da quelli esplicitamente menzionati, ovverosia «servizi assistenziali» e «studio».

In questo modo il legislatore statale ha manifestamente e illegittimamente compresso le attribuzioni regionali quantomeno nelle materie di competenza concorrente «formazione professionale», «promozione e organizzazione di attività culturali», nonché nell'ambito di competenza regionale residuale delle «politiche abitative».

Ne deriva la violazione non solo dell'art 117, comma 4, ma anche dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, in quanto le disposizioni impugnate sono sia autoapplicative che «di dettaglio» e non lasciano nelle materie di competenza concorrente alcun margine di discrezionale determinazione alle regioni.

Per le stesse ragioni è violato anche l'art. 118 della Costituzione, in quanto alla Regione è sottratto ogni spazio di esercizio delle sue attribuzioni amministrative nelle materie di competenza concorrente o residuale sopra indicate.

Specificamente violato è l'art. 118, comma 3, della Costituzione, in quanto la disciplina in esame non ha previsto l'obbligo dello Stato di concertare con le Regioni le modalità di assistenza nei confronti dei richiedenti asilo e/o protezione internazionale, nonché nei confronti dei soggetti già riconosciuti in stato di «protezione umanitaria».

2.- Quanto all'art. 12, comma 1, lettera a), b), c), d); comma 2, lettera a), b), c), d), nn. 1 e 2, e), f), g), h), i), l), m), n); comma 3; comma 4; comma 5; comma 5-bis; comma 6; del decreto-legge n. 113 del 2018. Violazione degli articoli 2, 3, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, anche in riferimento all'art. 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. L'art. 12 del decreto-legge n. 113 del 2018 interviene sulle vigenti disposizioni relative al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar). Come è noto, lo Sprar è il servizio costituito dalla rete di centri di accoglienza gestiti dagli enti locali, che non si limitano ad accogliere i migranti, ma svolgono anche progetti e attività di istruzione, integrazione sociale, informazione, assistenza e orientamento nella costruzione di percorsi individuali e/o collettivi di inserimento socio-economico. Ne consegue che:

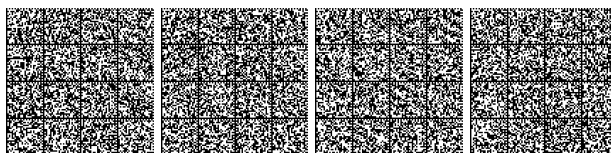
le funzioni dei centri SPRAR non sono in alcun modo sovrapponibili né riducibili a quelle degli altri centri che gestiscono il fenomeno migratorio e dei richiedenti asilo e/o protezione internazionale (c.d. «hot spot», CARA o CAS);

nella prospettiva del riparto di competenze tra Stato e Regioni, l'attività svolta dallo SPRAR è certamente riconducibile alle competenze regionali;

in particolare (e fermo restando quanto osservato in via generale nella Premessa del presente gravame), l'attività (e, dunque, la disciplina) dei centri SPRAR è del tutto estranea alle «politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale», concernendo i diversi ambiti del «diritto allo studio o all'assistenza sociale», nonché delle politiche abitative, ambiti «attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle regioni» (per riprendere le parole delle sentenze della Corte costituzionale, nn. 134 e 299 del 2010).

Il servizio di accoglienza SPRAR è stato fortemente modificato dalle norme censurate, tanto che l'art. 12, comma 4, ne ha anche mutato il nome in «Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati».

In particolare, l'articolo in esame interviene sulla platea dei beneficiari dei servizi di accoglienza sul territorio che sono prestati dagli enti locali: i servizi di accoglienza sono stati riservati ai titolari delle vigenti forme di protezione internazionale, ivi compresi quelli «speciali» introdotti dallo stesso decreto-legge n. 113 del 2018 ai novellati articoli 18-bis, 19; comma 2, lettera d-bis), 22, comma 12-quater, 20-bis e 42-bis (permesso di soggiorno per vittime



di violenza domestica, per soggetti in condizioni di salute di eccezionale gravità, per vittime di particolare sfruttamento lavorativo, per calamità, per soggetti che hanno compiuto atti di particolare valore civile), e ai minori stranieri non accompagnati. Sono stati invece esclusi dalla possibilità di usufruire dei relativi servizi i richiedenti la protezione internazionale, oltre che i possessori dei precedenti permessi «per motivi umanitari» oggi soppressi.

Ne consegue che, allo stato, molti soggetti accolti dagli Sprar dovranno lasciarli, nonostante abbiano già ottenuto il riconoscimento del diritto alla «protezione umanitaria».

2.1.- Ciò detto in via di premessa generale, è necessario esaminare nel dettaglio il contenuto delle disposizioni impugnate (nei limiti di quanto qui d'interesse).

Il comma 1 modifica l'art. 1-*sexies* del decreto-legge n. 416 del 1989.

La lettera *a)* ne ha riscritto il primo comma. La nuova formulazione esclude i «richiedenti asilo» dal novero dei soggetti che possono essere accolti dai servizi di accoglienza degli enti locali e include solo i soggetti già titolari dei permessi «speciali» di soggiorno introdotti dal decreto-legge n. 113 del 2018.

La lettera *b)* ne ha modificato il comma 4, circoscrivendo il meccanismo di «coordinamento» tra Ministero ed enti locali in materia di accoglienza alla sola tutela dei soggetti già titolari di protezione internazionale e dei minori non accompagnati, con esclusione dei richiedenti asilo, dei richiedenti protezione internazionale e dei soggetti titolari del soppresso permesso di soggiorno per ragioni umanitarie.

La lettera *c)* ne ha novellato il comma 5, lettera *a)*, prevedendo che il servizio centrale del meccanismo di coordinamento sia competente a monitorare la presenza sul territorio dei soggetti già titolari di protezione internazionale e dei minori non accompagnati, con esclusione dei richiedenti asilo, dei richiedenti protezione internazionale e dei soggetti titolari del soppresso permesso di soggiorno per ragioni umanitarie.

La lettera *d)* ha riscritto la rubrica dell'art. 1-*sexies*, così da non menzionare i soggetti esclusi dal servizio di accoglienza.

Il comma 2 reca varie modifiche al decreto legislativo n. 142 del 2015.

In particolare, le lettere da *a)* a *e)* intervengono sugli articoli 5, 8, 9, 11 e 12 del decreto legislativo n. 142 del 2015, nel senso di espungere tutti i riferimenti all'art. 14 del medesimo decreto legislativo n. 142 del 2015, che regola il sistema di accoglienza territoriale per richiedenti asilo e rifugiati, così da ridurre significativamente l'ambito di operatività di tale sistema.

La lettera *f)* novella proprio il suddetto art. 14 del decreto legislativo n. 142 del 2015. In particolare:

il n. 1 novella il comma 1, così da escludere il richiedente asilo e/o protezione internazionale dall'accesso al sistema Sprar;

il n. 2, abrogando il comma 2, sopprime il meccanismo di richiesta di contributo economico da parte degli enti locali per la realizzazione dei servizi di accoglienza Sprar;

il n. 3, novellando il comma 3, stabilisce che l'accesso del richiedente ai centri diversi dallo Sprar (CARA e CAS) è limitato ai soggetti che si dichiarano privi di mezzi di sussistenza. In questo modo si «dirottano» i richiedenti verso i centri che non svolgono attività di integrazione socio-assistenziale;

il n. 4 modifica il comma 4, sopprimendo il riferimento al comma 1, per ragioni di coordinamento formale del testo novellato;

il n. 5 novella la rubrica dell'art. 14, espungendo il riferimento al «Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati».

La lettera *g)* modifica l'art. 15 del decreto legislativo n. 142 del 2015, che regola le modalità di accesso al sistema di protezione.

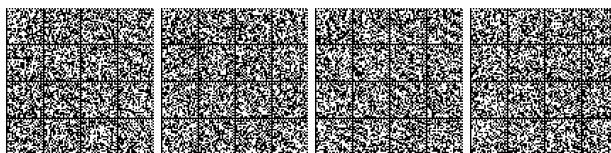
Il n. 1 abroga i commi 1 e 2, che regolavano il procedimento di esame della domanda di accesso allo Sprar da parte della Prefettura UTG competente e la sua evasione mediante collocazione nelle strutture disponibili all'interno del sistema.

Il n. 2 novella la rubrica dell'articolo (prima «Modalità di accesso al sistema di accoglienza territoriale — Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati», ora «Individuazione della struttura di accoglienza»).

La lettera *h)* modifica l'art. 17 del decreto legislativo n. 142 del 2015, che regola l'accoglienza delle persone portatrici delle c.d. «esigenze particolari».

Il n. 1 abroga il comma 4, che istituiva i «servizi speciali» degli Sprar per le persone portatrici di «esigenze particolari».

Il n. 2 modifica il comma 6, espungendo il richiamo al precedente comma 4, ora abrogato.



La lettera *i*) modifica l'art. 20 del decreto legislativo n. 142 del 2015, che regola l'attività di monitoraggio e controllo, espungendo il riferimento all'attività di monitoraggio del servizio di coordinamento tra Ministero e enti locali di cui all'art. 1-*sexies*, comma 4, del decreto-legge n. 416 del 1989 (disposizione novellata dal comma 1 dell'art. 12 del decreto-legge n. 113 del 2018, come sopra indicato), nonché sopprimendo l'attività di monitoraggio sui centri Sprar.

La lettera *l*) abroga l'art. 22, comma 3, del decreto legislativo n. 142 del 2015, che consentiva ai soggetti accolti nei centri Sprar di «frequentare corsi di formazione professionale, eventualmente previsti dal programma dell'ente locale dedicato all'accoglienza del richiedente».

La lettera *m*) modifica l'art. 22-*bis*, commi 1 e 3, del decreto legislativo n. 142 del 2015, stabilendo che la partecipazione alle attività di utilità sociale non è consentita ai richiedenti protezione internazionale, ma solo ai soggetti già titolari dei permessi di protezione internazionale.

La lettera *n*) modifica l'art. 23 del decreto legislativo n. 142 del 2015, che regola la revoca delle condizioni di accoglienza, escludendo il riferimento all'art. 14, che disciplina il servizio degli Sprar.

Il comma 3 modifica il decreto legislativo n. 25 del 2008.

La lettera *a*) modifica l'art. 4, comma 5, del decreto legislativo n. 25 del 2008, cancellando dai criteri che definiscono la competenza per territorio delle Commissioni territoriali che esaminano domanda di protezione internazionale dei richiedenti quello della collocazione nel centro Sprar, mentre la lettera *b*) inserisce disposizioni di coordinamento sui portatori di esigenze speciali.

Il comma 4 dispone che «Le definizioni di «Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati» ovvero di «Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati» di cui all'art. 1-*sexies* del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416 [...], ovunque presenti, in disposizioni di legge o di regolamento, si intendono sostituite dalla seguente: «Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati» di cui all'art. 1-*sexies* del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416 [...], e successive modificazioni».

Il comma 5 stabilisce che «I richiedenti asilo presenti nel Sistema di protezione di cui all'art. 1-*sexies* del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, alla data di entrata in vigore del presente decreto, rimangono in accoglienza fino alla scadenza del progetto in corso, già finanziato».

Il comma 5-*bis* dispone che «I minori non accompagnati richiedenti asilo al compimento della maggiore età rimangono nel Sistema di protezione di cui al comma 4 fino alla definizione della domanda di protezione internazionale».

Il comma 6 stabilisce che «I titolari di protezione umanitaria presenti nel Sistema di protezione di cui all'art. 1-*sexies* del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, alla data di entrata in vigore del presente decreto, rimangono in accoglienza fino alla scadenza del periodo temporale previsto dalle disposizioni di attuazione sul funzionamento del medesimo Sistema di protezione e comunque non oltre la scadenza del progetto di accoglienza».

2.2.- Come si evince pianamente già dalla sintetica illustrazione di cui sopra, gli effetti prodotti dalle disposizioni dell'art. 12 qui in esame (restando non censurati i commi 1, lettera *a-bis*) e *a-ter*); 2, lettera *d*), n. 1-*bis*; 7) sono i seguenti:

i servizi socio-assistenziali, formativi e di integrazione sono riservati ai minori non accompagnati e ai titolari di protezione internazionale, con esclusione dei titolari del «vecchio» permesso per motivi umanitari;

i richiedenti protezione internazionale sono esclusi da tali servizi, essendo la loro accoglienza affidata ai centri CARA e CAS, che si limitano al loro sostentamento;

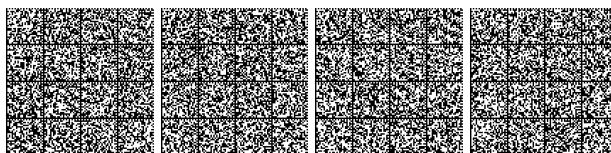
al termine dei progetti già finanziati, i soggetti già inseriti negli Sprar saranno di fatto espulsi da quei centri;

i richiedenti protezione saranno ri-allocati presso i CARA e CAS, mentre i titolari del «vecchio» permesso per protezione umanitaria, ancorché non ancora in grado di sostentarsi, non avranno alcun ricollocamento;

questi ultimi, ovviamente, andranno a gravare sui servizi di integrazione e socio-assistenziali «comuni» (ovverosia dedicati alla generalità della popolazione residente), predisposti e finanziati dagli enti locali e dalle regioni.

2.3.- L'illegittimità costituzionale delle disposizioni qui in esame e la contestuale lesione delle competenze legislative e amministrative della Regione ricorrente è evidente.

Il legislatore statale, infatti, attraverso la riforma dei centri di accoglienza Sprar, la soppressione dei servizi socio-assistenziali e formativi ai richiedenti protezione internazionale e — circostanza che merita una specifica menzione — ai minori accompagnati e il loro contestuale inserimento nei CARA o CAS, impedisce alla Regione di esercitare le sue attribuzioni nelle materie di competenza concorrente «istruzione», «formazione professionale», «promozione e organizzazione di attività culturali», nonché nelle materie di competenza regionale residuale «servizi sociali», «assistenza sociale», «diritto allo studio», «politiche abitative».



Si badi: le regioni non solo devono scontare il totale «disimpegno» organizzativo e finanziario dello Stato dai programmi di integrazione per i richiedenti protezione internazionale e i minori accompagnati (circostanza già di per sé idonea a violare le segnalate competenze regionali), ma sono anche di fatto e di diritto impossibilitate a svolgere quelle attività, in quanto nei CARA e nei CAS (che sono centri gestiti dall'Amministrazione statale) non è previsto lo svolgimento di alcuna attività socio-assistenziale. Tale circostanza rende evidente che le disposizioni in esame cancellano integralmente le competenze legislative regionali sopra indicate.

Ne deriva la violazione non solo dell'art. 117, comma 4, ma anche dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, in quanto le disposizioni impugnate sono sia autoapplicative che «di dettaglio» e non lasciano nelle materie di competenza concorrente alcun margine di discrezionale determinazione alle regioni.

Per le stesse ragioni è violato anche l'art. 118 della Costituzione, in quanto alla Regione è sottratto ogni spazio di esercizio delle sue attribuzioni amministrative nelle materie di competenza concorrente o residuale sopra indicate.

Specificamente violato è l'art. 118, comma 3, della Costituzione, in quanto la disciplina in esame non ha previsto l'obbligo dello Stato di concertare con le regioni le modalità di assistenza nei confronti dei richiedenti asilo e/o protezione internazionale, nonché nei confronti dei soggetti già riconosciuti in stato di «protezione umanitaria».

Gli articoli 117, commi 3 e 4, e 118, della Costituzione sono violati anche in riferimento al principio di tutela dei diritti inviolabili ex art. 2 della Costituzione, al principio di ragionevolezza ex art. 3 della Costituzione, al principio del buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 della Costituzione, al dovere di adempiere gli obblighi derivanti dai trattati internazionali ex art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 3 della Convenzione EDU. In particolare:

l'espulsione del titolare del «vecchio» permesso di soggiorno per protezione umanitaria dal sistema di accoglienza senza alcuna verifica della sua capacità di auto-sostentarsi è al di sotto dello *standard* minimo di protezione dei diritti inviolabili dell'uomo (in quanto compromette il minimo di sostegno sociale dovuto a qualunque essere umano); è del tutto irragionevole (perché tratta allo stesso modo situazioni personali anche assai differenziate), è violativa del principio del legittimo affidamento e del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto vanifica gli sforzi (anche finanziari) sostenuti dagli enti coinvolti nel sistema Sprar per l'integrazione socio-assistenziale del migrante e scarica il costo economico-sociale del migrante sugli ordinari servizi socio-assistenziali approntati e finanziati dalle Regioni e dagli enti locali, di bel nuovo con illegittima compressione dell'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria regionale (visto che anche gli oneri finanziari di simili attività gravano sulle regioni);

secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (per tutte v. le sentenze 21 gennaio 2011, M.S.S. c. Grecia e Belgio, e 4 novembre 2014, *Tarakhel* e Svizzera) costituisce trattamento degradante violativo dell'art. 3 della Convenzione EDU la cessazione dei servizi di accoglienza già avviati nei confronti di soggetti definiti «vulnerabili», quali sono, nella specie, sia i richiedenti asilo sia, a più forte ragione, coloro che hanno ottenuto il «vecchio» permesso di soggiorno per protezione umanitaria. La compressione dell'autonomia regionale per questi soggetti, dunque, risulta ancor più ingiustificata e illegittima.

2.4.- Da ultimo, anche per tuziorismo, prevenendo la stessa ipotesi di un'eccezione d'inammissibilità della censura per oscurità del *petitum*, si specifica di seguito l'intervento richiesto a codesta Ecc.ma Corte:

quanto al comma 1, lettera *a*), si chiede di dichiararne l'illegittimità costituzionale nella parte in cui prevede che il comma 1 dell'art. 1-*sexies* del decreto-legge n. 416 sia «sostituito» dal testo di cui al n. 1 della medesima lettera *a*), anziché «integrato» da quel testo, affinché il servizio Sprar sia accessibile alla platea dei soggetti eleggibili in ragione sia della previgente che della nuova disciplina dei permessi di soggiorno;

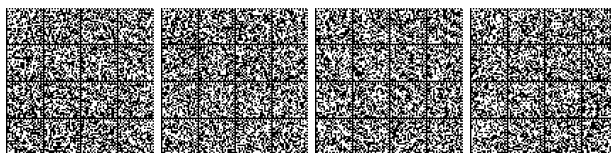
quanto al comma 1, lettera *b*), *c*) e *d*), se ne chiede la caducazione con un semplice intervento ablativo, con conseguente espansione delle competenze del meccanismo di coordinamento all'intera platea dei soggetti ammissibili al servizio Sprar e con ripristino della precedente rubrica dell'art. 1-*sexies*;

quanto al comma 2, se ne chiede la caducazione con un semplice intervento ablativo, con conseguente espansione delle competenze del servizio Sprar;

quanto al comma 3, se ne chiede la caducazione con un semplice intervento ablativo, con conseguente ripristino del criterio di competenza delle Commissioni territoriali di evasione delle domande di richiesta di protezione in connessione con l'attività del servizio Sprar;

quanto al comma 4, se ne chiede la caducazione con un semplice intervento ablativo, con conseguente ripristino della denominazione del servizio Sprar;

parimenti, si chiede la semplice ablazione dei commi 5, 5-*bis* e 6, che prevedono il limite temporale di accoglienza dei soggetti già inseriti nei centri Sprar e che il decreto-legge n. 113 del 2018 qualifica come non più accoglibili.



3.- Quanto all'art. 13, comma 1, lettera *a*), n. 2, lettera *b*), lettera *c*), del decreto-legge n. 113 del 2018. Violazione degli articoli 3, 97, 117, commi 3 e 4, 118 e 119 della Costituzione. Violazione degli articoli 2, 3, 10, comma 3, 117, comma 1, della Costituzione, anche con riferimento all'art. 2, comma 1, del Protocollo 4 allegato alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e all'art. 12, comma 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici. Come segnalato in narrativa, l'art. 13 del decreto-legge n. 113 del 2018 — rubricato «Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica» —, nella parte che qui interessa, restando non censurato il comma 1, lettera *a*), n. 1, ha modificato gli articoli 4 e 5 e abrogato l'art. 5-*bis* del decreto legislativo n. 142 del 2015 («Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale»).

Più specificamente, e per quanto qui rileva, l'art. 4 del citato decreto legislativo n. 142 del 2015, al comma 1, prevede che al richiedente sia rilasciato «un permesso di soggiorno per richiesta asilo valido nel territorio nazionale per sei mesi, rinnovabile fino alla decisione della domanda o comunque per il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale ai sensi dell'art. 35-*bis*, commi 3 e 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25».

A tale previsione l'art. 13, comma 1, lettera *a*), n. 1, del decreto-legge n. 113 del 2018 ha aggiunto la seguente: «Il permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera *c*), del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445».

Subito dopo è stato inserito — a opera dell'art. 13, comma 1, lettera *a*), n. 2 — il comma 1-*bis*, a tenor del quale «Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.».

Lo stesso art. 13, al comma 1, lettera *b*), n. 1, ha poi sostituito il comma 3 dell'art. 5 del decreto legislativo n. 142 del 2015, disponendo che «l'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio individuato ai sensi dei commi 1 e 2».

3.1.- Orbene: dal combinato disposto degli enunciati richiamati discende che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo costituisce un documento di riconoscimento ai fini del decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 2000, ma non un titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 223 del 1989 e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286 del 1998.

Per l'effetto, il titolare di permesso di soggiorno per richiesta di protezione internazionale di cui all'art. 4, comma 1, del citato decreto legislativo n. 142 del 2015, non potrà essere iscritto all'anagrafe dei residenti.

Nondimeno, in virtù dell'art. 5, comma 3, del medesimo decreto legislativo — per come novellato dall'art. 13 del decreto-legge n. 113 del 2018 — il richiedente continuerà ad avere accesso ai «servizi» previsti dal decreto legislativo n. 142 del 2015 e a quelli «comunque erogati sul territorio» nel luogo di domicilio.

Non sfuggirà, però, che la gran parte dei servizi previsti dal decreto legislativo n. 142 del 2015 è erogata attraverso il diretto coinvolgimento di regioni ed enti locali e interseca una pluralità di materie di competenza concorrente.

A mero titolo esemplificativo basti considerare che tra i servizi previsti dal decreto legislativo n. 142 del 2005, comunque garantiti ai richiedenti, rientrano:

l'«accesso all'assistenza sanitaria secondo quanto previsto dall'art. 34 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, fermo restando l'applicazione dell'art. 35 del medesimo decreto legislativo nelle more dell'iscrizione al servizio sanitario nazionale» (così l'art. 21, comma 1), con ovvia incidenza nella materia «tutela della salute»;

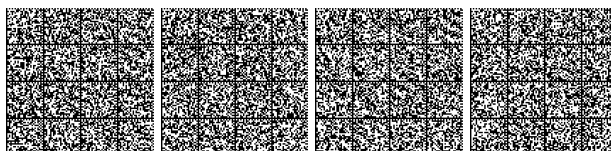
la soggezione «all'obbligo scolastico, ai sensi dell'art. 38 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286» per i minori richiedenti protezione internazionale o i minori figli di richiedenti protezione internazionale, nonché l'accesso «ai corsi e alle iniziative per l'apprendimento della lingua italiana di cui al comma 2 del medesimo articolo» (così l'art. 21, comma 2), con evidente intreccio con la materia «istruzione»;

la possibilità «di svolgere attività lavorativa» (art. 22, comma 1), che involge inevitabilmente la materia della «tutela e sicurezza del lavoro»;

la partecipazione ad «attività di utilità sociale» (art. 22-*bis*).

Per tali ragioni (e per quelle già indicate, in via generale, nella Premessa del presente gravame) le censure di illegittimità costituzionale che nel prosieguo si articoleranno sono — oltre che fondate — certamente ammissibili.

3.2.- Muovendo dalla prospettiva delle prerogative regionali menomate, l'art. 13 del decreto-legge n. 113 del 2018 — a eccezione del suo comma 1, lettera *a*), n. 1 — è anzitutto violativo degli articoli 2, 3, 97, 117, commi 3 e 4, 118 e 119 della Costituzione.





Come accennato *supra*, infatti, la norma censurata formalmente proclama che i richiedenti asilo mantengono l'accesso ai servizi «comunque garantiti» sul territorio in cui sono domiciliati, ma al contempo preclude loro l'iscrizione all'anagrafe dei residenti, iscrizione che costituisce il necessario presupposto per il godimento di numerose prestazioni erogate dalle regioni e/o dagli enti locali.

Il punto è ribadito anche nella Relazione di presentazione al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 113 del 2018, ove si sottolinea che «L'esclusione dall'iscrizione all'anagrafe non pregiudica l'accesso ai servizi riconosciuti dalla legislazione vigente ai richiedenti asilo (iscrizione al servizio sanitario, accesso al lavoro, iscrizione scolastica dei figli, misure di accoglienza) che si fondano sulla titolarità del permesso di soggiorno» e che «l'esclusione dall'iscrizione anagrafica si giustifica per la precarietà del permesso per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire preventivamente la condizione giuridica del richiedente».

In disparte la patente contraddittorietà della norma — di cui appresso si dirà — occorre segnalare che la disposizione in esame impone alle Regioni, alternativamente, di:

escludere dall'erogazione di servizi e prestazioni i richiedenti asilo, in violazione dei principi dettati dallo stesso legislatore statale nel decreto legislativo n. 142 del 2015;

modificare la corrispondente normativa regionale in modo da garantire — a spese delle Regioni medesime, s'intende — determinati servizi e prestazioni anche ai non iscritti all'anagrafe dei residenti.

L'esito è, in entrambi i casi, paradossale e violativo delle prerogative regionali costituzionalmente garantite all'art. 117, commi 3 e 4, della Costituzione.

Non può non segnalarsi, peraltro, che tali violazioni ridondano anche in lesione dell'autonomia finanziaria regionale, di cui all'art. 119 della Costituzione, e risultano in contrasto col principio di economicità dell'azione amministrativa, imposto dall'art. 97 della Costituzione, e al quale soggiacciono anche le regioni.

Non sfugge infatti che, da un lato, la Regione è tenuta a garantire anche ai titolari di permesso di soggiorno per richiesta di asilo i servizi erogati sul proprio territorio, ma, dall'altro, non può — stante l'impossibilità della loro iscrizione all'anagrafe — considerare costoro partecipi a pieno titolo, anche sotto il profilo dei doveri tributari, contributivi, etc., della sua comunità di residenti.

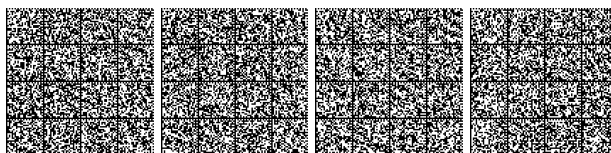
Parimenti violato dalle norme qui censurate è l'art. 118 della Costituzione, atteso che il suddetto divieto di iscrizione anagrafica impedisce ai comuni anche di erogare ai richiedenti asilo i servizi e le prestazioni che richiedano, quale presupposto, l'iscrizione all'anagrafe dei residenti, incidendo in tal modo nell'esercizio delle funzioni amministrative loro spettanti nelle materie di competenza regionale sopra menzionate e qui rilevanti.

3.3.- Non basta. L'illegittimità costituzionale dell'art. 13 dev'essere rilevata anche sotto un altro profilo. La norma è infatti certamente violativa anche degli articoli 3 e 10, comma 3, della Costituzione.

Impedendo l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, infatti, il legislatore ha riservato un trattamento diverso — e deteriore — a una particolare categoria di stranieri, creando una discriminazione del tutto irragionevole in quanto fondata esclusivamente sul diverso tipo di permesso di soggiorno posseduto. Dato, questo, che certamente non può giustificare la limitazione in parola, tanto più se, come nel caso di specie, è direttamente la Costituzione all'art. 10, comma 3, a prevedere che «Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica, secondo le condizioni stabilite dalla legge».

Codesta Ecc.ma Corte ha peraltro ormai chiarito che «Il principio di eguaglianza comporta che a una categoria di persone, definita secondo caratteristiche identiche o ragionevolmente omogenee in relazione al fine obiettivo cui è indirizzata la disciplina normativa considerata, deve essere imputato un trattamento giuridico identico od omogeneo, ragionevolmente commisurato alle caratteristiche essenziali in ragione delle quali è stata definita quella determinata categoria di persone» Viceversa, «ove i soggetti considerati da una certa norma, diretta a disciplinare una determinata fattispecie, diano luogo a una classe di persone dotate di caratteristiche non omogenee rispetto al fine obiettivo perseguito con il trattamento giuridico ad essi riservato, quest'ultimo sarà conforme al principio di eguaglianza soltanto nel caso che risulti ragionevolmente differenziato in relazione alle distinte caratteristiche proprie delle sottocategorie di persone che quella classe compongono» (sent. n. 163 del 1993).

Orbene, nel caso di specie è di piana evidenza che la previsione di un trattamento diverso per la sola categoria dei richiedenti asilo non trova una giustificazione ragionevole nella sussistenza di eventuali profili di differenziazione dai titolari di altri tipi di permesso di soggiorno (ivi compresi quelli introdotti dal decreto-legge n. 113 del 2018).



Priva di pregio è l'affermazione — che si legge nella Relazione che accompagna il d.d.l. di conversione — che l'esclusione dall'iscrizione anagrafica si giustificerebbe «per la precarietà del permesso per richiesta asilo». È vero, infatti, che quest'ultimo ha durata semestrale (*ex art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 142 del 2015*), ma è parimenti vero che la medesima durata semestrale hanno anche — per citarne solo alcuni — il permesso «per calamità» (di cui all'art. 20-*bis* del testo unico Immigrazione) o il permesso di soggiorno per motivi di protezione sociale (di cui all'art. 18 del medesimo T.U.).

Solo il primo, però, preclude l'iscrizione all'anagrafe dei residenti.

3.4.- La norma impugnata è certamente violativa, dal ultimo, anche degli articoli 2, 3 e 117, comma 1, della Costituzione in riferimento sia all'art. 2, comma 1, del Protocollo n. 4 allegato alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, a tenor del quale «chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di sceglierli liberamente la propria residenza», sia all'art. 12, comma 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, reso esecutivo in Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881, laddove dispone che «Ogni individuo che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio».

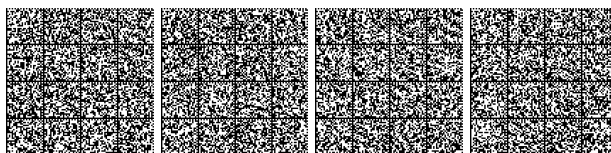
L'irragionevole preclusione dell'iscrizione dei richiedenti asilo all'anagrafe dei residenti mina irrimediabilmente anche le garanzie previste dalle fonti sovranazionali richiamate, gravemente compromettendo il diritto (garantito dagli articoli 2 e 3 della Costituzione) al riconoscimento pubblico del reale rapporto fra persona e territorio dello Stato (e dei suoi Comuni), essendo consustanziale alla dignità dell'uomo la titolarità dello *status* pubblicisticamente rilevante che corrisponde alle condizioni di fatto in cui ci si trova.

4.- Quanto all'art. 28, comma 1, del decreto-legge n. 113 del 2018. Violazione degli articoli 3, 5, 23, 25, 27, 97, 114, 117, comma 1, della Costituzione, in riferimento agli articoli 6 e 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; 117, commi 2 e 3; 118, commi 1 e 2; 119 e 120, comma 2, della Costituzione. L'art. 28, comma 1, del decreto-legge n. 113 del 2018 novella l'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»: *hinc inde* anche TUEL), inserendovi un comma 7-*bis*, a tenor del quale «Nell'ipotesi di cui al comma 7, qualora dalla relazione del prefetto emergano, riguardo ad uno o più settori amministrativi, situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate, tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali o provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, il prefetto, sulla base delle risultanze dell'accesso, al fine di far cessare le situazioni riscontrate e di ricondurre alla normalità l'attività amministrativa dell'ente, individua, fatti salvi i profili di rilevanza penale, i prioritari interventi di risanamento indicando gli atti da assumere, con la fissazione di un termine per l'adozione degli stessi, e fornisce ogni utile supporto tecnico-amministrativo a mezzo dei propri uffici. Decorso inutilmente il termine fissato, il prefetto assegna all'ente un ulteriore termine, non superiore a 20 giorni, per la loro adozione, scaduto il quale si sostituisce, mediante commissario ad acta, all'amministrazione inadempiente. Ai relativi oneri gli enti locali provvedono con le risorse disponibili a legislazione vigente sui propri bilanci». Si tratta di previsione gravemente lesiva dell'autonomia degli enti locali e — pertanto — delle competenze regionali in materia di ordinamento degli stessi.

4.1.- Occorre preliminarmente osservare che l'art. 117, comma 2, lettera *p*), della Costituzione, riserva allo Stato solo la determinazione delle «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane». Tutto quanto non attiene a tali «funzioni fondamentali» rientra invece nella competenza residuale regionale, ai sensi dell'art. 117, comma 4. È proprio in forza di tali previsioni costituzionali che la giurisprudenza dell'Ecc.ma Corte ha costantemente ritenuto che le regioni siano legittimate a tutelare, in sede di contenzioso costituzionale, l'autonomia degli enti locali. Nella sentenza n. 298 del 2009, infatti, la Consulta ha ricordato che «le Regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale».

4.2.- La norma impugnata detta, anzitutto, una disciplina gravemente irragionevole; lesiva dei principi di legalità, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione; inosservante del principio autonomistico.

4.2.1.- Il potere (prima) di sostanziale sostituzione della volontà del prefetto a quella degli enti locali e (poi) di commissariamento è esercitabile «Nell'ipotesi di cui al comma 7 (dello stesso art. 143 del TUEL)», cioè «Nel caso in cui non sussistano i presupposti per lo scioglimento o l'adozione di altri provvedimenti di cui al comma 5». Il comma 5 dell'art. 143 TUEL, a sua volta, dispone che «Anche nei casi in cui non sia disposto lo scioglimento, qualora la relazione prefettizia rilevi la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti o ai dipendenti a qualunque titolo dell'ente locale, con decreto del Ministro



dell'interno, su proposta del prefetto, è adottato ogni provvedimento utile a far cessare immediatamente il pregiudizio in atto e ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente, ivi inclusa la sospensione dall'impiego del dipendente, ovvero la sua destinazione ad altro ufficio o altra mansione con obbligo di avvio del procedimento disciplinare da parte dell'autorità competente».

Come si vede, i provvedimenti sinora consentiti dal TUEL erano: *a)* lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali (nelle gravissime ipotesi di cui agli articoli 141 e 143, comma 1); *b)* in alternativa, misure d'ordine organizzativo-sanzionatorio nei confronti dei dipendenti dell'ente locale. Ora, si introducono provvedimenti di sostituzione e di commissariamento la cui logica è del tutto incomprensibile. Se, infatti, non si è provveduto allo scioglimento, è perché sono emersi elementi significativi «con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti o ai dipendenti a qualunque titolo dell'ente locale», non certo del «governo» dell'ente. Nonostante ciò, però, i poteri di commissariamento e di sostituzione colpiscono proprio quest'ultimo. L'irragionevolezza della costruzione, con conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione, è evidente (si colpiscono gli amministratori e l'ente in ragione di fatti imputabili ai dipendenti, indebitamente proiettando — appunto — su amministratori ed ente la responsabilità di quelli).

Né basta. L'art. 28, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 113 del 2018, novellando l'art. 143, comma 11, TUEL, stabilisce che «Fatta salva ogni altra misura interdittiva ed accessoria eventualmente prevista, gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento di cui al presente articolo non possono essere candidati alle elezioni per la Camera dei deputati, per il Senato della Repubblica e per il Parlamento europeo nonché alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, in relazione ai due turni elettorali successivi allo scioglimento stesso, qualora la loro incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitivo». Come si vede, l'incandidabilità degli amministratori è collegata alla responsabilità per atti che hanno condotto allo scioglimento dei consigli, non alla responsabilità per atti che hanno condotto all'esercizio dei poteri prefettizi di sostituzione e commissariamento oggi «inventati» dal legislatore. Il che vuol dire, confessoriamente, che il commissariamento (così come la sostituzione), che pur incide nell'autonomia dell'ente e dei suoi organi di Governo, è disposto per fatto dei dipendenti, il che è del tutto contraddittorio, irragionevole e privo di proporzionalità. Se, infatti, il legislatore stabilisce l'incandidabilità degli amministratori solo nell'ipotesi di una loro diretta responsabilità, non si comprende perché essi possano essere privati del potere di indirizzo e di gestione dell'ente per il fatto dei dipendenti, che lo stesso legislatore — evidentemente — considera come una fattispecie del tutto diversa.

4.2.2.- La rilevata irragionevolezza è aggravata, infine, dall'estrema latitudine dei presupposti legittimanti l'esercizio dei poteri sostitutivi e di commissariamento da parte dei prefetti. Il generico riferimento a «condotte illecite»; alla semplice «alterazione delle procedure», al «buon andamento», al «regolare funzionamento dei servizi» apre un campo così indefinito che l'autonomia degli enti locali della Regione finisce per essere abbandonata alle arbitrarie determinazioni del rappresentante dell'Esecutivo statale sul territorio regionale.

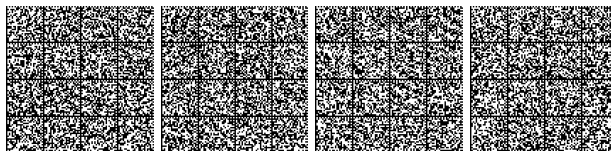
Non solo le regioni sono completamente pretermesse sia nella fase di accertamento dei presupposti che in quella di esercizio dei poteri di sostituzione e di commissariamento, ma — come già detto — la norma primaria qui censurata non contiene alcuna reale definizione dei paradigmi di esercizio del potere prefettizio, come sarebbe invece imposto dal principio di legalità (desumibile anche dall'art. 23 della Costituzione), anche al fine di assicurare l'imparzialità della pubblica amministrazione (nella specie: di quella prefettizia).

Anche il principio del buon andamento è compromesso, perché l'amministrazione degli enti locali può essere commissariata anche pel semplice fatto dei suoi dipendenti, laddove, in simile fattispecie, l'ordinamento prevede una pluralità di ben più efficienti e meno invasivi strumenti remediali, di carattere privatistico (risoluzione del contratto) o pubblicistico (azione disciplinare), in capo agli organi di Governo degli enti interessati e perfettamente idonei alla soluzione del problema.

Che in questo modo sia gravemente compromesso anche il principio autonomistico è evidente, atteso che l'autonomia degli enti locali, desumibile anzitutto dagli articoli 5 e 114 della Costituzione, è sostanzialmente rimessa alla discrezione di un organo dello Stato (del prefetto).

4.3.- La nuova disciplina, però, viola anche gli articoli 117, commi 2 e 3; 118, commi 1 e 2; 119 e 120 della Costituzione.

*i)* Essa, anzitutto, compromette l'autonomia degli enti territoriali della Regione (espropriati delle loro funzioni) e quella della Regione stessa, che si vede sottratte le sue attribuzioni in materia di enti locali (desumibili dal combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 117).



ii) Impedisce il funzionamento del principio di sussidiarietà verticale fissato dall'art. 118, comma 1, della Costituzione (a tenor del quale «Le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza») e dall'art. 120, comma 2, della Costituzione, attraendo le funzioni degli enti locali verso l'alto, oltretutto nella sede della decisione (non governativa, *ma*) prefettizia.

iii) Viola l'art. 118, comma 2, della Costituzione, a tenor del quale «I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze», perché quella della titolarità delle funzioni non è una garanzia meramente formale, ma si estende a tutte le forme di interferenza con il loro esercizio, quali sono — tipicamente — quelle della sostituzione e del commissariamento.

iv) Conseguentemente, viola l'art. 120, comma 2, della Costituzione a tenor del quale «Il Governo può sostituirsi a organi delle regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione». La sostituzione e il commissariamento, infatti, non sono disposti dal Governo, ma dal prefetto, per soprammercato totalmente al di fuori delle fattispecie previste dal paradigma costituzionale, con totale disinteresse per il principio di sussidiarietà e di leale collaborazione. L'ente locale, infatti, può sfuggire al commissariamento solo se resta prono a quanto il prefetto impone (addirittura stabilendo gli atti da adottare e il termine per la loro adozione), rinunciando completamente alla propria autonomia.

v) Compromette l'autonomia finanziaria degli enti locali della Regione, garantita dall'art. 119 della Costituzione, poiché essi sono tenuti a sostenere le spese di qualsivoglia attività il prefetto ritenga opportuno imporre.

4.4.- Da ultimo, la norma censurata configura una forma di vera e propria responsabilità oggettiva, che il nostro ordinamento rifiuta, salvi casi eccezionali (*cf.*: Corte costituzionale, sentenza n. 364 del 1988). Siamo di fronte a una misura di tipo sanzionatorio, che per la sua gravità (in applicazione dei noti «Criteri Engel») deve ricevere un trattamento giuridico analogo a quello delle sanzioni penali. Nella specie, invece, il principio della personalità della responsabilità è disatteso, con violazione degli articoli 25 e 27 della Costituzione e 6 e 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

5.- Quanto all'art. 1, comma 1, lettera *a), b), c), d), e), f), i), l), m), n)*, n. 2, *n-bis), o), p), q)*; comma 2; comma 3, lettera *a)*, nn. 1 e 2; comma 6; comma 7; comma 8; comma 9; all'art. 12, comma 1, lettera *a), b), c), d)*; comma 2, lettera *a), b), c), d)*, nn. 1 e 2, *e), j), g), h), i), l), in), n)*; comma 3; comma 4; comma 5; comma 5-*bis*; comma 6; all'art. 13, comma 1, lettera *a)*, n. 2, lettera *b)*, lettera *c)*; all'art. 28, comma 1; del decreto-legge n. 113 del 2018. Violazione dell'art. 77 della Costituzione. Violazione del principio di leale collaborazione. Le disposizioni censurate sono costituzionalmente illegittime anche perché adottate in flagrante violazione dell'art. 77 della Costituzione e del principio di leale collaborazione.

5.1.- Difettavano, anzitutto, i presupposti per l'inserimento delle disposizioni censurate in un decreto-legge.

In via generale, può agevolmente constatarsi che la relazione di accompagnamento al disegno di legge di conversione, dalla quale le ragioni di (straordinaria) necessità e urgenza dovrebbero emergere con chiarezza, non offre alcuna vera motivazione sul punto e — anzi — è confessoria dell'assoluta carenza dei presupposti fissato dall'art. 77 della Costituzione. Infatti (e per quanto qui interessa):

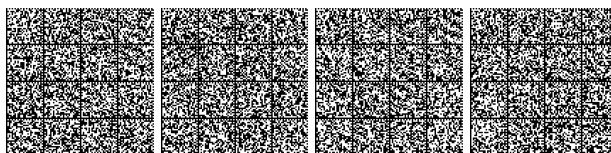
*a)* ivi si afferma apoditticamente che l'intervento normativo assunto con il decreto-legge si sarebbe reso «necessario ed urgente nell'ambito di una complessa azione riorganizzativa» in materia di immigrazione, «finalizzata in ultima istanza a una più efficiente ed efficace gestione del fenomeno migratorio nonché ad introdurre misure di contrasto al possibile ricorso strumentale alla domanda di protezione internazionale»;

*b)* si mettono in evidenza quelli che si affermano essere i «principali profili di criticità dell'attuale sistema»;

*c)* si descrive, più in dettaglio e in molte pagine, il contenuto delle scelte normative compiute dal decreto-legge;

*d)* con riferimento all'art. 1 (qui censurato), si afferma che il ricorso alla tutela umanitaria si fonderebbe «principalmente su una definizione legislativa dell'istituto dai contorni incerti, che lascia ampi margini ad una interpretazione estensiva», e che sarebbe «pertanto necessario delimitare l'ambito di esercizio di tale discrezionalità [...];

*e)* con riferimento all'art. 12 (qui censurato) ci si limita a una sorta di parafrasi del testo normativo;



f) con riferimento all'art. 13 (qui censurato) si afferma soltanto che esso «prevede che il permesso di soggiorno per richiesta asilo non consente l'iscrizione all'anagrafe dei residenti, fermo restando che esso costituisce documento di riconoscimento» e ci si sofferma sulle conseguenze della «esclusione dall'iscrizione all'anagrafe»:

g) anche con riferimento all'art. 28 (qui censurato) ci si limita a una sorta di parafrasi del testo normativo.

Nulla di più.

Ora, è evidente che quelle sopra riportate non sono adeguate motivazioni del ricorrere dei presupposti di cui all'art. 77 della Costituzione. Non lo sono in generale e non lo sono per le singole disposizioni qui censurate. Anzi, esse sono addirittura confessorie della carenza di quei presupposti, laddove fanno ben intendere che gli interventi qui contestati sono ordinamentali e di sistema, dunque per definizione estranei all'ambito legittimamente regolabile con un decreto-legge (pensiamo all'esplicito riconoscimento, sopra ricordato, che il decreto-legge ha compiuto una «complessa azione riorganizzativa»). Più in dettaglio quanto alle singole disposizioni censurate, comunque, valgono anche le considerazioni che seguono.

Quanto all'art. 1, è significativa già la premessa dell'atto. Non sfuggirà ad alcuno che in essa si è «Ritenuta la necessità e urgenza di prevedere misure volte a individuare i casi in cui sono rilasciati speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario, nonché di garantire l'effettività dell'esecuzione dei provvedimenti di espulsione». Formula assai diversa da quella successiva, con la quale si è «Considerata la straordinaria necessità e urgenza di introdurre norme per rafforzare i dispositivi a garanzia della sicurezza pubblica, con particolare riferimento alla minaccia del terrorismo e della criminalità organizzata di tipo mafioso [...]». Anche qui, il legislatore ha quasi confessorialmente esplicitato la natura meramente fittizia dell'invocazione delle esigenze di urgenza in ordine a questioni che non hanno nulla a che vedere con il fenomeno del contrasto all'immigrazione clandestina (per quale dette esigenze sono state sovente evocate, più o meno a proposito, nel dibattito pubblico). Le disposizioni censurate riguardano, infatti, la materia del rilascio dei permessi di soggiorno, cioè un profilo di tipo ordinamentale, in ordine al quale i presupposti della decretazione d'urgenza sono per definizione carenti. Per soprammercato, l'incongrua scelta del legislatore d'urgenza ha — come si è accennato — determinato addirittura l'aggravamento del fenomeno della clandestinità, gettando in tale condizione un numero assai consistente di persone che prima soggiornavano regolarmente nel nostro Paese, avendo ottenuto permessi per ragioni umanitarie.

Quanto all'art. 12, esso interviene sulle vigenti disposizioni relative al Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (Sprar). Come sopra osservato (par. 2.), lo Sprar è il servizio costituito dalla rete di centri di accoglienza gestiti dagli enti locali, che non si limitano ad accogliere i migranti, ma svolgono anche progetti e attività di istruzione, integrazione sociale, informazione, assistenza e orientamento nella costruzione di percorsi individuali e/o collettivi di inserimento socio-economico. Com'è evidente, le funzioni cui gli Sprar sono istituzionalmente preposti sono assai articolate e, pertanto, non disciplinabili in via di interventi di (asserita) necessità e urgenza. Le misure previste, poi, non hanno carattere di immediata applicabilità e, addirittura, si prevede l'ultrattività della precedente disciplina per coloro tuttora collocati in quei centri.

Quanto all'art. 13, esso — come visto *supra* — ha introdotto nel nostro ordinamento il principio che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo non costituisce un titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 223 del 1989 e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286 del 1998.

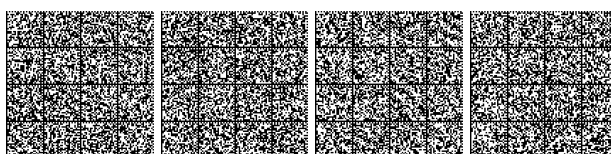
La previsione è «di sistema», ovviamente, né è dettata o giustificata da alcuna straordinaria necessità o urgenza. La miglior prova di ciò è fornita proprio dalla già citata Relazione di accompagnamento al d.d.l. di conversione del decreto-legge n. 113 del 2018, ove si afferma confessorialmente che l'esclusione dall'iscrizione anagrafica «risponde alla necessità di definire preventivamente la condizione giuridica del richiedente». È di piana evidenza che tale «necessità» (*recte*: ritenuta «opportunità») non è idonea a giustificare l'adozione di un decreto-legge.

Quanto all'art. 28, esso incide nei rapporti istituzionali fra le articolazioni territoriali dell'Amministrazione dello Stato e gli enti locali, introducendo misure ordinamentali che, una volta di più, sono per definizione prive d'ogni carattere di necessità e di urgenza.

5.2.- Difetta, poi, il requisito dell'omogeneità (del decreto-legge e della sua legge di conversione). Come è noto, la Corte costituzionale, sin dalla sentenza n. 22 del 2012, ha stabilito che:

i) «ai sensi del secondo comma dell'art. 77 della Costituzione, i presupposti per l'esercizio senza delega della potestà legislativa da parte del Governo riguardano il decreto-legge nella sua interezza, inteso come insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo»;

ii) «la necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione»;



iii) «il testo può anche essere emendato per esigenze meramente tecniche o formali [...]. Ciò che esorbita invece dalla sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma, della Costituzione, è l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario, ove questo, a sua volta, possiede tale caratteristica».

Se, ora, esaminiamo il contenuto del decreto-legge n. 113 del 2018 (convertito in legge n. 132 del 2018), ci avvediamo agevolmente che esso accosta e disciplina *uno actu* una serie nutritissima di oggetti e addirittura di materie.

A mero titolo esemplificativo, basti considerare che:

al Titolo I del decreto-legge in esame figurano norme relative al rilascio di speciali permessi di soggiorno temporanei nonché in materia di protezione internazionale e di immigrazione;

il Titolo II è dedicato alle disposizioni «in materia di sicurezza pubblica, prevenzione e contrasto al terrorismo, e alla criminalità mafiosa», e vi convivono norme quali l'art. 21-*quinquies*, recante «Modifiche alla disciplina sull'accattonaggio», e l'art. 28, che interviene sull'art. 143 del decreto legislativo n. 267 del 2000, in materia di commissariamento degli enti locali (di cui s'è detto *supra* al par. 4);

nel medesimo decreto-legge n. 113 del 2018, per come convertito in legge n. 132 del 2018, trovano spazio, al Titolo III, anche norme relative al funzionamento del Ministero dell'interno, quali l'art. 32-*quater* («Disposizioni in materia di tecnologia 5G»), l'art. 32-*sexies* («Istituzione del Centro alti studi del Ministero dell'interno»).

5.3.- Da ultimo, risulta violato il principio di leale collaborazione fra lo Stato e le Regioni. Come è noto, tale principio, inizialmente inapplicabile all'esercizio della funzione legislativa, è stato esteso anche ad essa, avendo codesta Ecc.ma Corte costituzionale statuito che «là dove [...] il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali, inestricabilmente connesse, sorge la necessità del ricorso all'intesa», che «si impone, dunque, quale cardine della leale collaborazione anche quando l'attuazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale è rimessa a decreti legislativi delegati, adottati dal Governo sulla base dell'art. 76 della Costituzione» (sentenza n. 251 del 2016).

A più forte ragione, dunque, tale principio deve valere nell'ipotesi in cui a incidere nelle prerogative regionali sia un provvedimento adottato ai sensi dell'art. 77 della Costituzione, pur sempre imputabile al Governo. Nella specie, però, le Regioni (e, per quanto qui specificamente interessa, in particolare la ricorrente) non sono state minimamente coinvolte nel procedimento di adozione del decreto-legge, nemmeno nella (ovviamente più distesa) fase della sua conversione in legge.

Né basta. Anche a ritenere che il principio di leale collaborazione non trovi applicazione in ordine all'esercizio della funzione legislativa, il vizio denunciato non verrebbe meno. Il coinvolgimento delle Regioni, infatti, non è stato previsto nemmeno per gli atti di concreta amministrazione applicativi delle astratte previsioni del decreto-legge, sebbene — come (si confida) ampiamente dimostrato — siano direttamente incise competenze regionali costituzionalmente garantite.

*P.Q.M.*

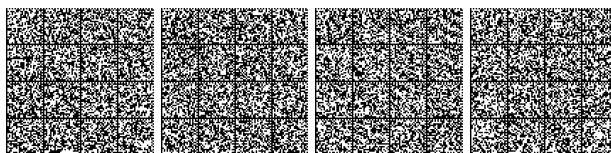
*La Regione Umbria, come in epigrafe rappresentata e difesa, chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia: accogliere il presente ricorso;*

*per l'effetto, dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), b), c), d), e), f), i), l), m), n), n. 2, n-bis), o), p), q); comma 2; comma 3, lettera a), nn. 1 e 2; comma 6; comma 7; comma 8; comma 9; dell'art. 12, comma 1, lettera a), b), c), d); comma 2, lettera a), b), c), d), nn. 1 e 2, e), f), g), h), i), l), m), n); comma 3; comma 4; comma 5; comma 5-bis; comma 6; dell'art. 13, comma 1, lettera a), n. 2, lettera b), lettera c); dell'art. 28, comma 1; del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 4 ottobre 2018, n. 231, per come convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 1° dicembre 2018, n. 132, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 3 dicembre 2018, n. 281.*

*Si deposita copia autentica della delibera della Giunta regionale della Regione Umbria n. 86 del 28 gennaio 2019.*

Perugia - Roma, 31 gennaio 2019

Avv.: MANUALI - Avv. Prof.: Luciani



## N. 11

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 febbraio 2019*  
(della Regione Emilia-Romagna)

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

- Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, art. 1, comma 1, lettere *a), b), d), f)*, numero 1, *i)*, numero 1, *h)*, *o)* e *p)*, numeri 1 e 2; comma 2, lettera *a)*; comma 6, lettere *a), b), c)* e *d)*; comma 7, lettere *a)* e *b)*; comma 8; comma 9; art. 12, comma 1, lettere *a), a-bis), a-ter), b), c)* e *d)*; comma 2, lettere *a)*, numeri 1 e 2, *b), c), d)*, numeri 1 e 2, *f)*, numeri 1, 2 e 5, *g)*, numeri 1 e 2, *h)*, numeri 1 e 2, *h-bis), l)* e *m)* comma 3, lettera *a)*; comma 4; comma 5; comma 6; art. 13, comma 1, lettere *a)*, numero 2, *b)*, numeri 1 e 2, lettera *c)*; art. 21, comma 1, lettera *a)*; e art. 21-*bis*, commi 1 e 2.

Ricorso della Regione Emilia-Romagna, in persona del presidente della giunta regionale *pro tempore* Stefano Bonaccini, autorizzato con deliberazione della giunta regionale 7 gennaio 2019, n. 16 (doc. 1), rappresentata e difesa, come da procura speciale a margine del presente atto, dall'avv. prof. Giandomenico Falcon (c.f. FLCGDM45C06L736E, n. fax 049-8776503, indirizzo PEC giandomenico.falcon@ordineavvocatipadova.it) di Padova e dall'avv. Andrea Manzi (c.f. MNZNDR64T26I804V, n. fax 06-3211370, indirizzo PEC andreamanzi@ordineavvocatiroma.org) di Roma, con domicilio eletto nello studio di quest'ultimo in Roma, via Confalonieri, n. 5;

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale:

dell'art. 1, comma 1, lettere *a), b), d), f)*, n. 1, *i)* n. 1, *h)*, *o)*, *p)*, numeri 1 e 2, comma 2, lettera *a)*, comma 6, lettere *a), b), c)* e *d)*, comma 7, lettere *a)* e *b)*, comma 8, comma 9; dell'art. 12, comma 1, lettere *a), a-bis), a-ter), b), c), d)*, comma 2, lettera *a)*, numeri 1 e 2, lettera *b), c), d)*, numeri 1 e 2, *f)*, numeri 1, 2 e 5, *g)*, numeri 1 e 2, *h)*, numeri 1 e 2, *h-bis), l), m)*, comma 3, lettera *a)*, comma 4, comma 5, comma 6; dell'art. 13, comma 1, lettera *a)*, n. 2, lettera *b)*, numeri 1 e 2, lettera *c)*; dell'art. 21, comma 1, lettera *a)*; dell'art. 21-*bis*, commi 1 e 2, decreto-legge del 4 ottobre 2018, n. 113, recante «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata», come convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* 3 dicembre 2018, n. 281;

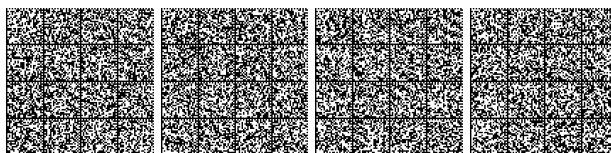
per violazione degli articoli 2; 3; 5; 10; 11; 32; 34; 35; 97; 114; 117, primo, terzo, quarto e quinto comma; 118; 119, primo comma, e 120 della Costituzione, nonché dei principi costituzionali che da essi derivano, quale il principio di leale collaborazione.

## FATTO

In data 4 ottobre 2018 veniva emanato il decreto-legge n. 113, recante «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata».

Il decreto è stato poi convertito, in data 1° dicembre 2018, nella legge n. 132.

La disciplina innova profondamente molteplici aspetti del diritto dell'immigrazione e dell'accoglienza, incidendo, ai fini che qui interessano, sotto i seguenti profili: soppressione della protezione per motivi umanitari (art. 1); accoglienza di livello locale nel sistema SPRAR (art. 12); iscrizione anagrafica (art. 13); DASPO urbano (art. 21); accordo locali per la prevenzione della criminalità (art. 21-*bis*).



Data la complessità e la specificità dei singoli temi, e la stretta connessione tra contenuti normativi e i profili di illegittimità costituzionale, l'illustrazione delle disposizioni impugnate sarà fatta nella parte in diritto.

È tuttavia impossibile non rilevare e segnalare fin d'ora due indirizzi di fondo della normativa qui impugnata: da un lato l'obiettivo, perseguito nell'art. 1, di ridurre il numero dei migranti legittimamente soggiornanti, attraverso l'eliminazione della clausola generale di accoglienza a chi ne abbia titolo costituzionale o internazionale espressa dal permesso di soggiorno per motivi umanitari; dall'altro l'obiettivo, perseguito dall'art. 13 e dall'art. 12, di ridurre al minimo possibile la relazione tra i migranti richiedenti asilo, il territorio nel quale essi si vengono a trovare e le comunità in esso insediate.

Questo secondo obiettivo è perseguito in primo luogo all'art. 13, scindendo il legame giuridico tra la persona e il luogo espresso dalla residenza, sostituita da una mera domiciliazione di singoli atti concernenti la persona, in secondo luogo privando la stessa comunità territoriale ove il richiedente asilo si trova del compito e della stessa possibilità di intrattenere con i richiedenti asilo effettivi rapporti di accoglienza: sicché il migrante, privato di riferimenti territoriali, si trova confinato nella non certo fitta rete dei Centri di prima accoglienza quale mera pratica in attesa di definizione.

Ne risulta una sorta di deterritorializzazione della presenza dei migranti, che inevitabilmente si ripercuote sulle funzioni delle regioni e degli enti locali in diversi ambiti, quali l'assistenza sociale e sanitaria, l'istruzione e la formazione professionale, la tutela del lavoro, l'organizzazione territoriale, l'ordinato svolgimento della vita cittadina.

La Regione Emilia-Romagna ritiene che alcuni elementi del disegno così perseguito attraverso le disposizioni indicate in epigrafe del decreto-legge n. 113 del 2018 contraddicano importanti indicazioni e prescrizioni della Costituzione, e per tale ragione, in quanto esse ridondino sull'esercizio delle sue funzioni, essa propone il presente ricorso, facendo valere i seguenti motivi di

## DIRITTO

*Sulla legittimazione della Regione, a tutela delle attribuzioni proprie, anche unitamente a quelle degli enti locali. Interesse al ricorso.*

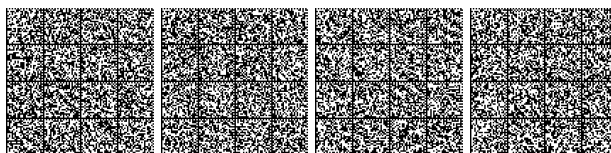
La circostanza che molte disposizioni del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata» (convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132), e tra di esse talune delle disposizioni impugnate nel presente ricorso, siano ascrivibili a competenze statali esclusive, quali il diritto di asilo e la condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea (art. 117, secondo comma, lettera a, Cost.), l'immigrazione (art. 117, secondo comma, lettera b, Cost.), oltre che l'anagrafe (art. 117, secondo comma, lettera i, Cost.), e la sicurezza pubblica (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.), suggerisce di premettere ai singoli motivi di censura una dimostrazione generale della legittimazione della Regione a ricorrere a codesta Corte, ai sensi dell'art. 127, secondo comma, Cost., a tutela della propria sfera di competenza e, con essa, delle attribuzioni degli enti locali incise delle norme qui contestate.

a. La Regione agisce, anzitutto, per salvaguardare l'esercizio di proprie competenze residuali e concorrenti, tra cui quelle in materia di assistenza sociale, di formazione professionale (art. 117, quarto comma, Cost.), di tutela della salute, di tutela del lavoro (art. 117, terzo comma, Cost.). Con riferimento alle norme contenute nell'art. 1 del decreto-legge, che eliminano il permesso di soggiorno per motivi umanitari e privano i soggetti già titolari di tale *status* dei diritti sociali legati ad esso, la Regione ben è consapevole, naturalmente, della competenza dello Stato a regolare l'immigrazione e l'ingresso e il soggiorno dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, nonché, specificamente, la condizione giuridica dello straniero e il diritto di asilo.

Uguualmente, con riguardo alle norme in materia di anagrafe (art. 13 del decreto-legge), la Regione ovviamente riconosce pienamente la competenza statale a disciplinare le iscrizioni anagrafiche.

Tali competenze, infatti, sono puntualmente attribuite allo Stato-persona dall'art. 117, secondo comma, lettere a) e b), ed i), e quindi certamente la fonte normativa chiamata a disciplinare tali materie è la legge dello Stato.

Ma è proprio in forza di tali competenze esclusive dello Stato, che la legge regionale nella disciplina dei diversi settori materiali — quali la tutela della salute, la assistenza sociale, l'istruzione — si trova condizionata, in questi e negli altri ambiti di propria competenza, a rispettare e sviluppare le scelte contenute nella legislazione statale. La quale legislazione statale, contenuta principalmente nel decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, «Testo unico delle dispo-





sizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero», che costituisce il compendio normativa sul quale principalmente interviene il decreto-legge, è espressamente qualificata come normazione di principio per le regioni dall'art. 1, comma 4, dello stesso decreto legislativo n. 286 del 1998. Tale disposizione del testo unico sull'immigrazione, infatti, sancisce che «nelle materie di competenza legislativa delle regioni, le disposizioni del presente testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione» e che «per le materie di competenza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, esse hanno il valore di norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica».

In forza di tale clausola le disposizioni del decreto-legge immesse nel testo unico con la tecnica della novella partecipano della stessa qualificazione.

Inoltre, proprio guardando alla vigente disciplina del fenomeno migratorio, codesta ecc.ma Corte ha osservato che «la stessa legge statale disciplina la materia dell'immigrazione e la condizione giuridica degli stranieri proprio prevedendo che una serie di attività pertinenti la disciplina del fenomeno migratorio e degli effetti sociali di quest'ultimo vengano esercitate dallo Stato in stretto coordinamento con le regioni, ed affida alcune competenze direttamente a queste ultime; ciò secondo criteri che tengono ragionevolmente conto del fatto che l'intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano ex Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente».

Non a caso, già sul piano del riparto costituzionale, la presenza di interessi e di competenze regionali anche all'interno della competenza esclusiva sulla immigrazione è oggetto di espresso riconoscimento nell'art. 118, terzo comma, Cost., a mente del quale «la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere *b)* e *h)* del secondo comma dell'art. 117».

La Regione lamenta quindi che, nel regolare oggetti di propria competenza, lo Stato abbia dettato norme che a suo avviso sono, nelle parti contestate, incostituzionali per le ragioni che saranno illustrate nei singoli motivi di censura, e rileva che tali norme costringono l'azione regionale in una cornice normativa illegittima, condizionando e viziando conseguentemente gli stessi atti legislativi ed amministrativi adottati dall'ente regionale nel rispetto di quella cornice. Tale lesione è ad avviso della Regione evidente — e non richiederebbe dunque specifica illustrazione — con riferimento alle disposizioni dell'art. 1 del decreto-legge che privano i soggetti oggi titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari di specifici diritti, quali il godimento dell'assistenza sanitaria in condizione di parità con i cittadini italiani, il diritto allo studio, il diritto al lavoro e alla formazione professionale (sezione I, motivo 1.3).

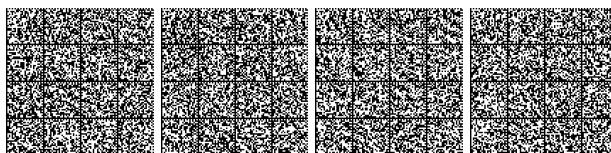
Appare chiara, infatti, l'interferenza di queste norme sulle funzioni in atto svolte dalla Regione — in punto di tutela della salute, di istruzione e di diritto allo studio, di avviamento e di formazione professionale e di tutela del lavoro — e quindi la lesione indiretta ovvero la ridondanza, in quanto le posizioni soggettive eliminate in capo alle persone titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari hanno natura di diritti o di interessi pretensivi conformati dalla legislazione regionale e azionabili, sulla base di tale legislazione, nei confronti della Regione, degli enti strumentali della Regione o degli enti locali.

Ugualmente, risulta evidente la lesione delle competenze regionali in relazione alle norme contenute nell'art. 12 del decreto-legge relative alla assistenza ai richiedenti asilo, che investe la materia regionale della assistenza sociale e che incide su competenze amministrative oggi esercitate dai comuni ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost.

Ma se l'interferenza sussiste chiaramente con riferimento a singoli diritti o prestazioni nominalmente individuati dal legislatore del decreto-legge, a maggior ragione tale interferenza è determinata (i) dalle norme generali che pretendono di eliminare *pro futuro*, e in ipotesi anche con valenza retroattiva, lo *status* di soggiornante legale dello straniero che sia accolto sul territorio nazionale in esecuzione di obblighi costituzionali o internazionali, al di fuori dei casi speciali previsti dal decreto-legge (sezione I); (ii) dalle norme che impediscono la registrazione della residenza dei richiedenti asilo (sezione III).

Con riferimento alla prima ipotesi, l'apparente privazione dello *status* di straniero regolarmente soggiornante — cioè di straniero munito di quella particolare autorizzazione di polizia che è il permesso di soggiorno — con riferimento a persone aventi diritto a protezione umanitaria per obbligo costituzionale o internazionale, fa sì che tali soggetti, comunque presenti nel territorio regionale, si trovino privati di una serie indeterminata di diritti civili, dei quali invece, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del testo unico sull'immigrazione gode lo straniero autorizzato al soggiorno.

Tale disposizione, infatti, prevede che «lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente testo unico dispongano diversamente», dove i diritti civili sono comprensivi anche dei diritti di prestazione, taluni dei quali sono poi specificati nelle disposizioni contenute nel titolo III e V del testo unico sull'immigrazione.



Norme siffatte, in ragione del rilievo generale e sistematico che rivestono, hanno anche l'attitudine, come codesta Corte ha precisato nella sentenza n. 432 del 2005, a fungere da «paradigma sulla cui falsariga calibrare l[']o ... scrutinio di ragionevolezza» per le scelte del legislatore regionale.

Quanto alla seconda ipotesi, concernente la residenza anagrafica, la preclusione, o comunque la limitazione della possibilità di ottenerla per i richiedenti asilo fa sì che questa categoria di persone, egualmente presenti sul territorio della Regione e dei suoi Comuni, si trovino impedite nel godimento di quei servizi per i quali proprio la residenza costituisce presupposto essenziale, in tutte le ipotesi cioè nelle quali, secondo l'insegnamento di codesta ecc.ma Corte essa rappresenta il criterio non irragionevole di attribuzione del beneficio, e in particolare di alcune provvidenze regionali (sentenza n. 432 del 2005, più volte ripresa, da ultimo nella sentenza n. 107 del 2018).

b. La Regione agisce altresì a tutela delle attribuzioni degli enti locali, e segnatamente dei comuni, che esercitano funzioni in materia di assistenza ai richiedenti asilo, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost., oltre ad altre funzioni di assistenza e di integrazione sociale degli stranieri, attribuite dalla legge regionale (l'art. 5, comma 5, della legge regionale 4 marzo 2004, n. 5, «Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati», sancisce che «in attuazione dei principi di cui al comma primo dell'art. 118 della Costituzione, compete ai comuni l'esercizio di ogni ulteriore funzione concernente l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati»), e alle funzioni in materia di anagrafe, conferite dalla legge statale.

In ordine a tale legittimazione della Regione a proporre impugnazioni anche a tutela della autonomia comunale, si osserva che la giurisprudenza costituzionale l'ha riconosciuta, a partire dal 2004, sul rilievo che «la stretta connessione ... tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (sentenza n. 196 del 2004).

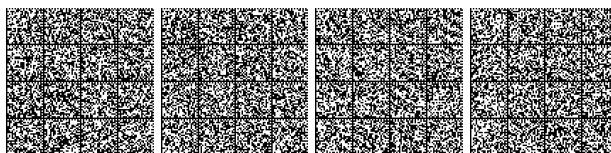
Successivamente, con la sentenza n. 298 del 2009, codesta Corte costituzionale ha ulteriormente confermato la legittimazione della Regione a far valere competenze degli enti locali, con l'affermazione netta per cui queste «sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale». Richiamato il principio per cui la suddetta legittimazione sussiste in capo alle regioni, in quanto «la stretta connessione, in particolare [...] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali», la Corte ha precisato che l'affermazione si riferisce, «in modo evidente, a tutte le attribuzioni costituzionali delle regioni e degli enti locali e prescinde, perciò, dal titolo di competenza legislativa esclusivo, concorrente o residuale eventualmente invocabile nella fattispecie» e che «in particolare, non richiede, quale condizione necessaria per la denuncia da parte della regione di un *vulnus* delle competenze locali, che sia dedotta la violazione delle attribuzioni legislative regionali».

Tali affermazioni sono state da ultimo riprese e ribadite dalla sentenza n. 220 del 2013, in cui codesta ecc.ma Corte ripete che «la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato che “le regioni sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale” (*ex plurimis*, sentenze n. 311 del 2012, n. 298 del 2009, n. 169 e n. 95 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 196 del 2004)».

Sul piano ordinamentale, tale legittimazione straordinaria della Regione è nota al legislatore statale, visto che l'art. 32, secondo comma, della legge n. 87 del 1953, novellato dall'art. 9, comma 2, della legge n. 131 del 2003, prevede appunto che la questione di legittimità costituzionale in via principale possa essere promossa dal presidente della giunta, previa deliberazione della giunta regionale, «anche su proposta del Consiglio delle autonomie locali», proposta che logicamente ha ad oggetto la reazione contro possibili lesioni della autonomia degli enti locali.

Nel presente caso, le norme che incidono sulle attribuzioni degli enti locali sono principalmente quelle in materia di accoglienza dei richiedenti asilo (contenute nell'art. 12 del decreto-legge ed illustrate nella sezione II del ricorso) e quelle in materia di anagrafe (art. 13 del decreto-legge, oggetto della sezione III del ricorso), le quali, per quanto attribuite dalla legge statale al sindaco e all'apparato amministrativo del comune, sono pur sempre funzioni che spettano ai comuni ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost., in connessione con l'art. 5 Cost., in forza della loro funzione di comunità amministrativa di base.

Evidente è dunque l'interesse dei comuni ad ottenere che le funzioni da essi esercitate per effetto di vincoli costituzionali (articoli 118, primo comma, e 5 Cost.) concretizzati da leggi regionali e statali, non siano guidate da leggi illegittime.



Tale interesse, innanzi a codesta Corte costituzionale, è tutelato attraverso il potere di azione riconosciuto alla regione dall'art. 127, secondo comma, Cost., tanto più se le stesse norme contestate comportano lesioni indirette di attribuzioni regionali, come sopra illustrato.

c. La Regione Emilia-Romagna ritiene di avere un interesse immediato e concreto alla presente impugnazione giacché essa ha dettato, fin dalla legge regionale 24 marzo 2004, n. 5, recante «Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati. Modifiche alle leggi regionali 21 febbraio 1990, n. 14 e 12 marzo 2003, n. 2», specifiche norme a favore delle persone straniere presenti nella regione e funzionali alla effettiva garanzia dei loro diritti sociali, norme che hanno superato il controllo di costituzionalità (sollecitato dal Governo sull'intera legge) con la sentenza n. 300 del 2005.

L'art. 1 di tale legge impegna la regione, nell'esercizio delle proprie competenze, a concorrere «alla tutela dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea e degli apolidi, presenti nel proprio territorio, riconoscendo loro i diritti fondamentali della persona umana previsti dalle norme di diritto interno, dalle convenzioni internazionali in vigore e dai principi di diritto internazionale generalmente riconosciuti» (comma 1); dichiara che «la legislazione regionale si ispira alla garanzia della pari opportunità di accesso ai servizi, al riconoscimento ed alla valorizzazione della parità di genere ed al principio di indirizzare l'azione amministrativa, nel territorio della regione, al fine di rendere effettivo l'esercizio dei diritti» (comma 3); finalizza le politiche della regione e degli enti locali alla rimozione degli ostacoli al pieno inserimento sociale, culturale e politico (comma 4); a tale scopo, indirizza la regione a strutturare il sistema di tutela e promozione sociale degli immigrati alle finalità, tra l'altro, della rimozione degli ostacoli di ordine economico, sociale e culturale, allo scopo di garantire per i cittadini stranieri immigrati pari opportunità di accesso all'abitazione, al lavoro, all'istruzione ed alla formazione professionale, alla conoscenza delle opportunità connesse all'avvio di attività autonome ed imprenditoriali, alle prestazioni sanitarie ed assistenziali, e della rimozione delle eventuali condizioni di marginalità sociale (comma 5).

Tali norme sono a loro volta la proiezione giuridico-normativa di principi programmatici contenuti nello Statuto regionale approvato con legge regionale 31 marzo 2005, n. 13, «Statuto della Regione Emilia-Romagna», il quale, all'art. 2, comma 1, lettera f), indica tra gli obiettivi che debbono ispirare l'azione regionale «il godimento dei diritti sociali degli immigrati, degli stranieri profughi rifugiati ed apolidi, assicurando, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti».

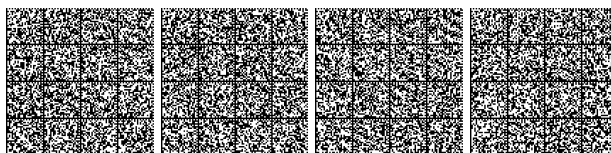
Per quanto proprio tale disposizione non sia stata intesa — al pari di altri enunciati programmatici degli statuti regionali di seconda generazione, considerati dalle sentenze numeri 372 e 378 del 2004 — come espressione di una vera e propria norma giuridica, essa risulta pur sempre rilevante nel qualificare la regione come «ente esponenziale della collettività regionale e del complesso dei relativi interessi ed aspettative», in quanto espressiva dei convincimenti «delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto».

E una volta che tali convincimenti si siano tradotti in norme giuridiche, quali sono certamente quelle contenute nella legge regionale n. 5 del 2004, diviene certo l'interesse della regione a contestare una serie di norme che impediscono o ostacolano il perseguimento delle finalità che l'ente si è dato.

#### *I. ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. 1, DECRETO-LEGGE N. 113 DEL 2018.*

La presente sezione comprende i motivi di ricorso in cui la Regione: a) censura le norme, contenute nell'art. 1 del decreto-legge n. 113 del 2018, che sopprimono il permesso di soggiorno per motivi umanitari, sostituendolo con il permesso di soggiorno per «casi speciali» che non comprendono tutte le ipotesi risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato (motivo 1.1); b) in subordine alla censura precedente, censura la disposizione che tipizza in modo eccessivamente restrittivo il caso speciale di cui all'art. 20-bis, riferito all'ipotesi in cui il rientro e il soggiorno dello straniero nel paese di origine non possano avvenire in ogni caso (motivo 1.2), e le disposizioni che escludono dai casi speciali della violenza domestica e dello sfruttamento lavorativo la menzione dei motivi umanitari; c) censura le norme che privano i titolari del permesso di soggiorno per motivi umanitari di una serie di diritti di cui essi godono (I.3.e I.4); d) censura le norme contenute nei commi 8 e 9, e nella parte in cui siano intese nel senso di impedire il rinnovo o il rilascio del titolo a soggetti cui l'esigenza di protezione umanitaria sia già stata riconosciuta (I.5) e comunque ove interpretate nel senso che determinino l'applicazione retroattiva delle nuove norme recate dal decreto-legge alle domande di protezione umanitaria presentate da soggetti che hanno fatto ingresso nel territorio dello Stato prima del 5 ottobre 2018, data di entrata in vigore del decreto-legge (motivo 1.6).

*I.1. Illegittimità costituzionale delle norme che sopprimono la menzione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano, per violazione dell'art. 117, primo comma, 10, 3 e 97, secondo comma, 2 e 3 Cost., ridondante in lesione delle competenze regionali e comunali, garantite dall'art. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, Cost.*



La Regione impugna, anzitutto, le norme contenute nel decreto-legge n. 113 del 2018, nel testo risultante dalla legge di conversione n. 132 del 2018, che sopprimono nel Testo unico dell'immigrazione e nel relativo regolamento di attuazione, nonché in altri atti normativi (d.lgs. n. 25 del 2008 e decreto del Presidente della Repubblica n. 21 del 2015), tutti i riferimenti relativi al permesso di soggiorno per motivi umanitari, rilasciato in presenza di obblighi costituzionali o internazionali: protezione che era ricostruita come la «forma di tutela a carattere residuale posta a chiusura del sistema complessivo che disciplina la protezione internazionale degli stranieri in Italia» (Cassazione, sez. I, sentenza n. 4455 del 2018).

A seguito delle modifiche apportate dal decreto-legge qui impugnato, la menzione di tale titolo di soggiorno già contenuta nel Testo unico della immigrazione è sostituita con il riferimento alle diverse ipotesi di permesso di soggiorno in «casi speciali», che tuttavia, essendo circoscritti e tassativi, non sono suscettibili di assicurare la copertura dell'intero campo degli obblighi internazionali e costituzionali.

La sostituzione che qui si censura risulta, in particolare:

dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 6, del testo unico sull'immigrazione, sopprimendo le parole «salvo che ricorrano seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano. Il permesso di soggiorno per motivi umanitari è rilasciato dal questore secondo le modalità previste nel regolamento di attuazione»;

dall'art. 1, comma 2, nella parte in cui, alla lettera *a*), modifica il decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, eliminando nell'art. 32, comma 3, la previsione generale per cui nei casi in cui la commissione territoriale non accogla la domanda di protezione internazionale ma ritenga che possano sussistere gravi motivi di carattere umanitario, essa trasmette gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 5, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, previsione ora sostituita da altra che consente tale possibilità solo se ricorrono i presupposti di cui all'art. 19, commi 1 e 1.1 del testo unico sull'immigrazione;

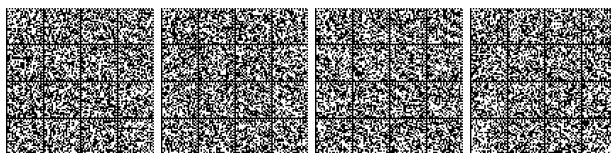
dall'art. 1, comma 6, nella parte in cui — lettere *a*) e *b*) — abroga le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394, recante il regolamento di attuazione del testo unico sull'immigrazione, che attribuivano al questore la competenza a rilasciare (art. 11, comma 1, lettera *c-ter*, del regolamento) o a rinnovare (art. 13, comma 1, del regolamento) il permesso di soggiorno per motivi umanitari;

dall'art. 1, comma 7, lettere *a*) e *b*) nella parte in cui modifica il decreto del Presidente della Repubblica 12 gennaio 2015, n. 21, abrogandone l'art. 6, comma 2 e sopprimendo nell'art. 14, comma 4, le parole da «, ovvero se ritiene che sussistono» fino alla fine del comma, con ciò eliminando la previsione per cui se la Commissione territoriale rigetta la domanda di protezione internazionale ma ritiene che sussistano gravi motivi di carattere umanitario essa trasmette gli atti al questore per il rilascio del permesso di soggiorno di durata biennale ai sensi dell'art. 32, comma 3, del decreto, e la previsione per cui la commissione nazionale, se sussistono condizioni previste dal decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, riconosce uno *status* di protezione internazionale diverso da quello di cui dichiara la cessazione o la revoca, ovvero se ritiene che sussistono gravi motivi di carattere umanitario trasmette gli atti al questore per il rilascio del permesso di soggiorno di durata biennale ai sensi dell'art. 32, comma 3, del decreto.

I «casi speciali» divenuti ora rilevanti e tassativi in forza delle disposizioni sopra indicati sono previsti nell'art. 18 del t.u. imm., per motivi di protezione sociale; nell'art. 18-*bis*, per le vittime di violenza domestica; nell'art. 22, comma 12-*quater*, per particolare sfruttamento lavorativo; all'art. 19, comma 2, lettera *d-bis*), per cure mediche di particolare gravità; nell'art. 32, comma 3, del decreto legislativo n. 25 del 2008, per protezione speciale, nei limiti stabiliti dall'art. 19, commi 1 e 1.1, del t.u. imm., in applicazione del principio di *non refoulement* per rischio di persecuzione e di tortura; nell'art. 20-*bis* del t.u. imm., per contingente ed eccezionale calamità naturale.

Tali casi danno luogo a specifiche problematiche, su parte delle quali ci si soffermerà in quanto diano luogo a particolari questioni di legittimità costituzionale. In primo luogo, tuttavia, ad avviso della ricorrente Regione l'abrogazione della clausola generale e la sua sostituzione con i predetti casi speciali risulta in sé stessa costituzionalmente illegittima in quanto una clausola elastica ed aperta, che rinvia appunto alla sussistenza di obblighi costituzionali o internazionali, non è sostituibile con la previsione di casi tassativi, i quali comunque, in ragione della loro stessa struttura e conformazione, non sono in grado di garantire la copertura dell'intera area di accoglienza dovuta in esecuzione dei predetti obblighi.

Che tali impegni internazionali e costituzionali continuino giuridicamente ad esistere, in ogni caso, non può esser dubbio, come del resto è stato evidenziato anche dal Presidente della Repubblica nella nota formale con cui ha accompagnato l'emanazione del decreto-legge, nella quale si è rilevato che «restano “fermi gli obblighi costituzionali e internazionali dello Stato”, pur se non espressamente richiamati nel testo normativo e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'art. 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia».



Del resto, né il decreto-legge, né la sua legge di conversione avrebbero la forza di eliminare obblighi costituzionali o anche solo internazionali, imposti all'osservanza del legislatore ordinario dall'art. 117, primo comma, Cost.

Se dunque non è in discussione la perdurante sussistenza degli obblighi costituzionali e internazionali in materia di soggiorno dello straniero, è altresì vero che l'abrogazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari, già previsto dal testo unico, determina la violazione di quegli stessi obblighi, in quanto cancella proprio le norme che davano attuazione, sul piano amministrativo, ai doveri di accoglienza gravanti sullo Stato in forza della Costituzione, di consuetudini internazionali o di trattati.

Dunque, la violazione costituzionale — e in particolare dell'art. 117, primo comma, Cost., che enuncia come limite alla funzione legislativa dello Stato (e delle regioni) la Costituzione e i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali — è patente.

Si noti che non varrebbe obiettare che tale abrogazione ripristina la situazione normativa in atto prima dell'entrata in vigore della legge 6 marzo 1998, n. 40, «Disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero», poi rifiuta nel decreto legislativo n. 286 del 1998, legge cui si deve la introduzione della disciplina in materia di permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Invero, prima della legge n. 40 del 1998, la giurisprudenza della Corte di cassazione era pervenuta ad affermare l'applicabilità diretta dell'art. 10, terzo comma, Cost., pur in assenza di una disciplina attuativa.

Tuttavia, in seguito alla entrata in vigore della legge n. 40 del 1998 e delle norme nazionali di recepimento della direttiva cd. «qualifiche» 2004/83/CE del Consiglio, modificata dalla direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (contenute nel decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, modificato dal decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18) e della direttiva «procedure» 2005/85/CE del Consiglio (contenute nel decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, poi modificato dal decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, in attuazione delle successive direttive 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, e 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio), la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto il sistema esaustivo in termini di disciplina positiva, sul rilievo che tali discipline apprestavano una tutela completa alle persone straniere che nel nostro Paese richiedevano asilo, protezione sussidiaria ovvero protezione umanitaria imposta da obblighi costituzionali o internazionali: tale ultima forma di protezione, se aveva fondamento direttamente negli obblighi costituzionali o internazionali, trovava la strumentazione amministrativa nelle norme, ora abrogate, sul permesso di soggiorno per motivi umanitari contenute nel testo unico sull'immigrazione e quella processuale nelle norme, parimenti abrogate, dei decreti legislativi n. 251 del 2007 e n. 142 del 2015, che prevedevano il potere delle commissioni territoriali di rilasciare tale titolo ed il potere del giudice civile, e per esso delle sezioni specializzate per l'immigrazione dei tribunali, di trasmettere gli atti a tali organi amministrativi se ravvisava i presupposti per la protezione umanitaria.

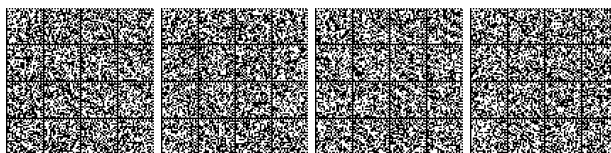
Ora, sembra evidente che l'espressa volontà legislativa — manifestata dalla sistematica abrogazione della menzione del permesso di soggiorno per motivi umanitari nei testi normativi — di non consentire più il rilascio di tale titolo di soggiorno pur in presenza di obblighi costituzionali od internazionali sia suscettibile di impedire l'applicazione in via diretta delle disposizioni costituzionali, e segnatamente dell'art. 10, terzo comma, Cost.

Infatti, se prima non vi era una specifica disciplina legislativa della materia oggetto della disposizione costituzionale, la quale risultava quindi aperta all'applicazione diretta secondo le regole generali, ora l'interposizione di un legislatore che ha dichiaratamente tipizzato, in modo che esso prospetta come esaustivo, le ipotesi di permesso di soggiorno in caso speciale, appare non consentire il superamento di tale limitazione in via amministrativa e giurisprudenziale.

Così, per quanto — come ha ammonito il Presidente della Repubblica — gli obblighi costituzionali e internazionali non possano essere scalfiti da una decisione del legislatore ordinario e quindi permangono, è anche vero che a fronte della volontà del legislatore, obiettivata in una fonte primaria, di non consentire più il rilascio di un titolo di soggiorno in esecuzione di obblighi costituzionali ed internazionali amministrazione e giudice si trovano ostacolati nella diretta applicazione della norma costituzionale, in forza della soggezione dell'amministrazione (art. 97, secondo comma, Cost.) e del giudice (art. 101, primo comma, Cost.) alla legge, senza il previo intervento demolitorio di codesta Corte costituzionale.

In ogni caso, ad avviso della Regione, il regresso ad una situazione di applicazione diretta delle norme costituzionali, e in particolare dell'art. 10, terzo comma, Cost., in luogo della disciplina attuativa esplicitamente richiesta da tale disposizione («secondo le condizioni stabilite dalla legge»), comporterebbe comunque un *vulnus* della Costituzione, in quanto una disciplina costituzionalmente necessaria, qual è quella di attuazione dell'art. 10, secondo e terzo comma, Cost., non può essere abrogata senza contestuale sostituzione con altra disciplina equivalente e succedanea.

Nel presente caso, invece, non vi è stata tale contestuale abrogazione e sostituzione, giacché i nuovi casi speciali — che in parte specificano quelli già previsti dal testo unico — certamente non coprono l'intera area di obbligo costituzionale e internazionale prima protetta dalla previsione del permesso di soggiorno per motivi umanitari.



L'unica fattispecie veramente nuova, quella relativo al permesso di soggiorno per «contingente ed eccezionale calamità» naturale, prevista dal nuovo art. 20-*bis* del decreto legislativo n. 286 del 1998, è formulata in modo estremamente limitativo e perciò non idoneo a dare copertura giuridica a tutti i casi in cui la protezione è richiesta da obblighi internazionali o costituzionali (su ciò si veda anche la censura sviluppata, in subordine, ai punti 1.2 e 1.3 del presente ricorso).

Per contro, come ha osservato la giurisprudenza di legittimità, è connaturata alla protezione umanitaria, proprio per il suo carattere residuale rispetto alla protezione internazionale e a quella sussidiaria, il suo dispiegarsi attraverso una fattispecie aperta.

In proposito, la recente sentenza della Corte di cassazione, sez. I, n. 4455 del 2018, dopo aver osservato — con riferimento alla disciplina allora vigente — che i motivi umanitari «non vengono tipizzati o predeterminati, neppure in via esemplificativa, dal legislatore, cosicché costituiscono un catalogo aperto (Cass. n. 26566/2013), pur essendo tutti accomunati dal fine di tutelare situazioni di vulnerabilità attuali o accertate, con giudizio prognostico, come conseguenza discendente dal rimpatrio dello straniero, in presenza di un'esigenza qualificabile come umanitaria, cioè concernente diritti umani fondamentali protetti a livello costituzionale e internazionale (cfr. Cassazione, sez. un., 19393/2009, par. 3), ha chiarito che tale mancata tipizzazione corrisponde alla logica della tutela residuale: «la protezione umanitaria costituisce una delle forme di attuazione dell'asilo costituzionale (art. 10 Cost., comma 3), secondo il costante orientamento di questa Corte (Cass. 10686 del 2012; 16362 del 2016), unitamente al rifugio politico ed alla protezione sussidiaria, evidenziandosi anche in questa funzione il carattere aperto e non integralmente tipizzabile delle condizioni per il suo riconoscimento, coerentemente con la configurazione ampia del diritto d'asilo contenuto nella norma costituzionale, espressamente riferita all'impedimento nell'esercizio delle libertà democratiche, ovvero ad una formula dai contorni non agevolmente definiti e tutt'ora oggetto di ampio dibattito».

Per tali motivi la Regione ritiene che le norme impugnate nel presente motivo contrastino, anzitutto, con l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto dichiarano — in modo che sembra persino intenzionale — la volontà del legislatore di non ritenersi vincolato all'adempimento di obblighi costituzionali ed internazionali per quanto riguarda gli stranieri bisognosi di protezione umanitaria.

Appare poi specificamente leso l'art. 10 della Costituzione, nel secondo comma, con riferimento agli obblighi internazionali di protezione dello straniero sanciti da convenzioni internazionali, e nel terzo comma, con riferimento agli obblighi di protezione in capo alla Repubblica nei confronti dello straniero al quale sia impedito nel suo paese «l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana».

Tali obblighi, infatti, sono «disattivati» dalle norme impugnate.

Violato è altresì il principio di ragionevolezza e di buon andamento della amministrazione (con quest'ultima lesione che si verifica anche in capo alla amministrazione regionale e degli enti locali), perché il rifiuto di considerare autorizzato il soggiorno di persona che abbia comunque titolo per permanere sul territorio nazionale in forza di un obbligo costituzionale o internazionale dello Stato comporta una intrinseca contraddizione delle qualificazioni giuridiche, generatrice di irregolarità e di cattiva azione amministrativa.

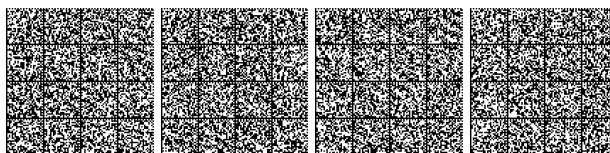
Si noti infatti che, oltre alla proiezione nel futuro degli effetti delle disposizioni in questione, già oggi le norme impugnate pongono in posizione di irregolarità una serie di persone che si trovano già sul territorio nazionale — e quindi, per quanto qui di interesse, sul territorio regionale e dei comuni della Regione — e in relazione ai quali sussiste un obbligo costituzionale o internazionale che ne impedisce l'allontanamento.

Ciò crea nella popolazione regionale un gruppo di persone a condizione giuridica irrimediabilmente degradata, che lo Stato ha l'obbligo di non allontanare, ma che tuttavia non sono autorizzate a soggiornare e sono pertanto menomati anche nella loro possibilità di accesso ai servizi essenziali, anche e in gran parte regionali.

Tale situazione appare contrastante anche con i principi di inviolabilità della persona umana, nei suoi diritti fondamentali e nella sua dignità, principio radicati negli articoli 2 e 3, primo comma, della Costituzione.

Infatti, forse allo scopo di esercitare una pressione di fatto verso l'allontanamento, in ipotesi nelle quali lo Stato non può legittimamente disporlo a causa dei vincoli costituzionali o internazionali, le norme impugnate privano persone che hanno titolo alla protezione dei loro diritti fondamentali, a partire dallo stesso diritto alla protezione umanitaria che, secondo la ricostruzione operata dalla giurisprudenza di legittimità, ha natura di diritto soggettivo perfetto, radicato negli articoli 2 e 10, terzo comma, Cost.

Vale anche la pena di ricordare che la Corte di cassazione, a partire dalla sentenza delle Sezioni unite n. 4674 del 1997 ha sempre riconosciuto che la situazione giuridica soggettiva dello straniero richiedente asilo ha consistenza di diritto soggettivo e tale conclusione è stata estesa dalla sentenza delle Sezioni unite n. 19393 del 2009 alla pretesa al rilascio di permesso di soggiorno per motivi umanitari ai sensi dell'art. 5, comma 6, del testo unico sull'immigrazione, «in ragione dell'identità di natura giuridica del diritto alla protezione umanitaria, del diritto allo *status* di rifugiato e



del diritto costituzionale di asilo, in quanto situazioni tutte riconducibili alla categoria dei diritti umani fondamentali, la cui giurisdizione spetta, in mancanza di una norma espressa che disponga diversamente, all'autorità giurisdizionale ordinaria» (così Sezioni unite, sentenza 30 marzo 2018, n. 8044, con rinvio alla sentenza n. 19393 del 2009; tra le più recenti, si vedano poi le sentenze delle Sezioni unite 29 gennaio 2019, n. 2442; 12 dicembre 2018, n. 3217; 11 dicembre 2018, n. 32044; 28 novembre 2018, n. 30758).

La Regione ritiene di aver dimostrato la propria legittimazione nella premessa al presente ricorso, alla quale rinvia per le considerazioni più generali.

In relazione al presente motivo essa aggiunge che l'effetto delle norme impugnate, descritto sopra, si riflette sull'esercizio delle competenze regionali (e comunali) in una pluralità di materie.

Le persone che hanno un diritto costituzionale o convenzionale alla protezione umanitaria ma che le norme impugnate mirano a lasciare prive di formale autorizzazione al soggiorno vengono conseguentemente private anche di ogni forma di cittadinanza amministrativa e quindi entrano in contatto con l'amministrazione regionale soltanto nella forma della emergenza assistenziale e non in quella, scelta dalla legislazione regionale (v. la legge regionale n. 5 del 2004), della integrazione sociale. Si ponga mente, per fare soltanto qualche esempio, alla tutela della salute, che a tali persone può essere assicurata soltanto attraverso i presidi di pronto soccorso e non nelle forme di tutela integrata (medicina di base, prevenzione) che corrispondono anche all'interesse della collettività, ai sensi dell'art. 32, primo comma, Cost.; oppure alla esclusione dall'attività lavorativa e dalla relativa formazione professionale, che trasforma tali persone in individui non auto-sufficienti, che necessariamente si trovano a fare affidamento per la propria sopravvivenza alla solidarietà della comunità regionale, nelle forme private o attraverso quelle pubbliche della assistenza sociale.

*I.2. In subordine. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera h), del decreto-legge, nella parte in cui limita la possibilità di rilascio del permesso di soggiorno per i casi in cui il rientro e la permanenza dello straniero nel Paese di origine in condizioni di sicurezza non possano avvenire per calamità in cui versa il Paese, alle ipotesi di calamità «contingente ed eccezionale», in quanto tale limitazione esclude ipotesi in cui è doverosa per obbligo costituzionale o internazionale la protezione umanitaria, per violazione dell'art. 117, primo comma, 10, 2 e 3 Cost., ridondante in lesione delle competenze regionali e comunali, garantite dall'art. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, Cost. Illegittimità costituzionale per irragionevole disparità di trattamento.*

Nella non creduta ipotesi che la sostituzione della clausola generale di protezione umanitaria con un elenco esaustivo di casi speciali dovesse essere ritenuta conforme a Costituzione, le ragioni che fondano la precedente censura potrebbero comunque trovare parziale soddisfacimento mediante l'accoglimento di una diversa censura, relativa alla formulazione normativa del caso speciale di cui al neointrodotta art. 20-bis del testo unico sull'immigrazione. L'art. 1, comma 1, lettera h), del decreto-legge inserisce dopo l'art. 20 del d.lgs n. 286 del 1998 il seguente art. 20-bis (Permesso di soggiorno per calamità), che al comma 1 prevede che «fermo quanto previsto dall'art. 20, quando il Paese verso il quale lo straniero dovrebbe fare ritorno versa in una situazione di contingente ed eccezionale calamità che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza, il questore rilascia un permesso di soggiorno per calamità», e al comma 2, stabilisce che «il permesso di soggiorno rilasciato a norma del presente articolo ha la durata di sei mesi, ed è rinnovabile per un periodo ulteriore di sei mesi se permangono le condizioni di eccezionale calamità di cui al comma 1; il permesso è valido solo nel territorio nazionale e consente di svolgere attività lavorativa, ma non può essere convertito in permesso di soggiorno per motivi di lavoro».

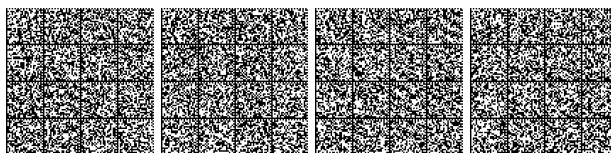
Non vi sarebbe ovviamente ragione di contestare la formulazione limitativa di uno specifico caso di protezione umanitaria, qualora permanesse la previsione residuale e a fattispecie aperta della protezione umanitaria richiesta da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato.

In assenza di tale previsione, il nuovo art. 20-bis del testo unico sull'immigrazione potrebbe fungere esso stesso da appoggio per la concessione della protezione umanitaria.

Tuttavia, nei termini in cui la disposizione è redatta, mediante il riferimento alla situazione «di contingente ed eccezionale calamità», essa esclude l'ipotesi in cui la situazione «che non consente il rientro e la permanenza in condizioni di sicurezza» sia dovuta a ragioni diverse da una calamità contingente ed eccezionale (ad esempio perché la situazione calamitosa è strutturale).

Tale esclusione, in relazione ai casi in cui la protezione umanitaria sia dovuta in osservanza di obblighi costituzionali o internazionali, è illegittima in riferimento agli articoli 2, 3, 10, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, Cost., per le ragioni esposte al motivo precedente, mediante le quali si è argomentata l'illegittimità delle norme legislative che negano protezione quando questa è dovuta in ragioni di un dovere costituzionale e internazionale (vincolante, sul piano interno, per effetto dell'art. 117, primo comma, e 10, secondo comma, Cost.).

Si fa inoltre rinvio alle considerazioni svolte nel motivo che precede anche per la dimostrazione della ridondanza sulle competenze regionali e degli enti locali.



Nel presente motivo la Regione deduce anche la violazione del principio di eguaglianza e di ragionevolezza, perché la separata menzione della «contingente ed eccezionale calamità» quale necessario presupposto legittimante che autorizza il rilascio di un titolo di soggiorno in favore di persona che comunque non possa rientrare e permanere nel suo paese in condizione di sicurezza si traduce in una limitazione arbitraria di una esigenza di protezione che la norma stessa riconosce e dichiara. Né tale restrizione può essere giustificata in nome dell'intento di limitare il numero di persone ammesse a soggiornare, perché tale limitazione deve comunque avvenire nel rispetto dei vincoli costituzionali e internazionali.

Si aggiunga, per completezza, che una pronuncia diretta a rimuovere nell'art. 20-*bis*, commi 1 e 2, la predetta limitazione non può ritenersi preclusa dal rispetto della discrezionalità del legislatore, in quanto ricomprendere nell'ambito della protezione prevista dalla norma impugnata soggetti che comunque hanno un titolo «opponibile» al legislatore, in quanto fondato su obblighi costituzionali o internazionali dello Stato, costituisce atto legalmente dovuto, in relazione al quale non vi può essere dunque «discrezionalità».

*I.3. Illegittimità costituzionale dell'art 1, comma 1, lettera f), n. 1), e comma 1, lettera i), n. 1), nella parte in cui eliminano il riferimento già in essi contenuto all'art. 5, comma 6, del testo unico, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 113 del 2018, e cioè ai «motivi di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano», ove tale soppressione sia intesa nel senso di precludere il rilascio del permesso di soggiorno in favore dei soggetti comunque meritevoli del permesso di soggiorno in esecuzione di obblighi internazionali e costituzionali, anche se non rientranti nelle circostanze specificamente previste dalle norme sul caso speciale, ma comunque collegati alla medesima area di protezione, per violazione degli articoli 3, 10, secondo e terzo comma, e 117, primo comma, Cost.*

In collegamento con le censure svolte al punto precedente, la ricorrente Regione ritiene costituzionalmente illegittima l'eliminazione del riferimento ai «motivi umanitari» operata dall'art. 1, comma 1, lettera *f)* n. 1) e lettera *i)*, n. 1), con riguardo, rispettivamente, ai due casi speciali del permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica (art. 18-*bis*) e per particolare sfruttamento lavorativo (art. 22, comma 12-*quater*), in relazione a due specifici ed autonomi profili.

I.3.1. In primo luogo, le norme qui impuginate sopprimono il rinvio all'art. 5, comma 6, del testo unico, che prima delle modifiche operate dallo stesso decreto-legge n. 113 del 2018 conteneva il riferimento alla possibilità di rilascio del titolo di soggiorno per motivi di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano.

Una volta abrogata tale previsione già contenuta nell'art. 5, comma 6, il rinvio alla disposizione novellata, la quale ora fa parola solo di rifiuto e revoca di permesso di soggiorno e non di un rilascio, non avrebbe avuto più senso di essere.

Ciononostante, l'accoglimento dell'impugnazione proposta dalla Regione al punto I.1 avrebbe l'effetto di reintrodurre il permesso di soggiorno per motivi umanitari, e in questa ipotesi l'abrogazione del rinvio risulterebbe affetto da invalidità consequenziale, perché verrebbe a mancare il presupposto logico-giuridico che ha determinato l'abrogazione di tale rinvio, che tornerebbe ora necessario per coerenza sistematica, data la riconosciuta riconducibilità di tali permessi speciali allo stesso genus dei permessi umanitari.

I.3.2. Qualora invece l'abrogazione della elastica clausola residuale relativa al permesso per motivi umanitari fosse invece reputata non incostituzionale, le esigenze di protezione umanitaria, imposte dalla Costituzione o dagli obblighi internazionali, dovrebbero necessariamente passare tutte attraverso la previsione dei casi speciali.

In tale evenienza, per le ragioni che si sono argomentate al precedente punto I.2, la loro formulazione dovrebbe essere sufficientemente elastica e aperta, e tale esito si impone anche con riferimento ai casi di cui all'art. 18-*bis* e 22, comma 12-*quater*.

Tale riduzione a legittimità può essere ottenuta, senza operazioni creative o manipolative, semplicemente colpendo la norma abrogatrice, nella parte in cui eliminando il rinvio all'art. 5, comma 6, del testo unico, elimina in realtà il rinvio ai «motivi di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano» e dunque ripristinando le due norme nel loro significato vigente prima delle modifiche portate dal decreto-legge impugnato, tramite reintroduzione del rinvio nei termini sopra esplicitati (cioè non come rinvio ai sensi dell'art. 5, comma 6, ma con rinvio ai motivi di carattere umanitario risultanti da obblighi costituzionali o internazionali).

Per il merito, in relazione al presente motivo si rinvia integralmente alle considerazioni svolte *supra*, al punto I.2, anche in punto di ridondanza della lesione.





Si aggiunge che in relazione ai permessi speciali per particolare sfruttamento lavorativo e per le vittime di violenza domestica esistono precisi obblighi internazionali di protezione sanciti, nel primo caso, dalle Convenzioni OIL sui lavoratori migranti, e nel secondo dalla Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, dell'11 maggio del 2011, ratificata e resa esecutiva con legge n. 77 del 2013, la quale al Capitolo VII (art. 59-61), intitolato «Migrazione ed asilo», sancisce specifici e puntuali obblighi di accoglienza, anche con riferimento al diritto di asilo.

Tali obblighi internazionali possono essere violati — e con essi l'art. 10, secondo comma, e l'art. 117, primo comma, Cost. — in presenza di una formulazione delle norme relative ai questi permessi di soggiorno in casi speciali che nelle loro formulazioni specifiche siano limitative rispetto all'ambito di protezione previsto in tali convenzioni, senza che sia più possibile, tramite il riferimento aperto ai motivi umanitari collegati o obblighi internazionali o costituzionale, il rispetto e l'attuazione degli obblighi di protezione sanciti dalla richiamata convenzione.

Tale violazione, inoltre, condiziona le attività della Regione in materia di integrazione sociale, espressamente indirizzate, tra l'altro, al contrasto ai fenomeni che comportano per i cittadini stranieri situazioni di violenza o di grave sfruttamento e in particolare attenzione ai processi di inserimento sociale rivolti alle donne (art. 1 della legge regionale n. 5 del 2004).

*I.4. Illegittimità costituzionale delle norme sui permessi di soggiorno nei casi speciali tipizzati che, nel prevedere condizioni favorevoli per i titolari del permesso, non comprendono tra i beneficiari coloro ai quali il permesso di soggiorno debba comunque essere assegnato in forza di cogenti ragioni internazionali o costituzionali, e comunque i soggetti già titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari, per violazione dell'art. 3, primo e secondo comma Cost. (primo e secondo profilo) e per violazione del principio dell'affidamento (secondo profilo).*

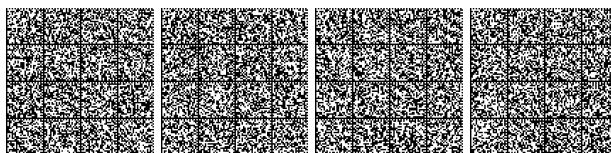
La Regione denuncia altresì — per un primo profilo in via consequenziale rispetto alla censura svolta nel motivo I.1 e per un secondo profilo in via autonoma — tutte quelle norme del decreto-legge che, sopprimendo all'interno del testo unico dell'immigrazione ogni riferimento al permesso di soggiorno per motivi umanitari, hanno per conseguenza di privare i soggetti in possesso di permesso di soggiorno per motivi umanitario di una serie di diritti civili o sociali, quali ad esempio il diritto alla formazione professionale, al lavoro, all'accesso alle prestazioni sanitarie in condizione di parità con i cittadini.

Si tratta, in particolare, delle seguenti disposizioni contenute nell'art. 1 del decreto-legge n. 113 del 2018, nel testo risultante dalla legge di conversione n. 132 del 2018:

il comma 1, lettera *a*), secondo cui all'art. 4-*bis*, al comma 2, terzo periodo, del decreto legislativo n. 286 del 1998, «le parole «per richiesta di asilo, per protezione sussidiaria, per motivi umanitari,» sono sostituite dalle seguenti: «per protezione sussidiaria, per i motivi di cui all'art. 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25,», nella parte in cui — in relazione all'accordo di integrazione — elimina dall'eccezione per cui la perdita integrale dei crediti determina la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato la menzione del caso dello straniero titolare di permesso di soggiorno per motivi umanitari;

il comma 1, lettera *b*), n. 1), secondo cui all'art. 5, comma 2-*ter*, al secondo periodo, decreto legislativo n. 286 del 1998, «le parole «per motivi umanitari» sono sostituite dalle seguenti: «per cure mediche nonché dei permessi di soggiorno di cui agli articoli 18, 18-*bis*, 20-*bis*, 22, comma 12-*quater*, e 42-*bis*, e del permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell'art. 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25,», nella parte in cui — in relazione al contributo di 200 euro richiesto per il rilascio del permesso di soggiorno — esclude dalla esenzione lo straniero titolare di permesso di soggiorno per motivi umanitari;

il comma 1, lettera *d*), secondo cui all'art. 10-*bis*, comma 6, del decreto legislativo n. 286 del 1998, «le parole “di cui all'art. 5, comma 6, del presente testo unico,» sono sostituite dalle seguenti: “di cui all'art. 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, nonché nelle ipotesi di cui agli articoli 18, 18-*bis*, 20-*bis*, 22, comma 12-*quater*, 42-*bis* del presente testo unico e nelle ipotesi di cui all'art. 10 della legge 7 aprile 2017, n. 47,», nella parte in cui non prevede che anche il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari determini la pronuncia di non luogo a procedere prevista per il caso in cui sia stata acquisita “acquisita la comunicazione del riconoscimento della protezione internazionale di cui al decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, ovvero del rilascio del permesso di soggiorno nelle ipotesi di cui all'art. 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, nonché nelle ipotesi di cui agli articoli 18, 18-*bis*, 20-*bis*, 22, comma 12-*quater*, 42-*bis* del presente testo unico e nelle ipotesi di cui all'art. 10 della legge 7 aprile 2017, n. 47”»;



il comma 1, lettera *o*), secondo cui all'art. 34, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo n. 286 del 1998, «le parole “per asilo politico, per asilo umanitario,” sono sostituite dalle seguenti: “per asilo, per protezione sussidiaria, per casi speciali, per protezione speciale, per cure mediche ai sensi dell’art. 19, comma 2, lettera *d-bis*),”», nella parte in cui non prevede che gli stranieri regolarmente soggiornanti o che abbiano chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno per asilo umanitario hanno l’obbligo di iscrizione al servizio sanitario nazionale e hanno parità di trattamento e piena uguaglianza di diritti e doveri rispetto ai cittadini italiani per quanto attiene all’obbligo contributivo, all’assistenza erogata in Italia dal servizio sanitario nazionale e alla sua validità temporale;

il comma 1, lettera *p*) [indicata nella delibera di giunta come lettera «*l*»), per errore materiale riconoscibile in quanto è stato riportato il contenuto della disposizione], n. 1) e n. 2), secondo cui all’art. 39 del decreto legislativo n. 286 del 1998, «1) al comma 5, le parole “per motivi umanitari, o per motivi religiosi” sono sostituite dalle seguenti: “per motivi religiosi, per i motivi di cui agli articoli 18, 18-*bis*, 20-*bis*, 22, comma 12-*quater*, e 42-*bis*, nonché ai titolari del permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell’art. 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25;” 2) al comma 5-*quinquies*, lettera *a*), le parole “o per motivi umanitari” sono sostituite dalle seguenti: “, per cure mediche ovvero sono titolari dei permessi di soggiorno di cui agli articoli 18, 18-*bis*, 20-*bis*, 22, comma 12-*quater*, e 42-*bis*, nonché del permesso di soggiorno rilasciato ai sensi dell’art. 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25”», nelle parti in cui:

al numero 1), non include gli stranieri in possesso di permesso di soggiorno per motivi umanitari tra gli stranieri cui è comunque consentito l’accesso ai corsi di istruzione tecnica superiore o di formazione superiore e alle scuole di specializzazione delle università, a parità di condizioni con gli studenti italiani, ai sensi dell’art. 39, comma 5, del testo unico;

al numero 2), non prevede più l’inapplicabilità a tali soggetti del comma 5-*quater* dell’art. 39 del testo unico sull’immigrazione, in materia di revoca del permesso di soggiorno;

il comma 6, lettera *c*), [indicato nella delibera di Giunta come comma 5, lettera *c*), per errore materiale riconoscibile in quanto è stato riportato il contenuto della disposizione], che abroga nell’art. 14, comma 1, lettera *c*), del decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 1999, Regolamento di attuazione del testo unico sull’immigrazione parole «, per motivi umanitari», in quanto tale disposizione sia intesa nel senso di non consentire l’attività lavorativa a titolare a coloro che siano comunque meritevoli di permesso di soggiorno in esecuzione di obblighi internazionali e costituzionali e di non consentire la conversione di tale titolo di soggiorno in permesso di lavoro.

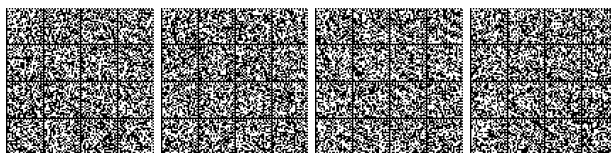
I.4.1. Ove fosse accolta la questione prospettata nel motivo I.1 di ricorso, il permesso di soggiorno per motivi umanitari, rilasciato in esecuzione di obblighi costituzionali o internazionali, tornerebbe ad essere un titolo di soggiorno previsto dall’ordinamento legislativo, per effetto della reviviscenza delle norme abrogate dalle norme denunciate come incostituzionali proprio per il loro effetto abrogativo in relazione a disposizione costituzionalmente necessaria.

In tale ipotesi sarebbe del tutto irragionevole e arbitrario escludere, in violazione dell’art. 3, primo comma, Cost., tali stranieri regolarmente soggiornanti dai diritti e benefici cui godono, in linea generale, gli stranieri cui è riconosciuta ora la protezione nei casi speciali, i quali altro non sono — in tale prospettiva — che casi particolari di protezione umanitaria (in tali termini i casi speciali già previsti dal testo unico sono descritti dalla giurisprudenza di legittimità).

Di qui la violazione del principio generale di eguaglianza di cui al primo comma dell’art. 3 Cost., che impone di trattare in modo eguale situazioni eguali, ma anche la violazione del principio di eguaglianza sostanziale, sancito dall’art. 3, secondo comma, Cost., in quanto tali diritti vengono negati proprio in capo a soggetti bisognosi di protezione e nei fatti ostacolati nell’esercizio dei propri diritti e delle proprie libertà.

Tali violazioni ridondano sulle funzioni regionali, come ad esempio le funzioni in materia di tutela della salute (art. 1, comma 2, lettera *o*), di istruzione o di formazione professionale (art. 1, comma 1, lettera *p*), di tutela del lavoro (art. 1, comma 6, lettera *c*), e più in generale sui compiti di integrazione sociale dei non cittadini che la Regione Emilia-Romagna, nell’esercizio delle proprie competenze residuali ai sensi dell’art. 117, quarto comma, Cost., ha esercitato con la legge regionale n. 5 del 2004, incentrando tali interventi sulla valorizzazione e sul godimento effettivo dei diritti sociali, in linea con il programma di cui all’art. 3, secondo comma, Cost.

I.4.2. Per un diverso profilo, e qui indipendentemente dalla questione relativa alla legittimità della eliminazione *pro futuro* del permesso per motivi umanitari, talune delle predette modifiche al testo unico sull’immigrazione, essendo immediatamente applicabili, possono avere l’effetto di eliminare, in capo a coloro che sono titolari di un permesso di soggiorno per motivi umanitari ancora in corso di validità, i diritti di *status* di cui godevano in ragione di tale autorizzazione al soggiorno.



Ad avviso della Regione ricorrente, tale aberrante conseguenza va esclusa già in via interpretativa in forza del canone della interpretazione adeguatrice, in quanto la privazione di diritti non si giustifica né sul piano della eguaglianza, trattandosi di persone che godono di un titolo di soggiorno dello stesso genere di quello rilasciato nei casi speciali; né sul piano dell'affidamento, in quanto soggetti che attualmente sono regolarmente residenti e che fino all'entrata in vigore delle norme contestate svolgevano determinate attività o godevano di determinati diritti si troverebbero improvvisamente impediti nello svolgimento di tali attività e privati della titolarità di quei diritti.

Tuttavia, per completezza di difesa deve essere prospettata l'ipotesi che esse debbano essere interpretate nel senso che loro applicazione immediata ha l'effetto di sottrarre a tali persone — che sono membri legittimi della comunità regionale — una serie di facoltà e di diritti a prestazioni erogate dalla Regione o degli enti locali, quali le prestazioni in materia di tutela del lavoro, di istruzione, di formazione e di avviamento professionale e le prestazioni sanitarie, ecc.

In questo caso, ad avviso della Regione tali norme risulterebbero illegittime per violazione dell'art. 3 e dell'art. 2 Cost., in ragione della privazione di uno *status* legittimamente acquisito — con violazione della tutela dell'affidamento — e con incisione di diritti fondamentali della persona, quali il diritto al lavoro e alla formazione professionale di cui all'art. 35 Cost., il diritto all'istruzione, garantito dall'art. 34 Cost. a tutti, il diritto alla salute, protetto dall'art. 32 Cost.

*I.5. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 8 e 9, per violazione degli articoli 2 e 10, terzo comma, dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della tutela dell'affidamento e per disparità di trattamento, nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai principi di certezza del diritto e di tutela dell'affidamento sanciti dal diritto europeo.*

L'art. 1 contiene, ai commi 8 e 9 del decreto-legge, disposizioni dirette a regolare il passaggio tra la precedente disciplina e il nuovo regime.

In particolare, il comma 8 stabilisce che «fermo restando i casi di conversione, ai titolari di permesso di soggiorno per motivi umanitari già riconosciuto ai sensi dell'art. 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, in corso di validità alla data di entrata in vigore del presente decreto, è rilasciato, alla scadenza, un permesso di soggiorno ai sensi dell'art. 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, come modificato dal presente decreto, previa valutazione della competente Commissione territoriale sulla sussistenza dei presupposti di cui all'art. 19, commi 1 e 1.1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286».

Il comma 9 per parte sua prevede che «nei procedimenti in corso, alla data di entrata in vigore del presente decreto, per i quali la Commissione territoriale non ha accolto la domanda di protezione internazionale e ha ritenuto sussistenti gravi motivi di carattere umanitario allo straniero è rilasciato un permesso di soggiorno recante la dicitura «casi speciali» ai sensi del presente comma, della durata di due anni, convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo o subordinato. Alla scadenza del permesso di soggiorno di cui al presente comma, si applicano le disposizioni di cui al comma 8».

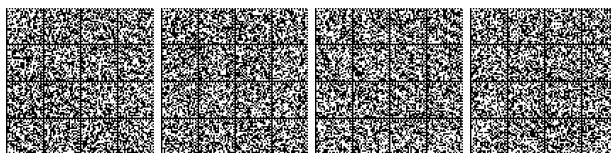
Ad avviso della ricorrente Regione il comma 8 è illegittimo ove non consenta il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari, in costanza delle condizioni che lo hanno reso giuridicamente dovuto. Il comma 9, a sua volta, potrebbe essere illegittimo ove si ritenesse dovuta una interpretazione restrittiva del riferimento, che esso contiene, alla dicitura «casi speciali».

Di seguito sono meglio illustrate tali affermazioni.

I.5.1. Quanto al comma 8, che la Regione ritiene illegittimo ove non consenta il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari, in costanza delle condizioni che lo hanno reso giuridicamente dovuto, va ricordato che nel motivo svolto al punto I.1 del presente ricorso la Regione ha contestato l'abrogazione *pro futuro* delle norme del testo unico e del regolamento di attuazione, nonché quelle contenute in altri atti normativi, che consentivano il rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Ove tale censura fosse accolta, la disposizione del comma 8, che presuppone la scomparsa di quel tipo di permesso, risulterebbe corrispondentemente modificata.

Nel presente motivo la Regione osserva che, anche nella denegata ipotesi che tale abrogazione sia ritenuta legittima, la disposizione del comma 8 ammette bensì, alla scadenza del permesso umanitario, il rilascio di un altro permesso di soggiorno, ma soltanto ove sussistano «i presupposti di cui all'art. 19, commi 1 e 1.1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286», cioè ove lo straniero possa essere oggetto, nel paese di origine, di tortura o di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali, ovvero possa rischiare di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione.



Ne risulterebbe che ove tali presupposti non sussistano, l'interessato non potrebbe avere rinnovato il permesso di soggiorno, e dunque perderebbe la protezione umanitaria, pur sussistendo ancora gli obblighi costituzionali o internazionali che ne avevano, a suo tempo, giustificato il rilascio.

Se si considera che la protezione umanitaria è nel diritto vivente della Cassazione ricostruita come uno *status*, tutelato dal diritto di cui all'art. 10, terzo comma, Cost. ed oggetto di un accertamento (ad opera della amministrazione o, in caso di contestazione, del giudice ordinario), la soppressione di tale *status*, una volta che questo sia stato acquisito ed addirittura accertato, non può correlarsi ad una mera scelta del legislatore, dipendente da una mutata valutazione dei presupposti giuridici in relazione ai quali tale protezione, in futuro, potrà essere concessa.

Per questo motivo la Regione denuncia la legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 8, nella parte in cui non consenta il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi umanitari in presenza di obblighi costituzionali o internazionali di protezione, per contrasto con gli articoli 2 e 10, terzo comma, Cost., con l'art. 3 Cost., in relazione ai principi di affidamento e di certezza del diritto, ed anche con l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i principi di affidamento giuridico e di certezza del diritto prescritti dal diritto europeo, applicabile alla disciplina della protezione internazionale ed umanitaria.

I.5.2. Il comma 9 è censurato, come sopra anticipato, per scrupolo di difesa.

Esso infatti dispone che, ove nel corso di un procedimento non ancora concluso la Commissione territoriale non abbia accolto la domanda di protezione internazionale ma abbia ritenuto sussistenti gravi motivi di carattere umanitario, allo straniero sia «rilasciato un permesso di soggiorno recante la dicitura “casi speciali” ai sensi del presente comma, della durata di due anni, convertibile in permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo o subordinato».

Ad avviso della Regione, tale disposizione va intesa nel senso che, nell'ipotesi considerata, il permesso denominato «casi speciali» vada rilasciato e prescindere dalla circostanza che sia in effetti ed in concreto riscontrabile che ricorrono i presupposti definiti nella specifica descrizione di uno dei casi speciali previsti nel testo unico sull'immigrazione.

In altre parole, la Regione ritiene che il senso proprio della disposizione sia quello di consentire comunque il rilascio del titolo di soggiorno e che la menzione dei «casi speciali» sia solo nominalistica, attenendo alla mera dicitura che compare sul permesso.

Tuttavia, qualora la disposizione fosse interpretata diversamente, come diretta a permettere il rilascio del titolo solo ove il questore verifichi la presenza dei requisiti oggi previsti per i casi speciali, essa sarebbe illegittima, in un certo senso, nella sua stessa definizione, perché vieterebbe il rilascio del permesso di soggiorno in casi nei quali la stessa Commissione ha ritenuto sussistenti gravi motivi di carattere umanitario.

A tale illegittimità per intrinseca contraddittorietà e irragionevolezza e quindi per violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., si sommano le ragioni di incostituzionalità descritte al precedente punto n. I.5.1 con riferimento alla soppressione di uno *status* già sussistente e già accertato.

Anche in relazione alle censure qui svolte si riscontra la ridondanza sulle competenze regionali e degli enti locali, dal momento che le norme incidono su soggetti che sono già presenti sul territorio regionale e che sono inseriti nei programmi di protezione e di assistenza previsti dalla legislazione regionale sulla accoglienza e sulla integrazione degli stranieri, gestiti dalla Regione e dagli enti locali.

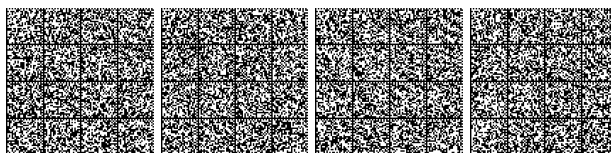
*I.6. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 8 e 9, ove interpretati nel senso di determinare la applicazione retroattiva delle nuove norme recate dal decreto-legge alle domande di protezione umanitaria presentate da soggetti che avevano fatto ingresso nel territorio dello Stato prima del 5 ottobre 2018, per violazione degli articoli 2 e 10, terzo comma, dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della tutela dell'affidamento e per disparità di trattamento, nonché dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai principi di certezza del diritto e di tutela dell'affidamento sanciti dal diritto europeo.*

Infine, la Regione contesta l'art. 1, commi 8 e 9, il cui contenuto è stato descritto sopra, ove intesi (in particolare il comma 9) nel senso di determinare la applicazione retroattiva delle nuove norme recate dal decreto-legge alle domande di protezione umanitaria presentate da soggetti che avevano fatto ingresso nel territorio dello Stato prima del 5 ottobre 2018, data di entrata in vigore del decreto-legge.

Tale censura è proposta in via subordinata e tuzioristica rispetto alla questione prospettata al punto I.1.

Subordinata, in quanto l'accoglimento della questione proposta in principalità nel punto I.1 renderebbe ultronea le presente censura, o meglio travolgerebbe in via consequenziale o renderebbe comunque inapplicabili le due disposizioni, che hanno senso soltanto come norme sul passaggio dalla previsione del permesso umanitario ai permessi speciali.

Tuzioristica, perché la Regione ritiene — in linea con la giurisprudenza di merito, con la posizione assunta dalla Procura generale della Cassazione nelle conclusioni scritte del 15 gennaio 2019 e con la dottrina prevalente intervenuta a commento della novella — in primo luogo che tali norme non riguardino espressamente la questione della disciplina



applicabile alle domande proposte da persone presenti sul territorio nazionale già prima della entrata in vigore e, in secondo luogo, che ragioni sia sistematiche, sia di ordine costituzionale, impediscano comunque di considerare la nuova disciplina come retroattiva, cioè applicabile all'accertamento di una *status* già acquisito al momento di ingresso sul territorio della Repubblica.

Infatti, una volta ricostruita — secondo lo stabile orientamento della Corte di cassazione — la protezione umanitaria come *status*, protetto dal diritto di cui all'art. 10, terzo comma, Cost. ed oggetto di un accertamento, la applicazione della disciplina vigente al momento di acquisizione dello *status* con la maturazione del relativo diritto, cioè al momento dell'ingresso sul territorio nazionale corrisponde da un lato alle regole generali scolpite nell'art. 11 disp. prel. c.c., dall'altro all'esigenza di evitare una esegesi incostituzionali della disposizione.

Per l'ipotesi in cui si dovesse ritenere invece che dalle disposizioni impugnate debba trarsi una volontà legislativa nel senso della applicazione retroattiva, la Regione contesta la legittimità costituzionale di tale norma, per contrasto con gli articoli 2 e 10, terzo comma, Cost., con l'art. 3 Cost., in relazione ai principi di affidamento e di certezza del diritto, nonché con l'art. 117, primo comma, Cost., per violazione degli stessi principi di affidamento e di certezza del diritto sanciti dal diritto europeo, vertendosi in un campo regolato anche dal diritto dell'Unione, in quanto la nuova norma avrebbe una efficacia radicalmente estintiva di un diritto già sorto, diritto per di più dotato di copertura costituzionale negli articoli 2 e 10, terzo comma, Cost.

Si evidenzia, altresì, la violazione del principio di eguaglianza e quindi la violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., per la disparità di trattamento tra coloro che, entrati prima del 5 ottobre 2018, abbiano già visto la propria domanda esaminata e trattata dalla Commissione con il riconoscimento della sussistenza dei motivi umanitari e coloro che tale esame non abbiano ancora avuto, non esistendo ragione per una differente disciplina correlata a fattori casuali, del tutto indipendenti dal soggetto che ne subisce gli effetti sfavorevoli e dipendenti, invece, dalla mera organizzazione amministrativa.

Anche in relazione a questa censura, la Regione evidenzia come la lesione denunciata ridondi sull'esercizio delle proprie competenze e di quelle degli enti locali, trattandosi di persone già presenti sul territorio regionale e quindi integrate nel sistema di assistenza e di protezione sociale apprestato dalla rete regionale, i quali per effetto della interpretazione qui contestata come incostituzionale ne verrebbero esclusi.

## II. ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. 12, DECRETO-LEGGE 113 DEL 2018.

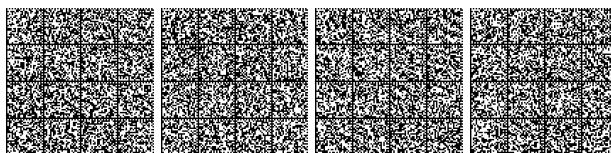
### II.1. Il quadro dell'accoglienza e le modifiche introdotte dall'art. 12 del cd. decreto sicurezza.

L'art. 12 del cd. decreto sicurezza (decreto-legge n. 113 del 2018, come convertito con la legge n. 132 del 2018) contiene un insieme di disposizioni rivolte ad eliminare il sistema SPRAR quale circuito di accoglienza aperto ai richiedenti asilo privi di mezzi di sussistenza (assieme ai loro familiari, nonché ai soggetti particolarmente vulnerabili e ai titolari di protezione umanitaria).

Questo risultato è ottenuto in via generalizzata trasformando, mediante l'art. 12, comma 4, decreto-legge n. 113 del 2018, i riferimenti al «Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati» ovvero «Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati» di cui all'art. 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, abbreviato appunto in SPRAR, in riferimenti al «Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati» (successivamente abbreviato in SIPROIMI dalla circolare ministeriale del 18 dicembre 2018, n. 83774), privato di parte essenziale delle competenze già assegnate agli SPRAR, e in particolare dell'assistenza ai richiedenti asilo in generale.

In altre parole, il sistema strutturato attraverso l'apporto degli enti locali, che in precedenza accoglieva i soggetti in attesa di una decisione sulla loro richiesta di protezione internazionale o di asilo (appunto i richiedenti protezione o asilo) viene convertito, tramite la modifica degli atti normativi che lo prevedevano (ossia il decreto-legge n. 416 del 1989 e la legge n. 142 del 2015, attuativo della cd. «direttiva accoglienza» 2013/33/UE) in un sistema volto invece all'accoglienza dei soli titolari di protezione — quindi di soggetti che hanno già visto riconosciuto il proprio diritto — e dei minori stranieri non accompagnati, i quali, com'è ovvio, godono di un trattamento più favorevole in virtù della loro particolare protezione.

Le altre persone che precedentemente usufruivano dell'accoglienza — fatti salvi i rifugiati, già prima astrattamente ammessi negli SPRAR, ma non i titolari della protezione umanitaria, che è stata semplicemente soppressa — vengono invece ora concentrate nei centri a gestione governativa, ossia i Centri di prima accoglienza - CPA, che in precedenza erano deputati, come prima ancora i Centri di accoglienza per i richiedenti asilo - CARA, alla sola accoglienza necessaria a definire la domanda di protezione e gli esami medici) e, ove questi siano insufficienti, nei Centri di accoglienza straordinari - CAS.



Questa sezione del presente ricorso è rivolta a contestare la legittimità costituzionale della sottrazione agli enti territoriali dell'accoglienza ai richiedenti asilo e delle risorse destinate ad essa, in quanto tale sottrazione priva le Regioni e gli enti locali di una parte delle funzioni che ad essi spettano.

In questa prospettiva, si procede di seguito ad illustrare il regime precedente e le modifiche apportate dal decreto-legge n. 113 del 2018, le quali singolarmente e nel loro insieme — comprese le modifiche dipendenti dall'abolizione del regime dello SPRAR in sé, che vengono altresì impugnate — realizzano la sottrazione la cui legittimità costituzionale si contesta, e che costituiscono dunque oggetto della presente impugnazione.

Alla costruzione del sistema SPRAR per l'accoglienza dei richiedenti protezione si è addivenuti formalizzando un sistema che, per lungo tempo, si è basato sulle organizzazioni del terzo settore, appoggiate il più delle volte proprio dagli enti locali (cfr. A. Annoni, *Autonomie e obblighi di accoglienza dei richiedenti asilo*, in *Diritti e autonomie territoriali*, a cura di A. Morelli e L. Trucco, Torino, 2014, 200).

Senonché i limiti di tale sistema divennero presto evidenti nei momenti di crisi migratoria, e si evidenziò la necessità di costituire una migliore rete di assistenza per i soggetti richiedenti protezione o asilo, verso il quale spingevano alcune decisioni prese in sede europea.

Il Consiglio dell'Unione europea, infatti, ha istituito, con la decisione 2000/596/CE, il Fondo europeo per i rifugiati, attraverso il quale finanziare le azioni degli Stati membri in materia di accoglienza, che ha portato, a livello interno, al Programma nazionale asilo - PNA (v. ancora A. Annoni, *Autonomie*, cit., 201).

Dalla consolidazione di tale sistema è nato lo SPRAR, istituito con la legge n. 189 del 2002 (che ha introdotto, tra gli altri, gli articoli 1-*sexies* e 1-*septies* all'interno del decreto-legge n. 416 del 1989), il cui servizio centrale è affidato all'ANCI, e il cui fulcro, pertanto, è pacificamente l'apparato comunale italiano, che viene finanziato ancora oggi dal fondo statale parte dei cui introiti sono dovuti al contributo dei fondi europei: infatti alla decisione del 2002 aveva fatto seguito nel 2004 l'analoga decisione 2004/904/CE per gli anni 2005-2010, seguita dalla decisione 573/2007/CE per gli anni 2008-2013, cui si è infine sostituito, nel 2014, il Fondo asilo, migrazione e integrazione, istituito dal Regolamento del Parlamento europeo 2014/516/UE per il periodo 2014-2020, tuttora operativo.

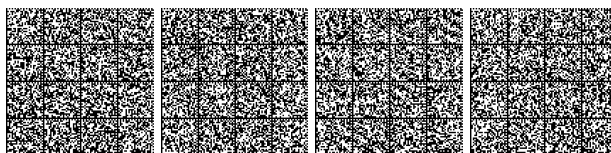
Anche al livello nazionale l'assetto originario è stato confermato attraverso i vari atti normativi che si sono succeduti, sostanzialmente aggiornando il sistema SPRAR versato nel decreto-legge n. 416 del 1989, fino al decreto legislativo n. 142 del 2015, attuativo della direttiva 2013/33/UE e sistematicamente connesso al decreto n. 416.

Nel sistema previgente al decreto-legge n. 113 del 2018 si era riconosciuto che «gli enti locali che prestano servizi finalizzati all'accoglienza dei richiedenti asilo e alla tutela dei rifugiati e degli stranieri destinatari di altre forme di protezione umanitaria possono accogliere nell'ambito dei servizi medesimi il richiedente asilo privo di mezzi di sussistenza» (come disponeva l'art. 1-*sexies* della legge n. 416 del 1989) e si era previsto che «il richiedente che ha formalizzato la domanda e che risulta privo di mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per il sostentamento proprio e dei propri familiari, ha accesso, con i familiari, alle misure di accoglienza del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (SPRAR) predisposte dagli enti locali ai sensi dell'art. 1-*sexies* del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, e finanziate dal Fondo di cui all'art. 1-*septies* del medesimo decreto anche in deroga al limite dell'80 per cento di cui al comma 2 del medesimo art. 1-*sexies*» (art. 14, comma 1, decreto legislativo n. 142 del 2015, che veniva così a completare il sistema).

In tale prospettiva, quindi, gli enti locali predisponavano un sistema di accoglienza generalizzato, entro il quale i richiedenti in generale, ma evidentemente tra essi soprattutto i soggetti bisognosi (indigenti, soggetti vulnerabili e minori), potevano trovare ospitalità.

Tale era la cd. «seconda accoglienza», che costituiva il passaggio successivo rispetto alla cd. «prima accoglienza» — articolata essenzialmente nei CPA — che avveniva subito dopo l'espletamento delle operazioni di cd. «primissima accoglienza», ossia quella espletata nell'immediatezza dell'arrivo (principalmente dopo il soccorso in mare o lo sbarco) con le prime operazioni di riconoscimento e identificazione e allo svolgimento degli esami medici di prima necessità, finalizzate a distinguere i richiedenti protezione o asilo dai cd. «migranti economici», i quali ultimi, anche oggi, non sono ammessi sul territorio nazionale.

Già nella «prima fase», presso i CPA, il richiedente diventava appunto tale presentando la propria istanza di protezione, e con ciò acquistava uno *status* maggiormente definito, che gli consentiva — nel sistema previgente — di accedere alla cd. «seconda accoglienza» presso gli SPRAR, cioè al Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati, che si inquadrava nel più ampio contesto europeo, entro il quale adempiva a quanto prescritto dalla direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, attuata proprio attraverso il decreto legislativo n. 142 del 2015 in materia di protezione dei richiedenti.



Dopo le modifiche apportate dall'art. 12, comma 1, lettera *a*) e dal comma 2, lettera *f*), n. 2, decreto-legge n. 113 del 2018, invece, i due articoli sopra citati — che costituivano il fulcro del sistema SPRAR — nelle parti rilevanti, risultano così formulati:

Art. 1-*sexies*, comma 1, legge n. 416 del 1989: «Gli enti locali che prestano servizi di accoglienza per i titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati, che beneficiano del sostegno finanziario di cui al comma 2, possono accogliere nell'ambito dei medesimi servizi anche i titolari dei permessi di soggiorno di cui agli articoli 19, comma 2, lettera *d-bis*), 18, 18-*bis*, 20-*bis*, 22, comma 12-*quater*, e 42-*bis* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, qualora non accedano a sistemi di protezione specificamente dedicati».

Art. 14, comma 1, decreto legislativo n. 142 del 2015: «Il richiedente che ha formalizzato la domanda e che risulta privo di mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per il sostentamento proprio e dei propri familiari, ha accesso, con i familiari, alle misure di accoglienza del presente decreto».

In conseguenza di ciò, quindi, mentre il sistema ex SPRAR, oggi rinominato SIPROIMI, viene riservato ai titolari di una forma di protezione — comprese quelle ricadenti nella protezione speciale, sostituitasi in parte a quella umanitaria precedentemente esistente — e ai minori stranieri non accompagnati, l'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale o speciale e delle loro famiglie viene interamente fatta rifluire nei centri a gestione statale, ossia nei CPA e, ove questi non siano in grado di rispondere alle esigenze che si pongono nella pratica — e cioè ove siano sovraffollati come capita costantemente nell'esperienza pratica —, nei CAS (Centri di accoglienza straordinaria).

In altre parole, il sistema di cd. «seconda accoglienza» per i richiedenti asilo viene integralmente (e anche letteralmente, a opera dell'art. 12, comma 2, lettera *b* del decreto, che incide sull'art. 8, comma 1, del decreto legislativo n. 142 del 2015) soppresso, e tutto il carico che veniva gestito attraverso di esso risulta riversato sul sistema di «prima accoglienza», deputato ora a svolgere sia funzioni di prima identificazione e assistenza, sia funzioni di accoglienza vera e propria accollandosi anche l'accoglienza ai richiedenti precedentemente svolta presso gli SPRAR.

Posto questo quadro di insieme, relativo all'impostazione di fondo del sistema dell'accoglienza, il cd. decreto sicurezza fa seguire una serie di modifiche — al di là di quelle, che qui pure si impugnano consequenzialmente, che operano al solo fine di armonizzare le disposizioni che facevano richiamo al sistema SPRAR, completando così il sistema della riforma — rivolte all'eliminazione del sistema SPRAR in quanto tale, ossia all'eliminazione dell'accoglienza locale dei richiedenti, riservando detta accoglienza locale esclusivamente ai titolari.

In primo luogo, premesso che nel sistema novellato il finanziamento delle funzioni locali risulta destinato, in forza dell'art. 12, comma 1, lettera *a-bis*), al nuovo sistema SIPROIMI, risulta in ogni caso ridotto il ruolo spettante alla Conferenza unificata.

Mentre infatti in precedenza «il Ministro dell'interno, con proprio decreto» provvedeva a ripartire i fondi «sentita la Conferenza unificata» — e quindi la partecipazione della Conferenza verteva proprio e direttamente sulla loro distribuzione — secondo la formulazione attuale la Conferenza concorre solo al decreto ministeriale con cui «sono definiti i criteri e le modalità per la presentazione da parte degli enti locali delle domande di contributo per la realizzazione e la prosecuzione dei progetti finalizzati all'accoglienza dei soggetti di cui al comma 1», mentre è solo «il Ministro dell'interno, con proprio decreto», che «provvede all'ammissione al finanziamento dei progetti presentati dagli enti locali» (così art. 1-*sexies*, decreto-legge n. 416 del 1989, nuova formulazione).

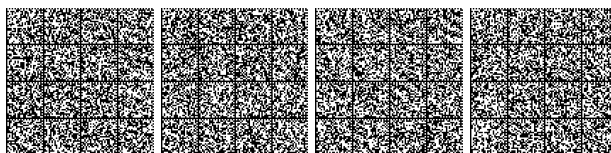
Con ciò, l'apporto della Conferenza unificata viene spostato dalla concreta decisione sullo stanziamento dei fondi al ben più limitato compito di concorrere alla determinazione di criteri e modalità per la presentazione delle domande.

Una ulteriore modifica di grande rilievo, derivante dall'eliminazione dell'accoglienza SPRAR per i richiedenti asilo, viene apportata all'art. 14, decreto legislativo n. 142 del 2015, il quale assicurava ai richiedenti privi di mezzi l'accoglienza all'interno delle strutture dello SPRAR, e che ora (in ragione della modifica apportata dall'art. 12, comma 2, lettera *f*) all'art. 14, decreto legislativo n. 142 del 2015) si riferisce invece «alle misure di accoglienza del presente decreto», e cioè a quelle previste dagli articoli 9 e 11, relativi ai CPA e ai CAS, ossia a quella prima accoglienza che si contrapponeva, nel sistema precedente, alla seconda accoglienza SPRAR.

A ciò si aggiunge la modifica operata dall'art. 12, comma 2, lettera *h*), numeri 1 e 2, all'art. 17, decreto legislativo n. 142 del 2015, rubricato «Accoglienza di persone portatrici di esigenze particolari».

Nel sistema previgente, all'accoglienza di soggetti particolarmente problematici e vulnerabili — quali vittime della tratta di esseri umani, malati o che hanno subito forme di grave violenza — accedevano al sistema di accoglienza predisposto presso gli SPRAR, quale sistema «protetto» e certamente più idoneo alla collocazione di tali soggetti.

Venuto meno il sistema SPRAR, anche le persone con esigenze particolari vengono collocate presso i CPA — sia pure, secondo la norma, appositamente attrezzati —, dove prima sarebbero rimasti solamente in «prima accoglienza», o presso i CAS.



In sintesi, mentre nell'articolazione precedente il decreto-legge n. 416 del 1989 e il decreto legislativo n. 142 del 2015 ammettevano nel sistema SPRAR, a gestione degli enti locali, tutti i richiedenti, e tra questi anche quelli indigenti con le loro famiglie, quelli con esigenze particolari e ovviamente i minori non accompagnati, nonché i rifugiati e i titolari di protezione umanitaria il sistema previsto dal decreto-legge n. 113 del 2018 configura la seguente distribuzione:

il sistema SIPROIMI, ancora gestito dagli enti locali, accoglie i titolari di protezione internazionale o speciale e i minori non accompagnati (anche richiedenti);

il sistema statale, basato su CPA e CAS, accoglie invece i richiedenti protezione indigenti di cui all'art. 14, decreto legislativo n. 142 del 2015, nonché quelli portatori di esigenze particolari di cui all'art. 17 (che godono di non perspicui «servizi speciali di accoglienza», peraltro indeterminati temporalmente, laddove il comma 4, oggi abrogato, prevedeva l'accoglienza nel sistema SPRAR, assicurata anche dal decreto ministeriale previsto dall'art. 14, comma 2, ora abrogato, presso le strutture predisposte secondo l'art. 9, comma 5, decreto legislativo n. 142 del 2015 previgente), raggruppandoli assieme ai soggetti che usufruiscono delle misure di prima accoglienza, delineate dall'art. 9, comma 1, e dall'art. 11, decreto legislativo n. 142 del 2015.

Alla soppressione generale dell'accoglienza locale di lungo termine si affianca l'eliminazione dei servizi connessi, che in precedenza venivano erogati da parte degli enti locali.

In primo luogo, si evidenzia che all'art. 19, comma 3, decreto legislativo n. 142 del 2015, attraverso l'art. 12, comma 2, lettera *h-bis*), decreto-legge n. 113 del 2018, è stata apportata una modifica riguardante la copertura delle spese per l'accoglienza dei minori non accompagnati che, per quanto rivolta in primo luogo a tenere indenni i comuni, potrebbe essere intesa come limitativa della loro libertà di spesa nel campo dell'assistenza.

I minori non accompagnati, infatti, dovrebbero essere accolti, in linea di principio, da «strutture governative di prima accoglienza a loro destinate» (così art. 19, comma 1, decreto legislativo n. 142 del 2015) per il tempo necessario all'identificazione (comunque non oltre 30 giorni), per poi transitare nel nuovo sistema SIPROIMI, dove dovrebbero ricevere accoglienza stabile.

Ove tali strutture non siano disponibili, tuttavia, il comma 3 prevede, oggi come nella versione previgente, che «l'assistenza e l'accoglienza del minore sono temporaneamente assicurate dalla pubblica autorità del comune in cui il minore si trova».

Nella versione novellata, tuttavia, è stata aggiunta una clausola di salvaguardia finanziaria, che recita «e comunque senza alcuna spesa o onere a carico del comune interessato all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati»: clausola, questa, che — nel contesto restrittivo della nuova normativa — potrebbe essere intesa come preclusiva di un'autonoma capacità di spesa comunale per politiche di integrazione di tali minori.

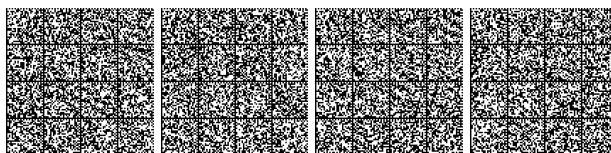
Inoltre, l'art. 12, comma 2, lettera *l*), abrogando l'art. 22, comma 3, del decreto legislativo n. 142 del 2015, il quale disponeva che «i richiedenti, che usufruiscono delle misure di accoglienza erogate ai sensi dell'art. 14, possono frequentare corsi di formazione professionale, eventualmente previsti dal programma dell'ente locale dedicato all'accoglienza del richiedente», appare escludere — o per lo meno la modifica può essere letta nel senso che sia escluso — che gli enti locali o le regioni possano comunque attivare (anche non disponendo più dell'accoglienza) attività di formazione a favore dei richiedenti.

Analogamente, la modifica apportata ad opera dell'art. 12, comma 2, lettera *m*), all'art. 22-*bis*, commi 1 e 3, del decreto legislativo n. 142 del 2015 ha l'effetto potenziale di escludere la possibilità, per gli enti locali, le regioni e le province autonome, di attuare progetti volti all'implementazione dell'impiego, da finanziare con risorse europee.

Sono anche qui rilevanti, ancorché consequenziali rispetto all'abolizione dell'accoglienza per i richiedenti asilo presso il sistema SPRAR e alle situazioni transitorie che ne derivano, le modifiche introdotte dall'art. 12, commi 3, 5 e 6, decreto-legge n. 113 del 2018.

Il comma 3, infatti, intervenendo sull'art. 4, comma 5, decreto legislativo n. 25 del 2008 (attuativo della c.d. direttiva procedure), elimina il legame tra la competenza della Commissione territoriale deputata alla valutazione della domanda di protezione internazionale e la residenza del richiedente presso le strutture dello SPRAR, per l'evidente motivo che tale sistema non esiste più se non per chi è già titolare della protezione, che ovviamente non deve più adire la Commissione.

Il comma 5, per parte sua, provvede a regolare il tempo di permanenza residuo dei richiedenti asilo nel sistema di protezione, dal momento che essi devono essere ospitati, nel nuovo impianto normativo, non più presso gli SPRAR, dai quali pertanto escono, ma presso le strutture governative: secondo il tenore della disposizione, «i richiedenti asilo presenti nel Sistema di protezione di cui all'art. 1-*sexies* del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, alla data di entrata in vigore del presente decreto, rimangono in accoglienza fino alla scadenza del progetto in corso, già finanziato», di fatto espellendoli dal tipo di accoglienza di





cui hanno precedentemente goduto. Il comma 6, che si ricollega invece all'abolizione della protezione umanitaria già trattata in ordine all'art. 1 del decreto oggetto della presente impugnazione, sancisce che «i titolari di protezione umanitaria presenti nel Sistema di protezione di cui all'art. 1-*sexies* del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, alla data di entrata in vigore del presente decreto, rimangono in accoglienza fino alla scadenza del periodo temporale previsto dalle disposizioni di attuazione sul funzionamento del medesimo Sistema di protezione e comunque non oltre la scadenza del progetto di accoglienza», praticamente espellendo i soggetti muniti di protezione umanitaria dai centri dello (ex) SPRAR mediante la delimitazione del tempo di loro ulteriore permanenza presso i centri malgrado l'eventuale perdurare del permesso per motivi umanitari.

Alle disposizioni sin qui elencate si affiancano — e sono oggetto anch'esse della presente impugnazione — tutte quelle modifiche che sono consequenziali rispetto all'eliminazione del sistema SPRAR così come vigente sino all'entrata in vigore della normativa qui impugnata, ossia:

1. Le modifiche ulteriori rispetto a quelle già illustrate apportate dall'art. 12, comma 1, decreto-legge n. 113 del 2018 all'art. 1-*sexies* del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, e segnatamente:

la disposizione della lettera *a-ter*), con la quale viene abrogato il comma 3 dell'art. 1-*sexies*, che stabiliva il contenuto del decreto ministeriale di cui al comma 2 previgente, sulla destinazione dei finanziamenti per il sistema dell'accoglienza dei richiedenti asilo e dei minori non accompagnati;

le disposizioni delle lettere *b*) e *c*), con le quali, rispettivamente: al comma 4 del predetto art. 1-*sexies* (relativo all'attivazione da parte del Ministero dell'interno di «un servizio centrale di informazione, promozione, consulenza, monitoraggio e supporto tecnico agli enti locali che prestano i servizi di accoglienza di cui al comma 1»), servizio gestito attualmente dall'ANCI, ormai dedicato ai servizi per i titolari e non più per i richiedenti) le parole da «del richiedente asilo» fino a «di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286,» sono sostituite da «dei soggetti di cui al comma 1» (escludendo così dai servizi supportati a favore degli enti locali da parte del sistema centrale l'accoglienza ai richiedenti asilo e la tutela dei titolari di protezione umanitaria); al comma 5 del predetto articolo, alla lettera *a*), le parole «dei richiedenti asilo, dei rifugiati e degli stranieri con permesso umanitario» sono sostituite da «dei soggetti di cui al comma 1» (cancellando così il riferimento al monitoraggio della presenza nel territorio di richiedenti asilo, rifugiati e titolari di protezione umanitaria, sostituendolo con il monitoraggio della presenza dei soli titolari di protezione);

la disposizione della lettera *d*), con la quale la rubrica del predetto articolo è sostituita dalla seguente: «Art. 1-*sexies*. Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati», eliminando il riferimento all'accoglienza di richiedenti, ai rifugiati e ai titolari di protezione umanitaria.

2. Le modifiche apportate dall'art. 12, comma 2, modificative del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, e precisamente:

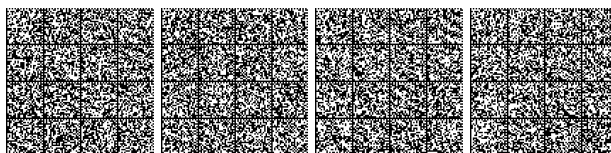
la lettera *a*), numeri 1 e 2 nella parte in cui eliminano i riferimenti all'accoglienza SPRAR di cui all'art. 14, decreto legislativo n. 142 del 2015 previgente dall'art. 5, commi 2 e 5, del medesimo decreto n. 142 del 2015, sopprimendo altresì la domiciliazione del richiedente presso i centri di cui all'art. 14 ai fini del procedimento di esame della domanda di protezione, ed eliminando i poteri prefettizi connessi alle strutture dello SPRAR;

la lettera *c*), con la quale si abroga l'art. 9, comma 5, del decreto legislativo n. 142 del 2015, che disponeva il trasferimento a richiesta dei richiedenti che avessero i requisiti di assenza di mezzi di sussistenza presso le strutture di cui all'art. 14 previgente (SPRAR), con una scelta legata anche alla presenza di particolari esigenze ex art. 17;

la lettera *d*), numeri 1 e 2, con i quali, in conseguenza dell'eliminazione del sistema SPRAR precedentemente in vigore, i riferimenti alle strutture di cui all'art. 14 vengono eliminati dall'art. 11, commi 1 e 3, decreto legislativo n. 142 del 2015, dedicati alle regole di permanenza presso i Centri di accoglienza straordinari;

la lettera *f*), numeri 1 e 5, con i quali: si elimina dall'art. 14, comma 1, decreto legislativo n. 142 del 2015 il riferimento al sistema SPRAR come precedentemente vigente, destinando i richiedenti che formalizzano la propria domanda di protezione, e che risultino privi di mezzi, all'accoglienza di cui agli articoli 9 e 11 del decreto e si modifica la rubrica dell'articolo per espungerne il riferimento al previgente sistema SPRAR;

la lettera *g*), numeri 1 e 2, nella parte in cui abrogano i commi 1 e 2 dell'art. 15, decreto legislativo n. 142 del 2015, che prevedevano la procedura di accesso all'accoglienza SPRAR per il richiedente e per i propri familiari in stato di indigenza e modificano la rubrica dell'art. 15 per espungerne il riferimento al sistema SPRAR;



la lettera *h*), numeri 1 e 2, i quali rispettivamente: abrogano l'art. 17, comma 4, decreto legislativo n. 142 del 2015, eliminando il riferimento alle strutture di cui all'art. 14 del medesimo decreto e sopprimendo pertanto il riferimento all'attivazione presso tali strutture dei «servizi speciali di accoglienza per i richiedenti portatori di esigenze particolari, individuati con il decreto del Ministro dell'interno di cui all'art. 14, comma 2, che tengono conto delle misure assistenziali da garantire alla persona in relazione alle sue specifiche esigenze»; sostituiscono, al comma 6, le parole «ai sensi dei commi 3 e 4» con «ai sensi del comma 3» per espungerne il riferimento al sistema SPRAR;

3. Le modifiche apportate dall'art. 12, comma 4, al decreto legislativo n. 142 del 2015, secondo cui «Le definizioni di “Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati” ovvero di “Sistema di protezione per richiedenti asilo, rifugiati e minori stranieri non accompagnati” di cui all'art. 1-*sexies* del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, ovunque presenti, in disposizioni di legge o di regolamento, si intendono sostituite dalla seguente: “Sistema di protezione per titolari di protezione internazionale e per minori stranieri non accompagnati” di cui all'art. 1-*sexies* del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, e successive modificazioni», eliminando il sistema SPRAR dall'ordinamento per come precedentemente configurato, escludendone segnatamente i richiedenti asilo.

## *II.2. Le competenze regionali e le funzioni locali in materia di immigrazione.*

Si sono già esposte nella premessa generale le ragioni in forza delle quali la ricorrente Regione Emilia-Romagna ritiene di essere legittimata a prospettare tale illegittimità a codesta ecc.ma Corte costituzionale, in ragione della sua ridondanza sulle funzioni proprie e degli enti locali le cui ragioni essa è ugualmente legittimata a rappresentare.

Sia tuttavia consentito aggiungere qualche più specifica considerazione, in relazione alle funzioni assistenziali connesse alla materia dell'immigrazione, in quanto esse sono centrali per la valutazione della legittimità costituzionale delle restrizioni introdotte dall'art. 12.

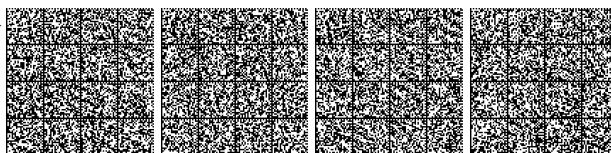
È noto infatti che, mentre la materia dell'immigrazione e dell'asilo è di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lettere *a* e *b*), le attività di assistenza sono invece riconducibili a una competenza di carattere regionale, la quale emerge da molteplici riferimenti normativi (e la partecipazione emerge in modo specifico dall'art. 118, terzo comma, Cost., che prevede un coordinamento con le regioni proprio nella materia di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *b*). In primo luogo, infatti, il decreto legislativo n. 286 del 1998 (T.U. immigrazione) riconosce in molteplici punti le competenze regionali e degli enti locali, ponendo principi fondamentali (art. 1, comma 4), prevedendo forme di coordinamento con le regioni (art. 2-*bis*) anche a fini programmatici (art. 3), nonché specifiche competenze in materia di istruzione ed educazione interculturale (art. 38), centri di accoglienza (art. 40), integrazione sociale (art. 42).

Come è stato riconosciuto da codesta Corte, il testo unico opera, in sintesi, «prevedendo che una serie di attività pertinenti la disciplina del fenomeno migratorio e degli effetti sociali di quest'ultimo vengano esercitate dallo Stato in stretto coordinamento con le Regioni, ed affida alcune competenze direttamente a queste ultime». Ciò perché tale articolato tiene «ragionevolmente conto del fatto che l'intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione, materie che intersecano ex Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali, in forma esclusiva o concorrente» (sentenza n. 300 del 2005, punto 5 in diritto).

Del resto, la competenza regionale in materia di immigrazione — e la correlativa competenza degli enti locali che nella regione ricadono — è stata poi nuovamente riconosciuta con la sentenza n. 156 del 2006.

Una volta delineato il quadro emergente dal testo unico, codesta Corte ha riconosciuto la legittimità costituzionale della disciplina contestata, emanata in quell'occasione dalla Regione Friuli-Venezia Giulia: regione a statuto speciale le cui competenze sono tuttavia, per il profilo che qui interessa, corrispondenti a quelle delle regioni a statuto ordinario, qual è la Regione ricorrente.

Particolarmente rilevante è la questione che si poneva rispetto all'art. 16, comma 3, legge della Regione Friuli-Venezia Giulia del 4 marzo 2005, n. 5, il quale prevedeva la prosecuzione dell'assistenza ai minori non accompagnati anche successivamente al raggiungimento della maggiore età. In quell'occasione codesta Corte ha stabilito che «l'art. 16 della legge impugnata, quale risulta dalla sua stessa rubrica recante “Interventi per minori stranieri non accompagnati”, si pone l'obiettivo di prevedere delle forme di sostegno finalizzate all'inserimento dei minori non accompagnati e, proprio al fine del completo raggiungimento di tali scopi, al comma 3, dispone che tali interventi possono proseguire anche dopo che i beneficiari abbiano raggiunto la maggiore età», precisando che «la norma impugnata, quindi, va interpretata nel senso che essa si limita a prevedere l'esercizio di attività di assistenza rientranti nelle competenze regionali, senza incidere in alcun modo sulla competenza esclusiva dello Stato in materia di immigrazione» (sentenza n. 156 del 2006, punto 4 in diritto). Ribadendo questo indirizzo, nella sentenza n. 134 del 2010 si è affermato nuovamente che «deve essere riconosciuta la possibilità di interventi legislativi delle regioni con riguardo al fenomeno dell'immigrazione, per come previsto dall'art. 1, comma 4, del decreto legislativo n. 286 del 1998 — secondo cui “Nelle materie



di competenza legislativa delle regioni, le disposizioni del presente testo unico costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione" — tuttavia, tale potestà legislativa non può riguardare aspetti che attengono alle politiche di programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale, ma altri ambiti, come il diritto allo studio o all'assistenza sociale, attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle regioni (sentenze n. 50 del 2008 e n. 156 del 2006)» (sent. n. 134 del 2010, punto 2 in diritto, il cui tenore è ribadito in toto dalla sentenza n. 61 del 2011, punto 2.1 in diritto).

Anche nella disciplina successiva al testo unico, peraltro, affiorano richiami alla leale collaborazione e in generale al coinvolgimento regionale e locale (articoli 8 e 16 decreto legislativo n. 142 del 2015).

In sostanza, quindi, codesta Corte ha riconosciuto che esiste una distinzione tra quanto attiene ad asilo e immigrazione, ambito nel quale si esplicano le competenze statali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *a)* e *b)*, Cost., e tutto ciò che riguarda invece l'assistenza *lato sensu* intesa, ossia quanto accade dopo che lo straniero è stato inquadrato dai competenti organi statali come soggetto che a qualunque titolo permane nel territorio nazionale, e in relazione al quale gli enti territoriali competenti possono e debbono esercitare i propri compiti. È su questa situazione che si esercita la competenza regionale in materia di accoglienza — ben consacrata, tra gli altri, all'art. 40, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1998, secondo il quale «le regioni, in collaborazione con le province e con i comuni e con le associazioni e le organizzazioni di volontariato predispongono centri di accoglienza destinati ad ospitare, anche in strutture ospitanti cittadini italiani o cittadini di altri Paesi dell'Unione europea, stranieri regolarmente soggiornanti per motivi diversi dal turismo, che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza»; e tale competenza si ritiene qui lesa dalle disposizioni del decreto-legge n. 113 del 2018 che incidono sul sistema SPRAR, e quindi in particolare da quelle recate dall'art. 12.

Come sopra esposto, infatti, tale articolo rimodula completamente il sistema dell'accoglienza, precludendo — in relazione a soggetti che, in attesa di ulteriori decisioni, legittimamente permangono nel territorio nazionale — l'esercizio delle funzioni assegnate alle regioni, in violazione dell'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. Lo stravolgimento della disciplina SPRAR, inoltre, viola le specifiche funzioni attribuite ai comuni (come si è visto pienamente tutelabili da parte delle regioni), che sono sempre stati i soggetti deputati all'accoglienza diffusa sul territorio, e storicamente hanno sempre svolto tale funzione: l'incisione della funzione di accoglienza dei richiedenti asilo costituisce, pertanto, una violazione degli articoli 5, 114 e 118 Cost.

A tale ampia modifica, peraltro, si accompagna l'esclusione degli enti locali dai finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, costituito parzialmente da fondi europei (art. 1-septies, decreto-legge n. 416 del 1989) volti a finanziare i progetti inerenti all'accoglienza, in violazione dell'art. 117, primo comma, 118 e 120 Cost. e della leale collaborazione.

In sintesi, quindi, la modifica della disciplina dell'accoglienza ridonda rispetto alle competenze regionali, ostacolando o rendendo più complesso e più dispendioso l'operato della Regione Emilia-Romagna nell'esercizio delle proprie competenze.

### *II.3. Ragioni e profili di illegittimità costituzionale.*

*II.3.1. Illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettere a), a-ter), b), c) e d), modificativo del decreto-legge n. 416 del 1989; dell'art. 12 comma 2, lettera a), numeri 1 e 2, b), c), d), numeri 1 e 2, f), numeri 1 e 5, g), numeri 1 e 2, h), numeri 1 e 2, modificativo del decreto legislativo n. 142 del 2015; dell'art. 12, comma 3, lettera a), modificativo del decreto legislativo n. 25 del 2008; dell'art. 12, comma 4.*

Come illustrato al punto II.1, l'art. 12, commi 1, 2, 3 e 4, decreto-legge n. 113 del 2018 interviene sul decreto-legge n. 416 del 1989, sul decreto legislativo n. 142 del 2015 e sul decreto legislativo n. 25 del 2008, eliminando il sistema SPRAR e trasformandolo in SIPROIMI, dedicato non più ai richiedenti protezione bensì ai titolari di tale protezione.

In linea con questa scelta, e come sopra analiticamente illustrato, ogni riferimento al sistema SPRAR è ovunque sostituito con quello al SIPROIMI dall'art. 12, comma 4, e tutte le forme di accoglienza che erano destinate ai centri SPRAR secondo il decreto legislativo n. 142 del 2015 (segnatamente, quella dei richiedenti privi di mezzi sufficienti di cui all'art. 14 e quella dei soggetti vulnerabili di cui all'art. 17), e i finanziamenti vengono dirottati sul nuovo sistema, a esclusione evidentemente di ogni forma di accoglienza territoriale dei richiedenti, eliminando inoltre tutte le forme di monitoraggio e di coordinamento prima esistenti.

Con tutte le norme impugnate, inoltre, vengono eliminati i riferimenti all'accoglienza dei richiedenti nel sistema SPRAR e, per quanto riguarda i soggetti indigenti nonché quelli particolarmente vulnerabili, vengono sostituiti con riferimenti all'accoglienza nei centri governativi CPA o nei CAS, anche per quanto riguarda l'incardinamento della competenza della Commissione territoriale che decide sulla domanda di protezione.



Le modifiche apportate dal cd. decreto sicurezza risultano — sia per quanto riguarda le disposizioni modificative e soppressive del sistema SPRAR, sia per quanto riguarda quelle che modificano consequenzialmente le disposizioni di richiamo, tutte indicate nella rubrica della presente sezione e tutte impugnate —, ad avviso della ricorrente Regione, costituzionalmente illegittime per le seguenti ragioni.

Conviene precisare, innanzi tutto, che sino a quando la loro domanda non sia stata accolta o respinta, i richiedenti asilo non solo legittimamente permangono nel territorio nazionale, ma non sono soggetti a misure limitative della libertà personale. Trattandosi di persone normalmente in condizioni di indigenza essi sono accolti in strutture a ciò riservate, e naturalmente sono tenuti a rispettare le regole di accoglienza di tali strutture, il che comporta fisiologicamente talune limitazioni, ma nulla che escluda il godimento di quelle libertà e di quelle opportunità che la Costituzione riserva ad ogni persona, nel momento in cui essa entri nel raggio di azione dell'ordinamento italiano. Capovolgendo il punto di vista, i richiedenti asilo fanno parte come ogni altra persona legittimamente presente nel territorio della comunità in relazione alla quale la Regione e gli enti locali della regione sono chiamati ad esercitare i propri compiti e le proprie funzioni costituzionali.

In questa prospettiva, l'accentramento in sedi ed istituzioni statali delle funzioni di accoglienza dei richiedenti asilo inevitabilmente compromette la facoltà delle regioni di disciplinare le forme dell'assistenza ai richiedenti asilo, ivi compresa l'istituzione di strutture idonee e l'individuazione delle funzioni degli enti locali nella materia, ulteriori a quelle eventualmente individuate dallo Stato come funzioni fondamentali.

Si noti che la competenza della Regione nella materia, a completamento ed integrazione della disciplina statale, è stata esercitata con la legge regionale n. 5 del 2004, come si è sopra compiutamente esposto.

Inoltre, le disposizioni statali qui impugnate sottraggono agli enti locali della Regione Emilia-Romagna e in generale una funzione loro propria inerente a una competenza pacificamente regionale, quella in materia di assistenza ad una particolare categoria di persone, bisognose di accoglienza.

Gli enti locali, come si è evidenziato, hanno sempre avuto una funzione primaria nell'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale: funzione che è stata finalmente istituzionalizzata con la legge n. 189 del 2002.

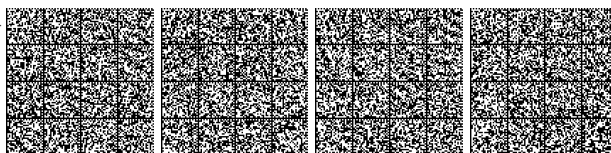
In particolare, oltre alla ripartizione di competenze tra i differenti livelli di governo sancita dal testo unico sull'immigrazione che la giurisprudenza di codesta Corte ha più volte posto in evidenza, anche altre disposizioni prevedono forme intense di coordinamento, quali il Tavolo di coordinamento nazionale e i Tavoli regionali (*cf.* art. 8, decreto legislativo n. 142 del 2015 e art. 29, comma 3, decreto legislativo n. 281 del 2007, che prevede che il Tavolo sia «composto da rappresentanti del Ministero dell'interno, dell'Ufficio del Ministro per l'integrazione, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, delle regioni, dell'Unione delle province d'Italia (UPI) e dell'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), ed è integrato, in sede di programmazione delle misure di cui alla presente disposizione, con un rappresentante del Ministro delegato alle pari opportunità, un rappresentante dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR), un rappresentante, della Commissione nazionale per il diritto di asilo e, a seconda delle materie trattate, con rappresentanti delle altre amministrazioni o altri soggetti interessati»). L'integrazione, peraltro, è incoraggiata anche a livello di normativa europea, là dove si sottolinea, nella direttiva 2013/33/UE, che «è opportuno incoraggiare un appropriato coordinamento tra le autorità competenti per quanto riguarda l'accoglienza dei richiedenti, e pertanto promuovere relazioni armoniose tra le comunità locali e i centri di accoglienza».

Del resto, tutte le funzioni amministrative relative alla presenza delle persone sul proprio territorio spettano pacificamente ai comuni, in particolare per quel che concerne i servizi alla persona. È evidente pertanto che la funzione della «seconda accoglienza» era correttamente allocata a livello comunale secondo l'art. 118, primo comma, Cost., fermo restando che i comuni, in ogni caso, secondo l'art. 14, comma 27, lettera g), decreto-legge n. 78 del 2010, hanno tra le loro funzioni fondamentali la «progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali».

La funzione essenziale dei comuni nel sistema SPRAR è infine attestata dall'art. 1-*sexies*, comma 4, decreto-legge n. 416 del 1989, che — anche nella versione innovata dal cd. decreto sicurezza — prevede l'affidamento all'ANCI del servizio centrale prima SPRAR e oggi SIPROIMI.

La violazione della sussidiarietà e la privazione di funzioni fondamentali dei comuni risultano dunque evidenti, come evidente è la violazione delle competenze regionali in materia di accoglienza.

Né varrebbe obiettare che, come risulta da quanto esposto, fino ad ora le funzioni comunali in materia di accoglienza dei richiedenti asilo erano in gran parte disciplinate dalla legge dello Stato, che sarebbe dunque perfettamente legittimata a togliere funzioni che da essa dipendono. Un conto, infatti, è ammettere la competenza statale a dettare una disciplina di funzioni storicamente comunali, come quelle di assistenza, in forza della connessione con una materia di competenza statale, quale l'immigrazione; e un conto del tutto diverso è che lo Stato possa concentrare a sé stesso tali funzioni, privandone sia la Regione che gli enti locali, che ne sono costituzionalmente titolari.



Si noti peraltro che, per quanto riguarda specificamente la Regione Emilia-Romagna, la competenza costituzionalmente garantita è stata esercitata con la già ricordata legge regionale n. 5 del 2004, che attribuisce appunto ai comuni emiliani rilevanti funzioni (art. 5), e in particolare una competenza generale secondo cui, «in attuazione dei principi di cui al comma primo dell'art. 118 della Costituzione Sito esterno, compete ai comuni l'esercizio di ogni ulteriore funzione concernente l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati» (art. 5, comma 2).

La soppressione del sistema SPRAR in relazione ai richiedenti asilo, che ridonda sulle competenze regionali nei termini indicati, inoltre, risulta del tutto irragionevole, in violazione dell'art. 3 Cost., nonché del principio di sussidiarietà, mettendo inoltre a repentaglio basilari diritti riconosciuti a tutti dall'art. 2 Cost.

Sotto il primo profilo, l'eliminazione della distinzione tra misure di prima e di seconda accoglienza ha introdotto una contraddizione radicale all'interno del decreto legislativo n. 142 del 2015, che rende irrazionale l'intera organizzazione del sistema dell'accoglienza.

Come si è accennato, infatti, i richiedenti asilo o protezione internazionale privi di adeguati mezzi di sussistenza sono accolti, nella versione novellata del citato decreto, presso i CPA, secondo l'art. 14 nella nuova formulazione: «il richiedente che ha formalizzato la domanda e che risulta privo di mezzi sufficienti a garantire una qualità di vita adeguata per il sostentamento proprio e dei propri familiari, ha accesso, con i familiari, alle misure di accoglienza del presente decreto», ossia quella presso i CPA e, ove questi non siano in grado di assicurare posti liberi, presso i CAS.

Di conseguenza, in corrispondenza con l'abrogazione della distinzione tra prima e seconda accoglienza, i CPA divengono strutture di accoglienza di lungo termine per i richiedenti asilo privi di mezzi.

Ora, nel decreto legislativo n. 142 del 2015, tuttavia, permangono le disposizioni che connotavano il sistema dei CPA come prima accoglienza (a partire dall'art. 9, comma 1, che li identifica idonei «per le esigenze di prima accoglienza») di carattere provvisorio, disponendo, ad esempio, all'art. 9, comma 4, che «il richiedente è accolto per il tempo necessario, all'espletamento delle operazioni di identificazione, ove non completate precedentemente, alla verbalizzazione della domanda ed all'avvio della procedura di esame della medesima domanda, nonché all'accertamento delle condizioni di salute diretto anche a verificare, fin dal momento dell'ingresso nelle strutture di accoglienza, la sussistenza di situazioni di vulnerabilità ai fini di cui all'art. 17, comma 3».

Risulta dunque dalla stessa testuale formulazione della normativa di riferimento che le strutture denominate CPA erano e sono del tutto impreparate a offrire un'accoglienza di lungo termine, essendo state viceversa ed essendo tuttora previste come strutture che si limitano alla prima (e breve) accoglienza.

Per tali motivi, l'innovazione normativa risulta del tutto irragionevole nell'affidare a centri deputati esclusivamente alla prima accoglienza, e come tali attrezzati, anche l'assistenza ai richiedenti indigenti e alle loro famiglie per la durata dell'esame della domanda.

Inoltre, la soppressione del sistema SPRAR è ulteriormente irragionevole in quanto sopprime un sistema di accoglienza notoriamente ben funzionante in favore di un'irrazionale concentrazione di tutti i richiedenti protezione presso strutture governative (CPA o CAS), con palese violazione del principio di sussidiarietà e con la prospettiva di sicure violazioni dei diritti umani dei soggetti ospitati, anche essendo notorio che, nei centri statali, «le condizioni di accoglienza non soltanto risultano peggiori rispetto a quelle assicurate nelle strutture SPRAR, ma sotto diversi profili si pongono addirittura al di sotto degli standard imposti dalle norme europee» (così A. Annoni, *Autonomie*, cit., 203), ragion per cui l'Italia ha subito anche una procedura di infrazione in sede europea ex art. 258 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (n. 2012/2189).

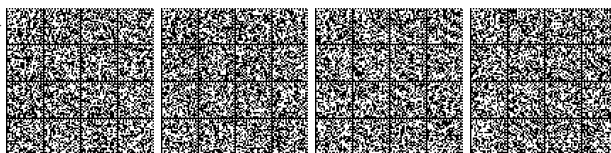
Per la stessa ragione è violato il principio di sussidiarietà, dal momento che l'assodato buon funzionamento degli SPRAR toglie ogni giustificazione alla concentrazione dell'assistenza ai richiedenti asilo presso rarefatte strutture statali.

Per le stesse ragioni è violato altresì il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

*II.3.2. Illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera a-bis), modificativo del decreto-legge n. 416 del 1989, e dell'art. 12, comma 2, lettera f), n. 2, modificativo del decreto legislativo n. 142 del 2015.*

Con l'art. 12, comma 2, lettera a-bis), e comma 2, lettera f), n. 2, decreto-legge n. 113 del 2018, viene riformulata la disciplina dei finanziamenti ai progetti di accoglienza nel sistema SPRAR, ora SIPROIMI.

Quanto all'ultima disposizione (lettera f), n. 2), essa provvede semplicemente ad abrogare il comma 2 dell'art. 14, decreto legislativo n. 142 del 2015, in conseguenza con la sparizione dal sistema dei progetti volti all'accoglienza dei richiedenti privi di mezzi sufficienti di sostentamento presso le strutture degli enti locali, così escludendo l'accoglienza dei richiedenti asilo dal finanziamento pubblico del sistema locale.



Questa disposizione appare illegittima, in primo luogo, per una sorta di invalidità derivata: se, come la ricorrente Regione ritiene, è illegittima la sottrazione della funzione al sistema SPRAR, risulta di conseguenza illegittima la soppressione del finanziamento necessario ad esercitare la funzione.

Essa, inoltre, è illegittima anche in assoluto: se pure fosse legittimo concentrare l'offerta di strutture di accoglienza nel sistema dei CPA e CAS, ciò non significherebbe affatto che la Regione e gli enti locali possano essere privati di qualunque finanziamento inerente a funzioni di assistenza, delle quali esse rimarrebbero comunque responsabili per tutto quanto non sia intrinsecamente collegato alla presenza fisica nelle strutture (si pensi, ad esempio, alle strutture di formazione, di insegnamento della lingua italiana e in generale alle diverse funzioni di integrazione sociale) e comunque anche competenti per quel che riguarda la creazione di strutture diverse dagli ex SPRAR, oggi SIPROIMI, e aperte ai richiedenti, che sono pur sempre soggetti legittimamente soggiornanti.

In altre parole, si contesta il fatto che, eliminando il sistema SPRAR, si preclude l'accesso degli enti locali al Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo, composto da: «a) le risorse iscritte nell'unità previsionale di base 4.1.2.5 "Immigrati, profughi e rifugiati" - capitolo 2359 - dello stato di previsione del Ministero dell'interno per l'anno 2002, già destinate agli interventi di cui all'art. 1-sexies e corrispondenti a 5,16 milioni di euro; b) le assegnazioni annuali del Fondo europeo per i rifugiati, ivi comprese quelle già attribuite all'Italia per gli anni 2000, 2001 e 2002 ed in via di accreditamento al Fondo di rotazione del Ministero dell'economia e delle finanze; c) i contributi e le donazioni eventualmente disposti da privati, enti o organizzazioni, anche internazionali, e da altri organismi dell'Unione europea» (così l'art. 1-septies, comma 1, decreto-legge n. 416 del 1989).

Di conseguenza, eliminando il canale di finanziamento per lo SPRAR relativamente all'accoglienza dei richiedenti, gli enti locali appaiono privati di qualunque via per accedere ai finanziamenti per tale tipologia di servizio, che pure sono competenti assieme alla Regione, a svolgere. La disposizione è dunque illegittima, per violazione degli articoli 117 e 119 Cost., nella parte in cui priva il sistema regionale e locale di qualunque finanziamento in relazione all'assistenza ai richiedenti asilo e, di conseguenza, con l'art. 117, primo comma, Cost., e con l'art. 11 Cost., dal momento che non permette l'accesso degli enti locali nemmeno ai fondi europei, «diluiti» in quelli nazionali, previsti dal regolamento 2014/516/UE anche per i richiedenti protezione (art. 5, comma 1, lettera b del regolamento).

Inoltre, la lettera *a-bis*), nella sua nuova formulazione del ruolo della Conferenza unificata all'interno del finanziamento del SIPROIMI, è altresì lesiva delle prerogative regionali in materia di accoglienza.

Innanzitutto, è anch'essa collegata al venir meno del ruolo del sistema locale di accoglienza, ed è dunque illegittima per le stesse ragioni.

In subordine, essa sarebbe illegittima anche nel diverso quadro ora disposto, nella parte in cui limita il ruolo della Conferenza unificata.

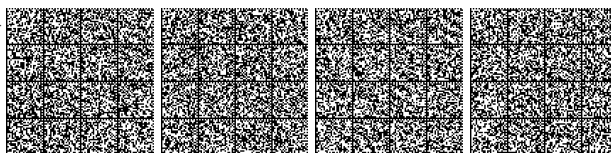
Nella versione previgente dell'art 1-sexies, decreto-legge n. 416 del 1989, infatti, la Conferenza si pronunciava — senza limiti di tempo — direttamente sulle modalità di spesa disposte dall'apposito decreto ministeriale, mentre nella versione novellata può incidere soltanto sulle modalità e sui criteri della presentazione delle domande di finanziamento, rimanendo invece integralmente al Ministero la scelta sulla concreta allocazione dei fondi.

Tale sottrazione è del tutto irragionevole e ingiustificata, in quanto la funzione di assistenza rimane, per assegnazione costituzionale, una funzione regionale e locale, anche se i richiedenti che ne sono destinatari sono ospitati in strutture statali. La riduzione del ruolo della Conferenza viola in primo luogo il principio di leale collaborazione, riconducibile all'art. 120, secondo comma, Cost., in secondo luogo il principio di ragionevolezza e il principio di buon andamento, in quanto priva l'amministrazione del fondo di una sede di coordinamento tra l'autorità responsabile dei Centri e le autorità regionali e locali responsabili delle funzioni di benessere.

### *II.3.3. Illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, lettera h-bis, modificativo del decreto legislativo n. 142 del 2015.*

Come già accennato nella descrizione delle modifiche apportate dal cd. decreto sicurezza all'art. 19, comma 3, decreto legislativo n. 142 del 2015, i minori non accompagnati, di regola, dovrebbero essere accolti, nel sistema attuale, da «strutture governative di prima accoglienza a loro destinate» (così art. 19, comma 1, decreto legislativo n. 142 del 2015) per il tempo necessario all'identificazione (comunque non oltre 30 giorni), per poi transitare nel nuovo sistema SIPROIMI, presso il quale dovrebbero ricevere accoglienza stabile.

Ove tali strutture non siano disponibili, tuttavia, il comma 3 prevede, oggi come nella versione previgente, che «l'assistenza e l'accoglienza del minore sono temporaneamente assicurate dalla pubblica autorità del comune in cui il minore si trova».



Nella versione novellata, tuttavia, è stata aggiunta una clausola di salvaguardia finanziaria, che recita «e comunque senza alcuna spesa o onere a carico del comune interessato all'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati».

Tale aggiunta è impugnata, con il presente motivo, non nella parte in cui prevede che gli enti locali non siano gravati da tali spese, ma per la sola ipotesi che essa dovesse essere intesa come limitazione della possibilità dei comuni emiliani, nell'esercizio di funzioni proprie, di finanziare liberamente le proprie attività. Ove dovesse essere intesa come includente un profilo restrittivo, la disposizione risulterebbe gravemente lesiva dell'autonomia finanziaria degli enti locali, in spregio agli articoli 118 e 119 Cost., oltreché essere di ostacolo al buon andamento dell'amministrazione prescritto dall'art. 97 Cost.

#### *II.3.4. Illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, lettera l), modificativo del decreto legislativo n. 142 del 2015.*

La lettera *l)* dell'art. 12, comma 2, decreto-legge n. 113 del 2018 cancella l'art. 22, comma 3, dal decreto legislativo n. 142 del 2015.

Secondo tale comma nella sua versione vigente prima dell'abrogazione, «i richiedenti, che usufruiscono delle misure di accoglienza erogate ai sensi dell'art. 14, possono frequentare corsi di formazione professionale, eventualmente previsti dal programma dell'ente locale dedicato all'accoglienza del richiedente».

Tale disposizione è anch'essa evidentemente collegata alla sottrazione al sistema locale dell'assistenza ai richiedenti asilo, ed è illegittima per le stesse ragioni, come è illegittima la corrispondente eliminazione della partecipazione ai fondi destinati all'accoglienza, nei termini sopra esposti.

Ulteriormente, l'abrogazione potrebbe essere intesa addirittura come rivolta ad istituire un divieto posto alla regione e agli enti locali di organizzare attività di formazione professionale ai quali i richiedenti asilo possano partecipare.

Se dovesse essere così interpretata, la disposizione risulterebbe ulteriormente illegittima, trattandosi di compiti rientranti nella competenza piena della regione ex art. 117, terzo e quarto comma, Cost. (rispettivamente, tutela del lavoro e formazione professionale), compiti che la Regione ha il dovere di svolgere in relazione a tutti coloro che legittimamente si trovino nel territorio nazionale, in connessione con l'art. 35 Cost.

#### *II.3.5. Illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 2, lettera m), modificativo del decreto legislativo n. 142 del 2015.*

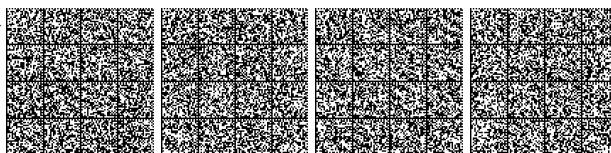
Nella stessa prospettiva di quanto da ultimo osservato, la Regione Emilia-Romagna impugna in via cautelativa anche l'art. 12, comma 2, lettera *m)* del cd. decreto sicurezza, nella parte in cui elimina il riferimento ai richiedenti, sostituendolo con i titolari, rispetto alle attività previste dal comma 1 dell'art. 22-*bis*, decreto legislativo n. 142 del 2015, secondo il quale «i prefetti promuovono, d'intesa con i comuni e con le regioni e le province autonome, anche nell'ambito dell'attività dei Consigli territoriali per l'immigrazione di cui all'art. 3, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni, ogni iniziativa utile all'implementazione dell'impiego di titolari di [precedentemente: richiedenti] protezione internazionale, su base volontaria, in attività di utilità sociale in favore delle collettività locali, nel quadro delle disposizioni normative vigenti».

Anche questa disposizione, infatti, si presta a essere interpretata come un divieto rispetto alla possibilità per comuni, regioni e province autonome di organizzare iniziative utili alla «implementazione dell'impiego», per di più in favore delle collettività locali, in relazione ai richiedenti asilo: e così intesa sarebbe illegittima di nuovo per violazione delle competenze regionali in materia di formazione professionale e di tutela del lavoro (117, quarto e terzo comma, Cost.), in connessione con gli articoli 4 e 35 Cost.

Inoltre, la modifica introdotta al comma 3 dell'art. 22-*bis* elimina altresì i finanziamenti destinati alla predisposizione di iniziative utili alla «implementazione dell'impiego» a favore dei richiedenti, ragion per cui anche a voler interpretare la disposizione diversamente rispetto a un secco divieto, essa corrisponde in ogni caso alla sottrazione dei fondi europei specificamente destinati anche alle iniziative in favore dei richiedenti asilo, e viola pertanto, oltre agli articoli 4 e 35 Cost. già richiamati, anche il principio di sussidiarietà ex art. 118 Cost., l'art. 119 Cost., il principio di leale collaborazione e lo stesso regolamento europeo in materia di finanziamenti alle politiche relative all'immigrazione (2014/516/UE) attraverso l'art. 117, primo comma, Cost.

#### *II.3.6. Illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5.*

Da quanto sin qui argomentato discende altresì l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 5, decreto legislativo n. 113 del 2018, secondo il quale «i richiedenti asilo presenti nel Sistema di protezione di cui all'art. 1-*sexies* del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, alla data di entrata in vigore del presente decreto, rimangono in accoglienza fino alla scadenza del progetto in corso, già finanziato».



La disposizione, ponendo la scadenza del progetto quale limite alla permanenza in accoglienza, espelle in realtà i richiedenti dal sistema dell'accoglienza, aggravandone senza ragione le condizioni di permanenza temporanea nel territorio.

Essa risulta pertanto illegittima non soltanto perché costituisce la materiale conseguenza dell'abolizione del sistema SPRAR dedicato ai richiedenti, ma altresì perché si pone in diretta violazione dei diritti dei soggetti in accoglienza, i quali da un giorno all'altro si ritrovano privi di qualunque tipo di sostegno ed espulsi dal contesto di vita nel quale erano inseriti.

Risultano violati, oltre alle competenze regionali in materia di assistenza, anche ed in particolare, l'art. 3 Cost. per manifesta irragionevolezza e violazione dei diritti quesiti dei richiedenti, i quali si vedono privati dell'accoglienza senza che la loro condizione giuridica o materiale si sia in alcun modo modificata; dell'art. 117, primo comma, e dell'art. 11 Cost., in quanto risulta violato altresì l'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in materia di tutela della vita privata e familiare, messe entrambe a repentaglio dall'espulsione dai centri in cui prima si era legittimamente accolti.

L'irragionevolezza, peraltro, è palese anche all'interno del sistema del cd. decreto sicurezza, poiché i soggetti che vengono allontanati dai centri SPRAR dovrebbero essere trasferiti nei CPA governativi, cosa che non viene in alcun modo prevista.

Sussiste, inoltre, un ulteriore profilo di illegittimità, relativo alle funzioni regionali e comunali in materia di accoglienza.

L'art. 12, comma 5, decreto-legge n. 113 del 2018, infatti, costringe gli enti locali a espellere i richiedenti asilo dai propri centri, quand'anche le risorse economiche dell'ente oppure quelle fornite dalla Regione nell'ambito delle proprie competenze risultassero perfettamente sufficienti.

Sotto questo profilo, pertanto, risultano invase competenze regionali in materia di accoglienza di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, nonché il principio di sussidiarietà di cui agli articoli 5, 114 e 118 Cost., anche al comma terzo che prevede forme di coordinamento proprio in materia di immigrazione, e ancora il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

### *II.3.7. Illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 6.*

L'art. 12, comma 6, decreto-legge n. 113 del 2018 dispone che «i titolari di protezione umanitaria presenti nel Sistema di protezione di cui all'art. 1-sexies del decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, alla data di entrata in vigore del presente decreto, rimangono in accoglienza fino alla scadenza del periodo temporale previsto dalle disposizioni di attuazione sul funzionamento del medesimo Sistema di protezione e comunque non oltre la scadenza del progetto di accoglienza».

La disposizione, ponendo la scadenza del progetto quale limite alla permanenza in accoglienza, espelle in realtà i titolari di protezione umanitaria dal sistema dell'accoglienza, aggravandone senza ragione le condizioni di permanenza temporanea nel territorio.

Essa risulta pertanto illegittima non soltanto perché costituisce la materiale conseguenza dell'abolizione del sistema SPRAR dedicato ai richiedenti e ai titolari della protezione umanitaria, ma altresì perché si pone in diretta violazione dei diritti dei soggetti in accoglienza, i quali da un giorno all'altro si ritrovano privi di qualunque tipo di sostegno ed espulsi dal contesto di vita nel quale erano inseriti.

Oltre alle competenze regionali in materia di assistenza, risulta violato anche ed in particolare, l'art. 3 Cost. per manifesta irragionevolezza e violazione dei diritti quesiti dei richiedenti, i quali si vedono privati dell'accoglienza senza che la loro condizione giuridica o materiale si sia in alcun modo modificata, e oltretutto vedono ricondotta tale mutazione al momento terminale del progetto di accoglienza, non invece a quello della scadenza del permesso di soggiorno.

Tale scelta è evidentemente priva di qualsiasi ragione, posto che fino alla scadenza del permesso essi sono titolari e hanno quindi diritto — fatta salva la già argomentata illegittimità dell'abolizione della protezione umanitaria — all'accoglienza presso il SIPROIMI esattamente come i titolari delle forme di protezione sopravvissute al cd. decreto sicurezza.

A tale irragionevolezza si aggiunge il fatto che non risulta emanata alcuna disposizione di attuazione come quella menzionata nel comma impugnato.

Appare evidente, inoltre, la contrarietà di tale disposizione all'art. 117, primo comma, e dell'art. 11 Cost., in quanto risulta violato altresì l'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali in materia di tutela della vita privata e familiare, messe entrambe a repentaglio dall'espulsione dai centri in cui prima si era legittimamente accolti.





*III. ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. 13, COMMA 1, LETTERA A), N. 2, COMMA 1, LETTERA B), NUMERI 1 E 2, E COMMA 1, LETTERA C), DECRETO-LEGGE N. 113 DEL 2018*

*III.1. La disciplina dell'iscrizione anagrafica e le modifiche operate dal decreto.*

Si contesta in questa sezione la legittimità costituzionale dell'intervento posto in essere attraverso l'art. 13 del decreto legislativo n. 113 del 2018.

Fino all'emanazione di tale decreto, il permesso di soggiorno rilasciato al soggetto richiedente aveva funzione sia di documento di riconoscimento, sia di titolo per l'iscrizione anagrafica presso i comuni.

Tale secondo aspetto è stato radicalmente modificato dall'art. 13, comma 1, lettera *a*), n. 2, mediante il nuovo comma 1-*bis* dell'art. 4, decreto legislativo n. 142 del 2015. L'articolo modificato risulta pertanto ora così formulato nei suoi primi due commi:

1. Al richiedente è rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo valido nel territorio nazionale per sei mesi, rinnovabile fino alla decisione della domanda o comunque per il tempo in cui è autorizzato a rimanere nel territorio nazionale ai sensi dell'art. 35-*bis*, commi 3 e 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25. Il permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera *c*), del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445. (3)

1-*bis*. Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

In altri termini, viene dimezzata la funzione del documento, che vale ai fini del riconoscimento, ma non (più), invece, ai fini dell'iscrizione anagrafica presso il Comune.

Alla modifica menzionata si coordina la novella recata dall'art. 13, comma 1, lettera *b*), numeri 1 e 2, che modificano l'art. 5, commi 3 e 4, decreto legislativo n. 142 del 2015, come segue:

3. L'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel luogo di domicilio individuato ai sensi dei commi 1 e 2.

4. Il prefetto competente in base al luogo di presentazione della domanda ovvero alla sede della struttura di accoglienza può stabilire, con atto scritto e motivato, comunicato al richiedente con le modalità di cui all'art. 6, comma 5, un luogo di domicilio o un'area geografica ove il richiedente può circolare.

I primi due commi prevedono che:

1. Salvo quanto previsto al comma 2, l'obbligo di comunicare alla questura il proprio domicilio o residenza è assolto dal richiedente tramite dichiarazione da riportare nella domanda di protezione internazionale. Ogni eventuale successivo mutamento del domicilio o residenza è comunicato dal richiedente alla medesima questura e alla questura competente per il nuovo domicilio o residenza ai fini del rinnovo del permesso di soggiorno di cui all'art. 4, comma 1.

2. Per il richiedente trattenuto o accolto nei centri o strutture di cui agli articoli 6, 9 e 11, l'indirizzo del centro costituisce il luogo di domicilio valevole agli effetti della notifica e delle comunicazioni degli atti relativi al procedimento di esame della domanda, nonché di ogni altro atto relativo alle procedure di trattenimento o di accoglienza di cui al presente decreto. L'indirizzo del centro ovvero il diverso domicilio di cui al comma 1 è comunicato dalla questura alla Commissione territoriale.

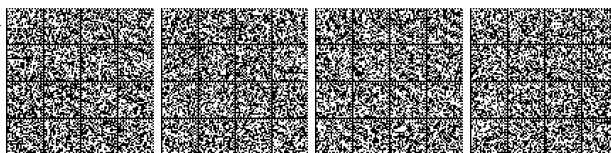
In sintesi, i soggetti richiedenti vengono muniti di un documento che, tuttavia, non è valevole ai fini dell'iscrizione anagrafica, e pertanto non permette di ottenere la residenza, lasciando spazio soltanto per una mera domiciliazione.

Di conseguenza, il richiedente può dichiarare un domicilio (o una residenza, specifica la norma, che però non potrà avvenire, evidentemente, se il suo unico titolo è proprio il permesso di soggiorno per richiesta di asilo) al momento della formalizzazione della domanda di protezione, o — come recita il comma 2 — l'obbligo di comunicazione è assolto direttamente dall'accoglienza presso un centro di espulsione o di accoglienza, luogo che diviene automaticamente il domicilio del richiedente.

Infine, l'art. 13, comma 1, lettera *c*), abroga l'art. 5-*bis* del decreto legislativo n. 142 del 2015. Tale articolo recitava:

Art. 5-*bis* (Iscrizione anagrafica). — 1. Il richiedente protezione internazionale ospitato nei centri di cui agli articoli 9, 11 e 14 è iscritto nell'anagrafe della popolazione residente ai sensi dell'art. 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, ove non iscritto individualmente.

2. È fatto obbligo al responsabile della convivenza di dare comunicazione della variazione della convivenza al competente ufficio di anagrafe entro venti giorni dalla data in cui si sono verificati i fatti.



3. La comunicazione, da parte del responsabile della convivenza anagrafica, della revoca delle misure di accoglienza o dell'allontanamento non giustificato del richiedente protezione internazionale costituisce motivo di cancellazione anagrafica con effetto immediato, fermo restando il diritto di essere nuovamente iscritto ai sensi del comma 1.

La disposizione istituiva un collegamento diretto tra l'accoglienza nel sistema SPRAR e l'ufficializzazione di un luogo di residenza, istituendo una procedura semplificata e affidando al responsabile del centro di accoglienza la cura degli adempimenti conseguenti. L'abrogazione sembra confermare che le nuove disposizioni intendono privare i richiedenti del diritto alla residenza.

### *III.2. Profili di illegittimità costituzionale.*

*III.2.1. Illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate in quanto privano i richiedenti asilo del diritto al riconoscimento del loro luogo di residenza e le autorità pubbliche, ivi comprese quelle regionali e comunali, di accertare e stabilire la residenza delle persone. In subordine, loro illegittimità costituzionale per irragionevolezza e violazione del principio di buon andamento.*

Secondo l'art. 43, comma secondo, del codice civile «la residenza è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale». Il comma primo, invece, definisce il domicilio di una persona come il «luogo in cui essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi».

Si tratta di nozioni di carattere generale, che formano una parte della grammatica del diritto civile. Esse sono valide per tutti, e sono insuscettibili di applicazione differenziata per persone, per luoghi o per situazioni particolari.

La residenza, inoltre, pacificamente corrisponde ad una situazione di fatto: una persona potrà determinarsi a dimorare abitualmente in un luogo o in un altro, ma il luogo ove di fatto egli dimora abitualmente è il luogo della sua residenza, e la competente autorità comunale ha il potere ed il dovere di accertarlo anche indipendentemente dall'iniziativa dell'interessato, e persino contro il suo desiderio.

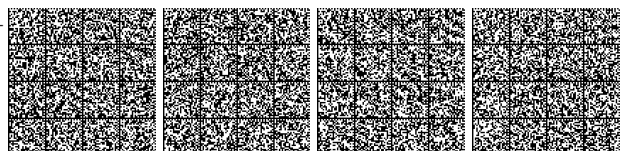
Peraltro, la giurisprudenza di legittimità da molti anni riconosce che quello all'iscrizione anagrafica è un diritto soggettivo perfetto, affermando che «l'ordinamento delle anagrafi della popolazione residente (legge 24 dicembre 1954, n. 1228 e relativo regolamento di esecuzione approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1958, n. 136, vigente all'epoca dei fatti, e poi sostituito dal decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223) configura uno strumento giuridico - amministrativo di documentazione e di conoscenza, che è predisposto nell'interesse sia della pubblica amministrazione, sia dei singoli individui», cosicché «sussiste, invero, non soltanto l'interesse dell'amministrazione ad avere una relativa certezza circa la composizione ed i movimenti della popolazione ..., ma anche l'interesse dei privati ad ottenere le certificazioni anagrafiche ad essi necessarie per l'esercizio dei diritti civili e politici e, in generale, per provare la residenza e lo stato di famiglia».

Dal momento che «tutta l'attività dell'ufficiale d'anagrafe è disciplinata dalle norme sopra richiamate in modo vincolato, senza che trovi spazio alcun momento di discrezionalità», prosegue la Corte di cassazione, «la regolamentazione qui considerata, per la natura vincolata dell'attività amministrativa da essa disciplinata e perché è dettata nell'interesse diretto della popolazione residente, non contiene norme sull'azione amministrativa, ma è composta da norme di relazione che disciplinano rapporti intersoggettivi», per cui «tali norme non attribuiscono all'amministrazione alcun potere idoneo a degradare i diritti soggettivi attribuiti ai singoli individui» (così Cassazione Sez. Unite, 19 giugno 2000, n. 449).

In questo indiscutibile contesto deve essere inteso il significato delle nuove disposizioni, secondo le quali: *a)* il permesso di soggiorno non costituisce (più) documento idoneo all'iscrizione anagrafica; *b)* il «luogo di domicilio» acquista nuovo rilievo giuridico a determinati effetti, e viene comunicato alla Commissione territoriale; è abrogata la norma che prevedeva l'automatica iscrizione dei richiedenti asilo accolti in uno dei centri del sistema SPRAR.

Secondo un'interpretazione radicale, le nuove disposizioni potrebbero essere rivolte non meramente a disciplinare quali documenti debba presentare il richiedente all'anagrafe, escludendone il permesso di soggiorno, o ad eliminare l'obbligo del responsabile del centro di comunicare i nomi delle persone accolte ai fini dell'iscrizione all'anagrafe dei residenti, ma addirittura ad impedire l'identificazione e la qualificazione dei richiedenti asilo come residenti. In altre parole, per essi non varrebbe l'art. 43 del codice civile, né conseguentemente il potere e il dovere dei comuni in quanto responsabile dell'anagrafe di accertarne il luogo di residenza. I richiedenti asilo sarebbero, in parole ulteriormente diverse, soggetti privi di residenza, privi di ubicazione fissa e non identificati come tali nella comunità territoriale nella quale si trovano. Essi avrebbero un domicilio, cioè, a termini del codice, una sede di affari e interessi, ma non un luogo nel quale essi, come persone, siano riconosciuti trovarsi abitualmente.

Non sembra occorrono molte parole per dimostrare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni interessate, ove esse dovessero essere intese nel senso indicato.



Dal lato soggettivo, esse creerebbero delle persone istituzionalmente di serie B, veri fantasmi sociali, privi persino del diritto di essere ufficialmente considerate come residenti in un luogo, con evidente violazione ad un tempo sia dei «diritti inviolabili dell'uomo» (art. 2 Cost.) — primo tra essi il diritto ad essere riconosciuto come esistente in un determinato luogo — sia del principio generale di uguaglianza nel senso più classico e primordiale del termine, con riferimento, in questo caso alla discriminazione in base alle «condizioni personali e sociali». Dal lato oggettivo, la creazione di una categoria di persone prive della residenza come identificazione della loro collocazione territoriale priva le comunità interessate della possibilità di riconoscere chi ne è di fatto parte stabile e conseguentemente della possibilità di utilizzare il luogo di residenza quale presupposto dell'esercizio delle loro funzioni sia normative che ancor più amministrative. È chiaro, infatti, che qualunque funzione pubblica, di vantaggio o di svantaggio, promozionale o repressiva, richiede in primo luogo la precisazione del luogo della residenza delle persone, ed il riconoscimento del loro diritto-dovere di essere qualificate come residenti.

Questa considerazione, si noti, risolve in radice anche il problema della ridondanza della questione di legittimità qui posta sulle funzioni regionali, essendo — come detto — la determinazione della residenza il *primum* di qualunque attività di governo delle persone. Evidente è dunque la violazione di tutte le disposizioni costituzionali che consentono e impongono tali attività di governo e di amministrazione, e in particolare degli articoli 5, 97 (principio di buon andamento), 117 e 118 della Costituzione, come anche, e prima ancora, dell'art. 3 inteso quale fondamento del principio di ragionevolezza.

Ferma e — ad avviso della Regione Emilia-Romagna — certissima l'illegittimità costituzionale delle disposizioni sopra indicate ove intese nel senso indicato, rimane da verificare la possibilità di attribuire ad esse il più ridotto ambito già sopra prospettato. Esse non sarebbero dunque rivolte a privare alcuno del diritto alla residenza (che, si badi, è anche il dovere di sottostare al riconoscimento della propria residenza in un determinato luogo), ma comporterebbero «soltanto» l'impossibilità di utilizzare il permesso di soggiorno quale documento utile a determinare la residenza e il venir meno del dovere del responsabile della convivenza di comunicare il nome delle persona accolte nel centro ai fini dell'iscrizione anagrafica, mentre continuerebbe ad esserci, anche per i richiedenti asilo, la possibilità e il diritto di ottenere l'iscrizione anagrafica in base ad altri documenti o documentazione idonea a dimostrare il fatto della residenza come dimora abituale, e fermo ugualmente il dovere delle autorità comunali di accertare, in base ad ogni elemento disponibile, ivi compresi i sopralluoghi dei propri vigili, lo stesso fatto della residenza, iscrivendo ogni residente nei registri dell'anagrafe.

Questa diversa interpretazione eviterebbe la creazione già nelle norme di una categoria di esseri umani privi del diritto e del dovere di essere riconosciuti quali residenti in un luogo ma, ad avviso della ricorrente Regione, non salverebbe le norme in questione dalla censura di illegittimità costituzionale.

Infatti, posto come esistente il diritto dei richiedenti asilo di ottenere — come tutti — la certificazione della residenza nel luogo di dimora abituale, e il diritto/dovere delle autorità comunali di accertare tale residenza, le disposizioni in questione risultano completamente irragionevoli, venendo ad ostacolare, invece che favorire, il processo di accertamento della residenza: ostacolo che nel caso dei richiedenti asilo è spesso insormontabile, essendo fatto notorio che tali persone, proprio per la loro condizione, sono spesso sprovviste di altri documenti di identità.

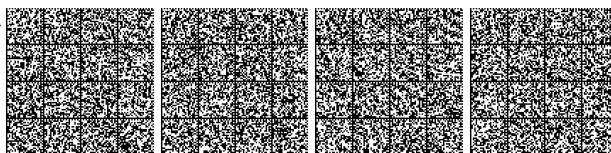
Non si vede infatti, in questo caso, la ragione per negare che a questo fine possa essere utilizzato un documento quale il permesso di soggiorno, rilasciato dal Ministero dell'interno, cioè dall'autorità statale più idonea ad assicurare il corretto riconoscimento delle persone e della loro collocazione. Né si vede — con violazione ulteriore del principio di uguaglianza — per quale ragione un soggetto munito di un documento diverso dal solo permesso di soggiorno (come, ad esempio, un passaporto), ma egualmente richiedente, otterrebbe la residenza, e il titolare del solo permesso di soggiorno invece no.

E risulta altresì completamente irrazionale l'abrogazione dell'obbligo dei responsabili dei centri di comunicare i nominativi delle persone accolte in essi, ai fini dell'accertamento e dell'attestazione della loro residenti.

Di qui la violazione del principio di ragionevolezza, collegabile anch'esso all'art. 3 della Costituzione, e del principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97.

### *III.2.2. Rilevanza specifica della residenza per le autorità pubbliche della Regione.*

Sia consentito, ad integrazione delle considerazioni svolte subito sopra, di rilevare come l'eliminazione dell'iscrizione anagrafica comporti conseguenze rilevanti rispetto all'attività dei comuni emiliani nell'ambito delle funzioni loro proprie e delle competenze in materia di accoglienza che sono state attribuite alle regioni.



Come già ricordato, il comune riveste un ruolo primario rispetto ai servizi e alle prestazioni discendenti dalla presenza di un soggetto nel suo territorio: in tale prospettiva, è evidente che l'iscrizione anagrafica rappresenta uno snodo cruciale, atto a fungere da presupposto per l'erogazione di molteplici servizi assistenziali.

In particolare, è tramite l'iscrizione anagrafica che l'amministrazione regionale e comunale possono organizzare servizi inerenti alla sanità o all'istruzione o ancora all'accesso all'impiego, e in generale mirare la propria azione nella direzione che persegue al meglio l'interesse della sua popolazione.

Tale programmazione — e la relativa partecipazione da parte degli enti locali — è pacificamente contemplata all'art. 1, comma 3, legge n. 328 del 2000, secondo il quale «la programmazione e l'organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali compete agli enti locali, alle regioni ed allo Stato ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e della presente legge, secondo i principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali», contemplando le funzioni rispettive di comuni, province e regioni agli articoli 6, 7 e 8 della medesima legge.

Il divieto di iscrizione anagrafica, ad ogni evidenza, rende impossibile procedere ad una seria programmazione in materia di erogazione di servizi sociali, in particolare per quanto riguarda i servizi scolastici e quelli sanitari, la cui pianificazione è evidentemente essenziale alla buona amministrazione dell'ente locale, il che dimostra la palese irragionevolezza della disciplina posta dal decreto-legge n. 113 del 2018, la quale rende più oneroso — quando non impossibile — alle regioni e agli enti territoriali in esse inclusi adempiere ai propri compiti, senza alcuna plausibile giustificazione.

Anzi, proprio il fatto che la disciplina riconduca — in un maldestro tentativo di evitare la comunque evidente incostituzionalità della novella — al differente concetto di domicilio l'«accesso ai servizi» previsti dal decreto «e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti» rende sia l'erogazione, sia la pianificazione dei servizi estremamente complesse, dal momento che, contrariamente a quanto dispone l'art. 2, primo comma, legge n. 1228 del 1954 per la residenza (secondo cui «è fatto obbligo ad ognuno di chiedere per sé e per le persone sulle quali esercita la patria podestà o la tutela, la iscrizione nell'anagrafe del comune di dimora abituale e di dichiarare alla stessa i fatti determinanti mutazione di posizioni anagrafiche, a norma del regolamento, fermo restando, agli effetti dell'art. 44 del Codice civile, l'obbligo di denuncia del trasferimento anche all'anagrafe del Comune di precedente residenza»), non vi è alcun obbligo di comunicare le modifiche del proprio domicilio, con ulteriore incontrollata possibilità di incremento o diminuzione della popolazione effettiva senza il minimo segnale ufficiale.

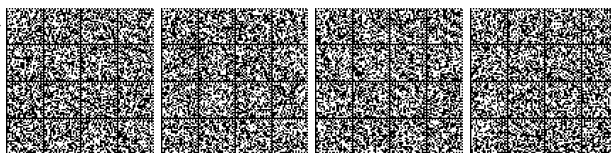
Oltre a impedire le funzioni di programmazione e quindi, in fin dei conti, di erogazione dei servizi, vengono altresì complicate le funzioni di monitoraggio della popolazione e della sicurezza locale che pure sono demandate agli enti comunali: per questo vale, tra gli altri, l'art. 1, legge n. 1228 del 1954, secondo il quale «l'iscrizione e la richiesta di variazione anagrafica possono dar luogo alla verifica, da parte dei competenti uffici comunali, delle condizioni igienico-sanitarie dell'immobile in cui il richiedente intende fissare la propria residenza, ai sensi delle vigenti norme sanitarie». Né si può ignorare quali disfunzioni provochi l'ignoranza circa il numero della popolazione effettiva riguardo ai servizi statistici.

Infine, non può essere dimenticata la lesione che la mancanza dell'iscrizione anagrafica arreca relativamente a funzioni legislative già esercitate nella pienezza delle sue competenze da parte della Regione Emilia-Romagna.

La menzionata legge regionale n. 5 del 2004, infatti, appresta numerose iniziative a favore della popolazione straniera, specificando che gli interventi sono destinati anche ai richiedenti asilo (art. 2, comma 1), come anche la legge regionale 12 marzo 2003, n. 2, la quale all'art. 4, comma 1, lettera c, prevede il diritto anche per gli stranieri regolarmente soggiornanti — come i richiedenti appunto — il diritto pieno di accesso al Sistema integrato di interventi e servizi sociali.

Tuttavia, è evidente che la Regione, per le stesse ragioni sopra viste rispetto alle possibilità di programmazione, non può assicurare alcunché a soggetti che non sa essere stanziati nel proprio territorio, ed è palese che l'unico modo per ottenere questo dato è proprio la consultazione dei registri anagrafici.

Al di là di tali aspetti articolati dal punto di vista degli enti, il complesso della disciplina emergente dall'impugnato art. 13, decreto legislativo n. 113 del 2018 risulta completamente irragionevole anche se guardato dalla prospettiva del richiedente.



Prima di tutto va rammentato che, come riconosciuto costantemente da codesta Corte, se è vero che «la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione e tale ponderazione spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità», d'altra parte quest'ultima è «limitata, sotto il profilo della conformità a Costituzione, soltanto dal vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli».

In ogni caso, «lo straniero è anche titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona (si vedano, per tutte, le sentenze n. 203 del 1997, n. 252 del 2001, n. 432 del 2005 e n. 324 del 2006)» (v. sentenza n. 148 del 2008).

Tra questi, certamente, figura il diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost. (sul punto *cf.*: sentenza n. 309 del 1999, secondo la quale un «nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana» va sicuramente riconosciuto, e al suo ambito «appartiene il diritto dei cittadini in disagiate condizioni economiche, o indigenti secondo la terminologia dell'art. 32 della Costituzione, a che siano loro assicurate cure gratuite»), o ancora il diritto all'istruzione di cui all'art. 34 Cost. e quello al lavoro contemplato dall'art. 35 Cost., ma in generale tutti quei diritti sociali tutelati dall'art. 2 Cost.

Tutte queste norme risultano violate dalla restrizione della possibilità di iscrizione ai registri anagrafici a carico degli stranieri, che impedisce, come ha affermato la Cassazione sopra citata, persino di accedere alle «certificazioni anagrafiche ad essi necessarie per l'esercizio dei diritti civili e politici».

Difatti, anche soltanto l'individuazione del medico di base o l'accesso alle prestazioni sanitarie che richiedono la residenza (si pensi agli elenchi degli utenti del SSN di cui all'art. 19 della legge n. 833 del 1978, i quali sono «iscritti in appositi elenchi periodicamente aggiornati presso l'unità sanitaria locale nel cui territorio hanno la residenza») divengono difficili, in violazione dell'art. 32 Cost., come del resto diviene complesso, se non impossibile, l'accesso ai servizi scolastici obbligatori e non obbligatori, come anche agli asili, campi nei quali la residenza e la prossimità costituiscono criteri consolidati.

Anche nel campo dell'accesso al lavoro — che anche per i richiedenti, secondo l'art. 22, decreto legislativo n. 142 del 2015, è garantito almeno nel diritto di accedervi dopo sessanta giorni dalla domanda di asilo —, peraltro, si creano situazioni di incertezza (basti pensare al fatto che, nel decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, recante «Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183», si prevede come principio la «disponibilità di servizi e misure di politica attiva del lavoro a tutti i residenti sul territorio italiano, a prescindere dalla regione o provincia autonoma di residenza») per l'uso che comunemente viene fatto della nozione di residenza.

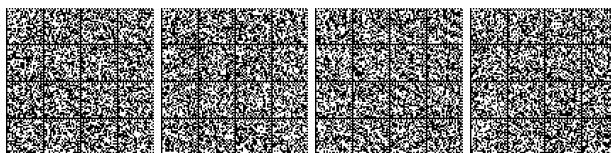
In generale, quindi, l'accesso ai servizi verrà reso notevolmente più difficoltoso in assenza di alcuna plausibile *ratio*, il che aggiunge un profilo alla già illustrata illegittimità della disciplina in questione.

La novella risulta peraltro anche totalmente contraddittoria e generativa di disparità di trattamento alla luce del disposto dell'art. 6, comma 7, legge n. 286 del 1998, che recita:

«Le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani con le modalità previste dal regolamento di attuazione. In ogni caso la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza. Dell'avvenuta iscrizione o variazione l'ufficio dà comunicazione alla questura territorialmente competente».

Nella disposizione viene fissato il principio di interrelazione tra la regolarità del soggiorno e la possibilità di ottenere «iscrizioni e variazioni anagrafiche», ed è pacifico — anche nel cd. decreto sicurezza — che il richiedente sia pur sempre uno straniero regolarmente soggiornante, che rimane nel territorio nazionale con pieno diritto.

Il funzionamento del permesso di soggiorno nel solo caso dei richiedenti asilo o protezione configura una significativa disparità di trattamento: per un verso, infatti, il permesso di soggiorno attribuito ai richiedenti è l'unico a non dare accesso all'iscrizione anagrafica; per un altro, correlativo, verso, tra tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti il richiedente è l'unico che non può ottenere l'iscrizione anagrafica, non potendo pertanto usufruire — o potendo usufruire assai più difficilmente — dei servizi connessi, e maturando, tra l'altro, anche in maniera differente i requisiti per l'ottenimento della cittadinanza.



Questo risulta ancor più irragionevole a porre attenzione al fatto che il permesso di soggiorno — in generale — è finalizzato proprio alle iscrizioni, come lascia trasparire l'art. 6, comma 2, testo unico immigrazione: «Fatta eccezione per i provvedimenti riguardanti attività sportive e ricreative a carattere temporaneo, per quelli inerenti all'accesso alle prestazioni sanitarie di cui all'art. 35 e per quelli attinenti alle prestazioni scolastiche obbligatorie, i documenti inerenti al soggiorno di cui all'art. 5, comma 8, devono essere esibiti agli uffici della pubblica amministrazione ai fini del rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni ed altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati».

Relativamente alla menzionata disposizione sussistono anche profili di disparità ulteriore.

Il citato art. 6, comma 7, testo unico immigrazione, infatti, sancisce infatti che «in ogni caso la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza», ma è contestualmente eccettuato dalla disposizione di cui all'art. 13, comma 1, lettera *a*), n. 2 del decreto-legge n. 113 del 2018.

In altre parole, all'interno del sistema dell'attribuzione del permesso di soggiorno e dell'iscrizione anagrafica, nel vigente sistema per come novellato dal cd. decreto sicurezza i titolari della protezione internazionale (che avrebbero diritto all'iscrizione anagrafica in base al loro permesso di soggiorno, proprio per il fatto che esso non è un permesso di soggiorno per richiedenti) avranno la loro dimora abituale, ex art. 6, comma 7, decreto legislativo n. 286 del 1998, presso il centro di accoglienza: ad es., un titolare potrà averla presso una struttura del SIPROIMI.

Viceversa, il medesimo dato di fatto riguardante però un richiedente — per esempio l'accoglienza presso un CPA, nel nuovo sistema — non potrà rilevare, tantomeno ai fini dell'iscrizione anagrafica, con evidente e illogica disparità rispetto a una medesima situazione fattuale.

#### *IV. ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. 21, COMMA 1, LETTERA A), DECRETO-LEGGE N. 113 DEL 2018.*

L'art. 21, comma 1, lettera *a*), decreto-legge n. 113 del 2018, ha inserito all'interno dell'art. 9, comma 3, decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14, le parole «presidi sanitari», facendo risultare l'attuale formulazione come segue:

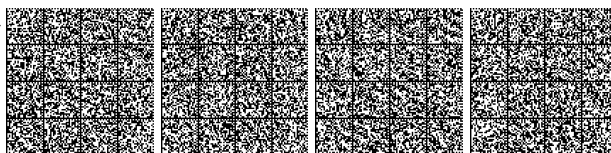
3. Fermo il disposto dell'art. 52, comma 1-*ter*, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e dell'art. 1, comma 4, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222, i regolamenti di polizia urbana possono individuare aree urbane su cui insistono presidi sanitari, scuole, plessi scolastici e siti universitari, musei, aree e parchi archeologici, complessi monumentali o altri istituti e luoghi della cultura o comunque interessati da consistenti flussi turistici, aree destinate allo svolgimento di fiere, mercati, pubblici spettacoli, ovvero adibite a verde pubblico, alle quali si applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo.

L'articolo tiene ferma la disciplina in materia di commercio in siti di particolare rilievo storico o culturale, e ferma, dopo la novella, all'individuazione di aree su cui insistono presidi sanitari alle quali si possono applicare i seguenti commi:

1. Fatto salvo quanto previsto dalla vigente normativa a tutela delle aree interne delle infrastrutture, fisse e mobili, ferroviarie, aeroportuali, marittime e di trasporto pubblico locale, urbano ed extraurbano, e delle relative pertinenze, chiunque ponga in essere condotte che impediscono l'accessibilità e la fruizione delle predette infrastrutture, in violazione dei divieti di stazionamento o di occupazione di spazi ivi previsti, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da euro 100 a euro 300. Contestualmente all'accertamento della condotta illecita, al trasgressore viene ordinato, nelle forme e con le modalità di cui all'art. 10, l'allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto.

2. Ferma restando l'applicazione delle sanzioni amministrative previste dagli articoli 688 e 726 del Codice penale e dall'art. 29 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, nonché dall'art. 7, comma 15-*bis*, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, il provvedimento di allontanamento di cui al comma 1 del presente articolo è disposto altresì nei confronti di chi commette le violazioni previste dalle predette disposizioni nelle aree di cui al medesimo comma.

In sintesi, può essere applicata una sanzione tra 100 e 300 euro, nonché l'allontanamento dal luogo in cui è stato commesso il fatto, a chi impedisce l'accessibilità ai luoghi di cui al comma 1, nonché a chi sia ivi colto in stato di ubriachezza in pubblico (art. 688 c.p.), a chi ivi commetta atti contrari alla pubblica decenza (art. 726 c.p.), a chi eserciti il commercio senza o in violazione dell'autorizzazione prescritta (art. 29, decreto legislativo n. 114 del 1998), a chi eserciti l'attività di parcheggiatore abusivo (art. 7, comma 15-*bis*, decreto legislativo n. 285 del 1992).



Conviene notare che non si tratta qui del mero ed ovvio allontanamento istantaneo di chi in qualunque modo impedisca il corretto e regolare funzionamento del servizio pubblico, e dell'applicazione delle conseguenti ordinarie sanzioni amministrative o in ipotesi penali, ma dell'inserimento dei presidi sanitari tra i luoghi ai quali, in forza delle disposizioni dell'art. 10, si applica un regime speciale che prevede l'interdizione all'accesso per periodi prolungati e l'assegnazione al responsabile di uno stato di «precriminalizzazione», nel senso che la trasgressione dei divieti amministrativi prelude all'incriminazione penale.

Ad avviso della ricorrente Regione, l'inserimento dei presidi sanitari tra i luoghi presso o in difesa dei quali i quali, con apposito regolamento di polizia urbana, si applica il complessivo regime speciale sopra descritto, appare irragionevole, contrario ad un criterio di proporzionalità e violativo del diritto alla salute presidiato dall'art. 32 Cost.

La reazione dell'ordinamento rispetto alla condotta, infatti, si rivela del tutto irragionevole e sproporzionata nel momento in cui comprime gravemente il diritto alla salute di determinati soggetti che, oltretutto, in una parte dei casi previsti, possono essere particolarmente bisognosi di cure (come chi sia colto in stato di ubriachezza, magari in ragione di un'abitudine in tale condotta) e in un'altra parte non hanno tenuto alcuna condotta che suggerisca una misura grave come l'allontanamento dalle strutture ospedaliere.

Peraltro, un allontanamento così radicale e duraturo come quello prescritto dalla disposizione si può tradurre, in ambienti particolarmente carenti di strutture sanitarie, in una vera e propria privazione delle cure, che si pone in contrasto, oltretutto, con i doveri che incombono sul personale medico-sanitario operativo presso gli ospedali.

In subordine alla radicale eliminazione, la disposizione appare comunque illegittima nella parte in cui non esclude dalla sua applicazione i soggetti che tengano i comportamenti sanzionabili come conseguenza o come effetto della patologia dalla quale sono afflitti, nonché i soggetti per i quali l'applicazione della misura sia suscettibile di compromettere la cura delle patologie dalle quali sono affetti.

#### *V. ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL'ART. 21-BIS, COMMI 1 E 2, DECRETO-LEGGE N. 113 DEL 2018.*

Con l'art. 21-bis, commi 1 e 2, decreto-legge n. 113 del 2018, vengono dettate disposizioni rivolte a rafforzare la tutela della sicurezza pubblica nelle vicinanze di esercizi pubblici, in un regime di collaborazione e coordinamento tra autorità di pubblica sicurezza e le organizzazioni degli esercenti, nel quadro di linee guida ministeriali.

La Regione Emilia-Romagna non contesta il fine o il contenuto di tali disposizioni, ma ritiene costituzionalmente illegittima l'esclusione delle regioni e degli enti locali dalla partecipazione all'elaborazione di tali meccanismi di rafforzamento della sicurezza pubblica.

Nello specifico si dispone quanto segue:

1. Ai fini di una più efficace prevenzione di atti illegali o di situazioni di pericolo per l'ordine e la sicurezza pubblica all'interno e nelle immediate vicinanze degli esercizi pubblici, individuati a norma dell'art. 86 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, con appositi accordi sottoscritti tra il prefetto e le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti possono essere individuate specifiche misure di prevenzione, basate sulla cooperazione tra i gestori degli esercizi e le Forze di polizia, cui i gestori medesimi si assoggettano, con le modalità previste dagli stessi accordi.

2. Gli accordi di cui al comma 1 sono adottati localmente nel rispetto delle linee guida nazionali approvate, su proposta del Ministro dell'interno, d'intesa con le organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

L'articolo prevede che, al fine della prevenzione di atti illegali o situazioni di pericolo che possano verificarsi nelle vicinanze degli esercizi pubblici previsti dall'art. 86 TULPS (ossia «alberghi, compresi quelli diurni, locande, pensioni, trattorie, osterie, caffè o altri esercizi in cui si vendono al minuto o si consumano vino, birra, liquori od altre bevande anche non alcoliche», e ancora «sale pubbliche per bigliardi o per altri giuochi leciti o stabilimenti di bagni, ovvero locali di stallaggio e simili») vengano sottoscritti accordi tra prefetto e organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti al fine di individuare misure specifiche di prevenzione tramite la cooperazione tra esercenti e Forze di polizia, cui i gestori si assoggettano secondo gli accordi.

Questi ultimi, a livello locale, vengono adottati seguendo linee guida approvate su proposta del Ministero dell'interno, con l'intesa delle organizzazioni maggiormente rappresentative degli esercenti e sentita la Conferenza Stato-autonomie locali.



Le regioni hanno competenza residuale in materia di commercio — chiaramente coinvolta nel momento in cui vengono chiamate in causa le organizzazioni rappresentative degli esercenti e i gestori degli esercizi commerciali.

Anche in relazione ai profili di ordine pubblico, è la stessa Costituzione, all'art. 118, terzo comma, a prevedere «forme di coordinamento» tra lo Stato e le regioni.

La disposizione risulta dunque illegittima, per violazione dell'art. 117, quarto comma, nonché 118, terzo comma, nella parte in cui essa prevede il solo coinvolgimento della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, anziché quello della Conferenza unificata, e nella parte in cui non prevede la possibile partecipazione delle regioni e degli enti locali interessati agli accordi locali rivolti al rafforzamento della sicurezza pubblica.

*P.Q.M.*

*La Regione Emilia-Romagna, come sopra rappresentata e difesa, chiede:*

*voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale accogliere il ricorso, dichiarando l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 1, lettere a), b), d), f), n. 1, i) n. 1, h), o), p), numeri 1 e 2, comma 2, lettera a), comma 6, lettere a), b), c) e d), comma 7, lettere a) e b), comma 8, comma 9; dell'art. 12, comma 1, lettere a), a-bis), a-ter), b), c), d), comma 2, lettera a), numeri 1 e 2, lettere b), c), d), numeri 1 e 2, f), numeri 1, 2 e 5, g), numeri 1 e 2, h), numeri 1 e 2, h-bis), l), m), comma 3, lettera a), comma 4, comma 5, comma 6; dell'art. 13, comma 1, lettera a), n. 2, lettera b), numeri 1 e 2, lettera c); dell'art. 21, comma 1, lettera a); dell'art. 21-bis, commi 1 e 2, decreto-legge del 4 ottobre 2018, n. 113, recante «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata», come convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, nelle parti, nei termini e sotto i profili esposti nel presente atto.*

Padova-Roma, 1° febbraio 2019

*Avv. prof. FALCON - Avv. MANZI*

19C00043

N. 12

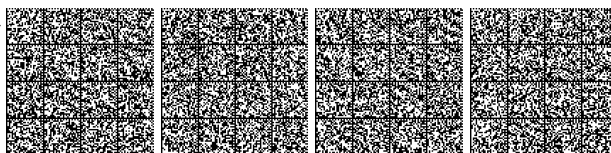
*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 febbraio 2019  
(della Regione Basilicata)*

**Straniero - Disposizioni in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica - Disposizioni in materia di permesso di soggiorno per motivi umanitari e disciplina di casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario - Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica.**

- Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 (Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, art. 1, comma 1, lettere b) e f); comma 8; e art. 13, comma 2.

Ricorso per la Regione Basilicata (c.f. n. 80002950766), in persona del Vice Presidente della Giunta regionale e legale rappresentante p.t. dott.ssa Flavia Franconi (c.f.: FRNFLV47L62H109J), rappresentata e difesa, in virtù di procura speciale, dall'avv. Anna Carmen Possidente (c.f.: PSSNCR65H70G942T) elettiva mente domiciliata in Roma, presso l'Ufficio di rappresentanza dell'ente, alla via Nizza n. 56 - Pec: anpossid@cert.regione.basilicata.it - Fax: 0971/668173.

Contro: Presidenza del Consiglio dei ministri in persona del Presidente *pro tempore*; domiciliato per legge c/o l'Avvocatura generale dello Stato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni contenute nel decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in legge 1° dicembre 2018, n. 132 recante «Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché





misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 281 del 3 dicembre 2018, con particolare riferimento agli art. 1 «Disposizioni in materia di permessi di soggiorno per motivi umanitari e disciplina di casi speciali di permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario» e 13 «Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica» del su richiamato decreto-legge.

L'art. 1 comma primo lettera *b)* e lettera *f)* del cd. «Decreto sicurezza», modificando il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, ha previsto l'eliminazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari in favore di permessi di soggiorno temporaneo, limitati a casi speciali, da rilasciare agli stranieri in presenza di specifiche esigenze di carattere umanitario (condizioni di salute di eccezionale gravità; casi di violenza, anche domestica, o di grave sfruttamento, specie lavorativo; situazioni contingenti di calamità naturale nel Paese di origine; atti di particolare valore civile; pericolo di persecuzioni o torture in caso di non accoglimento della domanda di protezione internazionale).

La suddetta disposizione, eliminando il permesso di soggiorno per motivi umanitari e impedendo, altresì, al comma ottavo del medesimo art. 1, la possibilità di rinnovo, a condizioni di rilascio invariate, dello stesso limita e riduce il novero dei diritti assistenziali, sociali e sanitari riconosciuti agli immigrati dai servizi regionali e locali, traducendosi, dunque, in una previsione non solo lesiva dei fondamentali diritti dell'uomo ma anche impattante, in maniera significativa, su competenze concorrenti e residuali regionali garantite dall'art. 117 terzo e quarto comma della Costituzione in materia di assistenza sociale, sanitaria, istruzione, formazione, politiche attive del lavoro, nonché degli articoli 2, 3 e 10 della Costituzione perché sono lesi i diritti essenziali della persona umana, con disparità di trattamento tra i cittadini degli Stati membri e stranieri regolarmente soggiornanti e in violazioni delle convenzioni internazionali.

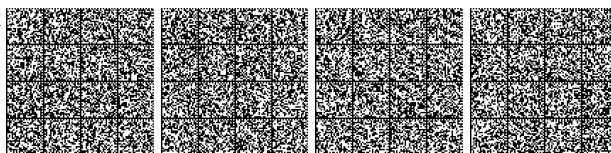
Anche la parte in cui si introduce la nuova disciplina del «permesso di soggiorno speciale» appare lesiva dell'autonomia regionale in quanto limita e riduce, per le medesime ragioni di cui sopra, il novero dei diritti che possono essere riconosciuti agli immigrati dai servizi regionali e locali.

Si evidenzia dunque la lesione delle competenze in materia di diritti assistenziali, sociali e sanitari, riconosciuti dalla legislazione regionale, così come tutti i servizi di welfare che l'eliminazione del permesso di soggiorno per motivi umanitari impedisce di erogare.

In particolare la legge regionale n. 4/2007 all'art. 1 prevede che la Regione Basilicata riconosce i diritti sociali e ne persegue tutela e promozione mediante l'attivazione di servizi ed interventi improntati a principi di universalità, selettività, responsabilità ed equità, assicurando unitarietà e continuità di risposta ai bisogni di sostegno, cura e assistenza, salute e benessere delle persone e delle famiglie. A tal fine organizza sul territorio regionale interventi aventi contenuto sociale, socio-sanitario, socio-assistenziale, socio-educativo e socio-lavorativo realizzati da enti locali, ASL e in collaborazione con altre istituzioni. Hanno di ritto ad usufruire delle prestazioni di questa rete regionale integrata dei servizi di cittadinanza sociale, ai sensi dell'art. 5, tutte le persone residenti o domiciliate nel territorio regionale, nonché minori di qualsiasi nazionalità, donne straniere in gravidanza, stranieri, apolidi e profughi temporaneamente presenti sul territorio regionale che versino in condizioni contingenti di difficoltà e bisogno.

Ancora la legge regionale n. 26/2016 detta norme per l'accoglienza, la tutela e l'integrazione dei cittadini migranti e dei rifugiati e prevede all'arti che nell'ambito delle proprie competenze, in conformità a quanto stabilito nella Costituzione, la Regione Basilicata concorre a garantire il rispetto dei diritti dei cittadini stranieri migranti e dei rifugiati presenti sul territorio regionale, garantendo, in particolare, accesso e fruibilità dei servizi socio-assistenziali, socio-sanitari, di conciliazione ed istruzione. Promuove inoltre (art. 3) la realizzazione del SIRM (Sistema integrato regionale migranti) per l'inclusione e l'integrazione degli stranieri in attuazione delle convenzioni internazionali, impegnandosi a rimuovere ostacoli di ordine legislativo, economico, sociale e culturale.

Pare quindi doveroso contestare la legittimità costituzionale dell'art. 13 comma 2 del cd. «Decreto sicurezza» nella parte in cui, modificando quanto previsto dal decreto legislativo n. 142/2015 in materia di domiciliazione e iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, prevede che il permesso di soggiorno per richiesta di asilo non consenta più l'iscrizione all'anagrafe, pur valendo come documento di riconoscimento, specialmente se si considera l'art. 6 comma 7 del decreto legislativo n. 286/1998, che stabilisce che le iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle stesse condizioni dei cittadini italiani, con le modalità previste dal regolamento di attuazione, e considerato che il su richiamato art. 6 comma 7 non risulta espressamente abrogato dal decreto di che trattasi e che l'iscrizione anagrafica rappresenta il presupposto per l'esercizio/fruizione di alcuni diritti contemplati dalla legislazione regionale negli ambiti dell'assistenza sociale, della formazione professionale, del lavoro, dell'istruzione e della tutela



della salute. È di chiara evidenza che la previsione di cui all'art. 13 sopra richiamato, precludendo di fatto ai soggetti ivi contemplati di usufruire degli interventi previsti dalla legislazione regionale ed impattando su ambiti di competenza concorrente e residuale regionali, determina la violazione degli articoli 2 e 117 terzo e quarto comma della Costituzione.

Si deve considerare, altresì, che l'eliminazione dell'iscrizione anagrafica determina una disparità di trattamento tra cittadini degli Stati membri e stranieri regolarmente soggiornanti con violazione degli articoli 3 e 10 della Costituzione ed aggrava gli adempimenti amministrativi per la Regione e gli enti locali con conseguente violazione dell'art. 97 Costituzione.

Pare opportuno richiamare in proposito precedenti pronunce della giurisprudenza costituzionale che hanno riconosciuto alle regioni il potere di disporre in via autonoma l'estensione dei diritti sociali rientranti nelle proprie competenze, anche laddove la legislazione nazionale abbia proceduto ad operare limitazioni in ordine ai presupposti.

In particolare con la sentenza n. 61/2011 codesta Corte, conformemente ad altre precedenti pronunce (n. 300/2005, n. 156/2006, n. 10/2010, n. 247/2010, n. 269/2010 e soprattutto n. 299/2019), ha riconosciuto alle Regioni la possibilità di interventi legislativi nelle materie di propria competenza come il diritto alla salute, allo studio o all'assistenza sociale attribuiti alla competenza concorrente e residuale delle stesse, nonché l'estensione dei diritti sociali anche agli immigrati irregolari e ciò in quanto «...l'intervento pubblico concernente gli stranieri non può limitarsi al mero controllo dell'ingresso e del soggiorno degli stessi sul territorio nazionale, ma deve necessariamente considerare altri ambiti — dall'assistenza sociale all'istruzione, dalla salute all'abitazione — che coinvolgono molteplici competenze normative, alcune attribuite allo Stato, altre alle Regioni, tanto più che lo straniero è titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona...». Peraltro mentre la lettera e la portata teleologica delle citate norme regionali, ove riferibili anche agli immigrati irregolari, non consentono di legittimarne la presenza nel territorio dello Stato, interferendo con le competenze esclusive dello Stato, è vero invece il contrario, ovvero che gli articoli del decreto di che trattasi, oggetto della presente impugnativa, impediscono il perseguimento delle finalità di cui alle norme regionali, violando peraltro fondamentali diritti della persona costituzionalmente garantiti. Le richiamate pronunce della giurisprudenza costituzionale hanno tutte riconosciuto il potere delle regioni di far valere di fronte alla Corte costituzionale anche competenze di spettanza degli enti locali: difatti alla Regione è consentito di far valere con ricorso in via principale «competenze non solo proprie, ma anche degli enti locali» con la motivazione della «stretta connessione» con proprie materie, la quale «consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali» (Corte costituzionale, n. 196/2004).

Gli articoli 1 e 13 del suddetto decreto, dunque, rappresentano norme lesive dell'autonomia regionale e degli enti locali, impanando in maniera significativa su competenze, concorrenti e residuali, regionali garantite dall'art. 117 terzo e quarto comma della Costituzione in materia di assistenza sociale, sanitaria, istruzione, formazione, politiche attive del lavoro.

Inoltre configurano una palese violazione degli articoli 2, 3 e 10 della Costituzione perché sono lesi i diritti essenziali della persona umana, con disparità di trattamento tra i cittadini degli Stati membri e stranieri regolarmente soggiornanti e in violazioni delle convenzioni internazionali.

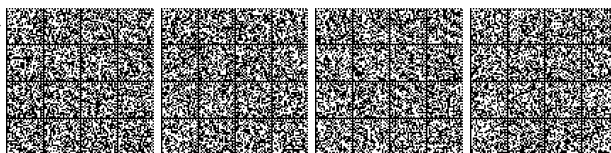
*P.Q.M.*

*La Regione Basilicata, come sopra rappresentata e difesa, chiede che codesta Ecc.ma Corte, constatata la lesione ad opera degli articoli del decreto contestati di precise prerogative regionali a rilevanza costituzionale, nonché la violazione di diritti essenziali della persona costituzionalmente garantiti, accolga il presente ricorso e conseguentemente dichiari l'illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 13 decreto-legge n. 113/2018 convertito in legge n. 132/2018.*

Potenza-Roma, 29 gennaio 2019

*L'avvocato:* POSSIDENTE

19C00044



## N. 35

*Ordinanza del 7 novembre 2018 del Magistrato di sorveglianza di Avellino sul reclamo proposto dal Pubblico Ministero presso la Procura della Repubblica del Tribunale di Torre Annunziata*

**Reati e pene - Pene pecuniarie - Attivazione delle procedure di conversione delle pene pecuniarie non pagate - Previsione che l'ufficio giudiziario investe il pubblico ministero, per l'attivazione della conversione presso il magistrato di sorveglianza competente, se, decorsi ventiquattro mesi dalla presa in carico del ruolo da parte dell'agente della riscossione, non risulti esperita alcuna attività esecutiva ovvero se gli esiti di quella esperita siano indicativi dell'impossibilità di esazione della pena pecuniaria o di una rata di essa.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)"), art. 238-bis, comma 3.

## UFFICIO DI SORVEGLIANZA DI AVELLINO

Il Magistrato di sorveglianza letta l'istanza con cui la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Torre Annunziata ha trasmesso, ex art. 660 comma 2 codice di procedura penale, a questo Magistrato gli atti per la conversione della pena pecuniaria di € 150,00 di multa inflitta Palo Maurizio, nato a Salerno 7 settembre 1951, con sentenza del Tribunale di Torre Annunziata sezione distaccata di Castellammare di Stabia del 22 giugno 2010;

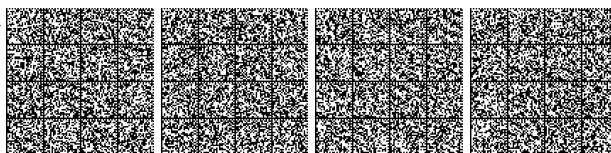
Osservato che in allegato all'istanza vi sono soltanto il titolo esecutivo – ovvero la sentenza del Tribunale di Torre Annunziata del 22 giugno 2010 – ed un prospetto del contribuente per partita, dal quale risulta iscritta nell'anno 2011 una partita di credito nei confronti del condannato – debitore Palo Maurizio, ma non risulta effettuata alcuna procedura esecutiva nei confronti di quest'ultimo, al quale la cartella di pagamento risulta notificata in data 26 gennaio 2013 ma condizioni di «irreperibilità relativa»;

Considerato che in base al nuovo testo dell'art. 238-bis comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, il mancato esperimento di attività esecutiva da parte dell'agente di riscossione è oggi presupposto sufficiente, a norma del citato articolo, affinché il pubblico ministero investa il Magistrato di sorveglianza competente alla conversione ex art. 660 codice di procedura penale, e che soltanto quando il Magistrato di sorveglianza accerta la solvibilità del debitore, l'agente di riscossione riavvia le attività di competenza sullo stesso articolo di ruolo; tanto premesso, osserva.

L'art. 238-bis citato, come introdotto dalla legge di bilancio per il 2018 ovvero legge n. 205/2017, che lo ha inserito nel corpo del testo unico sulle spese di giustizia decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, con il dichiarato scopo di creare una norma di raccordo tra la disciplina della riscossione a mezzo ruolo e la disciplina delle pene pecuniarie idonea a consentire una tempestiva attivazione del procedimento di conversione delle pene pecuniarie, detta una puntuale disciplina, con la relativa scansione delle fasi, volta alla «Attivazione delle procedure di conversione delle pene pecuniarie non pagate», prevedendo al comma 2 che «l'ufficio investe il pubblico ministero perché attivi la conversione presso il Magistrato di sorveglianza competente, entro venti giorni dalla ricezione della prima comunicazione da parte dell'agente della riscossione, relativa all'infruttuoso esperimento del primo pignoramento su tutti i beni» e, al comma successivo, che «ai medesimi fini di cui al comma 2, l'ufficio investe, altresì, il pubblico ministero se, decorsi ventiquattro mesi dalla presa in carico del ruolo da parte dell'agente della riscossione ed in mancanza della comunicazione di cui al comma 2, non risulti esperita alcuna attività esecutiva ovvero se gli esiti di quella esperita siano indicativi dell'impossibilità di esazione della pena pecuniaria o di una rata di essa».

Va premesso che l'istituto della conversione della pena pecuniaria è stato spesso sottoposto al vaglio della Corte costituzionale, in esso concentrandosi il difficile equilibrio tra le esigenze di effettività della pena da una parte, e di rispetto del principio di uguaglianza dall'altro, stante il carattere maggiormente afflittivo della pena succedanea, e lo sforzo della Corte nelle diverse pronunce succedutesi negli anni è stato costantemente volto alla ricerca di un punto di congiunzione tra le due contrapposte istanze.

Del resto, la stessa conversione delle pene pecuniarie non pagate in libertà controllata, è stata introdotta dalla legge n. 689 del 1981 proprio al fine di eliminare la lacuna venutasi a creare nel sistema esecutivo a seguito della sentenza 21 novembre 1979 n. 131 con cui la Corte ebbe a dichiarare l'incostituzionalità del vecchio art. 136 codice penale, sta-



tuate la conversione della multa e dell'ammenda non pagate per insolvibilità del condannato nelle corrispondenti pene detentive, per la condizione di disuguaglianza che si veniva a creare tra soggetti condannati per i medesimi reati sulla base delle differenti condizioni economiche. Significativa in tal senso è stata l'introduzione, con la nuova disciplina, della facoltà offerta al condannato di eseguire il lavoro sostitutivo in luogo della sottoposizione alla libertà controllata.

Vanno poi sinteticamente ricordate le sentenze della Corte 12-23 dicembre 1994 n. 53, e la 9-12 gennaio 2012 n. 1, che ebbero a dichiarare l'illegittimità dell'art. 102 terzo comma della legge n. 689/1981 in relazione al tasso di ragguaglio tra pena pecuniaria (da convertire in caso di insolvenza) e libertà controllata (originata dalla conversione) che il legislatore aveva dimenticato di adeguare, rompendo la simmetria che la Corte aveva ritenuto doverosa; la sentenza 14-21 giugno 1996 n. 206, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 102, secondo comma, della legge n. 689/1981 nella parte in cui non consentiva che il lavoro sostitutivo potesse essere concesso, su richiesta del condannato, anche nel caso in cui la pena pecuniaria da convertire fosse superiore ad un milione; infine, la sentenza 18 giugno 2003 n. 212, che dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 299 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, che abrogava l'art. 660 codice di procedura penale, ha consentito a quest'ultima norma di rivivere proprio per effetto della eliminazione della norma abrogante. Dall'esame di questa breve panoramica risulta evidente lo sforzo della Corte di salvare l'istituto della conversione dalla scure dell'incostituzionalità, soprattutto in considerazione del fatto che nella maggior parte dei casi le pene pecuniarie restano non pagate, con il conseguente rischio di vanificazione della loro funzione preventiva e rieducativa. La nuova norma di cui all'art. 238-bis, del resto, nasce proprio al fine di garantire una più veloce attivazione della procedura di conversione delle pene pecuniarie non pagate che giacevano da anni ormai in una fase di stallo; tuttavia, proprio il sistema creato dalla norma per dare nuovo impulso al settore delle pene pecuniarie e a garantirne l'effettività, suscita in chi scrive non poche perplessità.

In particolare, suscita perplessità l'inciso «ai medesimi fini» con cui esordisce il comma 3; atteso che oggi, proprio grazie a quell'inciso, il mancato esperimento di attività esecutiva da parte dell'agente di riscossione diviene un presupposto sufficiente affinché il pubblico ministero investa il Magistrato di sorveglianza competente alla conversione delle pene pecuniarie non pagate in libertà controllata. Orbene, ritiene questo giudice di dover sollevare, d'ufficio, a norma dell'art. 23 terzo comma della legge n. 87/1953, il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 238-bis comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, nella parte in cui, ai fini della c.d. «investitura», ovvero della trasmissione degli atti dall'ufficio giudiziario incaricato della riscossione al pubblico ministero a sua volta incaricato, a seguito di controllo formale, di trasmettere gli atti al Magistrato di sorveglianza competente per la conversione, parifica, attraverso la richiamata espressione «ai medesimi fini», all'ipotesi della comunicazione degli esiti negativi dell'esperimento infruttuoso del primo pignoramento su tutti i beni, l'ipotesi del semplice decorso del termine di due anni nel caso in cui non risulti esperita alcuna attività esecutiva, ritenendo tale equiparazione in contrasto e violazione degli articoli 3, 24, comma 2 e 27, comma 3 della Costituzione; questione che ritiene rilevante ai fini del giudizio, atteso che dalla soluzione della stessa dipende la stessa possibilità di procedere o meno alla conversione della pena pecuniaria; e non manifestamente infondata in relazione agli articoli 3, 24 comma 2 e 27 comma 3 della Costituzione, per i motivi che appresso si diranno.

Per chiarire meglio il punto nodale della questione, vanno preliminarmente sintetizzati i passaggi previsti per l'esazione delle pene pecuniarie.

Entro un mese dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna, la cancelleria del giudice dell'esecuzione (campione penale) deve notificare al condannato l'invito al pagamento, che contiene l'intimazione a pagare entro il termine di trenta giorni e a depositare la ricevuta di versamento entro dieci giorni dall'avvenuto pagamento. Se il condannato non paga entro il termine previsto, la cancelleria iscrive a ruolo la somma dovuta dal condannato provvedendo contestualmente alla consegna della relativa pratica all'agente della riscossione, che a sua volta deve notificare la cartella di pagamento al debitore, contenente l'intimazione al pagamento entro un termine, scaduto il quale l'agente della riscossione può procedere alla riscossione coattiva mediante esecuzione forzata da parte degli ufficiali esattoriali, se anche tale procedura esecutiva ha esito negativo, il campione penale entro venti giorni dalla ricezione della prima comunicazione da parte dell'agente della riscossione, relativa all'infruttuoso esperimento del primo pignoramento su tutti i beni, deve dare impulso alla successiva fase della procedura di conversione della pena pecuniaria in libertà controllata trasmettendo gli atti al pubblico ministero, che a sua volta investe il Magistrato di sorveglianza competente per la conversione. Oggi, in virtù del comma 3 dell'art. 238-bis, l'ufficio investe il pubblico ministero anche nell'ipotesi in cui siano «decorsi 24 mesi dalla presa in carico del ruolo da parte dell'agente della riscossione e in mancanza della comunicazione di cui al comma 2»; il che vuol dire, in termini pratici, anche nel caso di totale inerzia da parte dell'agente della riscossione per 24 mesi. E a complicare le cose, deve aggiungersi che si considera notificata al debitore la cartella di pagamento anche in caso di irreperibilità assoluta (caso in cui non vi è alcun luogo conosciuto, ovvero abitazione, ufficio o azienda del contribuente nell'ambito di quel comune in base all'ordinaria attività che deve essere svolta dal messo notificatore, ed in tal caso, in base all'art. 60 comma 1 lettera e) del decreto del Presidente della



Repubblica n. 600/1973, la notifica si realizza ai sensi dell'art. 143 codice di procedura civile con avviso di deposito in busta chiusa e sigillata che si affigge nell'albo del comune e la notificazione si ha per eseguita nel ventesimo giorno successivo a quello di affissione), e di irreperibilità relativa (quando sono conosciuti la residenza e l'indirizzo del destinatario, ma non si è potuto eseguire la consegna perché questi, o altro possibile consegnatario, non è stato rinvenuto in detto indirizzo, da dove tuttavia non risulta trasferito; rispetto all'irreperibilità assoluta, il nuovo luogo di domicilio è conoscibile in base all'ordinaria attività che il messo notificatore deve effettuare; in tal caso lo stesso dovrà procedere sempre ai sensi dell'art. 140 codice di procedura civile, ma aggiungendo all'avviso di deposito nella casa comunale anche l'affissione dell'avviso alla porta del destinatario, e l'invio della raccomandata con avviso di ricevimento).

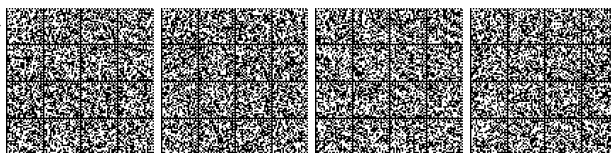
Così sinteticamente ricostruita l'intera disciplina, si osserva che le ipotesi di irreperibilità assoluta sono anche più frequenti della irreperibilità relativa che si verifica per temporanea assenza dovuta ai più svariati motivi, e che nei casi di irreperibilità assoluta la notificazione dell'atto ai sensi dell'art. 143 codice di procedura civile dà luogo ad una conoscenza meramente virtuale dell'atto notificando. Anche in questi casi, oggi, in virtù dell'art. 238-bis comma 3, il pubblico ministero investe il Magistrato di sorveglianza dando così avvio al procedimento di conversione trasmettendo solamente il titolo esecutivo, e l'attestazione di notifica in condizioni di irreperibilità, o addirittura peggio ancora, non trasmettendo alcun atto. A completamento del quadro, deve infine aggiungersi che il procedimento di conversione a cura del competente Magistrato di sorveglianza non si svolge con udienza, bensì con procedura *de plano* ai sensi dell'art. 678, comma 3-bis codice di procedura penale. Il contraddittorio resta pertanto del tutto eventuale e postumo solo a seguito di opposizione, in quanto è solo in quest'ultimo caso che ha luogo un'udienza. Ed inverso, l'art. 678 comma 1-bis codice di procedura penale rinvia al 667 comma 4 codice di procedura penale, che prevede appunto un provvedimento adottato senza formalità e poi comunicato al pubblico ministero ed all'interessato, i quali poi possono proporre opposizione dinanzi allo stesso giudice instaurando il contraddittorio ex art. 666 codice di procedura penale.

Infine, a coronamento del discorso, si osserva che gli accertamenti sulla solvibilità disposti dal Magistrato di sorveglianza nell'ambito della procedura di conversione non sempre riescono ad essere esaustivi, e sovente sono condizionati dal ridotto margine di tempo che residua in conseguenza del fatto che molte richieste di conversione pervengono al magistrato in prossimità del termine di prescrizione della pena pecuniaria (peraltro, si osserva che secondo il più recente orientamento della Suprema corte, la notifica della cartella di pagamento non sospende la prescrizione della pena pecuniaria: Cassazione 3 Sez. Pen. Sentenza 6 aprile 2017 n. 17228).

Orbene, ritiene questo giudice che l'art. 238-bis, comma 3 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 possa porsi in contrasto con gli art. 3 e 24 comma 2 della Costituzione, poiché parificando il mero decorso di 24 mesi dalla presa in carico del ruolo da parte dell'agente addetto alla riscossione all'esperienza infruttuosa della procedura esecutiva, determina l'instaurazione automatica della procedura di conversione anche nei confronti di condannati potenzialmente solvibili ma di cui non sono noti i luoghi di residenza o domicilio, che restano ignari della emissione della cartella di pagamento, e che si vedono pertanto sottoposti al rischio di passare da una limitazione della sfera patrimoniale a quella della libertà personale per un fatto non a loro riconducibile, ma all'inerzia dell'agente della riscossione.

In tal caso, la violazione del principio di uguaglianza nasce proprio dalla trattazione in modo uguale di situazioni in realtà molto differenti, dal momento che si genera automaticamente e senza distinzione l'attivazione della procedura di conversione tanto nei confronti di soggetti che, grazie all'avvio della procedura di esecuzione forzata nei loro confronti, sono stati coinvolti in questa prima fase, che di soggetti spesso del tutto ignari della emissione della cartella esattoriale nei loro confronti, e dunque, sostanzialmente privati della possibilità di difendersi e di opporre una eventuale solvibilità, eliminando così a monte la possibilità di instaurare un contraddittorio endoprocedimentale col condannato al fine di verificare se lo stesso sia solvibile o insolubile, e ciò appare una violazione a prescindere dal controllo e dalla valutazione finale di insolubilità demandata al Magistrato di sorveglianza (che peraltro, in caso di irreperibilità del condannato, essendo in questo caso impossibile accertare l'effettiva insolubilità del medesimo, dovrebbe arrestare la procedura e restituire gli atti al pubblico ministero, che a propria volta, dovrebbe restituirli alla cancelleria del giudice dell'esecuzione per il periodico rinnovo delle ricerche del soggetto, fino, sostanzialmente, al maturarsi della prescrizione della pena; pertanto, in caso di instaurazione automatica della procedura di conversione nei confronti del soggetto irreperibile, la restituzione degli atti al pubblico ministero, persistendo l'irreperibilità, verrà ad essere posticipata inutilmente di 24 mesi). La violazione del diritto di difesa, garantito nel nostro ordinamento in ogni stato e grado del procedimento, appare palese nel momento in cui si dà avvio ad un procedimento sfavorevole per il condannato, in quanto tendente all'adozione di un provvedimento limitativo della sua libertà personale piuttosto che della sfera patrimoniale, senza che lo stesso abbia in qualche modo avuto, *in primis*, la possibilità di averne notizia e, in secondo luogo, la possibilità di esporre le proprie ragioni.

Violazione che appare maggiormente evidente se si tiene conto che oramai anche in quei settori che meno incidono sulla sfera personale dell'individuo, ci si sta orientando verso l'adozione di strumenti idonei a coinvolgere l'interessato



sin dalle prime fasi del procedimento. Il riferimento è alla prassi amministrativa che si sta facendo strada in tema di accertamento tributario. In una circolare del 2016, infatti, l'Agenzia delle entrate pone in evidenza quanto il contraddittorio endoprocedimentale o preventivo renda la pretesa tributaria più credibile e sostenibile e, soprattutto, come il contraddittorio instaurato a monte della procedura, scongiuri l'effettuazione di recuperi non adeguatamente supportati e motivati perché non preceduti da un effettivo confronto. Lo stesso è stato sostenuto anche in una circolare della Guardia di finanza (circ. n. 1/2018), in cui si legge che il contraddittorio costituisce un mezzo di tutela delle ragioni del contribuente espressione del giusto procedimento.

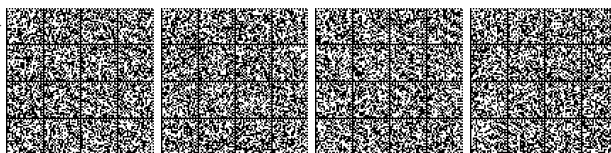
Pertanto, se si ritiene più in linea con i precetti costituzionali la possibilità che il contribuente prima di ricevere l'atto di accertamento sia avvisato e sentito, lo stesso ragionamento dovrebbe presiedere al procedimento di conversione della pena pecuniaria, atteso che, in questo caso, l'istaurazione del procedimento ha ripercussione su un bene, la libertà personale, meritevole di una più ampia tutela rispetto alle ipotesi in cui il procedimento è diretto ad intaccare il bene patrimonio.

Al fine di marcare ulteriormente la rilevanza del diritto di difesa, un utile spunto può trarsi anche dai più recenti arresti della Corte di giustizia, ed in particolare, la sentenza Kamino (sentenza 3 luglio 2014, C-129/13, Kamino, e C-130/13, Datema), nella quale la Corte, ricorrendo ad una giurisprudenza ben consolidata sul tema, ricorda l'obiettivo che si persegue con il diritto di difesa: «la regola secondo cui il destinatario di una decisione ad esso lesiva dev'essere messo in condizione di far valere le proprie condizioni prima che la stessa sia adottata ha lo scopo di mettere l'autorità competente in grado di tener conto di tutti gli elementi del caso». Si legge, ancora, che «il diritto di essere sentiti garantisce a chiunque la possibilità di manifestare, utilmente ed efficacemente, il suo punto di vista durante il procedimento amministrativo e prima dell'adozione di qualsiasi decisione che possa incidere in modo negativo sui suoi interessi». La Corte di Giustizia ha, dunque, sottolineato la centralità del diritto al contraddittorio, espressamente contemplato nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea agli articoli 47 e 48, laddove si sancisce il rispetto dei diritti di difesa e il diritto ad un equo processo, ma anche all'art. 41, rubricato «diritto ad una buona amministrazione»; il comma secondo di quest'ultima norma prevede che il diritto ad una buona amministrazione comprende il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio.

Dunque, la possibilità, o meglio, il diritto dell'interessato ad essere ascoltato è garantito non solo dalla nostra Costituzione ma anche dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ed in entrambe le Carte è evidente la necessità di garantire, in ogni stato e grado del procedimento, la possibilità di esercitare tale diritto, soprattutto nella misura in cui, come nel nostro caso, l'istaurazione, da parte dell'Autorità giudiziaria, di un procedimento potrebbe avere notevoli ripercussioni sulla libertà del destinatario del provvedimento finale. Quindi, non solo nella fase finale, ma anche e soprattutto, nelle fasi in cui la decisione deve ancora formarsi è necessario coinvolgere il destinatario, di modo che a tale decisione si possa giungere col contributo di tutti gli elementi utili e nel massimo rispetto delle garanzie costituzionali. Va poi considerato che il termine di due anni rappresenta un lasso di tempo notevole entro il quale la solvibilità del condannato può subire anche notevoli variazioni, per cui il rinvio dell'accertamento del presupposto dopo tale lasso di tempo rappresenta già di per sé un pregiudizio per il medesimo, che viene ad essere sostanzialmente privato della possibilità di risolvere il suo debito con la giustizia entro un tempo più circoscritto e ragionevole.

Ritiene inoltre la scrivente che la norma in esame potrebbe porsi in contrasto con l'art. 27, comma 3 Costituzione, laddove prevede che la pena deve tendere alla rieducazione del condannato.

Dalla lettura della circolare ministeriale del 4 agosto 2017, della nota integrativa del 16 gennaio 2018 e dell'ultima circolare sul tema del 31 maggio 2018 emerge, infatti, che la ragione per cui è stato introdotto nel testo unico delle spese di giustizia l'art. 238-bis attiene all'esigenza di individuare una norma di raccordo tra la disciplina della riscossione a mezzo ruolo e la disciplina delle pena pecuniaria, idonea a consentire una tempestiva attivazione del procedimento di conversione delle pene pecuniarie e al fine di evitare l'estinzione della stessa. Ne discende che la ragione unica dell'introduzione della disposizione di cui si solleva la legittimità costituzionale dev'essere individuata nella necessità di salvaguardare il principio di effettività della pena; principio, anch'esso basilare al fine di ingenerare nei consociati quell'orientamento culturale che sta alla base della minaccia di una pena, ma che non può costituire la *ratio* unica di un provvedimento maggiormente pregiudizievole per il reo e a discapito di quanto il giudice della cognizione abbia ritenuto più proporzionato al caso di specie. In altri termini, questo magistrato ritiene che il perseguimento del principio dell'effettività della pena non può porsi in contrasto col principio ultimo, costituzionalmente garantito, della rieducazione del condannato, il quale viene palesamente disatteso nella misura in cui, per garantire l'effettività della pena, non si prevede un'apposita procedura maggiormente conforme a perseguire il fine dell'art. 27, comma 3 Costituzione, prevedendo a chiare lettere che l'inerzia per 24 mesi dell'agente della riscossione costituisce il presupposto affinché l'Ufficio giudiziario investa il pubblico ministero per l'attivazione della procedura di conversione presso il Magistrato di sorveglianza competente.



La violazione del principio rieducativo della pena, dunque, si configura laddove, al fine di evitare l'estinzione della pena pecuniaria, si legittima l'instaurazione di una procedura pregiudizievole per il reo che potrebbe sfociare nell'adozione di un provvedimento avente ad oggetto una pena non proporzionata alla gravità del reato e inidonea a far sì che il reo impari a vivere nel rispetto delle regole di civiltà.

*P.Q.M.*

*Ritenuta la rilevanza nel presente giudizio e la non manifesta infondatezza,*

*Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 238-bis, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 nella parte in cui, ai fini dell'attivazione della procedura di conversione dinanzi al magistrato di sorveglianza, parifica all'ipotesi della comunicazione di esperimento infruttuoso della procedura esecutiva, l'ipotesi di mancato esperimento della procedura esecutiva nell'inutile decorso di 24 mesi dalla presa in carico del ruolo da parte dell'agente della riscossione.*

*Sospende il procedimento a carico di Palo Maurizio.*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché, ove ne ravvisi i presupposti, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 238-bis, comma 3 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 nella parte indicata.*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata al pubblico ministero di Torre Annunziata che ha inoltrato la richiesta.*

*Dispone infine che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Avellino, 7 novembre 2018

*Il Magistrato di sorveglianza: VENTRA*

19C00062

N. 36

*Ordinanza del 20 dicembre 2018 del G.I.P. del Tribunale di Grosseto nel procedimento penale a carico di N.G.*

**Circolazione stradale - Sanzioni amministrative accessorie - Reato di lesioni personali stradali gravi, attenuato ai sensi del comma 7 dell'art. 590-bis codice penale - Revoca della patente di guida a seguito dell'applicazione della pena ex art. 444 codice di procedura penale.**

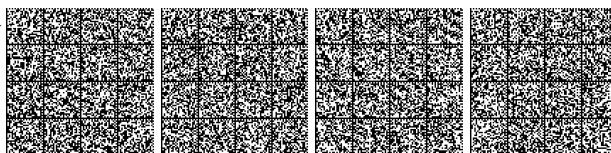
- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 222, comma 2, quarto periodo, come modificato dall'art. 1, comma 6, lettera b), n. 1, della legge 23 marzo 2016, n. 41 (Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274).

TRIBUNALE DI GROSSETO

UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Il giudice per le indagini preliminari Sergio Compagnucci; nel procedimento penale iscritto ai numeri di cui in epigrafe nei confronti di: N.G., in ordine al reato di cui all'art. 590-bis del codice penale; difesa dall'avv. Silvia Tonini del foro di Grosseto; all'udienza in camera di consiglio del 26 novembre 2018, sentite le parti, ha emesso la seguente ordinanza.

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, quarto periodo, del decreto legislativo n. 285 del 1992 (Codice della strada), come novellato dall'art. 1, comma 6, lettera b), n. 1, della legge 23 marzo 2016, n. 41, in relazione all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui prevede la revoca della patente di guida a seguito della applicazione della pena a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale anche per il reato di lesioni personali stradali gravi, attenuato ai sensi del comma settimo dell'art. 590-bis del codice penale, nei termini e per le ragioni che seguono.



### 1. Breve descrizione dell'attività processuale.

N.G., dopo aver ricevuto la notifica dell'avviso di conclusione delle indagini, ha formulato istanza di patteggiamento in ordine al reato di lesioni personali stradali gravi a lei contestato, relativamente all'incidente stradale avvenuto in Orbetello, il 16 agosto 2016, in cui L.A. aveva riportato una lesione personale da cui era derivata un'incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni per un periodo di giorni quarantaquattro. Alla successiva udienza del 26 novembre 2018 fissata ai sensi dell'art. 447 del codice di procedura penale, una volta raccolto il consenso del pubblico ministero sull'istanza di patteggiamento, è stata emessa la presente ordinanza.

### 2. Il controllo sull'istanza di patteggiamento.

Soddisfatto il requisito dell'accorto fra le parti, si tratta a questo punto di estendere il controllo sulle altre condizioni richieste ai fini dell'accoglimento dell'istanza, come previsto dall'art. 444, comma 2 del codice di procedura penale.

#### 2.1. La procedibilità d'ufficio del reato ex art. 590-bis del codice penale.

Preliminarmente, considerato che la persona offesa non ha proposto querela, è necessario affrontare la questione riguardante la procedibilità del nuovo reato ex art. 590-bis del codice penale, trattandosi di profilo attinente alle cause di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 del codice di procedura penale.

L'art. 590-bis è stato introdotto nel codice penale dalla legge n. 41 del 2016, entrata in vigore il 25 marzo dello stesso anno e intitolata «introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274».

Il nuovo testo normativa ha subito posto diverse questioni interpretative, in parte dovute a una tecnica normativa non esemplare; tra le tante, si è posta anche la questione della natura circostanziale o autonoma della fattispecie introdotta dall'art. 590-bis, comma 1, del codice penale, rispetto al reato di lesioni colpose, questione che assume rilevanza nel presente procedimento in quanto decisiva al fine di stabilire la procedibilità del delitto, stante l'assenza, come già detto, di querela di parte. Ove, infatti, si ritenesse che l'art. 590-bis non abbia introdotto un reato autonomo, bensì soltanto alcune ipotesi di aggravamento del reato di lesioni colpose ex art. 590 del codice penale, ne discenderebbe la procedibilità a querela, secondo quanto previsto dall'ultimo comma di tale articolo. Diversamente, laddove si aderisse alla tesi opposta, il reato di lesioni stradali gravi o gravissime, in difetto di una previsione sulla necessità di querela, risulterebbe procedibile d'ufficio secondo la regola stabilita dall'art. 50, comma 2 del codice di procedura penale.

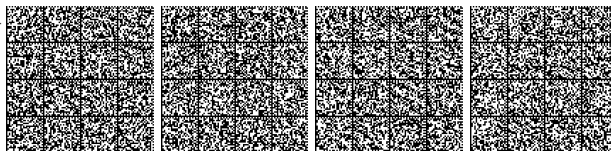
Si ritiene utile muovere da questa considerazione preliminare: non esiste una differenza, sotto il profilo antologico, tra l'elemento costitutivo e la circostanza del reato, spettando alla discrezionalità del legislatore stabilire se un determinato elemento fattuale appartenga alla struttura necessaria ovvero a quella accidentale del reato. Prova di ciò si è avuta, di recente, dalla trasformazione del fatto lieve, in materia di detenzione illecita di sostanze stupefacenti, da ipotesi circostanziale a reato autonomo: il confronto tra la disposizione previgente e quella attuale dimostra come il fatto materiale da esse disciplinato sia assolutamente sovrapponibile, essendo mutata soltanto la volontà del legislatore di ritenere autonomo ciò che prima era considerato un fatto circostanziale, volontà manifestata espressamente attraverso l'inserimento della clausola di riserva nell'*incipit* della nuova disposizione incriminatrice.

D'altra parte, codesta considerazione trova puntuale e oggettiva conferma nella norma sul reato complesso, in cui si legge che il fatto costituente di per sé reato può essere considerato dal legislatore come elemento costitutivo o come circostanza aggravante di altro reato, sancendo in questo modo, da un lato, in via esplicita, l'assoluta sovranità del legislatore nello stabilire ciò che appartiene alla struttura necessaria del reato e dall'altro, in via implicita, l'assenza di un criterio ontologico in base al quale operare la distinzione tra l'elemento costitutivo e la circostanza aggravante.

Se così è — se cioè non esiste un criterio oggettivo, sostanziale, tramite cui capire se l'elemento fattuale appartenga al reato in via necessaria o solo accidentalmente, perché tale distinzione è in realtà soltanto un effetto della scelta legislativa —, ne consegue che la soluzione della questione in esame sta tutta nell'esatta ricostruzione dell'intenzione del legislatore, titolare esclusivo di quel potere di scelta; ricostruzione effettuabile naturalmente in base ai criteri forniti dall'art. 12 delle preleggi.

Ed allora, muovendo proprio dai suggerimenti ermeneutici offerti da quest'ultimo articolo, si tratta anzi tutto di esaminare il contenuto letterale della nostra disposizione, non presa singolarmente, ma valutata unitamente all'intera disciplina in cui si inserisce la norma da interpretare, al fine di pervenire alla ragione obiettiva della legge.

Sotto il profilo meramente letterale, la norma di cui all'art. 590-bis, comma primo del codice penale, non offre elementi univoci a favore né dell'una né dell'altra tesi, in quanto non si ravvisano in essa manifestazioni esplicite in merito alla qualificazione della fattispecie.





Perciò la volontà legislativa deve essere desunta dai criteri di natura testuale o topografica, di natura strutturale o di natura teleologica, secondo le preziose indicazioni fornite dalle sezioni unite della Cassazione (sentenza n. 26351 del 2002).

Ebbene, quanto ai primi, l'intestazione della legge di riforma («introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali») e la stessa rubrica dell'art. 590-*bis*, in cui si parla di lesioni personali stradali senza alcuna indicazione terminologica riconducibile al concetto di aggravante, depongono per l'ipotesi della natura autonoma del nuovo reato.

Sotto il profilo della struttura della norma incriminatrice, si rileva come l'individuazione del soggetto attivo del delitto attraverso il pronome «chiunque» faccia parimenti propendere per la tesi della natura autonoma del delitto, trattandosi di una tecnica normativa normalmente non utilizzata per la disciplina di ipotesi circostanziali. Va nondimeno riconosciuto come il legislatore abbia utilizzato la stessa tecnica nel confezionare il comma 2 dell'art. 590-*bis*, qualificato espressamente come aggravante nel successivo art. 590-*quater*.

Ed è proprio quest'ultima disposizione a fornire un importante elemento a favore della natura autonoma del reato in esame, in quanto tale norma qualifica espressamente come circostanze aggravanti quelle di cui ai commi 2-6, lasciando così intendere che la condotta di cui al primo comma integra un reato autonomo e non già una circostanza aggravante.

Tale conclusione trova un'importante conferma, sotto il profilo sistematico, in altre disposizioni introdotte dalla legge n. 41/2016; in particolare nelle modifiche apportate agli articoli 224-*bis*, comma 1, e 552 del codice di rito, nonché all'art. 222 del nuovo codice della strada, ove si fa esplicito riferimento al delitto di cui all'art. 590-*bis* del codice penale.

Ulteriore argomento a favore della natura autonoma si ricava dalla disposizione di cui all'art. 550, comma 2, lettera e-*bis* del codice di procedura penale, aggiunta dalla legge n. 41/2016, che prevede la citazione diretta a giudizio in caso di «lesioni personali stradali, anche se aggravate, a norma dell'art. 590-*bis* del codice penale»: ciò conferma che le «lesioni personali stradali» integrano un reato autonomo, dato che altrimenti l'inciso «anche se aggravate» non avrebbe ragion d'essere. Infatti, il concetto di «lesioni personali stradali» oggi ha senso solo con riferimento alla previsione di cui all'art. 590-*bis*, non essendo più prevista l'aggravante della violazione delle norme sulla circolazione stradale nell'ambito del reato di lesioni ex art. 590: ne consegue che la disposizione inserita nell'art. 550 del codice di procedura penale, deve necessariamente essere interpretata nel senso che la citazione diretta è prevista per il reato di lesioni personali stradali ex art. 590, comma 1, del codice penale, «anche se aggravato» ai sensi dei commi successivi.

Perfettamente in linea con la tesi della natura autonoma del reato si pone anche la collocazione della disciplina del concorso formale di cui all'ultimo comma dell'art. 590-*bis*: risulterebbe infatti incongrua la scelta di inserire tale istituto, concernente il concorso di reati, all'interno di un articolo riguardante (secondo la tesi opposta) fattispecie circostanziali.

D'altronde, la tesi che qui si sostiene trova ampia conferma anche nei lavori preparatori, in cui si è fatto esplicito riferimento all'esigenza di prevedere l'autonomia di tale reato per impedirne il bilanciamento con eventuali attenuanti.

Si segnala come la tesi qui accolta risulti in linea con una recente sentenza della Cassazione che, nell'occuparsi della specifica questione, ha sostenuto la natura autonoma del reato in esame (*cf.*, Cass. Pen., sentenza n. 42346 del 2017).

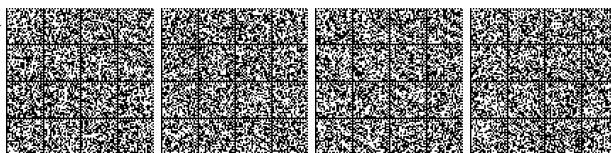
Alla luce di tali considerazioni, si deve concludere che il reato oggetto del presente procedimento è procedibile d'ufficio.

## 2.2. L'assenza dei presupposti per l'emissione di una sentenza di proscioglimento.

Sempre in punto di verifica sull'assenza di condizioni per l'emissione di una sentenza di proscioglimento, si evidenzia come gli atti di indagine confortino l'impostazione accusatoria; in particolare, dai rilievi urgenti operati dalla p.g. nell'immediatezza del fatto e dalla consulenza tecnica dell'ing. Luca Donati, a cui il pubblico ministero ha demandato il compito di accertare l'effettiva dinamica del sinistro, emergono elementi di colpevolezza a carico sia della N., per aver omesso di dare la precedenza al conducente del motociclo proveniente da destra, sia di quest'ultimo per non aver tenuto una velocità adeguata alle condizioni dei luoghi: entrambe le condotte illecite si pongono in relazione di causalità con l'evento dannoso, per cui è ravvisabile la cooperazione colposa, ai sensi dell'art. 113, comma primo del codice penale.

## 2.3. La qualificazione del fatto e la congruità della pena.

La qualificazione del fatto come reato di lesioni stradali gravi è corretta. Dalla documentazione sanitaria in atti emerge che il motociclista ha riportato a seguito dell'incidente un trauma toracico chiuso con contusione polmonare e cardiaca, da cui è derivata l'incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni per giorni quarantaquattro, sicché è ravvisabile la lesione grave, ai sensi dell'art. 583, comma 1, n. 1 del codice penale.



Risulta altresì corretta la prospettazione dell'attenuante di cui all'art. 590-*bis*, comma 7 del codice penale: come già anticipato, infatti, gli atti di indagine dimostrano resistenza di un concorso colposo a carico di L.A., il quale, alla guida della moto, se avesse viaggiato alla velocità consentita in quel tratto di strada avrebbe con alta probabilità potuto evitare lo scontro, secondo le condivisibili considerazioni formulate dal c.t. del pubblico ministero. Ne consegue che l'imputata non è la sola responsabile del sinistro, visto che l'evento è stato cagionato anche dalla cooperazione colposa della persona offesa.

La pena proposta dalle parti è da considerare congrua; l'individuazione della pena base nel minimo di legge si giustifica in relazione alla entità delle lesioni e alla incensuratezza dell'imputata. La pena è stata così determinata:

pena base (art. 590-*bis*, comma 1, prima parte del codice penale) = mesi tre di reclusione;

ridotta per l'attenuante ex art. 590-*bis*, comma 7, a mesi uno e giorni quindici di reclusione; infine ridotta per il rito speciale a mesi uno di reclusione.

Si può accogliere la richiesta di concessione del beneficio della sospensione condizionale, cui è stata subordinata l'istanza di patteggiamento, risultando la N. incensurata e potendosi presumere che la presente condanna costituisca efficace deterrente per il futuro.

Ricorrono in definitiva tutte le condizioni per accogliere la richiesta di patteggiamento.

### 3. La sanzione accessoria e la rilevanza della questione.

L'art. 222 del decreto legislativo n. 285 del 1992 (nuovo codice della strada), rubricato «sanzioni amministrative accessorie all'accertamento di reati», modificato dall'art. 1, comma 6, della legge n. 41 del 2016 (recante la «Introduzione del reato di omicidio stradale e del reato di lesioni personali stradali, nonché disposizioni di coordinamento al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e al decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274»), ai primi tre commi così recita:

«1. Qualora da una violazione delle norme di cui al presente codice derivino danni alle persone, il giudice applica con la sentenza di condanna le sanzioni amministrative pecuniarie previste, nonché le sanzioni amministrative accessorie della sospensione o della revoca della patente.

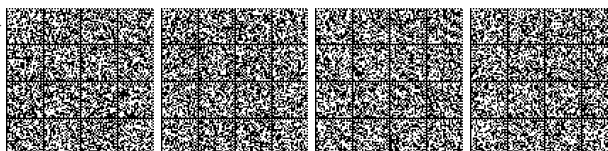
2. Quando dal fatto derivi una lesione personale colposa la sospensione della patente è da quindici giorni a tre mesi. Quando dal fatto derivi una lesione personale colposa grave o gravissima la sospensione della patente è fino a due anni. Nel caso di omicidio colposo la sospensione è fino a quattro anni. Alla condanna, ovvero all'applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, per i reati di cui agli articoli 589-*bis* e 590-*bis* del codice penale consegue la revoca della patente di guida. La disposizione del quarto periodo si applica anche nel caso in cui sia stata concessa la sospensione condizionale della pena. Il cancelliere del giudice che ha pronunciato la sentenza divenuta irrevocabile ai sensi dell'art. 648 del codice di procedura penale, nel termine di quindici giorni, ne trasmette copia autentica al prefetto competente per il luogo della commessa violazione, che emette provvedimento di revoca della patente e di inibizione alla guida sul territorio nazionale, per un periodo corrispondente a quello per il quale si applica la revoca della patente, nei confronti del soggetto contro cui è stata pronunciata la sentenza».

La suprema Corte, con la sentenza n. 36759 del 2018, ha avuto l'occasione di precisare che in ordine ai fatti di lesioni personali stradali gravi o gravissime, commessi dopo l'entrata in vigore della legge n. 41 del 2016, si applica la revoca della patente di guida, come stabilito dal quarto periodo del secondo comma, appena riportato; mentre la sanzione accessoria della sospensione della patente prevista dal secondo e dal terzo periodo «opera per gli altri casi, pure previsti dal codice della strada, in cui si verificano danni alla persona (arg. ex art. 222, comma 1 del decreto legislativo n. 285 del 1992)».

Nel nostro caso, pertanto, poiché l'incidente stradale si è verificato sotto la vigenza della nuova normativa, all'applicazione della pena a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, segue la revoca della patente di guida (*cf.*, Cass. Pen., sez. 4, n. 36079 del 16 marzo 2017, ric. P.G. C. App. Sassari in proc. Spanu, non mass.); tale sanzione dev'essere applicata dal giudice penale che emette la sentenza suddetta, d'ufficio anche se le parti non l'hanno considerata nella proposta di patteggiamento (*cf.*, in tal senso, Cass. Pen., sez. IV, 9.12.2003, PG in proc. Augusto, Rv. 227910): di qui la rilevanza della questione nei termini che si vanno ad indicare.

### 4. Sulla non manifesta infondatezza della questione.

Come già detto, l'art. 222 del codice della strada, ai periodi quarto e quinto del comma 2, prevede che alla condanna, ovvero all'applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, per i reati di cui agli articoli 589-*bis* e 590-*bis* del codice penale consegue la revoca della patente di guida. Il successivo comma 3-*ter*, primo periodo, stabilisce inoltre, per i medesimi casi, il divieto quinquennale di conseguire una nuova patente di guida. L'articolo è stato così modificato dalla legge n. 41 del 2016, entrata in vigore il 25 marzo dello stesso anno ed emanata sotto la spinta dell'opinione pubblica che chiedeva un inasprimento delle pene per i responsabili di



gravi incidenti stradali. Prima della novella in esame, per il caso di omicidio colposo aggravato a seguito della violazione delle norme del codice stradale, era prevista la sospensione della patente fino a quattro anni, mentre per i casi di lesioni gravi o gravissime la sospensione non poteva superare i due anni. La disciplina previgente, dunque, consentiva al giudice penale, all'atto dell'applicazione della sanzione accessoria, di commisurarne la durata in relazione alla gravità del reato, desumibile, questa, sia dall'entità delle lesioni prodotte, sia dal grado di colpa del responsabile.

Con la riforma indicata, il legislatore ha previsto invece la revoca della patente di guida in tutti i casi di condanna o di patteggiamento in ordine sia al reato di omicidio colposo stradale sia a quello di lesioni stradali, senza distinguere, in quest'ultima ipotesi, tra lesioni gravi e gravissime. Ed è proprio tale scelta legislativa che qui si ritiene illegittima, perché in violazione dei principi di uguaglianza, proporzionalità e ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione.

La legge vigente, infatti, in merito alla revoca della patente di guida, prevede una disciplina unica e indifferenziata per queste ipotesi:

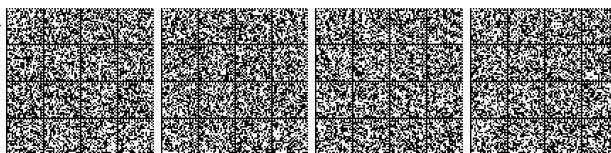
- a) omicidio stradale colposo di cui all'art. 589-bis, comma primo del codice penale;
- b) lesioni stradali gravissime, a prescindere dalla ricorrenza delle aggravanti di cui ai commi 2-6 dell'art. 590-bis o dell'attenuante di cui al comma 7;
- c) lesioni stradali gravi, a prescindere dalla ricorrenza delle aggravanti di cui ai commi 2-5 dell'art. 590-bis o dell'attenuante di cui al comma 7.

In ciascuna di esse, alla sentenza di condanna o di patteggiamento conseguono la revoca della patente di guida e il divieto di conseguire una nuova per un periodo di cinque anni. Si tratta a ben vedere di un trattamento sanzionatorio fortemente afflittivo, tenuto conto della significativa importanza che la possibilità di servirsi di un veicolo a motore rappresenta normalmente per la generalità delle persone, non di rado anche in relazione a specifiche esigenze lavorative. Tale trattamento sanzionatorio, riguardando in forma unica e indifferenziata un ventaglio di ipotesi significativamente diverse in termini sia di offesa che di colpa, opera nella sostanza una discriminazione illegittima a discapito di quella meno grave.

Ed in effetti la norma vigente non tiene conto delle significative differenze che possono correre tra le varie ipotesi disciplinate in modo unitario. Si pensi al caso oggetto di questo procedimento, in cui, sotto il profilo oggettivo, le lesioni hanno comportato un periodo di malattia di poco superiore ai quaranta giorni e, sotto quello soggettivo, l'imputato non è risultato come l'unico responsabile dell'incidente; di contro, si pensi al caso in cui la vittima abbia riportato lesioni gravissime (ad esempio, uno stato di paraplegia) e l'unico responsabile del sinistro debba rispondere di plurime violazioni del codice stradale, ivi compresa quella di cui all'art. 186, lettera c). Ebbene, nonostante la microscopica diversità di queste due ipotesi in termini tanto di gravità dell'offesa arrecata alla vittima quanto del grado della colpa del responsabile, la disciplina vigente prevede la stessa sanzione della revoca della patente di guida, con inevitabile discriminazione della fattispecie meno grave, rispetto alla quale la misura sanzionatoria si rivela assolutamente sproporzionata.

Come noto, il principio di uguaglianza ex art. 3 della Costituzione può essere violato sia nella ipotesi di trattamento differenziato di situazioni sostanzialmente identiche, sia in quella di trattamento identico di situazioni sostanzialmente diverse. A tal riguardo, si richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 53 del 1958 che, seppur risalente, merita di essere segnalata per la speciale chiarezza con cui fu illustrato il fondamento della seconda forma di violazione del principio di uguaglianza teste indicata. In tale occasione la Corte, nel ribadire il proprio orientamento secondo cui l'obbligo del legislatore di trattare in modo eguale i cittadini non esclude che esso possa dettare norme diverse per regolare situazioni diverse, adeguando la disciplina giuridica ai differenti aspetti della vita sociale, ebbe modo di precisare che tale «interpretazione contiene implicita l'affermazione (che, più che un'ulteriore elaborazione del principio, ne costituisce un aspetto), che a situazioni diverse non può essere imposta un'identica disciplina legislativa. Una legge che pareggiasse situazioni che sono oggettivamente diverse, violerebbe, del pari, il principio dell'uguaglianza e contrasterebbe con le ripetute affermazioni della Corte, secondo le quali è da ritenere costituzionalmente legittimo il diverso regolamento legislativo di situazioni diverse. La diversità delle due ipotesi è, in realtà, una diversità meramente apparente, che non toglie la loro sostanziale identità, la quale, perciò, esige una concorde soluzione del problema di legittimità costituzionale, che esse possono proporre in riferimento al principio contenuto nell'art. 3 della Costituzione. Vero è che la giurisprudenza di questa Corte ha anche costantemente affermato che la valutazione delle diverse situazioni è riservata al potere discrezionale del legislatore e sottratta perciò al giudizio di legittimità costituzionale. Ma è anche vero che non si contraddice a queste affermazioni, né si compiono valutazioni di natura politica, e nemmeno si controlla l'uso del potere discrezionale del legislatore, se si dichiara che il principio dell'uguaglianza è violato, quando il legislatore assoggetta ad una indiscriminata disciplina situazioni che esso stesso considera e dichiara diverse.».

Ebbene, si ritiene che tale incongruenza sia ravvisabile nel nostro caso.



E infatti lo stesso legislatore a considerare di rilevante diversità i casi, rispettivamente, del reato di lesioni stradali gravi, in cui venga riconosciuta l'attenuante ex art. 590-bis, settimo comma del codice penale, da un lato, e, dall'altro, i casi del reato di lesioni stradali gravissime, aggravato ai sensi dell'art. 590-bis, commi 2-6, e di omicidio colposo ex art. 589-bis, primo comma; nello specifico, tale diversità si desume dalle rispettive pene detentive: da tre mesi a un anno, riducibile della metà, nella prima ipotesi, a fronte di una pena da quattro a sette anni per il reato di lesioni stradali gravissime ex art. 590-bis, comma 2, e da due a sette anni per l'omicidio stradale non aggravato. Il fatto che il legislatore abbia previsto una sanzione penale così diversa per le ipotesi sopra specificate (il minimo edittale dell'ipotesi meno grave, ridotto della metà per l'attenuante ad effetto speciale, è trentadue volte inferiore al minimo edittale previsto per le lesioni gravissime ex art. 590-bis, comma 2) prova che egli le considera non assimilabili in termini di gravità: ne consegue la irragionevolezza della scelta di associare alla stessa sanzione della revoca della patente ipotesi riconosciute come sostanzialmente diverse.

Né d'altra parte si può ritenere che la revoca della patente trovi giustificazione nella specifica funzione della sanzione amministrativa in esame.

La Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che la revoca della patente di cui all'art. 120 del codice stradale non ha natura sanzionatoria, né costituisce conseguenza accessoria della violazione di una disposizione in tema di circolazione stradale (*cf.*, sentenza n. 22 del 2018). Tale affermazione non può tuttavia essere estesa anche alla revoca della patente di guida prevista dall'art. 222, comma secondo, quarto periodo, poiché in questo caso la sanzione costituisce un effetto automatico della condanna (o dell'emissione della sentenza di patteggiamento) in ordine ai reati di cui agli articoli 589-bis e 590-bis, che presuppongono necessariamente la violazione di una norma del codice stradale. Si tratta dunque, nel nostro caso, di una sanzione di natura interdittiva che risponde alla duplice finalità retributivo-punitiva, da un lato, e preventivo-dissuasiva dall'altro. D'altra parte, la principale finalità di prevenzione e dissuasione di tale sanzione si evince chiaramente dagli interventi dei relatori di maggioranza nel corso dei lavori preparatori alla novella normativa.

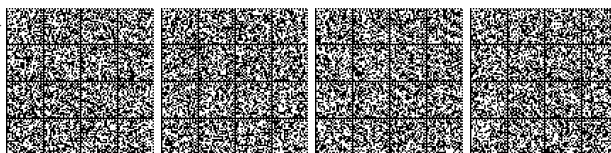
Ciò detto, si tratta allora di capire se la previsione della revoca della patente di guida anche per il caso di condanna (o di emissione della sentenza di patteggiamento) in ordine al reato di lesioni personali stradali gravi, attenuato ai sensi del comma settimo dell'art. 590-bis, possa trovare giustificazione nelle specifiche finalità appena indicate.

Ebbene, quanto alla finalità retributivo-punitiva, logica vuole che la sanzione sia commisurata alla gravità della infrazione, desumibile, questa, sia dalla gravità dell'offesa sia dal grado di colpa del responsabile. Ne consegue l'irragionevolezza della nuova previsione in relazione ad entrambi i parametri indicati: sotto il primo profilo, infatti, la lesione personale grave determina un'offesa sensibilmente inferiore rispetto alla lesione personale gravissima o addirittura all'omicidio stradale (pensiamo alla lesione da cui sia derivata una malattia della durata di quarantaquattro giorni, come nel nostro caso, a fronte della morte della vittima o di una lesione che abbia provocato una invalidità permanente assoluta). Ma analoghe considerazioni valgono anche per la valutazione della colpa del responsabile, dato che nell'ipotesi di lesioni personali gravi, attenuata ai sensi del comma settimo, il grado di colpa del responsabile è significativamente inferiore rispetto a quello ravvisabile in capo al soggetto accusato di lesioni personali gravissime, aggravate ai sensi dei commi 2-6 dell'art. 590-bis. La previsione della stessa sanzione della revoca della patente per ipotesi così diverse non può dunque giustificarsi in relazione alla finalità retributiva della stessa.

Ma analoga conclusione vale per la finalità preventivo-dissuasiva. Come è stato autorevolmente sostenuto in dottrina, la previsione di una sanzione sproporzionata produce quasi sempre effetti opposti a quelli voluti, risolvendosi di fatto in un'imposizione ingiusta e arbitraria, vissuta come tale dal sottoposto. D'altra parte, se la revoca della patente ha lo scopo, oltre che di punire il responsabile, anche di interdire dalla guida quei soggetti che abbiano dimostrato nei fatti la propria pericolosità, è ragionevole che la sanzione sia rapportata alla gravità della colpa, essendo il livello di pericolosità direttamente proporzionale al grado di essa. La disposizione in esame, invece, prevede la stessa sanzione rispetto ad ipotesi significativamente diverse sotto il profilo del grado di colpa: basti pensare che la fattispecie oggetto di questo procedimento, in cui l'evento si è verificato anche a causa del concorso colposo della persona offesa, è equiparata, quanto alla revoca della patente di guida, a quella di un soggetto che si sia posto alla guida in stato di ebbrezza alcolica e, procedendo contromano, abbia provocato un incidente da cui siano derivate lesioni gravissime.

Dunque, le specifiche finalità della sanzione in esame non giustificano affatto la previsione di un trattamento identico per tutte le ipotesi indicate, ma anzi finiscono coll'evidenziare la macroscopica incongruenza di una scelta che non tiene conto delle sostanziali diversità tra di esse.

Sotto altro profilo, si evidenzia come l'accoglimento della presente questione non lascerebbe priva di sanzione amministrativa la fattispecie oggetto di questo procedimento. Con la dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale della norma, infatti, in caso di lesioni personali stradali gravi, attenuate ai sensi dell'art. 590-bis, comma 7 del



codice penale, si applicherebbe la disposizione di cui all'art. 222, comma 2, secondo periodo, che prevede, come già visto, la sospensione della patente di guida fino a due anni — una sanzione, questa, proporzionata alla gravità dell'illecito desumibile dall'entità dell'offesa e dal grado della colpa, e perciò idonea ad eliminare la sperequazione normativa denunciata. Come già segnalato in precedenza, la Corte di cassazione ha precisato che la sospensione della patente, ai sensi dell'art. 222, comma 7, secondo periodo, si applica in tutti i casi di lesioni personali conseguenti alla violazione delle norme del codice stradale (sentenza n. 36759/18, cit.), sicché la stessa sanzione sarebbe certamente applicabile anche al caso di lesioni personali stradali gravi, attenuate ai sensi dell'art. 590-bis, comma 7, ove tale specifica ipotesi non rientrasse più nel campo applicativo del comma quarto del medesimo art. 222 a seguito della pronuncia di parziale incostituzionalità che qui si sollecita.

*P. Q. M.*

*Visti gli articoli 134 della Costituzione, 23 e seguenti della legge n. 87 del 1953;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 222, comma 2, quarto periodo, del decreto legislativo n. 285 del 1992 (Codice della strada), come novellato dall'art. 1, comma 6, lettera b), n. 1 della legge 23 marzo 2016, n. 41, in relazione all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui prevede la revoca della patente di guida a seguito della applicazione della pena a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale anche per il reato di lesioni personali stradali gravi, attenuato ai sensi del comma settimo dell'art. 590-bis del codice penale;*

*Sospende il giudizio in corso e dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Ordina che la presente ordinanza, a cura della cancelleria, sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere.*

Grosseto, 26 novembre 2018

*Il giudice:* COMPAGNUCCI

19C00063

**N. 37**

*Ordinanza del 13 novembre 2018 della Commissione tributaria provinciale di Roma sul ricorso proposto da ICCREA Bancaimpresa S.p.a. c/Regione Lazio*

**Imposte e tasse - Tassa automobilistica regionale - Individuazione del soggetto passivo del tributo nel caso di utilizzazione del veicolo a titolo di locazione finanziaria.**

- Decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2016, n. 160, art. 10, commi 6 e 7.

La Commissione tributaria provinciale di Roma, Sezione 32, riunita con l'intervento dei signori:

Mazzi Giuseppe - Presidente e relatore;

Miraglia Luigi - Giudice;

Triscari Giancarlo;

ha emesso la seguente Ordinanza, su ricorso n. 1683/2018, depositato il 2 febbraio 2018,

avverso Cartella di pagamento n. 09720170209137838 e altre Tas.Automobili;

avverso Cartella di pagamento n. 09720170209137939000 Tas.Automobil;

avverso Cartella di pagamento n. 09720170209138040000 Tas.Automobil;

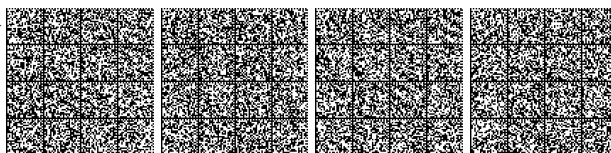
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209138141000 Tas.Automobil;

avverso Cartella di pagamento n. 09720170209138242000 Tas.Automobil;

avverso Cartella di pagamento n. 09720170209138343000 Tas.Automobil;



avverso Cartella di pagamento n. 09720170209138444000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209138545000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209138646000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209138747000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209138848000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209138949000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209139050 Tas.Automobili;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209139252000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209139353000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209139454000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209139555000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209139656000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209139858000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209139959000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209140060000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209140161000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209140464000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209140565000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209140666000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209140767000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209140868000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209140969000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209141070000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209141171000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209141272000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209141373000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209141474000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209141575000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209141777000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209141878000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209141979000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209142080000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209142181000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209142282000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209142383000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209142484000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209142585000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209142787000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209142888000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209142989000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209143090000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209143292000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209143300000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 097201702091433191000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209143401000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209143502000 Tas.Automobil;



avverso Cartella di pagamento n. 09720170209143603000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209143704000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209143805000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209143906 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209144007000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209144209000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209144310000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209144411000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209144512000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209144613000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209144714000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720170209144815000 Tas.Automobili;  
avverso Cartella di pagamento n. 097201702099140363000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 09720208139151000 Tas.Automobili;  
avverso Cartella di pagamento n. 097220170209141676000 Tas.Automobil;  
avverso Cartella di pagamento n. 097220170209144108000 Tas.Automobil;

Contro:

Regione Lazio, via R.R. Garibaldi n. 7, 00100 Roma;

Proposto dai ricorrenti:

Iccrea Bancaimpresa S.p.a., via Lucrezia Romana nn. 41/47, 00178 Roma;

difeso da:

Cezza Giovanni Luca, via Flaminia n. 135, 00196 Roma;

difeso da:

Moretti Valerio, via Piero Foscari n. 40, 00139 Roma;

#### ORDINANZA

La Commissione, premesso che la Soc. Iccrea Bancaimpresa S.p.a. ricorreva avverso 68 cartelle di pagamento notificate dall'Agenzia delle entrate - Riscossione, per il pagamento complessivo di circa € 39.000, a titolo di tassa automobilistica per l'anno 2015 ed in relazione a veicoli acquistati dalla società e concessi in locazione finanziaria ai propri clienti.

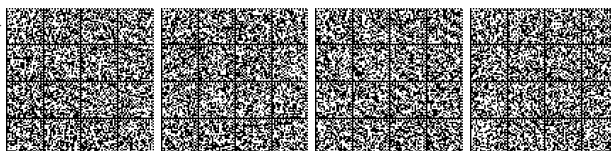
Nel ricorso il contribuente osserva:

l'art. 5, comma 32, decreto-legge n. 953/1982 prevedeva che al pagamento della tassa automobilistica fosse tenuto chi risultava proprietario del veicolo;

l'art. 7, comma 2, della legge n. 99/2009 ha modificato tale articolo prevedendo che sono tenuti al pagamento coloro che risultano, dal pubblico registro automobilistico, «proprietari, usufruttuari, acquirenti con patto di riservato dominio, ovvero utilizzatori a titolo di locazione finanziaria»: l'orientamento giurisprudenziale prevalente a seguito dell'entrata in vigore di tale norma è stato nel senso che il legislatore abbia voluto attribuire l'obbligo di pagamento esclusivamente in capo agli utilizzatori;

l'art. 9, comma 9-bis della legge n. 125/2015, ha introdotto una norma interpretativa, dotata di efficacia retroattiva, con cui è stabilito espressamente che il soggetto tenuto al pagamento della tassa automobilistica sia esclusivamente l'utilizzatore;

in ultimo, l'art. 10, commi 6 e 7, del decreto-legge conv. con modif. dalla legge n. 160/2016, ha disposto l'abrogazione della citata norma di interpretazione autentica e reintrodotta retroattivamente il medesimo contenuto normativo a decorrere dal 1° gennaio 2016: tali disposizioni, ove interpretate nel senso della applicabilità per le annualità precedenti al 2016, e sui contenziosi in atto, violano il principio di irretroattività delle norme tributarie; i commi citati peraltro non hanno i requisiti minimi per potersi definire giuridicamente dotati di efficacia retroattiva e possono avere



efficacia solo per il futuro, ovvero per i tributi in scadenza a date successive al 24 giugno 2016; la precedente norma interpretativa ha già definitivamente prodotto i suoi effetti nel momento in cui è intervenuta l'abrogazione e la norma abrogativa non può a sua volta essere qualificata quale norma di interpretazione autentica per mancanza dei requisiti formali (l'art. 3 della legge n. 212/2000 prevede che le norme interpretative debbano essere emanate solo in casi eccezionali e qualificate come tali) e dei presupposti sostanziali;

comunque, ancor prima della emanazione della norma interpretativa, sulla base della disposizione contenuta nell'art. 7, comma 2, lett. a) legge n. 99/2009 l'unico soggetto tenuto al pagamento della tassa nelle ipotesi di locazione finanziaria era da ritenere l'utilizzatore: pertanto, come riconosciuto in alcune sentenze di commissioni tributarie, alla normativa introdotta nel 2016 non può essere riconosciuto carattere retroattivo, per il periodo anteriore al 1° gennaio 2016;

ove alla normativa di cui al decreto-legge n. 113/2016 dovesse riconoscersi natura di disposizioni interpretative o comunque dotate di efficacia retroattiva, dovrebbe essere sollevata eccezione di legittimità costituzionale in relazione agli artt. 3, 97, 102 e 104 Cost. (per violazione: del principio del legittimo affidamento degli amministrati nella certezza della legge; dei principi di uguaglianza, ragionevolezza ed imparzialità dell'azione amministrativa; del principio di non interferenza nell'esercizio della funzione giurisdizionale).

Si è costituita in giudizio la Regione Lazio, la quale, nelle proprie controdeduzioni, rappresenta che:

per quanto riguarda la cartella n. 09720170209137838000 la società risulta proprietaria dei relativi 46 veicoli che dalle visure al PRA non risultano essere in locazione finanziaria;

in ordine alle restanti cartelle la Corte di cassazione, a seguito della entrata in vigore dell'art. 7, comma 2, della legge n. 99/2009 ha ritenuto che, nel novero dei soggetti passivi del tributo, siano stati aggiunti gli utilizzatori a titolo di locazione finanziaria, con la fissazione di un vincolo solidale fra locatore e locatario in caso di inadempimento nel pagamento della tassa automobilistica (Cass. sez. trib., n. 1552/2014, 16964/2015, 10356/2015);

l'art. 9, comma 9-bis del decreto-legge n. 78/2015 è stato ritenuto quindi in alcune sentenze di giudici tributari come norma non interpretativa, ma innovativa;

l'abrogazione di tale norma, per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 10, comma 6, decreto-legge n. 113/2016, non consente di affermare l'efficacia della norma abrogata per i casi sorti prima della sua entrata in vigore.

Nella stessa data, 31 ottobre 2018, la ricorrente ha presentato memoria illustrativa (con la quale vengono prodotte ulteriori sentenze emanate medio tempore) e la Regione Lazio memoria aggiuntiva.

#### OSSERVA

1. Ritiene la Commissione di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 6 e 7, del decreto-legge n. 113/2016, conv. con legge n. 160/2016, per violazione degli artt. 3 e 53 della Costituzione, nella parte in cui stabiliscono, quale termine di decorrenza della disposizione secondo cui gli utilizzatori a titolo di locazione finanziaria sono tenuti in via esclusiva al pagamento della tassa automobilistica regionale, il 1° gennaio 2016, anziché il 15 agosto 2015, data di entrata in vigore dell'art. 9, comma 9-bis della legge 6 agosto 2015, n. 125.

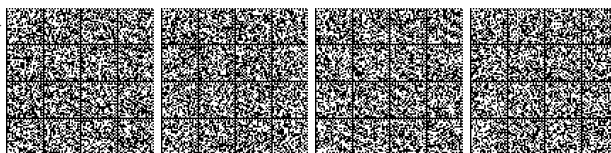
Le norme che rilevano principalmente nel presente giudizio sono le seguenti:

art. 5, comma 29, decreto-legge n. 953/1982, conv. dalla legge n. 53/1983: «Al pagamento delle tasse di cui al comma precedente sono tenuti coloro che, alla scadenza del termine utile per il pagamento stabilito con decreto del Ministro delle finanze da emanarsi ai sensi dell'art. 18 della legge 21 maggio 1955, n. 463, risultano essere proprietari dal pubblico registro automobilistico, per i veicoli in esso iscritti, e dai registri di immatricolazione per i rimanenti veicoli ed autoscafi»;

art. 7, comma 2, della legge n. 99/2009: «All'art. 5, ventinovesimo comma, del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1983, n. 53, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) nel primo periodo, dopo la parola: "proprietari" sono inserite le seguenti: ", usufruttuari, acquirenti con patto di riservato dominio, ovvero utilizzatori a titolo di locazione finanziaria, "»;

art. 9, comma 9-bis del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, conv. con modif. dalla legge n. 125/2015 «L'art. 5, ventinovesimo comma, del decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 953, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1983, n. 53, come modificato dall'art. 7, comma 2, della legge 23 luglio 2009, n. 99, si interpreta nel senso che in caso di locazione finanziaria soggetto tenuto al pagamento della tassa automobilistica è esclusivamente l'utilizzatore;





è configurabile la responsabilità solidale della società di *leasing* solo nella particolare ipotesi in cui questa abbia provveduto, in base alle modalità stabilite dall'ente competente, al pagamento cumulativo, in luogo degli utilizzatori, delle tasse dovute per i periodi compresi nella durata del contratto di locazione finanziaria»;

art. 10, commi 6 e 7, del decreto-legge n. 113/2016, conv. con legge n. 160/2016: «6. All'art. 9 del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, il comma 9-*bis* è abrogato e il comma 9-*quater* si applica a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

7. All'art. 7, della legge 23 luglio 2009, n. 99, dopo il comma 2 è inserito il seguente: «2-*bis*. A decorrere dal 1° gennaio 2016, gli utilizzatori a titolo di locazione finanziaria, sulla base del contratto annotato al PRA e fino alla data di scadenza del contratto medesimo, sono tenuti in via esclusiva al pagamento della tassa automobilistica regionale; è configurabile la responsabilità solidale della società di *leasing* solo nella particolare ipotesi in cui questa abbia provveduto, in base alle modalità stabilite dall'ente competente, al pagamento cumulativo, in luogo degli utilizzatori, delle tasse dovute per i periodi compresi nella durata del contratto di locazione finanziaria.».

2. Sulla rilevanza della suddetta questione con riguardo alla definizione del presente giudizio non sussiste dubbio, in quanto, trattandosi della impugnazione di una molteplicità di cartelle di pagamento aventi scadenze in varie date dell'anno 2015, ed in molti casi (si indica a solo titolo di esempio le cartelle relative agli autoveicoli targati EJ527RN, ed EL856XE, oltre a numerose altre) successive al 15 agosto 2015, l'applicazione della norma della cui costituzionalità si dubita condurrebbe al rigetto del ricorso della società per ognuna delle suddette cartelle, mentre, al contrario, ove si ritenesse che la disposizione che riconosce come soggetto passivo del tributo in via esclusiva l'utilizzatore debba avere applicazione dal 15 agosto 2015, ciò comporterebbe il necessario accoglimento del ricorso per tutte le cartelle aventi scadenza successiva.

3. Quanto alla valutazione circa la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, va premesso che la società ricorrente chiede in primo luogo che la Commissione si conformi ad una soluzione interpretativa in base alla quale, pur dopo l'entrata in vigore del decreto-legge n. 113/2016, ed a decorrere dall'entrata in vigore della legge n. 99/2009, al pagamento della tassa automobilistica sia tenuto, nel caso di locazione finanziaria, esclusivamente l'utilizzatore, come disposto in termini inequivoci dalla norma di interpretazione autentica di cui all'art. 9, comma 9-*bis* della legge n. 125/2015.

Secondo il ricorrente l'art. 10, commi 6 e 7, del decreto-legge n. 113/2016, conv. con legge n. 160/2016, che pur abroga la norma interpretativa del 2015, non può avere efficacia retroattiva e non può quindi determinare l'inapplicabilità, anche per i fatti anteriori al 15 agosto 2015, della disciplina secondo cui al pagamento della tassa automobilistica è tenuto esclusivamente l'utilizzatore.

Tale tesi non può essere condivisa, dal momento che sulla interpretazione della disposizione introdotta dalla legge n. 99/2009 è intervenuto il giudice di legittimità, il quale ha riconosciuto che tale disposizione ha la *ratio* di estendere la soggettività passiva del tributo, aggiungendo, quale obbligato, nel caso di locazione finanziaria, l'utilizzatore al proprietario del veicolo (*cf.* Cass. sez. trib., n. 1552/2014, 10356/2015, 16964/2015).

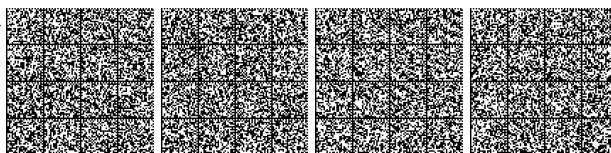
È vero che si era verificato un contrasto giurisprudenziale sulla applicazione della norma del 2009 (ed è per dirimere tale contrasto che il legislatore ha introdotto la norma di interpretazione autentica di cui all'art. 9, comma 9-*bis* della legge n. 125/2015) ma appare senz'altro corretta l'interpretazione della Corte di cassazione secondo cui, con la locuzione «ovvero», il legislatore ha voluto stabilire che, accanto al proprietario ed in solido con esso, nel caso di locazione finanziaria risponde del pagamento della tassa anche l'utilizzatore.

3. La ricorrente chiede che sia sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 6 e 7, del decreto-legge n. 113/2016, conv. con legge n. 160/2016, in relazione alla abrogazione della norma interpretativa del 2015 e nella parte in cui tale abrogazione sia idonea ad incidere sulle situazioni anteriori al 1° gennaio 2016.

In termini così estesi, e salvo quanto sarà di seguito precisato, la questione di costituzionalità appare manifestamente infondata.

Occorre preliminarmente considerare che sulla legittimità costituzionale delle leggi di interpretazione autentica vi è una vastissima giurisprudenza della Corte costituzionale, sia in ordine alla differenza fra norme interpretative e norme innovative, sia sui limiti posti al legislatore nello stabilire la retroattività di una norma giuridica, definibile o meno quale norma di interpretazione autentica.

Così, con la sentenza n. 314 del 2013, la Corte costituzionale afferma che «Questa Corte si è ripetutamente espressa nel senso che va riconosciuto carattere interpretativo alle norme che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato



significato normativo (sentenza n. 424 del 1993). Ed ha chiarito che il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore» (cfr. anche sentenza n. 271 del 2011, secondo cui «Questa Corte ha più volte chiarito che il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore»).

Con la sentenza n. 170 del 2013 è inoltre chiarito che «il divieto di retroattività della legge (art. undici delle disposizioni sulla legge in generale), pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost.», riservata alla materia penale, con la conseguenza che «il legislatore - nel rispetto di tale previsione - può emanare norme con efficacia retroattiva, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti "motivi imperativi di interesse generale", ai sensi della CEDU (*ex plurimis* sentenza n. 78 del 2012). Tuttavia occorre che la retroattività non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (*ex plurimis* sentenze nn. 93 e 41 del 2011) e, pertanto, questa Corte ha individuato una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi».

Alla luce di quanto affermato dalla Corte costituzionale non sembra possa escludersi la legittimità della abrogazione di una norma interpretativa, come avvenuto nella specie, con l'eventuale introduzione di una diversa interpretazione rispetto a quella della norma abrogata.

Sotto tale profilo l'art. 10, commi 6 e 7, del decreto-legge n. 113/2016 (che pure non è nella legge espressamente definito come norma interpretativa) ha legittimamente abrogato l'art. 9 comma 9-*bis* della legge n. 125/2015 (ed ha poi introdotto la stessa disciplina di cui allo stesso citato art. 9, comma 9-*bis*, ma solo a decorrere dal 1° gennaio 2016).

La previsione espressa che la suddetta disciplina (secondo cui al pagamento del tributo è tenuto esclusivamente l'utilizzatore, e non la società di *leasing*) si applica solo dal 1° gennaio 2016, ha un solo possibile e chiaro significato: ovvero che per tutte le scadenze precedenti a tale data si applica la diversa regola della responsabilità solidale tra proprietario ed utilizzatore.

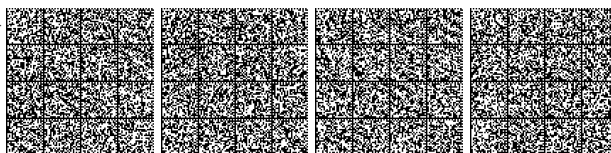
Per le scadenze relative al periodo tra il 15 agosto 2009 (data di entrata in vigore della legge n. 99/2009) ed il 15 agosto 2015 (data di entrata in vigore della legge n. 125/2015) la proposta questione di legittimità costituzionale appare manifestamente infondata. Per le scadenze di pagamento della tassa automobilistica verificatesi in tale periodo, infatti, non si comprende quale affidamento debba essere riconosciuto al contribuente, non essendo ancora stata emanata la norma interpretativa successivamente abrogata.

In effetti, peraltro, la soluzione sfavorevole alla società ricorrente, per i tributi che dovevano essere versati prima del 15 agosto 2015, non deriva tanto dalla efficacia retroattiva della norma del 2016, ma dalla circostanza che, abrogata la norma interpretativa, ai fatti «pregressi» non può che applicarsi la disciplina originaria del 2009 (per la analogia delle situazioni può essere richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 51 del 1985, che ha parzialmente dichiarato incostituzionale l'art. 2, attuale comma 6, c.p.; con la precisazione che solo per le norme penali vige il principio garantistico della retroattività delle disposizioni più favorevoli di cui all'art. 2, commi 2 e 4, c.p., mentre per le norme tributarie, anche se favorevoli al contribuente, vige il principio generale della irretroattività di cui all'art. 3 legge n. 212/2000).

4. A parere di questa Commissione appare invece non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 6 e 7, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, conv. con modif. dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, nella parte in cui viene stabilita la decorrenza della nuova disciplina, favorevole alla ricorrente, solo a decorrere dal 1° gennaio 2016, anziché dal 15 agosto 2015.

Si è detto infatti che appare legittima l'abrogazione di una norma interpretativa, in questo caso favorevole alla attuale ricorrente: tuttavia va rilevato che, per il periodo di tempo in cui la norma interpretativa è rimasta in vigore, si è verificato un affidamento della contribuente, che ha omesso il versamento del tributo con la (fondata) consapevolezza di conformarsi alla disciplina in quel momento vigente.

Al riguardo deve essere ricordato il chiaro disposto dell'art. 3, comma 1, della legge n. 212/2000 («Salvo quanto previsto dall'art. 1, comma 2, le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo. Relativamente ai tributi periodici le modifiche introdotte si applicano solo a partire dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore delle disposizioni che le prevedono»).



Inoltre, anche a voler considerare l'art. 10, commi 6 e 7, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 come norma interpretativa, la natura interpretativa della norma potrebbe essere sostenuta per la situazione giuridica esistente prima del 15 agosto 2015, e non per il periodo successivo, in quanto, dopo l'emanazione della norma di interpretazione autentica di cui all'art. 9 comma 9-bis della legge n. 125/2015, nessuna incertezza applicativa o contrasto giurisprudenziale poteva essere più ipotizzato nella individuazione dei soggetti passivi della tassa automobilistica nel caso di locazione finanziaria, essendo stato espressamente stabilito che il pagamento del tributo doveva essere effettuato esclusivamente dall'utilizzatore.

Deve quindi essere ravvisato un contrasto della normativa ordinaria, nel senso sopra precisato, con i principi fondamentali di cui agli artt. 3 e 53 della Costituzione, così come affermato, per i casi in cui la retroattività della norma tributaria non trovi giustificazione nella tutela di altri interessi di rilievo costituzionale, dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 525 del 2000:

«l'effettivo problema da affrontare nella presente fattispecie non è quello relativo alla natura di tali leggi, ma investe sostanzialmente i limiti che esse incontrano quanto alla loro portata retroattiva.

In proposito questa Corte ha individuato, oltre alla materia penale, altri limiti, che attengono alla salvaguardia di norme costituzionali (v., *ex plurimis*, le citate sentenze n. 311 del 1995 e n. 397 del 1994), tra i quali i principi generali di ragionevolezza e di uguaglianza, quello della tutela dell'affidamento legittimamente posto sulla certezza dell'ordinamento giuridico, e quello del rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (ciò che vieta di intervenire per annullare gli effetti del giudicato o di incidere intenzionalmente su concrete fattispecie *sub iudice*).

In questa sede occorre in particolare soffermarsi sull'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica; principio che, quale elemento essenziale dello Stato di diritto, non può essere leso da norme con effetti retroattivi che incidano irragionevolmente su situazioni regolate da leggi precedenti (v. le sentenze n. 416 del 1999 e n. 211 del 1997).»

In definitiva, pertanto, ritiene questa Commissione che non possa ritenersi costituzionalmente legittima (in relazione al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 ed a quello di capacità contributiva di cui all'art. 53) una norma tributaria, come quella sopra richiamata, che non solo abroghi una precedente norma di interpretazione autentica, ma stabilisca in questo modo la propria efficacia retroattiva nel periodo successivo alla entrata in vigore della norma interpretativa.

L'affidamento del contribuente, tra il momento della entrata in vigore di una norma di interpretazione autentica e quello della sua eventuale abrogazione, non può che essere pieno, poiché è lo stesso legislatore che indica, in modo vincolante per l'interprete, quale, fra le diverse opzioni interpretative di un testo normativo, deve essere preferita.

*P. Q. M.*

*La Commissione,*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87,*

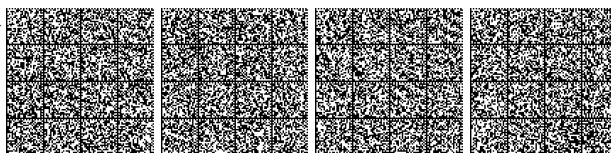
*Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale - per violazione degli artt. 3 e 53 della Costituzione - dei commi 6 e 7 dell'art. 10 del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, conv. con modif. dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, nella parte in cui stabiliscono, quale termine di decorrenza della disposizione secondo cui gli utilizzatori a titolo di locazione finanziaria sono tenuti in via esclusiva al pagamento della tassa automobilistica regionale, il 1° gennaio 2016, anziché il 15 agosto 2015, data di entrata in vigore dell'art. 9, comma 9-bis della legge 6 agosto 2015, n. 125,*

*Dispone la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

Roma, 13 novembre 2018

IL PRESIDENTE ESTENSORE: MAZZI



## N. 38

*Ordinanza del 16 ottobre 2018 del Tribunale di Roma - Sezione specializzata in materia di impresa nel procedimento civile promosso da Parsons transportation group inc c/ Stretto di Messina spa in liquidazione, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Presidenza del Consiglio dei ministri.*

**Appalti - Misure urgenti per la ridefinizione dei rapporti contrattuali con la società Stretto di Messina spa - Disposizioni in materia di collegamento stabile viario e ferroviario tra Sicilia e continente - Caducazione dei contratti - Criterio di calcolo dell'indennizzo.**

- Decreto-legge 2 novembre 2012, n. 187 (Misure urgenti per la ridefinizione dei rapporti contrattuali con la Società Stretto di Messina S.p.A. ed in materia di trasporto pubblico locale), art. 1 (poi trasfuso nell'art. 34-*decies* della legge 17 dicembre 2012, n. 221 [*recte*: del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2012, n. 221]), comma 8, in riferimento al comma 3.

## TRIBUNALE ORDINARIO DI ROMA

## SEZIONE XVI CIVILE

in funzione di

## SEZIONE SPECIALIZZATA IN MATERIA DI IMPRESA

Il Tribunale, in composizione collegiale nelle persone dei magistrati:

dott. Stefano Cardinali Presidente;  
dott. Francesco Remo Scerrato Giudice;  
dott.ssa Cecilia Bernardo Giudice relatore;

ha emesso la seguente ordinanza nelle cause civili di I grado iscritte rispettivamente al n. 16617 del ruolo generale per gli affari contenziosi dell'anno 2013 ed al n. 20740 del ruolo generale per gli affari contenziosi dell'anno 2014, trattenute in decisione all'udienza del 10 luglio 2018 e vertenti tra:

Eurolink S.c.p.a.,

Impregilo S.p.a., quale mandataria dell'ATI con le imprese Sacyr S.a., Società Italiana per Condotte D'Acqua S.p.a., Cooperativa Muratori & Cementisti – CMC di Ravenna Soc.coop. a r.l., Ishikawajima – Harima Heavy Industries CO. Ltd., Argo Costruzioni Infrastrutture S.c.p.a. Consorzio stabile),

elettivamente domiciliate in Roma, via degli Scipioni n. 288, presso lo studio degli avv.ti Giuseppe Giuffrè, Benedetto Giovanni Carbone e Giampiero Fumel, che le rappresentano e difendono in virtù di procura a margine dell'atto di citazione – Attrici

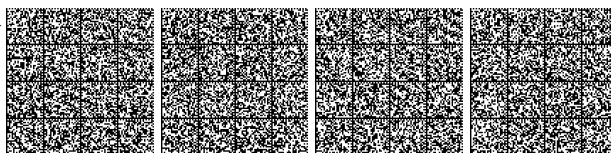
e:

Stretto di Messina S.p.a. in liquidazione,

elettivamente domiciliata in Roma, via Barnaba Oriani n. 32, presso lo studio dell'avv. Massimo Zaccheo, che la rappresenta e difende, unitamente e disgiuntamente all'avv. Marco Annoni, in virtù di procura a margine della comparsa di costituzione e risposta.

Presidenza del Consiglio dei ministri,  
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti,

rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, sono domiciliati *ex lege* – Convenuti



nonché:

Sacyr Construcción Sau (già Sacyr S.A.),  
Società italiana per condotte d'acqua S.p.a.,  
Cooperativa Muratori & Cementisti – CMC di Ravenna soc.coop. a r.l.,  
Ishikawajima – Harima Heavy Industries CO. LTD.,  
Argo Costruzioni infrastrutture S.C.P.A. Consorzio stabile,

elettivamente domiciliate in Roma, via degli Scipioni n. 288, presso lo studio degli avv.ti Giuseppe Giuffrè, Benedetto Giovanni Carbone e Giampiero Fumel, che le rappresentano e difendono in virtù di procura a margine della comparsa di costituzione e risposta – Chiamate in causa

e tra:

Parsons transportation group Inc.,

elettivamente domiciliata in Roma, viale di Villa Massimo n. 57, presso lo studio degli avv.ti Alfredo Lucente, Guido Brocchieri e Matteo Bordoni, che la rappresentano e difendono in virtù di procura notarile in atti – Attrice

e:

Stretto di Messina S.p.a. in liquidazione,

elettivamente domiciliata in Roma, via Barnaba Oriani n. 32, presso lo studio dell'avv. Massimo Zaccheo, che la rappresenta e difende, unitamente e disgiuntamente all'avv. Marco Annoni, in virtù di procura a margine della comparsa di costituzione e risposta.

Presidenza del Consiglio dei ministri,  
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti,

rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, sono domiciliati *ex lege* – Convenuti

*Premesso in fatto che:*

Con atto di citazione, ritualmente notificato, la Eurolink S.c.p.a. e la Impregilo S.p.a. (quale mandataria dell'ATI con le imprese Sacyr S.a., Società Italiana per Condotte D'Acqua S.p.a., Cooperativa Muratori & Cementisti – CMC di Ravenna Soc.coop. a r.l., Ishikawajima – Harima Heavy Industries CO. Ltd., Argo Costruzioni Infrastrutture S.c.p.a. Consorzio stabile) convenivano in giudizio la Stretto di Messina Spa., la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, esponendo che:

la Legge n. 1158 del 17 dicembre 1971 aveva dichiarato «opera di prevalente interesse nazionale» il collegamento stabile viario e ferroviario fra la Sicilia ed il continente;

per lo studio, la progettazione e la costruzione, nonché per l'esercizio del predetto collegamento, la citata legge aveva previsto l'affidamento in concessione ad una società strumentale, interamente pubblica, allo scopo costituita in data 11 giugno 1981 e denominata Stretto di Messina spa., i cui attuali azionisti erano Anas (con l'81,848%), RFI spa. (con il 13%), la Regione Siciliana (con il 2,576%), la Regione Calabria (con il 2,576%);

in data 27 dicembre 1985, la concessione era stata assentita alla suddetta società e, successivamente, il CIPE aveva inserito il Ponte nel programma delle opere di preminente interesse nazionale;

la legge n. 1158 del 1971, come modificata dal decreto legislativo. n. 114 del 2003, nel confermare in capo alla Stretto di Messina spa. la qualifica di concessionario *ex lege* della realizzazione del Ponte e della gestione e manutenzione del collegamento viario, aveva disposto l'assunzione da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti della funzione di concedente nei rapporti con la società concessionaria;

con delibera n. 66 dell'1 agosto 2003, il Cipe aveva approvato il progetto preliminare dell'intervento e, in data 30 dicembre 2003, il Ministero e la società Stretto di Messina spa. avevano sottoscritto la convenzione n. 3077/2003, regolante i reciproci rapporti, modificata ed integrata con Atti aggiuntivi in data 25 febbraio 2004 e 30 novembre 2009 ed approvata con la Legge n. 191/2009 (art. 2, comma 205);

con bando pubblicato il 15 e 16 aprile 2004, la Stretto di Messina spa. aveva indetto una gara per l'affidamento a Contraente Generale, ai sensi della Legge n. 443/2001 e del decreto legislativo 190/2002, della progettazione definitiva ed esecutiva e della realizzazione del predetto collegamento viario e ferroviario comprensivo di tutte le attività correlate;



in data 24 novembre 2005 era stata deliberata l'aggiudicazione definitiva della gara in favore della Associazione Temporanea di Imprese tra la capogruppo mandataria Impregilo spa. e le mandanti Sacyr Sa., Società Italiana Per Condotte D'Acqua spa., Cooperativa Muratori & Cementisti-C.M.C. di Ravenna Soc.Coop. a r.l., Ishikawajima-Harima Heavy Industries CO.Ltd., Argo Costruzioni Infrastrutture Sepa. Consorzio Stabile;

in data 27 marzo 2006, la Stretto di Messina spa. e l'Ati predetta avevano stipulato il contratto avente ad oggetto la realizzazione del maggiore ponte sospeso mai realizzato al mondo, per un importo pari ad € 3.879.599.733,00;

come previsto dal decreto legislativo 190/2002 e dalle pattuizioni contrattuali, le imprese facenti parte dell'Ati avevano costituito in data 5 maggio 2006 una società dedicata, denominata Eurolink Sepa., che era subentrata a tutti gli effetti nel rapporto contrattuale con il committente e che aveva prestato una garanzia di circa 240 milioni di euro;

per motivazioni in alcun modo ascrivibili alla Eurolink, per lungo tempo il contratto non aveva avuto concreta attuazione e la realizzazione dell'opera era rimasta sostanzialmente bloccata, senza tuttavia che la Stretto di Messina spa. avesse attivato gli strumenti di legge (art. 134 del decreto legislativo 163/2006) e contrattuali (art. 1671 c.c.) per recedere dal contratti, assicurando al contraente privato gli indennizzi dovuti;

era, quindi, insorta una controversia tra le parti e, di conseguenza, a seguito della riaffermazione del Ponte quale opera prioritaria nell'ambito del programma infrastrutturale del Governo italiano, in data 25 settembre 2009 Stretto di Messina spa. ed Eurolink avevano sottoscritto un accordo, al fine di regolare le divergenze insorte e le conseguenze del lungo periodo di stasi, nonché le attività del successivo periodo di progettazione dell'opera;

inoltre, anche in modifica alle pattuizioni del contratto del 27 marzo 2006, erano state espressamente previste le conseguenze del prolungamento, oltre certi limiti, della fase progettuale contestualmente avviata, prevedendo in particolare all'art. 5.2. dell'accordo che:

a) nel caso in cui le procedure di approvazione e finanziamento del progetto definitivo da redigersi dal Contraente Generale si fossero prolungate per oltre 540 giorni dalla consegna dello stesso, le parti avrebbero potuto chiedere la revisione del contratto;

b) in caso di mancato accordo nel termine successivo di trenta giorni, ciascuna parte avrebbe potuto recedere dal contratto con il pagamento al Contraente Generale delle prestazioni rese, delle spese sostenute e di quelle da sostenersi per lo smobilizzo delle attività, nonché di un indennizzo per la perdita del contratto, pari al 5% dell'importo risultante dal progetto definitivo diminuito di un quinto;

successivamente, il contratto era stato adempiuto dalle due parti ed erano stati sottoscritti un Addendum il 21 dicembre 2009 (riguardante la cd. Variante di Cannitello) ed alcuni atti aggiuntivi in data 10 settembre 2010, 27 maggio 2011, 21 giugno 2011 e 13 febbraio 2012;

il Contraente Generale aveva nel frattempo ultimato il Progetto definitivo dell'opera, che era stato consegnato dalla Eurolink il 12 aprile 2011, approvato dal Consiglio di amministrazione della Stretto di Messina spa. in data 29 luglio 2011 e, successivamente, sottoposto alla procedura di approvazione prevista dall'art. 166 del decreto legislativo 163/2006 e del contratto;

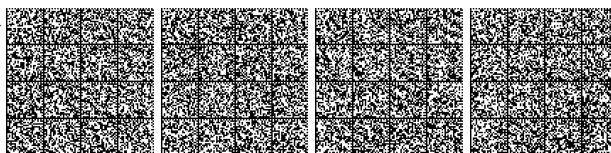
proprio in tale fase, però, lo Stato italiano aveva deciso con provvedimenti di legge e delibere Cipe di azzerare le risorse necessarie alla realizzazione dell'Opera, omettendo nuovamente di attivare gli strumenti previsti dalla legge e dal contratto per recedere dallo stesso, al fine di evitare il pagamento dell'indennizzo;

in particolare, in data 3 ottobre 2012, era scaduto il termine di 540 giorni previsto dagli accordi contrattuali senza che il progetto dell'opera fosse stato approvato e finanziato dallo Stato italiano;

di conseguenza, la Eurolink – considerato che la approvazione del progetto da parte del Cipe non appariva né imminente né prossima a causa della necessità di ridefinire il piano economico finanziario dell'opera – aveva chiesto formalmente alla Stretto di Messina spa la revisione delle condizioni contrattuali, con lettera del 4 ottobre 2012;

sicché, non essendo stata convenuta alcuna revisione del contratto e non avendo il committente acquisito le risorse necessarie a realizzare l'opera, in data 3 novembre 2012 il Contraente Generale aveva maturato il diritto di recedere dal contratto ai sensi dell'art. 5.2 dell'Accordo con il pagamento di quanto ivi previsto e pattiziamente concordato;

tuttavia, in data 2 novembre 2012 (e quindi un giorno prima della scadenza del termine contrattuale che consentiva il recesso della Eurolink alle predette condizioni), il Governo italiano aveva emesso un provvedimento legislativo di urgenza (D.L. 2 novembre 2012 n. 187), entrato in vigore il medesimo giorno, con il quale aveva inteso modificare d'imperio i patti contrattuali;



in particolare, premessa la straordinaria necessità ed urgenza di garantire, in considerazione dell'attuale stato di tensione nei mercati finanziari internazionali, la verifica, a tutela della finanza pubblica, della sostenibilità del piano economico finanziario del collegamento stabile viario e ferroviario tra Sicilia e Continente, il DL citato aveva disposto:

a) la sospensione del contratto dal 2 novembre 2012 sino al reperimento della copertura finanziaria degli interventi da compiere, per un periodo stimabile in circa due anni ma prorogabile;

b) la esclusione nel periodo di sospensione di ogni compenso/ristoro per gli oneri a carico del Contraente Generale e di ogni adeguamento monetario del prezzo;

c) la caducazione del contratto in caso di mancato reperimento di un finanziatore privato dell'opera, ovvero qualora il governo italiano non avesse ritenuto di dar corso all'opera o il Contraente Generale non avesse accettato le modificazioni del contratto dettate per legge, mediante la sottoscrizione di un apposito Atto aggiuntivo entro l'1 marzo 2013;

in tutti i suindicati casi di caducazione del contratto, il decreto legge riconosceva solo il corrispettivo per il progetto redatto, aumentato del 10%, ma nulla per le spese sostenute a titolo diverso e nulla a titolo di indennizzo pattuito del 5% per il caso di mancata o ritardata approvazione o finanziamento dell'opera e conseguente recesso di una delle due parti;

in realtà, le disposizioni del suddetto decreto legge avevano il solo fine di sospendere gli effetti del contratto valido ed efficace tra le parti e di imporre alla parte privata una modifica unilaterale dei contenuti contrattuali, costringendo il contraente privato ad una risoluzione senza indennizzo;

infatti, il committente, anziché dichiarare la irrealizzabilità dell'opera ed esercitare il recesso dal contratto per fatto proprio, aveva di fatto aggirato norme e principi generali ed i patti contrattuali, assicurandosi – con un comportamento contrario a buona fede – una posizione di indebito vantaggio;

a fronte di tale sopruso, la Eurolink non poteva far altro che rispondere esercitando il recesso e, pertanto, con nota prot. n. 00774 del 10 novembre 2012, aveva contestato la inapplicabilità e la non opponibilità del decreto al Contraente Generale chiedendone la disapplicazione ed aveva comunicato il proprio recesso dal contratto, ai sensi dell'art. 5.2 dell'Accordo del 25 settembre 2009, chiedendo il pagamento di quanto dovuto;

con la nota prot. 0908 del 19 novembre 2012, la Stretto di Messina spa. aveva contestato la validità ed efficacia del dichiarato recesso del Contraente Generale, sostenendo che il termine di cui all'art. 5.2 dell'Accordo non era utilmente decorso (stante la richiesta di integrazioni progettuali di carattere ambientale) e che le disposizioni del decreto legge in ogni caso precludevano alla Eurolink l'esercizio del diritto di recesso;

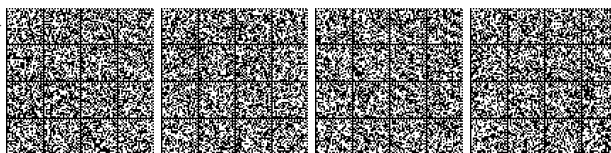
successivamente, le disposizioni di cui al DL. n. 187/2012 erano state recepite (art. 34-*decies*) in sede di conversione del decreto legge 18 ottobre 2012 n. 179 (cd. decreto sviluppo *bis*), sul quale il Governo aveva posto la questione di fiducia ed aveva ottenuto l'approvazione e la conversione nella Legge n. 221/2012;

sicché, con ricorso notificato in data 19 dicembre 2012, le società Eurolink ed Impregilo avevano impugnato dinanzi al Tar Lazio gli atti ed i provvedimenti assunti dalla Stretto di Messina spa. e dal Ministero delle Infrastrutture in applicazione delle citate disposizioni normative, con finalità meramente cautelativa, ritenendo sussistente la giurisdizione del giudice ordinario;

come era evidente, la realizzazione dell'opera non era stata avviata in quanto la parte pubblica aveva distolto le risorse finanziarie occorrenti a tal fine;

era pertanto interesse della Eurolink ottenere l'accertamento e la dichiarazione della validità ed efficacia del recesso esercitato in data 10 novembre 2012. Infatti, ai sensi dell'art. 5.2 dell'Accordo del 25 settembre 2009, in caso di mancata o ritardata approvazione del progetto definitivo dell'opera intera da parte del CIPE entro 540 giorni dalla consegna del progetto stesso a Stretto di Messina, ovvero in caso di mancata approvazione del progetto esecutivo dell'opera intera da parte di Stretto di Messina con conseguente mancato inizio dei lavori per cause non imputabili ad Eurolink, le parti si sarebbero dovute incontrare per valutare in buona fede le cause del ritardo e rivedere di comune accordo le condizioni contrattuali ed il programma di realizzazione dell'opera; in caso di mancato accordo entro trenta giorni dalla richiesta, entrambe le parti potevano recedere dal contratto e sarebbe stato in ogni caso riconosciuto ad Eurolink il pagamento delle prestazioni rese e delle spese sino a quel momento sostenute, nonché quelle da sostenere per la smobilitazione delle attività, oltre ad un indennizzo per la perdita del contratto nella misura del 5% dell'importo risultante dal progetto definitivo, diminuito di un quinto;

orbene, il progetto definitivo dell'opera era stato consegnato alla Stretto di Messina spa. in data 13 aprile 2011 e, pertanto, il termine di 540 giorni era venuto a scadere il 3 ottobre 2012, ma entro tale termine non aveva ricevuto la approvazione da parte del Cipe;



potrebbe, dunque, ritenersi sussistente l'ipotesi di "mancata o ritardata" approvazione ai sensi dell'art. 5.2 dell'Accordo, che ricollegava le conseguenze ivi previste (tra cui il diritto di recesso ed i corrispondenti indennizzi) al semplice e vano decorso del termine di 540 giorni;

la pattuizione contrattuale prescindeva totalmente dall'indagine in ordine alle possibili cause della mancata approvazione del progetto da parte del Cipe, che infatti erano disciplinate altrove nel contratto, con specifiche e diverse conseguenze;

era quindi pretestuosa la affermazione della Stretto di Messina spa., la quale – nella nota prot. 0908 del 19 novembre 2012 – aveva sostenuto che il termine fissato all'art. 5.2 dell'Accordo non poteva intendersi decorso, stante la intervenuta richiesta di integrazioni progettuali di carattere ambientale nell'ambito della procedura approvativa da parte del Cipe;

in realtà, la stasi del procedimento approvativo risiedeva nella necessità di ridefinire il piano economico finanziario dell'opera e nella assoluta mancanza delle occorrenti risorse finanziarie da parte del Committente, ciò rendendo impossibile per la Stretto di Messina spa. concordare la revisione dei patti contrattuali, come diligentemente richiesto dalla Eurolink con nota del 4 ottobre 2012;

la mancata esecuzione del contratto, quindi, era dovuta a fatto e volontà della parte pubblica ed il contraente privato la aveva unicamente subita;

parimenti non poteva ritenersi invalido il recesso della Eurolink a seguito della entrata in vigore dell'art. 1 del DL. 187/2012, in quanto la norma non privava le parti del diritto di recedere dal contratto, avendo piuttosto la finalità di impedire l'adempimento del contratto alle condizioni contrattuali originariamente stabilite, imponendo una nuova e diversa regolamentazione deteriore per il contraente privato;

infatti, la sospensione degli effetti del contratto non poteva essere riferita anche all'esercizio del diritto di recesso e, in caso contrario, la norma in esame doveva essere disapplicata in quanto contrastante con i principi generali del diritto dell'Unione europea in materia di legittimo affidamento e della certezza del diritto (artt. 49, 56 e 63 TFUE), con i principi in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici e di leale collaborazione ed infine con gli artt. 3, 24, 41, 42, 43, 97, 113 e 117 della Costituzione;

Eurolink aveva, pertanto, diritto agli indennizzi ed ai rimborsi previsti dall'art. 5.2 dell'Accordo del 25 settembre 2009, ma aveva anche diritto ad ottenere l'ulteriore risarcimento dei danni per aver perduto senza colpa la possibilità di realizzare l'opera e di conseguire l'utile da essa derivante e per aver continuato inutilmente a sostenere ingenti costi ed oneri nella commessa;

del resto, l'indizione di una gara, quale quella promossa dal concessionario Stretto di Messina, implicava responsabilità e determinava aspettative in capo all'aggiudicatario che non potevano essere cancellate arbitrariamente per mutamenti di indirizzo politico, del tutto estranei agli elementi del contratto;

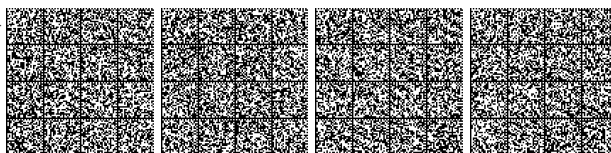
difatti, a fronte della decisione di non dare più corso all'opera, l'unica strada percorribile per il concessionario era quella del recesso dal contratto, con conseguente obbligo di pagamento dei dovuti indennizzi e rimborsi. Tale soluzione era prevista in via generale dall'art. 1671 c.c. e dall'art. 134 del decreto legislativo 163/2006, nonché dallo stesso art. 43.1 del contratto del 27 marzo 2006;

invece, con comportamento contrario a buona fede, il concessionario aveva preferito far morire l'operazione, privando l'opera delle risorse finanziarie occorrenti, al fine di evitare il pagamento degli importanti indennizzi contrattualmente previsti, ciò risultando dimostrato dal contenuto del DL. 187/2012, convertito in legge attraverso il surrettizio inserimento di un emendamento governativo al DL. 179/2012 (con l'introduzione dell'art. 34-*decies*) in sede di conversione, ottenuta attraverso la richiesta della fiducia al Governo e quindi senza alcun esame parlamentare della norma;

peraltro, indipendentemente dal recesso esercitato dalla Eurolink, il decreto legge prevedeva in ogni caso la caducazione del contratto in un termine che sarebbe andato a scadere alla data dell'1 marzo 2013. Tuttavia tale caducazione era da considerarsi priva di efficacia, riguardando un contratto non più vigente per effetto dell'intervenuto recesso.-Premesso ciò, le società Eurolink ed Impregilo così concludevano:

1. in via principale:

a) accertare e dichiarare la validità ed efficacia del recesso esercitato da Eurolink con nota prot. 00774 del 10 novembre 2012, dal Contratto in data 27 marzo 2006 e successivi accordi ed atti aggiuntivi, di cui in narrativa, per l'esecuzione del Ponte sullo Stretto di Messina, previa eventuale disapplicazione, nei limiti in cui ciò sia ritenuto necessario, delle norme di cui al D.L. 187/2012 come sostituite dall'art. 34-*decies* del D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, inserito in sede di conversione dalla L. n. 221 del 17 dicembre 2012, previa eventuale sottoposizione di domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 TFUE o in subordine previa sottoposizione alla Corte Costituzionale della questione di illegittimità costituzionale ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;





per l'effetto condannare Stretto di Messina S.p.A. e le altre amministrazioni convenute, in solido fra loro o ciascuna per quanto di ragione, all'integrale ristoro di tutti i compensi, indennizzi, costi ed oneri indicati nell'art. 5.2 dell'Accordo del 25 settembre 2009 per gli importi complessivi di:

€ 300.909.643,02, per attività prestate e spese sostenute e indennizzo dovuto, come dettagliate in narrativa, ovvero la maggiore o minore somma ritenuta di giustizia, da determinarsi in sede istruttoria oppure, ove occorra, anche in via equitativa ai sensi dell'art. 1226 del codice civile, oltre interessi legali e moratori come indicati in narrativa ovvero secondo i criteri che verranno ritenuti di giustizia;

€ 249.045,23/mese per spese di smobilizzo societario, ovvero la maggiore o minore somma ritenuta di giustizia, da determinarsi in sede istruttoria oppure, ove occorra, anche in via equitativa ai sensi dell'art. 1226 del codice civile, oltre interessi come indicati in narrativa ovvero secondo i criteri che verranno ritenuti di giustizia.

Il tutto oltre IVA come nelle misure di legge.

b) condannare inoltre Stretto di Messina S.p.A. e le amministrazioni convenute, in solido fra loro o ciascuna per quanto di ragione, in dipendenza della mancata esecuzione del Contratto per volontà della parte pubblica committente di non dare corso alla realizzazione dell'opera o comunque per fatto ad essa ascrivibile, al pagamento dei seguenti importi complessivi di:

€ 329.721.360,00, come indicata nel precedente paragrafo V.1.2, a titolo di indennizzo dovuto, ovvero la maggiore o minore somma ritenuta di giustizia, da determinarsi in sede istruttoria oppure, ove occorra, anche in via equitativa ai sensi dell'art. 1226 del codice civile, oltre interessi legali e moratori come indicati in narrativa ovvero secondo i criteri che verranno ritenuti di giustizia;

l'ulteriore importo per spese, maggiori oneri e danni subiti e subendi da Eurolink e dai propri soci, da accertarsi in corso di causa ed ove occorra da determinarsi anche in via equitativa ai sensi dell'art. 1226 del codice civile, oltre rivalutazione ed interessi.

Il tutto oltre IVA come nelle misure di legge.

## 2. In via subordinata:

per l'eventualità che il Tribunale non ritenesse valido o efficace il recesso espresso da Eurolink, accertare comunque e dichiarare la risoluzione del contratto per fatto e colpa di parte committente, Stretto di Messina S.p.A. e con essa la «parte pubblica» unitariamente considerata, anche previa eventuale disapplicazione, nei limiti in cui ciò sia ritenuto necessario, delle norme di cui al D.L. 187/2012 come sostituite dall'art. 34-*decies* del D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, inserito in sede di conversione della L. n. 221 del 17 dicembre 2012, previa eventuale sottoposizione di domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 TFUE o in subordine previa sottoposizione alla Corte Costituzionale della questione di illegittimità costituzionale ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;

per l'effetto condannare i convenuti, in solido tra loro o ciascuno per quanto di ragione, al pagamento:

a) del lucro cessante determinato dalla risoluzione del contratto, per l'ammontare di € 549.535.600,00 ovvero la maggiore o minore somma ritenuta di giustizia, da determinarsi in sede istruttoria oppure, ove occorra, anche in via equitativa ai sensi dell'art. 1226 del codice civile;

b) del danno emergente, costituito:

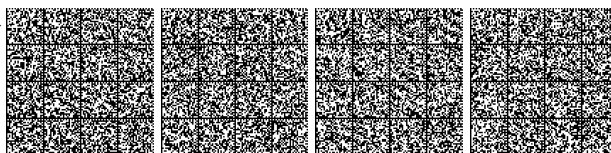
b.1) dalle spese tutte sostenute e sostenende da Eurolink, pari alla complessiva somma di € 37.811.836,86+19.351.877,18, oltre interessi, per spese sostenute ed € 249.045,23 mensili, oltre interessi, per € 1.093,72/mese, per spese da sostenersi per lo smobilizzo della Società, ovvero la maggiore o minore somma ritenuta di giustizia, da determinarsi in sede istruttoria oppure, ove occorra, anche in via equitativa ai sensi dell'art. 1226 del codice civile; b.2) dalle ulteriori spese, oneri e danni a carico di Eurolink e delle imprese aggiudicatrici, da quantificare in corso di giudizio;

c) a titolo di restituzione, del valore delle prestazioni rese – relative in particolare al progetto definitivo e ai lavori della Variante di Cannitello – nell'ammontare del valore di mercato delle stesse, da quantificare in corso di giudizio ed al netto di quanto ricevuto a titolo di acconto.

Il tutto oltre IVA come nelle misure di legge.

## 3. In via ulteriormente subordinata:

per l'eventualità in cui il Tribunale non ritenga sussistenti i presupposti non solo per il recesso, ma anche per la dichiarazione di risoluzione del contratto per fatto e per colpa del committente, accertare e dichiarare che il contratto è tuttora vigente e che i convenuti sono obbligati all'adeguamento dello stesso, anche previa eventuale disapplicazione, nei limiti in cui ciò sia ritenuto necessario, delle norme di cui al D.L. 187/2012 come sostituite dall'art. 34-*decies* del D.L. 18 ottobre 2012 n. 179, inserito in sede di conversione della L. n. 221 del 17 dicembre 2012, previa eventuale



sottoposizione di domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 TFUE o in subordine previa sottoposizione alla Corte Costituzionale della questione di illegittimità costituzionale ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87;

per l'effetto condannare i convenuti al risarcimento delle spese, oneri e danni tutti indotti dal ritardato adempimento dello stesso, e pertanto per l'ammontare indicato al precedente punto 2 lett. b.1) e b.2) delle presenti conclusioni;

condannare altresì i convenuti al pagamento del saldo delle prestazioni rese e non interamente retribuite pari ad € 21.830.543,40 per le attività relative al progetto definitivo ed € 2.101.145,58 per i lavori della Variante di Cannitello, ovvero la maggiore o minore somma ritenuta di giustizia, da determinarsi in sede istruttoria oppure, ove occorra, anche in via equitativa ai sensi dell'art. 1226 del codice civile.

Il tutto oltre ad IVA nelle misure di legge.

- Si costituivano in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, chiedendo il rigetto delle domande attoree e deducendo che:

successivamente alla approvazione da parte della Stretto di Messina spa. del progetto definitivo elaborato dalla Eurolink e successivamente alla sua trasmissione a tutte le amministrazioni interessate, il Cipe – con delibera n. 6 del 20 gennaio 2012 – aveva disposto il pressoché totale definanziamento del contributo pubblico per l'opera;

ciò si inseriva nel quadro del cambiamento della strategia dei trasporti dell'Unione europea, caratterizzato dal fatto che la Commissione europea aveva sottoposto al Parlamento europeo ed al Consiglio la proposta di regolamento sullo sviluppo della rete trans europea dei trasporti, che non contemplava più l'opera del Ponte sullo Stretto di Messina;

il definanziamento dell'opera trovava il proprio referente normativo nell'art. 10, comma 2 del D.L. n. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011, e nell'art. 1, comma 1 del D.L. n. 138/2011, convertito nella legge n. 148/2011, con cui erano stati rideterminati gli importi delle riduzioni della spesa in termini di saldo netto da finanziare e indebitamento netto per ciascuna delle Amministrazioni centrali per il raggiungimento degli obiettivi programmati di finanza pubblica;

per effetto di tali misure, il Fondo per lo sviluppo e la coesione aveva subito un taglio di complessivi € 10.439.963.567 ed il Cipe aveva quindi dovuto tener conto della sopravvenuta disposizione legislativa e delle conseguenti riduzioni;

sicché, con la delibera n. 6/2012 erano stati definanziati una serie di interventi, tra cui quello relativo al Ponte sullo Stretto di Messina per il residuo importo di 1.287,324 milioni di Euro;

a sua volta, il definanziamento dell'opera si inseriva nel quadro della sfavorevole congiuntura economica a livello non solo nazionale, ma anche europeo, ponendosi quale contesto fattuale alla base degli interventi normativi sopravvenuti, con particolare riferimento a quanto disposto dall'art. 34-*decies* del D.L. 179/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 221/2012.

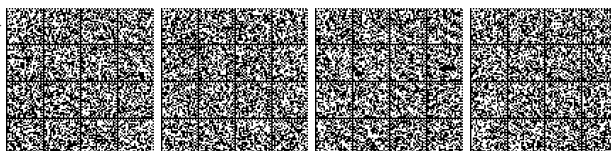
Ciò premesso in fatto, le Amministrazioni convenute eccepivano preliminarmente il proprio difetto di legittimazione passiva, atteso che – risultando contestato l'operato governativo relativo ad un intervento normativo – doveva essere citato in giudizio lo Stato Italiano, quale responsabile dell'ordinamento giuridico vigente. Nel merito, osservavano che:

non poteva in alcun modo configurarsi una questione di incompatibilità tra l'art. 1 del D.L. n. 187/2012 (poi art. 34-*decies* del D.L. 179/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 221/2012) e l'ordinamento comunitario, posto che la norma non toccava l'ambito di applicazione degli artt. 49, 56 e 63 del TFUE, non ponendosi in contrasto con le libertà fondamentali di stabilimento e di circolazione dei lavoratori e dei capitali. La norma, infatti, non influiva minimamente sulle procedure di evidenza pubblica per la scelta del contraente, in relazione alle quali erano tutelate le suddette libertà fondamentali;

non risultavano violati neanche i principi del legittimo affidamento e di certezza del diritto, considerato che i predetti – secondo costante giurisprudenza – dovevano essere interpretati nel senso che una modifica della normativa non poteva privare un soggetto, con effetto retroattivo, di un diritto dal medesimo acquisito sulla base della normativa precedente. In altre parole, la garanzia posava sul rispetto del principio di irretroattività delle norme giuridiche e giammai poteva essere intesa nel senso di limitare la potestà sovrana parlamentare a legiferare per adattare l'assetto normativo al mutato contesto economico-sociale. La disposizione in esame non aveva effetti retroattivi e, pertanto, nessun contrasto era configurabile;

non era possibile riscontrare alcuna violazione dei principi comunitari in materia di aggiudicazione degli appalti, atteso che la disposizione in esame era destinata ad operare esclusivamente con riferimento alla fase di esecuzione del contratto. Il principio di leale collaborazione, poi, era finalizzato a garantire la tutela giurisdizionale dei diritti spettanti ai singoli in forma delle norme di diritto comunitario. Tuttavia, nessuna limitazione sussisteva nel caso in esame alla tutela giurisdizionale;

parimenti, non sussisteva alcun contrasto con la Costituzione, considerato che la Corte costituzionale, in analogia ipotesi, aveva già dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale relative agli artt. 70 e 97 Cost. ed aveva dichiarato non fondate quelle relative agli artt. 77, 117, commi 3 e 4, e 118 Cost., ritenendo legittime le disposizioni con cui era stato revocato il finanziamento ed il contratto di appalto della metropolitana di Parma, (sentenza n. 79 del 7/11 marzo 2011);



il recesso esercitato dal Contraente Generale con la nota del 10 novembre 2012 ai sensi dell'art. 5.2 dell'Accordo era del tutto inefficace, in ragione della disciplina di cui all'art. 1 del D.L. n. 187/2012, che aveva sospeso gli effetti del contratto e degli accordi tra le parti, determinandone poi la caducazione;

anche a prescindere dalla citata normativa, il recesso non poteva comunque dirsi validamente esercitato difetando i presupposti previsti dal medesimo Accordo, atteso che il termine di 540 giorni ivi previsto poteva decorrere solo dal momento in cui il progetto definitivo, nella sua completezza, poteva ritenersi consegnato e fosse suscettibile di essere approvato;

ed infatti, l'art. 5.2 dell'Accordo subordinava l'esercizio del recesso alle seguenti condizioni:

1) mancata o ritardata approvazione del progetto definitivo dell'opera intera da parte del Cipe entro 540 giorni dalla consegna del progetto alla Stretto di Messina spa., ovvero mancata o ritardata approvazione del progetto esecutivo con conseguente mancato inizio dei lavori per cause non imputabili ad Eurolink;

2) effettuazione di un incontro tra le parti al fine di rivedere di comune accordo le condizioni contrattuali;

3) mancato accordo entro trenta giorni dalla richiesta avanzata dalla parte più diligente;

sicchè, non un qualsiasi ritardo nell'inizio dei lavori legittimava il recesso, ma solo quello avvenuto per cause non imputabili al Contraente Generale, in quanto il termine di 540 giorni era strettamente legato all'inerzia degli organi amministrativi;

ogni diversa interpretazione del dettato contrattuale era palesemente irragionevole, legittimando la parte attrice a recedere (con conseguente diritto agli indennizzi) anche quando il mancato inizio dei lavori dovuto alla mancata approvazione del progetto definitivo fosse alla medesima imputabile;

nel caso in esame non era assolutamente ravvisabile una inerzia delle Amministrazioni e, comunque, il fattore economico non era l'esclusiva ragione della stasi procedimentale, provocata piuttosto da rilevanti criticità del progetto definitivo, mai risolte;

ricorreva, inoltre, nel caso in esame l'istituto della presupposizione, che poteva configurarsi quando le parti avevano inteso stipulare un contratto subordinatamente all'esistenza di una situazione di fatto considerata presupposto imprescindibile della volontà negoziale, la cui mancanza comportava la caducazione del contratto stesso, anche se il fatto presupposto non costituiva oggetto di specifica regolamentazione;

di conseguenza, non poteva essere pretesa l'esecuzione di clausole contrattuali alle condizioni originarie qualora i contraenti avessero stipulato il negozio per il perseguimento di una finalità da entrambi considerata, anche implicitamente, o comunque nota, ed in seguito la stessa non fosse più perseguibile in relazione a situazioni di fatto conosciute o verificatesi successivamente;

era, pertanto, contrario a buona fede pretendere l'esecuzione del contratto, pur rendendosi conto delle mutate circostanze, atteso che l'opera era stata dichiarata "di prevalente interesse nazionale" anche e soprattutto alla luce dell'ampio progetto viario di matrice europea e tale circostanza era stata senz'altro tenuta in considerazione da entrambe le parti contraenti. Successivamente, la sfavorevole congiuntura economica e finanziaria internazionale e l'eliminazione del collegamento con la Sicilia dal Progetto europeo avevano portato ad una obbligatoria differente valutazione dell'interesse pubblico sotteso alla realizzazione dell'opera, non più rientrante tra le opere strategiche, essendo divenuto prioritario per lo Stato il dover fronteggiare la situazione di crisi;

tale circostanza di fatto idonea ad influenzare la vicenda contrattuale emergeva dallo stesso *incipit* delle norme legislative e faceva venir meno la sostenibilità economica dell'opera, presupposto essenziale ed indefettibile.

Si costituiva in giudizio la società Stretto di Messina spa., la quale chiedeva il rigetto delle domande attoree, deducendo che:

le domande proposte dalla Eurolink muovevano dai seguenti presupposti:

quanto alla efficacia del recesso, il presupposto era che, alla data del 4 ottobre 2012, fossero effettivamente trascorsi i 540 giorni previsti dall'art. 5.2 dell'Accordo, essendo il relativo decorso completamente indipendente da qualunque circostanza attinente alla fase approvativa del progetto definitivo presentato;

sulla base di tale presupposto, la parte attrice ipotizzava la non opponibilità alla comunicazione di recesso degli effetti sospensivi derivanti dall'art. 1 del DL n. 187 del 2012 (poi art. 34-*decies*), sia in via principale, in quanto non ricompresa negli ambiti applicativi della norma, sia in via subordinata, in ragione della disapplicazione della norma in via diretta dal giudice, ovvero a seguito di pronuncia pregiudiziale della Corte di Giustizia CE, ovvero per effetto della dichiarazione di incostituzionalità;

quanto al risarcimento del danno derivante dalla decisione di non dare corso al contratto, la domanda si fondeva su due presupposti: il disimpegno delle risorse pubbliche precedentemente impegnate per assistere il PEF Aggiornato aveva determinato, di fatto, l'irrealizzabilità dell'Opera (ciò integrando un comportamento dannoso nei confronti della Eurolink); il DL 187/2012 e l'art. 34-*decies* erano stati assunti con lo scopo di introdurre ulteriori elementi di ostacolo alla realizzazione dell'Opera, atti a "coprire" la irrealizzabilità della stessa per la mancanza delle risorse pubbliche precedentemente assegnate;



le domande erano, però, infondate, atteso che il citato art. 34-*decies* muoveva dalla oggettiva constatazione dell'esistenza di una situazione del tutto eccezionale che aveva colpito i "mercati finanziari internazionali" e che imponeva "a tutela della finanza pubblica, particolari esigenze di tutela della sostenibilità del piano economico-finanziario" del Ponte, "anche in relazione alle modalità di finanziamento previste". Infatti, sia il DL n. 78/2009, convertito nella Legge n. 122/2009, sia la Legge n. 191/2009, avevano impegnato lo Stato ad assicurare risorse pubbliche per circa 2.4 miliardi di euro per la realizzazione dell'opera e la Nuova Convenzione ed il PEF Aggiornato (entrambi approvati con la Legge n. 191/2009) prevedevano che le restanti risorse dovevano essere coperte da finanziamenti da reperire dalla Stretto di Messina spa. sui mercati nazionali ed internazionali, con obbligo del MIT di intervenire con contributi pubblici integrativi ove necessario;

sussistendo tali impegni a carico della finanza pubblica, il legislatore – del tutto ragionevolmente – aveva valutato con preoccupazione le condizioni critiche dei mercati finanziari internazionali ed al fine di fronteggiare tale situazione del tutto particolare, l'art. 34-*decies* aveva introdotto una modifica alla procedura approvativa del progetto definitivo rispetto a quanto indicato per le altre infrastrutture strategiche, prevedendo:

a) una prima fase approvativa in linea tecnica del Progetto Definitivo e dei possibili piani economici finanziari;

b) ultimata tale fase, la Stretto di Messina spa. doveva avviare "le necessarie iniziative per la selezione delle migliori offerte di finanziamento dell'infrastruttura con capitali privati" senza assumere impegni vincolanti. Tale attività doveva concludersi entro 540 giorni dall'approvazione e, in caso negativo, la norma prevedeva la caducazione sia del contratto, sia della concessione, stante la riscontrata non realizzabilità dell'Opera sotto il profilo finanziario;

c) entro il medesimo termine di 540 giorni, il CIPE doveva approvare in via definitiva il Progetto Definitivo, con effetti caducatori in caso di mancata approvazione;

sin dall'inizio, dunque, il Ponte era stato assoggettato a procedure approvative e ad un regime economico-finanziario assai peculiari, in considerazione del carattere eccezionale dell'opera e della entità dei mezzi finanziari occorrenti per la sua realizzazione e, pertanto le modifiche introdotte dall'art. 34-*decies* si collocavano in tale regime di specialità, pienamente giustificate dalle contingenze dei mercati finanziari;

peraltro, il comma 3 dell'art. 34-*decies* aveva determinato l'indennizzo da riconoscere al contraente generale per tutti i casi di caducazione del contratto previsti dalla norma stessa: indennizzo sostanzialmente equivalente a quello già previsto all'art. 44.4 del contratto per il caso di mancata stipulazione, da parte della Stretto di Messina spa., dei contratti diretti all'acquisizione dei mezzi finanziari occorrenti per la realizzazione dell'Opera (pari al pagamento delle prestazioni progettuali contrattualmente previste ed eseguite ed una ulteriore somma pari al 10% di tale importo);

sicchè, contrariamente a quanto sostenuto dalla parte attrice, la norma non aveva come oggetto diretto la modifica coattiva della disciplina contrattuale in essere tra la Stretto di Messina spa. ed il Contraente Generale, bensì la modifica del procedimento amministrativo di approvazione del Progetto definitivo del Ponte;

tale modifica procedurale trovava la propria giustificazione in "motivi imperiosi di interesse pubblico" e le modifiche contrattuali da recepire in un Atto aggiuntivo lasciato alla negoziazione delle Parti da espletare in buona fede e non imposte autoritativamente costituivano le necessarie conseguenze delle suddette modifiche procedurali;

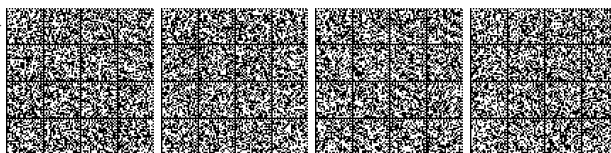
il recesso comunicato dalla Eurolink non era legittimo, atteso che: l'art. 34-*decies* comma 4 disponeva la sospensione di tutti gli effetti dei contratti, con conseguente impossibilità per le parti di esercitare a nessun titolo i diritti nascenti dallo stesso. Tale interpretazione era conforme alla lettera della norma ed alla sua *ratio*, volta ad adeguare il contratto al mutato quadro complessivo;

in ogni caso, l'estinzione del rapporto contrattuale – a far data dal 2 novembre 2012 e cioè in data antecedente l'esercizio del recesso avvenuto in data 10 novembre 2012 – impediva proprio al recesso di produrre qualsivoglia effetto;

l'art. 1 del DL 187/2012 e successivamente l'art. 34-*decies* della Legge di conversione n. 221/2012 erano conformi alla Costituzione ed alla normativa comunitaria. In particolare, i diritti fondamentali sanciti dal TFUE (evocati dalla parte attrice in modo improprio e generico) non precludevano agli Stati membri di modificare le procedure amministrative interne, al fine di renderle maggiormente coerenti con le mutate esigenze pubbliche. In ogni caso, sussistevano le quattro condizioni necessarie per la Corte di Giustizia CE per ritenere legittima la limitazione dei diritti stessi e cioè: l'applicazione non discriminatoria; la sussistenza di motivi imperiosi di interesse pubblico; la idoneità a garantire il perseguimento dello scopo previsto; la limitazione a quanto necessario per il raggiungimento dello scopo previsto;

neppure poteva dubitarsi della conformità delle norme suddette alla Costituzione, considerato che la Corte Costituzionale aveva più volte affermato che non era interdetto al legislatore di emanare disposizioni tali da modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina di rapporti di durata, pur vertendosi in tema di diritti soggettivi perfetti, a condizione che tali disposizioni non trasmodassero in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica;

nel caso in esame, la norma non era frutto di una decisione improvvisa ed arbitraria del legislatore, ma si inseriva in un contesto normativo di specificità proprio dell'Opera, in considerazione della sua enorme rilevanza economica e finanziaria e tenuto conto che la oggettiva situazione di criticità dei mercati finanziari avrebbe potuto arrecare imprevedibili effetti negativi alla finanza pubblica, bene primario alla cui tutela lo Stato doveva provvedere con ogni necessaria modalità;



peraltro, il recesso dichiarato dalla Eurolink con la nota del 4 ottobre 2012 era comunque illegittimo, non essendo ancora maturate le condizioni previste dall'art. 5.2 dell'Accordo, considerato che il decorso del termine ivi previsto poteva essere evocato dal Contraente Generale solo qualora la mancata approvazione del CIPE non fosse "in alcun modo riconducibile a fatto del Contraente Generale";

nel caso in esame, invece, il ritardo nella approvazione del Progetto Definitivo era imputabile a fatto della stessa Eurolink, costituito dalle riscontrate carenze documentali relative ai profili ambientali del Progetto Definitivo;

in particolare, la imputabilità alla Eurolink della mancata approvazione del CIPE nel termine previsto dall'art. 5.2 dell'Accordo non poteva essere contestata, essendo attestata dalle richieste di integrazione formulate dalla CVTA, dalla ripubblicazione di tali integrazioni e, soprattutto, dal parere negativo espresso dal MATTM nel marzo 2013, che aveva definitivamente accertato la impossibilità di approvazione del Progetto Definitivo;

né, del resto, la Eurolink aveva dato prova di non essersi resa responsabile della mancata approvazione del Progetto Definitivo da parte del CIPE nel tempo previsto;

anzi, Eurolink era altresì responsabile della mancata conclusione dell'Atto aggiuntivo previsto dall'art. 34-*decies*, atteso che la predetta – dopo aver dato corso alla negoziazione dei contenuti dell'atto – si era poi rifiutata di sottoscriverlo con motivazioni pretestuose e contrarie al canone di buona fede. In particolare, la Eurolink aveva posto come pregiudiziale per lo svolgimento delle trattative la salvaguardia del recesso esercitato. Tuttavia, tale recesso era stato esercitato su un rapporto inefficace e, non essendo esercitabile, era palesemente frutto di una condotta abusiva, con violazione del comma 4 dell'art. 34-*decies* (secondo cui le parti dovevano improntare il loro comportamento secondo i principi della buona fede);

con tale comportamento abusivo, la Eurolink aveva cagionato un enorme sacrificio alla Stretto di Messina spa., la quale aveva perduto la Nuova Convenzione, la Concessione e la ragione della sua stessa sussistenza: danno di cui dovevano rispondere non solo la Eurolink ma anche i suoi soci ai sensi dell'art. 176 comma 10 del decreto legislativo 163/2006, ovvero ai sensi dell'art. 2043 c.c.;

il danno subito dalla Stretto di Messina spa. era relativo alle conseguenze economiche derivanti dalla perdita di chance subita per effetto della caducazione della concessione; ai costi sostenuti per la realizzazione dell'oggetto della concessione, comprensivi degli studi, della Progettazione Preliminare e dello stesso Progetto Definitivo nonché degli indennizzi dovuti dalla Stretto di Messina spa. in relazione all'opera: ciò in ragione anche dell'affidamento ingenerato in ordine alla conclusione dell'atto aggiuntivo ed alla conservazione del rapporto e della concessione stessa;

qualora, poi, l'art. 34-*decies* fosse stato disapplicato ovvero dichiarato incostituzionale o comunque annullato, il contratto doveva intendersi risolto in ragione dell'inadempimento della Eurolink con riguardo alla mancata approvazione del Progetto Definitivo da parte del CIPE nel termine indicato all'art. 5.2 dell'Accordo, con conseguente risarcimento dei danni in favore della Stretto di Messina spa.

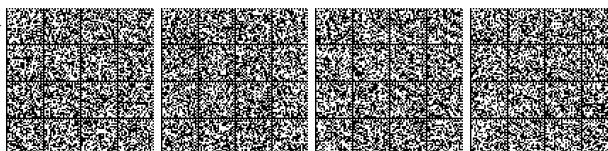
Premesso ciò, la convenuta Stretto di Messina spa. chiedeva in via preliminare di essere autorizzata alla chiamata in causa impropria del Ministero delle Infrastrutture e della Presidenza del Consiglio dei Ministri (già convenuti), nonché alla chiamata in causa delle società Sacyr S.A.; Società italiana per Condotte d'Acqua spa.; Cooperativa Muratori & Cementisti – C.M.C. di Ravenna soc.coop. a r.l.; Ishikawajima – Harima Heavy Industries Co. Ltd.; Argo Costruzioni Infrastrutture scpa. Consorzio stabile.

Nel merito, poi, chiedeva:

“2) in via principale, dichiarare inammissibili e/o comunque rigettare, per le ragioni esposte nelle premesse, tutte le domande proposte da Eurolink S.C.p.A. e Impregilo S.p.A., in proprio e quale mandataria dell'ATI nei confronti di Stretto di Messina S.p.A. in liquidazione, per la loro manifesta infondatezza, ivi incluse quella relativa alla disapplicazione o incostituzionalità delle norme di cui al D.L. 187/2012, come sostituita dall'art. 34-*decies* D.L. 179/2012, inserito in sede di conversione nella L. 221/2012;

3) anche in via riconvenzionale, accertata l'applicazione del D.L. 187/2012, come sostituita dall'art. 34-*decies* D.L. 179/2012, inserito in sede di conversione nella L. 221/2012 e accertata la responsabilità contrattuale e/o extracontrattuale di Eurolink S.c.p.A. per le ragioni esposte nelle premesse, condannare la stessa Eurolink S.c.p.A., in solido con Impregilo S.p.A., Sacyr S.A.; Società italiana per Condotte d'Acqua spa.; Cooperativa Muratori & Cementisti – C.M.C. di Ravenna soc.coop. a r.l.; Ishikawajima – Harima Heavy Industries Co. Ltd.; Argo Costruzioni Infrastrutture scpa. Consorzio stabile (società solidalmente responsabili ex art. 176, comma 10 decreto legislativo 12/04/2006 n. 163), al risarcimento di tutti i danni sofferti da Stretto di Messina S.p.A. in liquidazione nella misura che sarà determinata nel corso del giudizio, anche occorrendo in via equitativa, pure con riferimento alla perdita di chance per la mancata realizzazione dell'opera e con riguardo al pregiudizio all'immagine ed alla reputazione professionale sofferti da Stretto di Messina S.p.A. in liquidazione;

4) in via subordinata, nella denegata ipotesi in cui fosse accolta, anche parzialmente, la domanda di parte attrice con riguardo alla validità ed efficacia del recesso: (i) accertare il diritto di Stretto di Messina S.p.A. in liquidazione ad essere integralmente tenuta indenne e manlevata dal Ministero delle Infrastrutture e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e, per l'effetto, condannare il Ministero delle Infrastrutture e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in solido tra loro o ciascuno per quanto di rispettiva ragione, a rifondere tutto quanto (ivi incluse le spese legali), in tesi,



Stretto di Messina S.p.A. in liquidazione sarà eventualmente condannata a riconoscere a parte attrice; (ii) accertare il diritto di Stretto di Messina S.p.A. in liquidazione nei confronti del Ministero delle Infrastrutture e della Presidenza del Consiglio dei Ministri ad essere ristorata delle conseguenze ulteriori derivanti dal decorso del termine di 540 giorni;

5) sempre in via subordinata, nella denegata ipotesi in cui fosse accolta, anche parzialmente, la domanda di parte attrice di risoluzione per inadempimento: (i) accertare il diritto di Stretto di Messina S.p.A. in liquidazione ad essere integralmente tenuta indenne e manlevata dal Ministero delle Infrastrutture e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e, per l'effetto, condannare il Ministero delle Infrastrutture e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in solido tra loro o ciascuno per quanto di rispettiva ragione, a rifondere tutto quanto (ivi incluse le spese legali), in tesi, Stretto di Messina S.p.A. in liquidazione sarà eventualmente condannata a riconoscere a parte attrice; (ii) accertare il diritto di Stretto di Messina S.p.A. in liquidazione nei confronti del Ministero delle Infrastrutture e della Presidenza del Consiglio dei Ministri ad essere ristorata delle conseguenze ulteriori derivanti dal decorso del termine di 540 giorni;

6) sempre in via subordinata, nella denegata ipotesi di accoglimento della domanda di parte attrice avente ad oggetto l'impossibilità da parte di Stretto di Messina S.p.A. in liquidazione di concordare la revisione del contratto per la mancanza delle risorse finanziarie imputabile alla parte pubblica: (i) accertare il diritto di Stretto di Messina S.p.A. in liquidazione ad essere integralmente tenuta indenne e manlevata dal Ministero delle Infrastrutture e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e, per l'effetto, condannare il Ministero delle Infrastrutture e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in solido tra loro o ciascuno per quanto di rispettiva ragione, a rifondere tutto quanto (ivi incluse le spese legali), in tesi, Stretto di Messina S.p.A. in liquidazione sarà eventualmente condannata a riconoscere a parte attrice; (ii) accertare il diritto di Stretto di Messina S.p.A. in liquidazione nei confronti del Ministero delle Infrastrutture e della Presidenza del Consiglio dei Ministri ad essere ristorata delle conseguenze ulteriori derivanti dall'avvenuta mancanza delle risorse finanziarie;

7) sempre in via subordinata, accertare il diritto di Stretto di Messina S.p.A. in liquidazione a vedersi riconosciuto dal Ministero delle Infrastrutture e dalla Presidenza del Consiglio l'indennizzo costituito dal pagamento delle prestazioni progettuali eseguite, nonché l'ulteriore somma pari al 10%, a norma dell'art. 34-*decies* comma 3 D.L. 187/2012;

8) ancora in via subordinata, nella denegata ipotesi in cui l'art. 34-*decies* D.L. 187/2012 dovesse essere disapplicato ovvero dichiarato incostituzionale o comunque annullato o dichiarato privo di effetti, risolvere per inadempimento di Eurolink S.c.p.A. il contratto in data 27/3/2006 e successivi accordi ed atti aggiuntivi avente ad oggetto l'esecuzione del Ponte sullo Stretto di Messina e, per l'effetto, condannare la stessa Eurolink S.c.p.A., in solido con Impregilo S.p.A., Sacyr S.A.; Società italiana per Condotte d'Acqua spa.; Cooperativa Muratori & Cementisti – C.M.C. di Ravenna soc.coop. a r.l.; Ishikawajima – Harima Heavy Industries Co. Ltd.; Argo Costruzioni Infrastrutture scpa. Consorzio stabile, al risarcimento di tutti i danni sofferti da Stretto di Messina S.p.A. in liquidazione nella misura: (i) che sarà determinata nel corso del giudizio, a titolo di danno emergente e lucro cessante; (ii) che sarà determinata anche in via equitativa da codesto Ecc.mo Tribunale con riguardo al pregiudizio all'immagine ed alla reputazione professionale sofferti da Stretto di Messina S.p.A. in liquidazione”.

Autorizzata la chiamata in causa richiesta dalla Stretto di Messina spa., si costituivano in giudizio le società Sacyr S.A.; Società italiana per Condotte d'Acqua spa.; Cooperativa Muratori & Cementisti – C.M.C. di Ravenna soc.coop. a r.l.; IHI Corporation (già Ishikawajima – Harima Heavy Industries Co. Ltd.); Argo Costruzioni Infrastrutture scpa. Consorzio stabile, le quali svolgevano difese analoghe alla parte attrice, richiamando espressamente le deduzioni contenute nell'atto di citazione. In particolare, deducevano che:

il D.L. 187/2012 aveva coattivamente modificato la disciplina contrattuale rimessa alla libera autonomia delle parti, in modo da espropriare indebitamente la parte privata dei propri diritti e da evitare il pagamento di quanto dovuto convenzionalmente;

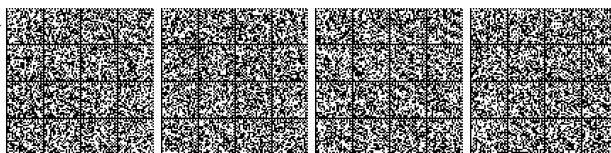
le procedure approvative del Progetto del Ponte sullo Stretto non erano peculiari, ma erano quelle di legge, recate dal decreto legislativo 190/2002 e trasfuse nel decreto legislativo 163/2006;

la disposizione dell'art. 5.2 dell'Accordo era chiara, ancorando il diritto di recesso al semplice e vano decorso del termine di 540 giorni dalla consegna del progetto definitivo senza che fosse intervenuto un provvedimento del CIPE;

il termine di 540 giorni era stato fissato dalle parti come comprensivo di tutti i maggiori tempi che, fisiologicamente, una istruttoria avente ad oggetto un'opera di tale complessità avrebbe comportato per le integrazioni ed i chiarimenti documentali;

né del resto tali richieste di chiarimenti potevano presupporre un inadempimento da parte del contraente privato, tenuto conto che il Progetto Definitivo in questione era stato approvato dal CdA della Stretto di Messina spa., previo parere positivo all'unanimità del Comitato scientifico ed emissione del Rapporto Finale delle attività di verifica e controllo del Progetto Definitivo da parte del PMC Parsons e del Rapporto Finale di Validazione del Progetto Definitivo da parte dell'organismo di Controllo Tecnico di terza parte RINA Check srl.;

erano infondate le domande riconvenzionali proposte dalla Stretto di Messina spa., atteso che la Eurolink era stata sempre disponibile alla stipulazione dell'atto aggiuntivo e non v'era stato alcun abuso del diritto, mentre i danni lamentati erano insussistenti;



peraltro, le società esponenti – in relazione alla loro specifica posizione di partecipanti alla originaria ATI e poi quali soci della Eurolink – avevano sopportato notevoli costi ed oneri in vista dell'esecuzione del contratto, dei quali avevano diritto ad essere rimborsate, oltre al risarcimento dei danni derivanti dalla mancata realizzazione del Ponte sullo Stretto.

Premesso ciò, le società chiamate in causa chiedevano rigettarsi le domande proposte dalla Stretto di Messina spa. nei loro confronti e, in accoglimento dell'atto di citazione, condannare Stretto di Messina spa. in liquidazione, il Ministero delle Infrastrutture e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in solido tra loro o ciascuna per quanto di ragione, all'integrale ristoro di tutti gli oneri e risarcimento dei danni. In via riconvenzionale, poi, chiedevano condannarsi i predetti convenuti all'integrale ristoro degli ulteriori costi, oneri e danni sofferti dai componenti, come indicati nella comparsa di costituzione, oltre interessi e rivalutazione monetaria.

Con separato atto di citazione, la Parsons Transportation Group Inc. (società di diritto statunitense) conveniva in giudizio la Stretto di Messina spa. in liquidazione, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ripercorrendo tutte le vicende relative al progetto di realizzazione di un collegamento stabile viario e ferroviario tra la Sicilia e la Calabria e deducendo di aver ottenuto l'affidamento da parte della Stretto di Messina dell'appalto di Project Management Consulting relativo alla progettazione definitiva ed esecutiva ed alla realizzazione dell'opera suddetta e di aver stipulato il relativo contratto in data 16 gennaio 2006.

In particolare, deduceva che:

il contratto di Project Management aveva ad oggetto un appalto di servizi relativo alla assistenza tecnica, amministrativa, gestionale ed ambientale da parte della Parsons in favore della Stretto di Messina spa. in tutte le fasi di progettazione, realizzazione e collaudo dell'opera relativa alla costruzione del Ponte sullo Stretto di Messina;

si trattava di prestazioni complesse di alta specializzazione, che la Parsons avrebbe realizzato con parte della sua struttura professionale di base negli Stati Uniti e con una articolata organizzazione messa in campo in Italia;

nel bando di gara, il valore complessivo delle prestazioni contrattuali era stato stimato nella somma di € 150.000.000,00, che tuttavia doveva essere aggiornata ad € 225.260.589,90, di cui € 200.849.502,90 rappresentava il valore delle prestazioni ancora da eseguire;

la Parsons aveva, pertanto, diritto al reintegro di tutte le spese sostenute in esecuzione del rapporto contrattuale, nonché al corrispettivo ancora dovuto ed al risarcimento di tutti i danni subiti per effetto della totale perdita dell'investimento effettuato in Italia;

infatti, la perdita della possibilità di eseguire le prestazioni di cui al contratto di Project Management e di conseguire l'utile da esso derivante era imputabile alla condotta della parte pubblica, intendendosi per tale parte sia lo Stato italiano (rappresentato dalla Presidenza del Consiglio e dal Ministero), sia la committente concessionaria Stretto di Messina spa.;

in particolare, Stretto di Messina spa. era un organo dello Stato in quanto era soggetto al controllo totalitario ed alla direzione di quest'ultimo (ai sensi dell'art. 28 dello Statuto si riconosceva che lo Stato italiano deteneva il controllo della società ai sensi dell'art. 2359, comma 1, n.1 c.c. e, peraltro, lo Stato italiano era stato l'unico finanziatore dell'opera);

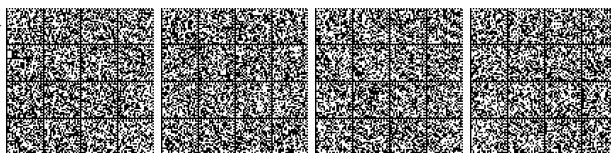
in ogni caso, quand'anche fosse stata ritenuta sussistente una distinta soggettività, la Presidenza del Consiglio ed il Ministero erano tenuti a rispondere a titolo di responsabilità aquiliana, per non aver adeguatamente vigilato sulla corretta esecuzione delle obbligazioni contrattuali da parte della Stretto di Messina spa. e per aver di fatto impedito la prosecuzione della realizzazione dell'Opera;

il Giudice italiano, quindi, era tenuto a disapplicare le disposizioni del DL 187/2012, come poi sostituite dall'art. 34-*decies* della legge di conversione n. 221/2012, attesa la contrarietà delle stesse al diritto dell'Unione Europea, avendo lo Stato italiano illegittimamente espropriato i diritti contrattuali acquisiti dalla Parsons al momento dell'affidamento dell'appalto per i servizi di Project Management;

in particolare, si aveva espropriazione indiretta quando – pur in assenza di una formale privazione di un diritto – un soggetto veniva di fatto privato del godimento o del valore sostanziale del proprio diritto;

le continue interferenze dello Stato italiano avevano causato uno stravolgimento del complessivo equilibrio contrattuale con incredibile aggravio di costi ed oneri rispetto agli impegni originariamente assunti;

il DL. 187/2012 aveva dapprima sospeso i contratti conclusi con i soggetti affidatari, con il diniego del diritto a qualsivoglia indennizzo (privando la Parsons dell'importo di € 635.084,00 dovuto per i costi sostenuti successivamente al 2 novembre 2012); poi aveva fissato per la stipulazione di un atto aggiuntivo un termine perentorio (1 marzo 2013) troppo breve per la complessità degli interessi coinvolti; infine, aveva riconosciuto un indennizzo costituito dal pagamento delle prestazioni progettuali contrattualmente previste e direttamente eseguite e del pagamento di una ulteriore somma pari al 10 per cento dell'importo predetto, ciò rappresentando un indennizzo irrisorio rispetto a quello previsto dalle vigenti norme di legge in caso di recesso ad nutum da parte della pubblica amministrazione committente (*cfr.* art. 134 D.Lgs. 163/2006);



con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'Unione Europea aveva acquisito una competenza esclusiva in materia di investimenti esteri e la Commissione aveva riconosciuto il principio di non discriminazione, il principio di equo trattamento dell'investimento, il divieto di espropriazioni senza equo indennizzo, il divieto di misure espropriative o regolatorie in pregiudizio del diritto di stabilimento, della libera circolazione dei servizi e dei capitali, della necessità di realizzare un ambiente aperto agli investimenti;

in particolare, erano state violate le seguenti norme del Trattato UE:

art. 63: la caducazione dei contratti e la modifica dell'importo riconosciuto a titolo di indennizzo aveva indebitamente ristretto la libertà di movimento dei capitali, traducendosi nella esclusione della possibilità di percepire un utile a fronte dell'investimento eseguito;

art. 4: violazione del principio del legittimo affidamento e della leale cooperazione, in quanto era stata pregiudicata la legittima aspettativa dei contraenti privati di dare esecuzione ai rispettivi contratti;

art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: che vietava la privazione della proprietà se non per motivi di pubblico interesse previo pagamento di "una giusta indennità";

art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: che riconosceva il diritto di accesso alla giustizia e ad un ricorso effettivo;

le regole dell'Unione europea in materia di aggiudicazione di appalti pubblici in relazione agli artt. 49 e 56 TFUE (diritto di stabilimento, libera circolazione dei servizi);

in caso di mancata disapplicazione, la questione andava sottoposta alla Corte di Giustizia UE ex art. 267 TFUE ovvero rimessa alla Corte costituzionale;

in particolare, il citato art. 34-*decies* confliggeva con gli obblighi pattizi assunti dall'Italia nei confronti degli Stati Uniti con il Trattato di amicizia, in base al quale l'Italia si era impegnata a prendere atto e riconoscere il diritto delle società statunitensi di esercitare attività di impresa secondo la legge italiana (art. 1); a non espropriare i diritti delle società statunitensi senza giusto ed equo indennizzo (art. 5); a prendere atto e riconoscere alle persone giuridiche straniere un trattamento giusto ed equo, anche con riferimento alle relazioni contrattuali in corso (art. 18, comma 2); a non ostacolare l'accesso al mercato italiano da parte delle persone giuridiche statunitensi (art. 18, comma 3); a non adottare misure arbitrarie o discriminatorie tali da impedire alle società statunitensi l'esercizio delle proprie attività di impresa (art. 1 del protocollo integrativo);

risultava violato l'art. 117 della Costituzione, in base al quale la potestà legislativa era esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali;

l'art. 34-*decies* violava, altresì, anche la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che tutelava il diritto di proprietà, il diritto di accesso alla giustizia e ad un ricorso effettivo e doveva, pertanto, essere annullato dalla Corte costituzionale;

in conclusione, l'art. 34-*decies* era illegittimo in quanto violava gli artt. 3, 10, 24, 41, 42, 43, 97, 113 e 117 della Costituzione per il carattere discriminatorio (perché pregiudicava individuali investitori); per la violazione di rilevanti norme di diritto internazionale consuetudinario e pattizio; per la violazione del diritto di proprietà e di libera iniziativa economica di privati investitori; per la violazione del principio di buon andamento ed imparzialità della Pubblica amministrazione;

in ogni caso, il contratto doveva considerarsi risolto per grave inadempimento della Parte pubblica, la quale aveva violato il principio di buona fede nella esecuzione del contratto omettendo di stipulare l'atto aggiuntivo di cui all'art. 34-*decies*, cioè rappresentando solo il prevedibile esito della condotta finalizzata ad esimersi dall'adempimento delle proprie obbligazioni contrattuali, mediante la sottrazione delle risorse necessarie per l'esecuzione del progetto e la successiva eliminazione, per via normativa, delle possibili conseguenze restitutorie, risarcitorie o indennitarie del proprio inadempimento;

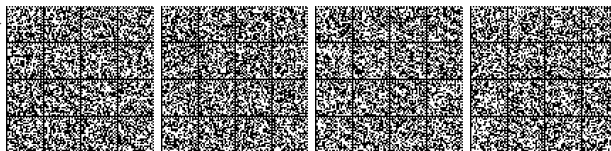
la parte pubblica si era voluta sottrarre all'obbligo di dare esecuzione al contratto d'opera ed ai contratti ad esso collegati, nonché alle conseguenze derivanti dalla legge e dal contratto in caso di recesso ad nutum, così come previste dall'art. 134 decreto legislativo 163/2006 e dall'art. 1671 c.c.;

peraltro, la circostanza che – ai sensi dell'art. 25 del contratto e dell'art. 7 della Intesa PMC –il soggetto aggiudicatore avrebbe contrattualmente potuto recedere dal contratto a suo insindacabile giudizio non sottraeva la Parte pubblica alla responsabilità derivante dall'aver ispirato la propria condotta alla finalità abusiva di espropriare i soggetti affidatari dei diritti contrattualmente acquisiti;

lo Stato italiano aveva emanato atti normativi, in spregio del dovere di buona fede e trasparenza, al solo fine di sottrarre i propri organismi dalle obbligazioni derivanti dal contratto e di espropriare i privati (quali Parsons) del proprio investimento;

da tale inadempimento derivava il diritto della Parsons alla restituzione delle spese sostenute e di tutto quanto dovuto a titolo di corrispettivo, nonché al risarcimento del danno emergente e del lucro cessante;

in subordine, la Parsons aveva diritto all'indennizzo originariamente pattuito ai sensi dell'art. 25 del contratto, pur ciò non escludendo altresì il diritto al risarcimento degli ulteriori danni subiti.





Premesso ciò, la Parsons Transportation Group Inc. chiedeva:

In via principale,

previa disapplicazione, nella misura ritenuta necessaria, delle disposizioni di cui al Decreto Legge 2 novembre 2012, n. 187 come sostituito dall'art. 34-*decies* del DL 18 ottobre 2012 n. 179, inserito in sede di conversione nella Legge 17 dicembre 2012 n. 221, ovvero previa sottoposizione di domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 TFUE ovvero previa sottoposizione di questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87 per violazione degli artt. 3, 10, 24, 41, 42, 43, 97, 113 e 117 della Costituzione per i motivi di cui in narrativa, accertare e dichiarare la risoluzione del Contratto, dell'Intesa PMC e dei successivi Atti Integrativi PMC per fatto e colpa di Stretto di Messina s.p.a. in liquidazione, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in solido tra loro o ciascuno per quanto di ragione, per i motivi di cui in narrativa e/o accertare e dichiarare la responsabilità extracontrattuale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e/o della Presidenza del Consiglio dei Ministri per i motivi di cui in narrativa; e per l'effetto condannare Stretto di Messina s.p.a. in liquidazione, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in solido tra loro o ciascuno per quanto di ragione, a ristorare Parsons di tutti i costi sostenuti o da sostenere, dei corrispettivi ancora dovuti e di tutti i danni sofferti nella misura quantificata in atto di citazione, ovvero nella diversa somma ritenuta di giustizia.

In via subordinata,

previa disapplicazione, nella misura ritenuta necessaria, delle disposizioni di cui al Decreto Legge 2 novembre 2012, n. 187 come sostituito dall'art. 34-*decies* del DL 18 ottobre 2012 n. 179, inserito in sede di conversione nella Legge 17 dicembre 2012 n. 221, ovvero previa sottoposizione di domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 TFUE ovvero previa sottoposizione di questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87 per violazione degli artt. 3, 10, 24, 41, 42, 43, 97, 113 e 117 della Costituzione per i motivi di cui in narrativa:

A) accertare e dichiarare il recesso esercitato da Stretto di Messina s.p.a. in data 2 marzo 2013 e per l'effetto condannare Stretto di Messina s.p.a. in liquidazione, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in solido tra loro o ciascuno per quanto di ragione (anche a titolo di responsabilità extracontrattuale con riferimento al delle Infrastrutture e dei Trasporti e della Presidenza del Consiglio dei Ministri), all'integrale ristoro in favore di Parsons di tutti i compensi, indennizzi, costi ed oneri ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 1671 c.c., così come quantificati in citazione;

B) accertare e dichiarare la responsabilità contrattuale e/o extracontrattuale di Stretto di Messina s.p.a. in liquidazione, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in solido tra loro o ciascuno per quanto di ragione e, per l'effetto, condannare i predetti al risarcimento di tutti i danni sofferti, così come quantificati in citazione o da quantificarsi, ove occorre, anche in via equitativa ai sensi dell'art. 1226 c.c.;

C) accertato e dichiarato che la risoluzione dei contratti di subappalto conclusi da Parsons con Bonifica Italia s.r.l., Rina Check s.r.l. e Tecnic s.p.a. è imputabile a fatto e colpa di Stretto di Messina s.p.a. in liquidazione, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in solido tra loro o ciascuno per quanto di ragione, condannare i predetti a corrispondere a Parsons i corrispettivi ed i risarcimenti dalla stessa dovuti in favore dei subappaltatori;

In via subordinata,

previa disapplicazione, nella misura ritenuta necessaria, delle disposizioni di cui al Decreto Legge 2 novembre 2012, n. 187 come sostituito dall'art. 34-*decies* del DL 18 ottobre 2012 n. 179, inserito in sede di conversione nella Legge 17 dicembre 2012 n. 221, ovvero previa sottoposizione di domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'art. 267 TFUE ovvero previa sottoposizione di questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87 per violazione degli artt. 3, 10, 24, 41, 42, 43, 97, 113 e 117 della Costituzione per i motivi di cui in narrativa: accertato e dichiarato il recesso esercitato da Stretto di Messina s.p.a. in data 2 marzo 2013 e accertata e dichiarata la risoluzione della Intesa PMC, condannare Stretto di Messina s.p.a. in liquidazione, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in solido tra loro o ciascuno per quanto di ragione (anche a titolo di responsabilità extracontrattuale con riferimento al delle Infrastrutture e dei Trasporti e della Presidenza del Consiglio dei Ministri), all'integrale ristoro in favore di Parsons di tutti i compensi, indennizzi, costi ed oneri previsti dall'art. 25.4 del Contratto ovvero in subordine previsti dall'art. 7 della Intesa PMC, oltre al risarcimento del danno, così come quantificati in citazione;

In estremo subordine,

accertare e dichiarare la risoluzione del Contratto, dell'Intesa PMC e dei successivi Atti Integrativi PMC ai sensi e per gli effetti dell'art. 34-*decies* della Legge 221/2012 e condannare Stretto di Messina s.p.a. in liquidazione, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in solido tra loro o ciascuno per quanto di ragione (anche a titolo di responsabilità extracontrattuale con riferimento al delle Infrastrutture e dei Trasporti e della Presidenza del Consiglio dei Ministri), al pagamento delle somme previste dal citato art. 34-*decies*, oltre al risarcimento del danno.



In ogni caso

Condannare Stretto di Messina s.p.a. in liquidazione alla restituzione della garanzia cauzionale rilasciata da Parsons ai sensi dell'art. 18 del Contratto e successivi aggiornamenti, nonché alla rifusione dei costi ed oneri fino alla data dell'effettiva liberazione, interessi, rivalutazione e Iva.

Anche in tale giudizio si costituivano la società Stretto di Messina spa., nonché la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, svolgendo difese analoghe a quelle già svolte nel giudizio instaurato dalle società Eurolink ed Impregilo, e chiedendo il rigetto delle domande attoree.

Con particolare riferimento alle domande della Parsons, Stretto di Messina s.p.a. deduceva che:

la domanda di risoluzione del contratto di PMC risultava assorbita dalle domande di risoluzione del contratto di affidamento a Contraente generale (cui il contratto stipulato dalla Parsons era geneticamente e giuridicamente collegato), proposte reciprocamente dalle parti contraenti Eurolink e Stretto di Messina s.p.a.;

non era possibile configurare una "parte pubblica" tra Stretto di Messina e lo Stato, essendo soggetti diversi ed era inammissibile applicare il concetto della buona fede ad atti legislativi;

sin dall'inizio, il Ponte era stato assoggettato a procedure approvative e ad un regime economico-finanziario assai peculiari in considerazione del carattere eccezionale dell'opera e della entità dei mezzi finanziari occorrenti per la sua realizzazione da reperire sul mercato (art. 2, comma 7 decreto legislativo 14/2003) e, di conseguenza, le modifiche introdotte dall'art. 34-*decies* si erano collegate in tale regime di specialità ed erano pienamente giustificate dalle specifiche contingenze dei mercati finanziari;

la mancata sottoscrizione dell'Atto aggiuntivo aveva determinato la caducazione del contratto CG, del contratto PMC e della concessione, con il conseguente riconoscimento di un indennizzo da riconoscere a tutti i contraenti di Stretto di Messina;

quanto a Parsons, la misura di tale indennizzo era del tutto ragionevole ed adeguata, atteso che le attività eseguite dal PMC erano già state interamente compensate a prezzi pieni di contratto e che nessuna ulteriore prestazione era stata resa;

sicché, la disposizione in questione non aveva come oggetto diretto la modifica coattiva della disciplina contrattuale o un esproprio dei diritti contrattuali in essere, ma solo la modifica del procedimento amministrativo di approvazione del Progetto definitivo del Ponte;

tale modifica procedurale trovava la propria giustificazione in motivi imperiosi di interesse pubblico, costituiti dalla necessità di verificare se, in una situazione del tutto eccezionale dei mercati finanziari, vi erano effettivamente le condizioni di sostenibilità del piano economico finanziario del Ponte, senza determinare pericoli per la finanza pubblica;

le modifiche contrattuali da recepire in un Atto aggiuntivo lasciato alla negoziazione del Contraente generale e di Stretto di Messina spa. da espletare in buona fede e non imposte autoritativamente erano necessarie in quanto la disciplina contrattuale si basava su presupposti non più attuali;

pertanto, l'art. 34-*decies* era pienamente conforme alla normativa comunitaria e costituzionale, atteso che:

a) le norme del Trattato UE erano rivendicabili solo da soggetti ed operatori economici degli Stati aderenti all'Unione Europea, mentre Parsons era un soggetto statunitense e la presenza di una sede secondaria in Italia non ne modificava la connotazione di soggetto extra UE;

b) in ogni caso, il contratto PMC non aveva la natura di investimento internazionale essendo un contratto di servizi di ingegneria di particolare rilievo;

c) non vi era stata alcuna espropriazione indiretta, atteso che l'art. 34-*decies* si era limitato a modificare la procedura approvativa dell'Opera;

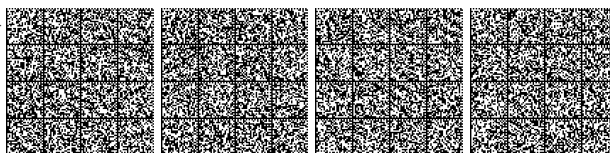
d) la Corte di Giustizia europea aveva sempre ritenuto possibile una limitazione dei diritti fondamentali sanciti dal Trattato UE da parte della legislazione degli Stati membri, purché in presenza di quattro condizioni, tutte presenti nel caso di specie:

1. applicazione non discriminatoria: l'art. 34-*decies* si applicava indifferentemente sia a Stretto di Messina che a tutti gli affidatari, anche per gli aspetti caducatori;

2. sussistenza di motivi imperiosi di interesse pubblico: che erano chiaramente individuati nell'esigenza di tutelare la finanza pubblica in una situazione di grave incertezza dei mercati finanziari, che metteva in dubbio la sostenibilità del piano economico finanziario dell'Opera;

3. la idoneità a garantire il perseguimento dello scopo previsto: l'art. 34-*decies* introduceva una preventiva procedura di verifica delle condizioni dei mercati per verificarne la rispondenza alle esigenze economico finanziarie dell'Opera;

4. la limitazione a quanto necessario per il raggiungimento dello scopo previsto: la norma si limitava a disciplinare tale fase di verifica stabilendone anche il tempo massimo per la sua conclusione, lasciando libere le parti di definirne le modalità di recepimento all'esito di una negoziazione improntata a principi di buona fede sia della Parte pubblica che della Parte privata;



parimenti, l'art. 34-*decies* era conforme anche alla Costituzione, atteso che costantemente la Corte costituzionale aveva affermato che, nel nostro sistema, non era interdetto al legislatore di emanare disposizioni tali da modificare in senso sfavorevole la disciplina dei rapporti di durata, a condizione che tali disposizioni non trasmodassero in un regolamento irrazionale, frustrando l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica;

la norma in questione non era frutto di una decisione improvvisa ed arbitraria del legislatore, ma si inseriva in un contesto di specificità proprio dell'Opera, in considerazione della sua enorme rilevanza economica e finanziaria e la sua adozione era stata determinata da una oggettiva situazione di criticità dei mercati finanziari;

quanto alla pretesa violazione del Trattato di Amicizia, questo regolava i rapporti tra lo Stato italiano e gli Stati Uniti e, pertanto, era destinato a disciplinare i rapporti inter-statali, da cui non derivavano posizioni giuridiche soggettive direttamente azionabili da un soggetto privato statunitense nei confronti dello Stato italiano ovvero di una società di capitali di diritto italiano;

in ogni caso, la Parsons era inadempiente alle obbligazioni contrattualmente assunte. In particolare, l'oggetto del rapporto era individuato dall'art. 3.1, in base al quale Parsons era tenuta a tutte le attività di assistenza tecnica, amministrativa, gestionale ed ambientale occorrenti al Committente, in relazione alla progettazione definitiva ed esecutiva ed alla realizzazione dell'Opera;

nello svolgimento del contratto PMC, Parsons aveva assunto ogni alea riguardante il controllo e la verifica delle attività di pianificazione e programmazione del Contraente Generale e del Monitore Ambientale; nonché il controllo e la verifica dell'esecuzione delle eventuali prescrizioni dettate dal Committente e/o dal CIPE in sede di approvazione del Progetto Definitivo;

la Parsons, poi, aveva assunto l'obbligo di espletare tutte le attività di assistenza finalizzate all'ottenimento dell'approvazione da parte del CIPE degli elaborati progettuali;

era, inoltre, prevista quale specifica ipotesi di risoluzione del contratto di PMC il recesso dal contratto concluso tra il Contraente Generale e Committente e in ogni altro caso in cui tale rapporto fosse venuto meno;

era di conseguenza sussistente l'inadempimento della Parsons atteso che: aveva ritenuto idonea e completa tutta la componente "Ambiente" del Progetto Definitivo; al contrario sia la CTVA sia il MIBAC avevano riscontrato significative carenze in tale specifica componente, imponendo addirittura alla Stretto di Messina spa. la ripubblicazione di parti del Progetto Definitivo validato dalla Parsons; la Parsons aveva, altresì, ritenuto pienamente idonea la documentazione ambientale, che invece la CTVA aveva ritenuto carente e non idonea; ciò nonostante, la Parsons non aveva mai contestato la fondatezza dei rilievi formulati dalla CTVA e dal MIBAC, neppure quando la CTVA aveva concluso per la non approvabilità degli aspetti ambientali del Progetto Definitivo.

Premesso ciò, la società Stretto di Messina spa. chiedeva:

in via preliminare, autorizzare la chiamata in causa della Eurolink Scpa., della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e disporre la riunione con il giudizio instaurato dalla Eurolink ovvero, in subordine, la sospensione del presente giudizio sino alla definizione del predetto;

in via principale, dichiarare inammissibili o rigettare le domande proposte dalla Parsons Transoportation Group Inc.;

in via riconvenzionale, accertare e dichiarare l'avvenuta risoluzione del rapporto contrattuale tra la Parsons e Stretto di Messina spa. per effetto della avvenuta risoluzione del rapporto tra la Stretto di Messina spa. ed Eurolink; ovvero in subordine a norma dell'art. 1456 c.c., ovvero in ulteriore subordine per il grave inadempimento della Parsons agli obblighi contrattualmente assunti;

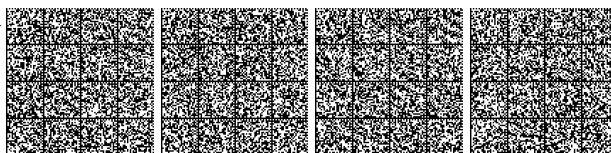
ancora in via riconvenzionale, nella denegata ipotesi di accoglimento anche parziale delle domande spiegate dalla Eurolink nel giudizio RG n. 16617/2013, accertare il diritto della Stretto di Messina spa. in liquidazione ad essere tenuta indenne e manlevata dalla Parsons e per l'effetto condannare quest'ultima a rifondere tutto quanto eventualmente riconosciuto alla Eurolink, in subordine anche quale risarcimento del danno derivante dalla incompletezza del Progetto definitivo;

in subordine, in caso di risoluzione del rapporto tra Stretto di Messina spa. ed Eurolink per fatto e colpa di quest'ultima, accertare il diritto della Stretto di Messina spa. ad essere integralmente tenuta indenne e manlevata dalla Eurolink Scpa. da tutte le conseguenze pregiudizievoli derivanti dalla risoluzione del rapporto con la Parsons;

in via subordinata, in caso di accoglimento anche parziale delle domande della Parsons, accertare il diritto della Stretto di Messina spa. in liquidazione ad essere tenuta indenne e manlevata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e, per l'effetto, condannare i predetti a rifondere tutto quanto eventualmente riconosciuto alla Parsons;

sempre in subordine, in caso di accoglimento anche parziale delle domande della Parsons, accertare il diritto della Stretto di Messina spa. in liquidazione al riconoscimento dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri l'indennizzo previsto dall'art. 34-*decies*.

Si costituivano anche in tale giudizio le amministrazioni convenute, le quali preliminarmente eccepevano il difetto assoluto di giurisdizione, non competendo al giudice (né ordinario né amministrativo) sindacare il modo in cui lo Stato esplicava le proprie funzioni sovrane con atti politici. Nel caso in esame, non vi era alcuna colpa in capo alle amministrazioni convenute, né una ipotesi di responsabilità solidale con la Stretto di Messina spa..



In risposta, poi, alle domande riconvenzionali avanzate dalla Stretto di Messina spa., le Amministrazioni convenute evidenziavano che la liquidazione della società concessionaria costituiva l'esito naturale della mancata stipulazione dell'Atto aggiuntivo previsto dall'art. 34-*decies*. Di conseguenza, già a decorrere dalla delibera CIPE n. 6 del 2012 di revoca dei finanziamenti, la Stretto di Messina spa. avrebbe dovuto impostare il suo bilancio prevedendo una svalutazione delle immobilizzazioni materiali, essendo venuta meno la relativa copertura finanziaria. La fattispecie disciplinata dall'art. 34-*decies* non poteva in nessun modo essere assimilata alla revoca per pubblico interesse o per inadempimento del concedente, in quanto era il legislatore che – alla luce del grave contesto economico internazionale e delle oggettive insuperabili difficoltà tecniche ed economiche dei soggetti destinatari, che non erano stati in grado di realizzare le indispensabili condizioni per riattivare l'intervento, non avendo la società raggiunto l'occorrente livello di garanzia tecnica ed economica – aveva disposto la determinazione risolutiva. Era, pertanto, infondata ogni pretesa di indennizzo.

All'udienza del 13 gennaio 2015, veniva disposta la riunione dei giudizi iscritti ai nn. RG 16617/2013 e 20740/2014 ed assegnati alle parti i termini ex art. 183, comma 6 c.p.c.. Successivamente, assunta la causa in decisione in assenza di attività istruttoria, veniva proposto dalla Stretto di Messina spa. regolamento preventivo di giurisdizione e, con ordinanza collegiale del 13 dicembre 2017, il giudizio veniva sospeso in attesa della pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione. Ritenuta sussistente la giurisdizione del giudice ordinario dalla Suprema Corte, il giudizio veniva riassunto e nuovamente trattenuto in decisione.

Con sentenza parziale del 16 ottobre 2018, veniva definito il giudizio RG n. 16617/2013, mentre venivano decise solo alcune delle domande proposte nel giudizio RG. n. 20740/2014. In particolare, il collegio così provvedeva:

a) RIGETTA le domande proposte dalle società EUROLINK S.c.p.a. e IMPREGILO S.p.a. (quale mandataria dell'ATI con le imprese Sacyr S.a., Società Italiana per Condotte D'Acqua S.p.a., Cooperativa Muratori & Cementisti – CMC di Ravenna Soc.coop. a r.l., Ishikawajima – Harima Heavy Industries CO. Ltd., Argo Costruzioni Infrastrutture S.c.p.a. Consorzio stabile) nel giudizio RG. n. 16617/2013;

b) RIGETTA le domande proposte dalle società chiamate in causa Sacyr S.a., Società Italiana per Condotte D'Acqua S.p.a., Cooperativa Muratori & Cementisti – CMC di Ravenna Soc.coop. a r.l., Ishikawajima – Harima Heavy Industries CO. Ltd., Argo Costruzioni Infrastrutture S.c.p.a. Consorzio stabile nel giudizio RG. n. 16617/2013;

c) RIGETTA le domande riconvenzionali proposte dalla Stretto di Messina spa. nel giudizio RG. n. 16617/2013;

d) DICHIARA integralmente compensate le spese di lite tra tutte le parti del giudizio RG. n. 16617/2013;

e) RIGETTA la domanda principale proposta dalla Parsons Transportation Group Inc. nel al giudizio riunito RG n. 20740/2014, volta a sentir dichiarare la risoluzione del Contratto stipulato con la Stretto di Messina spa. in data 16 gennaio 2006 per l'inadempimento della parte committente;

f) RIGETTA le domande riconvenzionali proposte dalla Stretto di Messina spa. sub nn. 5), 6), 7), 8), 9), 10) della comparsa di costituzione nel giudizio RG n. 20740/2014.

g) in accoglimento della prima domanda subordinata proposta dalla Parsons Transportation Group Inc., ACCERTA che il Contratto di affidamento dei servizi di Project Management Consulting stipulato in data 16 gennaio 2006 tra la Stretto di Messina spa. e la Parsons Transportation Group Inc. si è sciolto a seguito del recesso unilaterale della parte committente con effetto dal 2 novembre 2012.

h) DISPONE la separazione delle ulteriori domande subordinate proposte dalla Parsons Transportation Group Inc., nonché delle domande riconvenzionali proposte dalla Stretto di Messina spa. sub 11) e 12) della comparsa di costituzione nel giudizio RG n. 20740/2014, come da separata ordinanza di rimessione della questione alla Corte costituzionale.

### *Osserva in diritto*

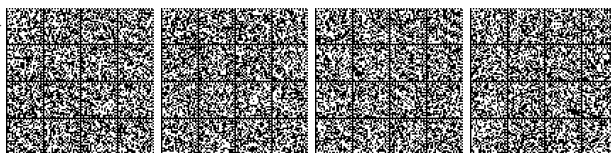
#### 1 – Ricostruzione storica della vicenda.

La controversia oggetto del giudizio trae origine dalle vicende legate alla realizzazione di un collegamento stabile viario e ferroviario tra la Sicilia e la Calabria.

Giova, quindi, innanzitutto ricostruire i tratti salienti delle suddette vicende. In particolare, la realizzazione del suddetto collegamento mediante la costruzione di un ponte sospeso sullo Stretto di Messina è stata prevista dalla legge n. 1158 del 1971, affidandone la concessione dello studio, della progettazione e della costruzione, nonché dell'esercizio del solo collegamento viario ad una società a totale capitale pubblico.

In attuazione della citata legge n. 1158, in data 11 giugno 1981, è stata costituita la società Stretto di Messina spa., inizialmente partecipata maggioritariamente dall'IRI e per il restante 49% dall'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato, dall'Anas, dalle regioni Sicilia e Calabria e da altre amministrazioni ed enti pubblici. Nel 1985, la concessione attribuita per legge è stata assentita con decreto ministeriale alla Stretto di Messina spa., individuando quali soggetti concedenti le Aziende autonome Anas e Ferrovie dello Stato.

Con deliberazione n. 121 del 21 dicembre 2001, il Ponte sullo Stretto di Messina è stato inserito tra le infrastrutture pubbliche di rilevanza nazionale ai sensi della Legge n. 443 del 2001.



Il decreto legislativo n. 114 del 2003, poi, modificando la Legge n. 1158 del 1971, ha qualificato la Stretto di Messina spa. quale organismo di diritto pubblico nonché concessionario *ex lege* per la progettazione, realizzazione e gestione del Ponte e dei relativi servizi ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha assunto la funzione di concedente, subentrando alle suindicate aziende pubbliche nei rapporti con la società concessionaria. L'Opera, inoltre, è stata assoggettata alla disciplina di cui al decreto legislativo n. 190 del 2002, relativa alle infrastrutture strategiche.

Con delibera n. 66 dell'1.8.2003, il CIPE ha approvato il progetto preliminare dell'Opera e, in data 30 dicembre 2003, il Ministero delle Infrastrutture e la Stretto di Messina spa. hanno stipulato una convenzione per la regolamentazione dei reciproci rapporti e per il Piano finanziario dell'Opera stessa.

Sicché, nell'aprile 2004, la Stretto di Messina spa. (nella cui compagine societaria era subentrata la Fintecna spa., quale successore dell'IRI) ha bandito due gare: la prima per l'affidamento ad un Contraente generale della progettazione definitiva ed esecutiva e della realizzazione del Ponte e dei relativi collegamenti stradali e ferroviari; la seconda per l'affidamento dei servizi di Project Management Consulting al fine di espletare le attività di verifica e controllo sulle prestazioni da rendere dal Contraente generale sia nella fase di progettazione che di realizzazione del Ponte.

La prima gara (di affidamento a Contraente Generale) è stata aggiudicata in favore dell'Ati costituita tra la capogruppo mandataria Impregilo spa. e le mandanti Sacyr SA., Società Italiana per Condotte d'Acqua spa., Cooperativa Muratori & Cementisti – CMC di Ravenna soc.coop a r.l., Ishikawajima – Harima Heavy Industries Co.Ltd. e Argo Costruzioni Infrastrutture Scpa.. Successivamente, le suddette società partecipanti all'Ati hanno costituito una società di progetto, denominata Eurolink Scpa. ai sensi del decreto legislativo n. 190 del 2002, che è subentrata nei rapporti facenti capo all'Ati.

La seconda gara (di affidamento dei servizi di Project Management Consulting) è stata aggiudicata in favore della società statunitense Parsons Transportation Group Inc..

La società Stretto di Messina spa., quindi, ha stipulato due diversi contratti tra loro collegati: in data 16 gennaio 2006 il contratto di affidamento dei servizi di Project Management Consulting con la Parsons e in data 27 marzo 2006 il contratto di affidamento a Contraente Generale con la Eurolink Scpa..

Successivamente alla stipulazione dei due contratti, però, il nuovo Parlamento ha modificato il precedente indirizzo, decidendo di procrastinare la realizzazione del Ponte. Ed infatti, con il DL. n. 262 del 2006, poi convertito nella Legge n. 286 del 2006, le somme originariamente destinate alla sottoscrizione dell'aumento di capitale della Stretto di Messina spa. sono state destinate a diverse utilizzazioni. Di conseguenza, la Stretto di Messina spa. ha comunicato alla Eurolink ed alla Parsons che non si sarebbe dato avvio alla esecuzione dell'Opera.

Tuttavia, a seguito di un ulteriore cambio di orientamento politico emerso da nuove elezioni, il Ponte sullo Stretto è stata nuovamente considerata un'opera di carattere prioritario, venendo reinserita tra le infrastrutture strategiche previste nel documento di programmazione Economico-finanziaria per il triennio 2009-2011. In particolare, il DL. n. 78 del 2009, convertito nella Legge n. 102 del 2009, ha disposto l'assegnazione alla società Stretto di Messina spa. di un contributo di 1.300 milioni di euro.

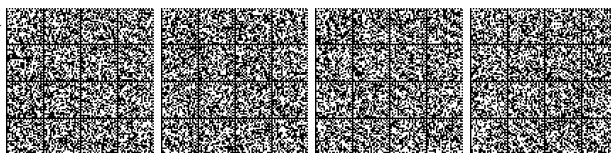
Di conseguenza, in data 25 settembre 2009, la Stretto di Messina spa. e la Eurolink hanno stipulato un Atto Aggiuntivo, integrativo del contratto stipulato in data 27 marzo 2006, in base al quale sono state definite le modalità di riavvio delle attività di realizzazione dell'Opera e si è proceduto all'affidamento della Variante di Cannitello. In tale accordo, le parti hanno convenuto le modalità di aggiornamento del prezzo contrattuale, nonché la rinuncia alle riserve medio tempore formulate dal Contraente Generale. Poi, all'art. 5.2, hanno convenuto che – in caso di mancata approvazione del Progetto Definitivo entro 540 giorni dalla sua presentazione da parte di Eurolink – le parti si sarebbero incontrate per rivedere le condizioni contrattuali e, in caso di mancato accordo, ad entrambe sarebbe spettato il diritto di recedere dal contratto, con riconoscimento in ogni caso alla Eurolink di un indennizzo, da calcolarsi secondo i criteri ivi indicati.

Analogamente, anche la Parsons ha stipulato (in data 20 maggio 2009 e poi confermato in data 25 settembre 2009) un atto integrativo per disciplinare la ripresa delle attività, rinunciando al rimborso di parte delle spese sino a quel momento sostenute.

Sono state, quindi, riavviate le attività per la realizzazione dell'Opera e, in data 20 dicembre 2010, la Eurolink ha consegnato il Progetto definitivo alla Stretto di Messina spa. e si è aperto un complesso *iter* di verifica dello stesso, con notevole allungamento dei tempi contrattuali. Di conseguenza, sono stati stipulati vari atti integrativi, tra cui quello con il quale Stretto di Messina spa. ed il Contraente generale, preso atto del protrarsi delle attività di verifica del Progetto Definitivo, hanno fissato convenzionalmente al 12 aprile 2011 la data di consegna del Progetto definitivo ai fini della decorrenza degli ulteriori termini previsti dall'art. 5.2 dell'accordo aggiuntivo del 25 settembre 2009.

In data 29 luglio 2011, il Consiglio di amministrazione della Stretto di Messina spa. ha approvato il Progetto definitivo dell'Opera, dando avvio al processo approvativo presso le Amministrazioni.

Tuttavia, progressivamente dal 2012 lo Stato italiano ha iniziato a disimpegnare gli investimenti inizialmente destinati alla realizzazione del Ponte, senza che intervenisse la approvazione del Progetto definitivo.



Sicchè, in data 4 ottobre 2012 la Eurolink, ritenendo che fosse decorso in data 3 ottobre 2012 il termine di 540 giorni per l'approvazione del Progetto definitivo da parte del CIPE, ha chiesto la revisione delle condizioni contrattuali alla Stretto di Messina spa.

Successivamente, in data 3 novembre 2012, essendo decorsi trenta giorni dalla richiesta e non essendovi stata alcuna revisione contrattuale, la Eurolink ha dichiarato di voler recedere dal Contratto ai sensi dell'art. 5.2 dell'Accordo aggiuntivo.

Tuttavia, il giorno prima di tale dichiarazione della Eurolink (in data 2 novembre 2012), il Governo ha emanato un decreto legge (il DL. n. 187 del 2012), motivato dalla "straordinaria necessità ed urgenza di garantire, in considerazione dell'attuale stato di tensione nei mercati finanziari internazionali, la verifica, a tutela della finanza pubblica, della sostenibilità del piano economico finanziario del collegamento stabile viario e ferroviario tra Sicilia e Continente". In particolare, il citato decreto legge – a decorrere dalla sua entrata in vigore (in data 2 novembre 2012) – ha sospeso tutti gli effetti dei contratti stipulati dalla Stretto di Messina spa. con il Contraente generale e gli altri affidatari; ha introdotto una procedura complessa per la ricerca di un nuovo finanziamento dell'Opera, disponendo che la Stretto di Messina spa. ed il Contraente generale avrebbero dovuto stipulare un apposito atto aggiuntivo. In caso di mancata stipulazione di tale atto aggiuntivo entro il termine dell'1 marzo 2013, dovevano ritenersi caducati, con effetto dalla data di entrata in vigore del decreto (2 novembre 2012), tutti gli atti relativi ai rapporti di concessione, nonché le convenzioni ed ogni altro rapporto contrattuale stipulato dalla società concessionaria.

Di conseguenza, sono state avviate iniziative tra le parti per addivenire ad un testo condiviso. Tuttavia, non essendo stato sottoscritto nel termine dell'1 marzo 2013 l'Atto aggiuntivo previsto dal citato decreto legge, la Stretto di Messina s.p.a. – in data 2 marzo 2013 – ha comunicato alla Eurolink essere intervenuta, con effetto dal 2 novembre 2012, la caducazione del Contratto di affidamento a contraente generale in ragione delle previsioni del decreto legge medesimo. In pari data, analoga comunicazione è stata inviata anche alla Parsons relativamente al contratto di Project Management Consulting con effetto dal 2 novembre 2012.

In attuazione delle previsioni del citato decreto legge, poi trasfuso nell'art. 34-*decies* della Legge n. 221 del 2012, la società Stretto di Messina spa. è stata posta in liquidazione.

2 – La natura della società concessionaria Stretto di Messina spa..

2.1 – Sull'affidamento in house providing.

L'espressione in house providing (usata per la prima volta in sede comunitaria nel Libro Bianco sugli appalti del 1998) identifica il fenomeno di "autoproduzione" di beni, servizi o lavori da parte della pubblica amministrazione. L'autoproduzione consiste nell'acquisire un bene o un servizio, attingendoli all'interno della propria compagine organizzativa senza ricorrere a "terzi" tramite gara (così detta esternalizzazione) e dunque al mercato.

La modalità di affidamento "in house" costituisce un'eccezione al principio generale dell'applicazione delle procedure ad evidenza pubblica per gli affidamenti di appalti e concessioni, atteso che – escludendo la concorrenza – non fa sorgere l'esigenza di parità di trattamento tra gli operatori economici e, dunque, la necessità di esperire procedure di gara. La legittimità della scelta in favore dell'autoproduzione, poi, trova fondamento nel c.d. principio di "autoorganizzazione amministrativa", il quale trova a sua volta corrispondenza nel più generale principio comunitario di autonomia istituzionale.

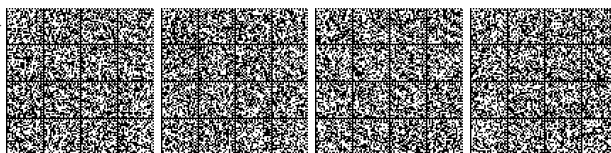
Tuttavia, trattandosi appunto di un istituto eccezionale, rispetto alla regola generale dell'affidamento esternalizzato mediante espletamento della gara selettiva, la giurisprudenza comunitaria ha elaborato una serie di criteri, al fine di armonizzare i principi relativi alla tutela della concorrenza (presenti nel Trattato CE), con il potere di auto-organizzazione egualmente riconosciuto alle Amministrazioni pubbliche dei singoli Stati.

In particolare, la Corte di Giustizia ha per la prima volta delineato la figura degli affidamenti "in house", nella sentenza sul caso Teckal S.r.l. contro il Comune di Viano (18 novembre 1999, procedimento C-107/98), precisando che la normativa comunitaria sulle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture è applicabile solo ove l'Amministrazione intenda stipulare un contratto a titolo oneroso con un ente giuridicamente distinto da essa.

Poi, nel caso Ri.San contro Comune di Ischia (sentenza 9 settembre 1999, procedimento C-108/98), è stato precisato che la qualità di società per azioni non basta ad escludere che essa faccia parte della pubblica amministrazione. Pertanto, deve essere il giudice nazionale – caso per caso e sulla base di un'analisi funzionale fondata sulle circostanze di fatto – a verificare che l'organismo societario incaricato del servizio sia parte della stessa Amministrazione affidataria e se vi sia o meno un incontro di volontà tra soggetti giuridicamente distinti.

In questo modo la Corte ha enucleato – seppur in negativo – i criteri ed i requisiti sulla base dei quali le Amministrazioni Pubbliche possono procedere ad affidamenti senza il previo esperimento di gare pubbliche, ossia senza applicare le procedure previste dalle direttive comunitarie.

In particolare, la Corte ha affermato che, in presenza dei requisiti del c.d. controllo analogo e della realizzazione della parte più importante della propria attività nei confronti dell'ente pubblico controllante, non si può parlare di "terzietà" del soggetto affidatario, venendo meno in radice la possibilità di instaurare un rapporto contrattuale in senso proprio in ragione dell'assenza della bilateralità.



Di conseguenza, è necessario verificare la sussistenza – nei rapporti tra concedente e concessionario (e cioè tra il Ministero delle Infrastrutture e la Stretto di Messina spa.) – dei due requisiti del “controllo analogo” e della “destinazione prevalente dell’attività”, delineati dalla giurisprudenza comunitaria. Infatti, come già evidenziato, l’ente in house non può ritenersi terzo rispetto all’amministrazione controllante, ma deve considerarsi come uno dei servizi propri dell’amministrazione stessa.

## 2.2 – Sul concetto di “controllo analogo”.

In particolare, quanto al requisito del “controllo analogo”, nella sentenza Anav c. Comune di Bari, la Corte ha enucleato quattro elementi per determinare la sussistenza di tale controllo; e precisamente:

- 1) l’oggetto sociale non deve essere esteso a settori disomogenei;
- 2) il capitale sociale non deve essere aperto ai privati o a soggetti pubblici non coinvolti;
- 3) l’ambito territoriale di attività deve essere limitato entro i confini geografici del soggetto che partecipa alla società;
- 4) il sistema di amministrazione e controllo della società deve essere disegnato in modo tale da non concedere all’organo amministrativo della società poteri di gestione esercitabili autonomamente senza alcuna possibile ingerenza esterna.

Nella sentenza sul caso Stadt Halle (11 gennaio 2005, procedimento C-26/03), la Corte – ai fini della legittimità dell’aggiudicazione senza gara – ha altresì affermato che la relazione “in house” non può sussistere tra enti locali e società dai medesimi controllate ove si tratti di società pubblico-private (ossia società miste), in quanto “la partecipazione, anche minoritaria, di un’impresa privata al capitale di una società alla quale partecipi anche l’amministrazione aggiudicatrice in questione esclude in ogni caso che tale amministrazione possa esercitare sulla detta società un controllo analogo a quello che essa esercita sui propri servizi”.

Tali orientamenti, poi, sono stati da ultimo precisati e parzialmente modificati con la sentenza della Corte di giustizia, sez. II, 17 luglio 2008, Commissione delle Comunità Europee c. Repubblica italiana – causa C-371/05 e la sentenza, sez. III, 13 novembre 2008, C-324/07 (cd. sentenza Coditel). In particolare, con la prima pronuncia la Corte ha rilevato che la possibilità per i privati di partecipare al capitale della società aggiudicataria non è sufficiente, in assenza di una loro effettiva partecipazione al momento della stipula della convenzione tra l’ente affidante e la società affidataria in house, per concludere che non sia soddisfatto il requisito del “controllo analogo”.

Quindi, la presenza di soci privati nell’organismo in house non è assolutamente ostativa alla configurabilità di un controllo analogo, se intervenuta successivamente all’affidamento diretto e non ancora esistente al momento della stipula del contratto.

Con la sentenza Coditel, poi, la Corte di giustizia ha ritenuto che “il controllo esercitato sull’ente concessionario da un’autorità pubblica concedente sia analogo a quello che la medesima autorità esercita sui propri servizi, ma non identico ad esso in ogni elemento ...L’importante è che il controllo esercitato sull’ente concessionario sia effettivo, pur non risultando indispensabile che sia individuale”.

## 2.3 – Sul concetto di “attività prevalente”.

Quanto al secondo requisito, il giudice comunitario ha chiarito che tale condizione è finalizzata a garantire che la disciplina comunitaria a tutela della concorrenza continui ad essere applicabile nel caso in cui un’impresa controllata da uno o più enti sia attiva sul mercato e possa pertanto entrare in concorrenza con altre imprese.

Secondo il giudice comunitario, infatti, è necessario che le prestazioni di detta impresa siano sostanzialmente destinate in via esclusiva all’ente affidante.

Quindi, nel valutare se un’impresa svolga la parte più importante della sua attività con l’ente pubblico che la detiene, si deve tener conto di tutte le attività realizzate da tale impresa, indipendentemente da chi remunera tale attività, potendo trattarsi della stessa amministrazione aggiudicatrice o dell’utente delle prestazioni erogate, mentre non rileva il territorio in cui è svolta l’attività.

In conclusione, dunque, il fenomeno dell’in house integra una mera soluzione organizzativa, mediante la quale non si ha l’affidamento del servizio ad un soggetto terzo, bensì una semplice riorganizzazione dell’erogazione del servizio che rimane imputabile all’ente aggiudicatore.

Sicché, se il concessionario è sottoposto ad un controllo gestionale talmente pervasivo da parte del socio pubblico da essere “analogo” a quello che quest’ultimo esercita sui propri uffici e se lo stesso operatore esercita la parte più importante della propria attività a favore del socio pubblico controllante, non viene in rilievo l’esigenza di tutela della concorrenza poiché si sta operando al di fuori del perimetro del mercato e cioè all’interno della stessa amministrazione.

Analoghi requisiti sono stati individuati dalla Suprema Corte, che ha ritenuto che il profilo organizzativo e funzionale delle società in house providing è caratterizzato dalle seguenti peculiarità: le azioni o le quote di partecipazione al capitale non possono, per statuto, appartenere neppure in parte a soci privati; l’oggetto sociale prevede un’attività da prestare prevalentemente in favore dell’ente pubblico partecipante; lo statuto prevede il loro assoggettamento ad una minuziosa forma di controllo da parte del socio pubblico così da implicare una subordinazione dei suoi organi amministrativi alla volontà del socio, al punto da renderle assimilabili ad una sua articolazione interna (cfr: Cass. Civ. SS.UU. n. 26283/13; Cass. Civ. SS.UU.



n. 5848/15). Tali caratteristiche, ha osservato la Corte, inducono ad escludere che tali società possano essere considerate un'entità posta al di fuori dell'ente pubblico, il quale ne dispone come di una propria articolazione interna, con la conseguenza che le società in house non possono considerarsi società di capitali intese come persone giuridiche autonome, cui corrisponda un autonomo centro decisionale e di cui sia possibile individuare un interesse loro proprio.

#### 2.4 – Conclusioni sulla natura della Stretto di Messina spa.

Alla luce della suindicata interpretazione giurisprudenziale, appare quindi necessario verificare in concreto se – con riferimento alla società Stretto di Messina spa. – possano riscontrarsi i due requisiti del “controllo analogo” e della “attività prevalente”.

Ebbene, dall'esame della normativa riguardante la predetta società e del relativo Statuto, i requisiti in questione appaiono sussistenti.

Ed invero, la Stretto di Messina spa. è stata costituita in attuazione della Legge n. 1158 del 1971, che ha disposto l'affidamento dello studio, della progettazione e della costruzione, nonché dell'esercizio del solo collegamento viario, ad una società per azioni, al cui capitale sociale partecipano in misura non inferiore al 51% la società Anas spa., le regioni Sicilia e Calabria, nonché altre società controllate, anche indirettamente, dallo Stato (art. 1, comma 1). Inizialmente era, altresì, previsto che il restante 49% del capitale sociale fosse sottoscritto dall'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato, dall'Anas, dalle regioni Sicilia e Calabria e da amministrazioni ed enti pubblici (art. 1 comma 2), poi abrogato dal DL n. 262 del 2006. L'art. 2 della citata Legge n. 1158 del 1971 stabilisce, inoltre, che la società concessionaria dovrà avere come scopo sociale lo studio, la progettazione e la costruzione dell'opera in questione e che il presidente del consiglio di amministrazione, in deroga alle disposizioni del codice civile, verrà nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri per i lavori pubblici, per i trasporti e l'aviazione civile e per le partecipazioni statali.

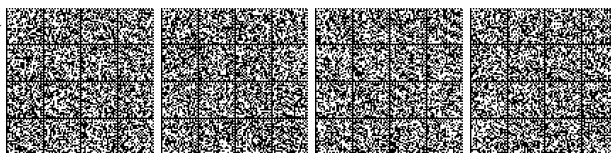
Tale normativa, quindi, stabilisce che la Stretto di Messina spa. è interamente partecipata dall'ANAS S.p.a. e dalle regioni interessate o da soggetti sottoposti al controllo, anche indiretto, dello Stato. L'oggetto sociale è, inoltre, limitato alla realizzazione dell'Opera in questione ed alla successiva gestione dello stesso.

Tali caratteristiche emergono anche dallo stesso Statuto della Stretto di Messina spa., dal quale risulta che la società ha per scopo, a norma e nei termini stabiliti dalla Legge n. 1158 del 1971, lo studio, la progettazione e la costruzione di un'opera per il collegamento stabile viario e ferroviario e dei pubblici servizi tra la Sicilia e il Continente; nonché l'esercizio del collegamento e la manutenzione dell'opera (art. 2); al capitale sociale partecipano, in misura non inferiore al 51%, Anas spa., Regione Calabria, Regione Siciliana e altre società controllate, anche indirettamente, dallo Stato (art. 8); è ammesso il trasferimento delle azioni, previo consenso motivato del Consiglio di amministrazione e fatta salva, in ogni caso, la partecipazione maggioritaria dell'Anas e di altre società partecipate dallo Stato (art. 8); la società è amministrata da un Consiglio di amministrazione composto da undici membri, dei quali uno nominato da Rete Ferroviaria Italiana spa. (che lo sceglie tra il proprio personale dirigente in servizio), uno da Anas spa. (che lo sceglie tra il proprio personale dirigente in servizio), uno dalla Regione Siciliana e uno dalla Regione Calabria. I restanti amministratori, tre dei quali previa designazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sono nominati dall'assemblea dei soci (art. 22); il Presidente del Consiglio di amministrazione sarà nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture ed il Ministero dello Sviluppo Economico (art. 23); il Collegio sindacale si compone di tre organi effettivi: uno nominato da Rete Ferroviaria Italiana spa., uno nominato dall'Anas spa. ed il terzo dall'assemblea dei soci, unitamente ai due sindaci supplenti (art. 32).

Quanto all'Anas spa. (attualmente socio di maggioranza della Stretto di Messina spa.), debesi innanzitutto ricordare che negli ultimi anni, l'ANAS è stata oggetto di una serie di successivi interventi normativi finalizzati alla trasformazione dell'azienda (che prima del 2002 aveva la natura giuridica di ente pubblico economico) in società per azioni.

Le disposizioni che hanno provveduto alla trasformazione in Spa sono rinvenibili, in primo luogo, all'articolo 7 del decreto legge 8 luglio 2002, n. 138 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 178 del 2002). In sintesi, all'ANAS Spa. sono stati attribuiti, a titolo di concessione, i compiti fino ad allora attribuiti alla stessa ANAS in via diretta (e già elencati all'art. 2, lettere a)-g) e alla lettera l) del decreto legislativo n. 143 del 1994). I principali fra tali compiti sono: gestione delle strade e autostrade di proprietà dello Stato; manutenzione ordinaria e straordinaria delle stesse; interventi di adeguamento della rete e della relativa segnaletica; costruzione di nuove strade e autostrade, sia direttamente che in concessione; vigilanza sull'esecuzione dei lavori di costruzione delle opere date in concessione e controllo sulla gestione delle autostrade il cui esercizio sia stato dato in concessione; approvazione dei progetti dei lavori oggetto di concessione.

Tali disposizioni prevedono che le azioni dell'Anas siano inalienabili ed attribuite interamente al Ministro dell'economia e delle finanze, il quale esercita i diritti dell'azionista d'intesa con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, secondo le direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri. Il presidente della società e gli altri componenti degli organi sociali sono designati dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, ad eccezione del presidente del collegio





sindacale, il quale è designato dal Ministro dell'economia e delle finanze. L'attività dell'Anas è soggetta al controllo della Corte dei Conti ed esercita tutti i compiti e le funzioni precedentemente attribuite all'ente pubblico. Inoltre, la stessa può operare solo dando attuazione a piani pluriennali di viabilità, di durata decennale, che devono essere approvati dal Ministero delle Infrastrutture.

Si è previsto, poi, che con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, fosse approvato lo schema dello Statuto, effettivamente approvato il 27 luglio 2004, nel quale l'Anas spa. è espressamente qualificata come organismo di diritto pubblico.

L'analisi delle suindicate disposizioni, pertanto, induce a ritenere sussistenti, nel caso concreto, i due requisiti richiesti dalla giurisprudenza comunitaria al fine della individuazione della fattispecie dell'in house providing.

Ed invero, quanto al "controllo analogo", il capitale sociale sia della Stretto di Messina che dell'Anas è interamente in mano ad enti pubblici, non è aperto a privati (se non a determinate

condizioni); gli organi amministrativi e di controllo sono direttamente sottoposti al controllo degli enti pubblici partecipanti, senza la possibilità di esercitare autonomamente poteri di gestione, strategie e politiche aziendali.

Di conseguenza, il controllo esercitato dagli enti pubblici partecipanti appare effettivo, e non meramente formale o apparente, attenendo alle strategie, alle politiche aziendali, al bilancio ed alla qualità della amministrazione. In concreto, quindi, agli enti pubblici partecipanti si riconoscono maggiori poteri rispetto a quelli che il diritto societario riconosce alla maggioranza sociale nell'ambito delle società private.

Quanto, poi, all'"attività prevalente", entrambe le società sono state costituite al solo scopo di esercitare un oggetto sociale specificamente individuato e relativo a settori omogenei, senza che sia prevista alcuna possibilità di ampliamento dello stesso. Entrambe possono esercitare le loro prestazioni solo in favore degli enti pubblici che le partecipano, con ciò escludendo, quindi, che abbiano una vocazione commerciale ed imprenditoriale e che possano porsi in una posizione di concorrenza con le imprese private.

Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, dunque, nella fattispecie in esame può ritenersi configurabile il fenomeno dell'in house providing.

Ed invero, attualmente i soci della Stretto di Messina spa. sono i seguenti: Anas spa. (81,848%); Rete Ferroviaria italiana spa. (13,00%); Regione Calabria (2,576%); Regione Siciliana (2,576%). La predetta risulta avere le caratteristiche di una società in house, essendovi una dipendenza finanziaria ed organizzativa dai soggetti pubblici titolari del relativo capitale sociale, che va ben al di là dell'influenza dominante che il titolare della partecipazione maggioritaria può esercitare sull'organo di controllo di una comune società di capitali. A loro volta, infatti, le regioni, l'Anas e la RFI spa. sono pacificamente soggetti pubblici. Del resto, l'Anas è interamente partecipata dal Ministero dell'economia e vigilata dal Ministero delle Infrastrutture. In particolare, sussiste dipendenza finanziaria perché l'Anas non può cedere le proprie quote ad altri soggetti, tanto meno privati, e sussiste dipendenza organizzativa perché è totalmente controllata dal Ministero, che sceglie anche il management.

Di conseguenza, la società concessionaria Stretto di Messina spa. non può essere considerata un soggetto diverso dagli enti pubblici che ne rappresentano i soci ed, in generale, dall'Amministrazione concedente.

### 3 – La giurisdizione del giudice ordinario.

Nulla quaestio con riferimento alla sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario a decidere la presente controversia.

Ed invero, nel corso del giudizio, la Stretto di Messina spa. ha proposto regolamento preventivo di giurisdizione, all'esito del quale le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno ritenuto sussistente la giurisdizione del giudice ordinario.

In particolare, la Suprema Corte ha statuito che "Con riferimento all'attività negoziale della P.A., devono ritenersi devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo tutte le controversie che attengono alla fase preliminare, antecedente e prodromica al contratto, inerenti alla formazione della volontà e alla scelta del contraente privato in base alle regole della cd. evidenza pubblica, mentre appartengono alla giurisdizione ordinaria quelle che radicano le loro ragioni nella serie negoziale successiva, che va dalla stipulazione del contratto fino alle vicende del suo adempimento, e riguardano la disciplina dei rapporti scaturenti dal contratto, senza che l'asse della giurisdizione sia spostata dall'adozione, nel corso del rapporto contrattuale, di determinazioni della parte pubblica in attuazione di sopravvenienze normative, che comunque si collocano nell'alveo di un rapporto ormai paritetico. (Sez. U – , Ordinanza n. 2144 del 29/01/2018, Rv. 647037 – 02)".

### 4 – Delimitazione del *thema decidendum* del giudizio RG n. 20740/2014.

Nel giudizio RG n. 20740/2014, la Parsons Transportation Group Inc. ha chiesto accertarsi e dichiararsi la risoluzione del Contratto di Project Management Consulting, stipulato in data 16 gennaio 2006 con la Stretto di Messina spa. per fatto e colpa di quest'ultima, nonché del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con conseguente condanna di tutti i convenuti a ristorare la Parsons di tutti i costi sostenuti o da sostenere, dei corrispettivi ancora dovuti e di tutti i danni sofferti.



In via subordinata, la Parsons ha chiesto di accertare e dichiarare il recesso esercitato dalla Stretto di Messina spa. in data 2 marzo 2013 e condannare la predetta e le altre Amministrazioni convenute al pagamento degli indennizzi previsti dall'art. 1671 c.c.; ovvero in subordine quelli previsti dall'art. 25.4 del Contratto; ovvero ancora in subordine previsti dall'art. 7 della Intesa PMC; ovvero in ulteriore subordine al pagamento delle somme previste dal citato art. 34-*decies* L. 221/2012, oltre in ogni caso al risarcimento degli ulteriori danni patiti a seguito della caducazione del contratto e della mancata realizzazione dell'Opera.

Orbene, le domande suindicate (nell'ambito delle quali si discute di risoluzione ovvero di recesso dal contratto) e la ricostruzione storica della vicenda (che ha portato alla caducazione *ex lege* del contratto di affidamento oggetto di causa) rendono opportuna una breve disamina della disciplina dello scioglimento del vincolo contrattuale nell'ambito degli appalti pubblici.

#### 5 – La disciplina dello scioglimento del vincolo contrattuale nell'ambito degli appalti pubblici.

In generale, il contratto di appalto di opere pubbliche ha fine con l'avverarsi di una delle cause di estinzione comuni a tutti i contratti sinallagmatici, ivi compresa la risoluzione per inadempimento, che può essere pronunciata su istanza della Stazione appaltante o dell'appaltatore per fatto e colpa della controparte.

Accanto a tali ipotesi generali, poi, giova ricordare che una causa tipica di estinzione del contratto di appalto di opere pubbliche è il recesso per volontà unilaterale dell'Amministrazione (art. 134 decreto legislativo 163 del 2006 e in precedenza art. 345 L.gen. Lavori Pubblici del 1865). Orbene, può aversi recesso quando lo scioglimento del contratto trae origine unicamente da una determinazione dell'Amministrazione, che con un suo atto di volontà ponga fine allo stesso.

L'Amministrazione può avvalersi del recesso dal contratto per qualsiasi motivo e non è tenuta né a dichiararlo né a giustificarlo. Del resto, nessun interesse concreto può avere l'appaltatore a dimostrare il motivo concreto che ha determinato il recesso, atteso che da tale dimostrazione non potrebbe trarre nessuna utile conseguenza in suo favore, né la ragione potrebbe essere oggetto di sindacato o di censura da parte dell'autorità giudiziaria.

Ed invero, il recesso è esercizio di una facoltà contrattuale ed è un atto negoziale di diritto privato e non un provvedimento autoritativo. Non deve essere accettato dall'altro contraente e determina lo scioglimento *ex nunc* del contratto, a differenza della sua risoluzione. Peraltro, a differenza della risoluzione per inadempimento, il recesso unilaterale determina lo scioglimento del vincolo contrattuale, a prescindere da qualsivoglia indagine in ordine al corretto adempimento delle prestazioni da parte dell'altro contraente.

Il diritto di recesso può essere esercitato in qualunque tempo e, cioè, dal momento del perfezionamento del vincolo contrattuale e fino all'ultimazione dell'opera. L'art. 134 del decreto legislativo 163 del 2006 (e in precedenza analogamente gli artt. 345 L.gen. Lavori Pubblici del 1865 e 122, comma 1 del DPR n. 554 del 1999) stabiliscono che l'Amministrazione può recedere dal contratto "in qualunque momento".

L'Amministrazione può avvalersi di tale diritto potestativo anche quando l'appaltatore abbia acquisito il diritto ad ottenere la risoluzione del contratto per inadempimento della stessa Stazione appaltante e tale inadempienza abbia fatto valere. In tal caso, sono diverse le conseguenze economiche, in quanto rimarrebbe integro il diritto dell'appaltatore a conseguire il completo risarcimento dei danni come resterebbe integro il diritto dell'amministrazione per i danni da inadempienze dell'appaltatore anteriormente al recesso.

Per contro, in caso di recesso unilaterale della Amministrazione, l'appaltatore ha diritto ai rimborsi ed alle indennità dettagliatamente previsti dal legislatore. Queste conseguenze sono precisate nell'art. 134 del decreto legislativo n. 163 del 2006 (e in precedenza analogamente gli artt. 345 L.gen. Lavori Pubblici del 1865 e 122, comma 1 del DPR n. 554 del 1999 e, prima ancora, art. 41 del cap.gen. Min. ll.pp. del 1962).

L'Amministrazione deve, in primo luogo, procedere al pagamento dei lavori eseguiti dall'appaltatore al momento in cui viene comunicato l'atto di recesso. In secondo luogo, deve pagare all'appaltatore "il valore dei materiali utili esistenti in cantiere" che siano stati già accettati dal direttore dei lavori prima della comunicazione dello scioglimento del contratto. Infine, dovrà essere corrisposta all'appaltatore una somma pari al decimo dell'importo delle opere che rimangono ineseguite. Tale calcolo dovrà, dunque, essere effettuato sulla differenza tra l'importo delle opere oggetto dell'appalto e l'ammontare di quelle eseguite al momento della comunicazione del recesso.

Si ritiene che i compensi previsti dall'art. 134 del decreto legislativo n. 163 del 2006 (ed in precedenza dalle norme sopra riportate) abbiano carattere tassativo, ciò escludendo che all'appaltatore possano competere ulteriori rimborsi o indennizzi. Ed invero, quanto alla gerarchia tra le varie fonti disciplinatrici dell'appalto pubblico (e cioè la prevalenza che ciascuna di esse ha nei rapporti con le altre), ha assoluta preminenza la legislazione speciale, la quale – essendo *lex specialis* – prevale senz'altro sulle norme del codice civile, anche se cogenti. D'altra parte, le disposizioni contenute nella legislazione speciale hanno di per sé natura cogente, non potendo l'amministrazione derogarvi pattizamente. Ciò consegue alla stessa esigenza che ha determinato la loro introduzione, dovendosi ritenere che la disciplina in esse contenuta sia, in via assoluta, la più conforme all'interesse della Pubblica amministrazione. Tale principio risulta affermato anche dalla giurisprudenza della Suprema Corte, secondo la quale le disposizioni in materia di appalto di opere pubbliche – in quanto rispondenti a finalità pubblicistiche – sono in linea di principio norme imperative, ai sensi



dell'art. 1418, comma 1 c.c., e non possono essere derogate dai contraenti se non nei casi e nei modi previsti dalle norme medesime, (cfr. Cass. Sez. 1, Sentenza n. 18644 del 12/08/2010, Rv. 614098 – 01, nella quale la S.C. ha ritenuto corretta la sentenza di merito che aveva ritenuto di poter sostituire automaticamente, ai sensi dell'art. 1339 cod. civ., la norma di legge inderogabile alla contraria regola pattizia dichiarata nulla).

Ciò posto, molto dibattuta è la questione relativa ai rimedi che l'ordinamento riconosce all'appaltatore nel caso di illegittimo recesso dal contratto da parte del committente. In particolare, si discute – anche nell'ambito del contratto di appalto tra privati – se all'appaltatore sia riconosciuto esclusivamente il rimedio risarcitorio, ovvero se lo stesso abbia anche strumenti reali, per ripristinare e riattivare il rapporto contrattuale unilateralmente interrotto.

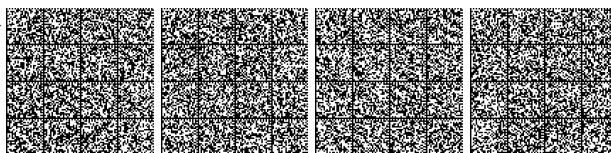
Orbene, al riguardo devesi ritenere che ogni eventuale controversia in tal caso non possa che concernere la determinazione delle conseguenze economiche derivanti dallo scioglimento del vincolo contrattuale. Ed infatti, quand'anche il giudice dovesse accertare la illegittimità del recesso, ciò non determinerebbe mai il ripristino del contratto. Ciò si spiega in relazione alla funzione dell'appalto, mediante il quale si tende alla produzione di un bene che deve soddisfare a particolari esigenze del committente. Del resto, sarebbe antieconomico vincolare quest'ultimo al contratto anche quando la cosa da produrre o già in corso di produzione non risponda più a motivi di sua convenienza. Analogamente, è in ragione della sopra ricordata funzione dell'appalto che il committente pubblico, come quello privato, è autorizzato ad introdurre unilateralmente modifiche nel corso del rapporto.

Tale conclusione, più volte affermata dalla giurisprudenza della Suprema Corte in materia di appalto, trova giustificazione nella particolare incidenza dell'intuitu personae sulla configurazione del sinallagma negoziale di tale tipologia di contratto. Con indirizzo ampiamente consolidato, la Corte di Cassazione ha affermato che “nel caso di recesso del committente – sia per l'ipotesi di recesso legale di cui all'art. 1671 c.c., esercitabile in qualunque momento dopo la conclusione del contratto e che può essere giustificato anche dalla sfiducia verso l'appaltatore per fatti d'inadempimento, sia per l'ipotesi di recesso convenzionale – ex art. 1373 c.c. – il contratto si scioglie senza necessità di indagini sull'importanza e gravità dell'inadempimento, le quali sono rilevanti soltanto quando il committente abbia preteso anche il risarcimento del danno dall'appaltatore per l'inadempimento in cui questi fosse già incorso al momento del recesso ovvero abbia contestato la pretesa risarcitoria formulata dall'appaltatore (cfr., Cassazione civile, sez. II, 22/04/2008, n. 10400; Cass. 30 marzo 1985 n. 2236; Cass. 29 luglio 1983 n. 5237)”.

Peraltro, è stato anche chiarito che il recesso esercitabile dal committente non presuppone necessariamente uno stato di regolare svolgimento del rapporto, ma, al contrario, stante l'ampiezza della formulazione contenuta nell'art. 1671 c.c., può essere esercitato per qualsiasi ragione che induca il committente medesimo a porre fine al rapporto. In particolare, la Suprema Corte – nella sentenza n. 11642 del 29 luglio 2003 – ha precisato che non è configurabile “un diritto dell'appaltatore a proseguire nell'esecuzione dell'opera (avendo egli diritto solo all'indennizzo previsto da detta norma) e, da altro canto, rispondendo il compimento dell'opera esclusivamente all'interesse del committente. Ne consegue che il recesso può essere giustificato anche dalla sfiducia verso l'appaltatore per fatti d'inadempimento, e, poiché il contratto si scioglie esclusivamente per effetto dell'unilaterale iniziativa del recedente, non è in tal caso necessaria alcuna indagine sull'importanza dell'inadempimento, viceversa dovuta quanto il committente richiede anche il risarcimento del danno per l'inadempimento già verificatosi al momento del recesso”. Analogo principio risulta espresso nella sentenza n. 4987 del 24.8.1981, secondo cui “Il committente ha il diritto di recedere dal contratto d'appalto in ogni momento, anche se è inadempiente e senza necessità di fornire giustificazioni, in quanto le conseguenze indennitarie poste a suo carico dall'art. 1671 cod. civ. sono riconducibili, quanto ad estensione, a quelle risarcitorie derivanti dall'inadempimento del committente medesimo, ed atteso che non è configurabile un diritto dell'appaltatore a continuare l'esecuzione dell'opera, essendo questa coordinata al soddisfacimento dell'esclusivo interesse del committente e non dell'appaltatore, il cui interesse giuridico è invece rivolto al conseguimento del corrispettivo”.

Del resto, la *ratio* giustificatrice dell'istituto in esame è quella di tutelare l'interesse del committente, permettendogli di evitare la prosecuzione per il futuro dell'esecuzione dell'opera o della prestazione del servizio, mediante il meccanismo della corresponsione dell'indennità all'appaltatore. Si tratta, quindi, di una ipotesi di responsabilità contrattuale da atto lecito, atteso che il committente, pur esercitando un diritto espressamente riconosciuto dalla legge, è obbligato a corrispondere all'appaltatore un'indennità che, nel ricomprendere gli elementi integrativi del risarcimento del danno ex art. 1223 c.c., si traduce tanto nel danno emergente (pagamento dei lavori eseguiti), quanto nel lucro cessante (mancato guadagno). Lo scopo della previsione di un'indennità è, all'evidenza, quello di riequilibrare la situazione contrattuale dell'appaltatore che “subisce” la decisione del committente di non realizzare più l'opera appaltata.

Tuttavia, pur potendosi ravvisare una qualche somiglianza sotto il profilo dei criteri di liquidazione delle somme spettanti all'appaltatore, non vi è alcuna coincidenza tra l'obbligazione indennitaria e quella risarcitoria, conseguendo la prima ad un atto lecito, mentre la seconda ad una attività anti-giuridica. Peraltro, a differenza del risarcimento (che consiste nella integrale riparazione della lesione subita), l'indennizzo è la somma di denaro dovuta a titolo di ristoro patrimoniale per riparare (almeno parzialmente) la diminuzione economica subita da un soggetto in conseguenza di un atto 'lecito'.



In conclusione, devesi ritenere che non possa configurarsi un diritto dell'appaltatore alla realizzazione dell'opera ed alla continuazione del contratto, con la conseguenza che non potrà mai ordinarsi alla Stazione appaltante receduta di riattivare il sinallagma contrattuale e di consentire all'appaltatore il completamento dell'opera.

6 – La caducazione *ex lege* del vincolo contrattuale tra la Stretto di Messina spa. e la Parsons Transportation Group Inc.

Il DL. n. 187 del 2012 (poi trasfuso nell'art. 34-*decies* Legge 221/2012) ha stabilito che – in caso di mancata stipulazione tra le parti di un atto aggiuntivo entro il termine dell'1 marzo 2013 – dovevano ritenersi caducati, con effetto dalla data di entrata in vigore del decreto (2 novembre 2012), tutti gli atti relativi ai rapporti di concessione, nonché le convenzioni ed ogni altro rapporto contrattuale stipulato dalla società concessionaria.

Di conseguenza, non essendo stato stipulato alcun atto aggiuntivo nel termine previsto dal citato decreto legge, il Contratto di Project Management Consulting stipulato tra la Stretto di Messina spa. e la Parsons deve ritenersi caducato, e cioè il vincolo contrattuale deve ritenersi sciolto a seguito del recesso unilaterale della parte committente. Del resto, la stessa parte committente Stretto di Messina s.p.a. – in data 2 marzo 2013 – ha comunicato alla Parsons essere intervenuta, con effetto dal 2 novembre 2012, la caducazione del Contratto di affidamento a Contraente generale in ragione delle previsioni del decreto legge medesimo, con ciò manifestando la volontà unilaterale di non voler proseguire nel rapporto contrattuale e di non aver più interesse alla realizzazione dell'Opera.

Orbene, come ritenuto nella sentenza non definitiva, gli effetti prodotti dal Decreto Legge in questione sono riconducibili a quelli del recesso unilaterale della parte committente. Ed invero, il predetto atto normativo ha disposto la caducazione del contratto, e quindi ha sciolto unilateralmente il vincolo contrattuale prescindendo totalmente dal comportamento della controparte e da eventuali inadempimenti ad essa riconducibili, ma facendo riferimento esclusivamente a circostanze estrinseche al contratto stesso, (quali “l'attuale stato di tensione nei mercati finanziari internazionali, la verifica, a tutela della finanza pubblica, della sostenibilità del piano economico finanziario del collegamento stabile viario e ferroviario tra Sicilia e Continente”).

Alla riconducibilità della caducazione *ex lege* del contratto alla fattispecie del recesso unilaterale del committente, inoltre, non osta la circostanza che lo stesso sia stato adottato dal Governo (e quindi formalmente da soggetto diverso dalla parte contraente), attesa la natura di società in house della Stretto di Messina spa., la quale – come si è detto sopra – non può essere considerata un soggetto diverso dagli enti pubblici che ne rappresentano i soci ed, in generale, dall'Amministrazione concedente (originariamente il Ministero per i lavori pubblici e per i trasporti e l'aviazione civile e, successivamente, a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 114 del 2003, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti).

Tuttavia, al fine decidere sulle domande con cui la Parsons ha chiesto dichiararsi la intervenuta risoluzione del Contratto, per inadempimento della parte committente, nonché accertarsi, in subordine, l'intervenuto recesso unilaterale della parte contraente predetta, si è reso necessario già nella sentenza non definitiva esaminare le questioni di legittimità delle disposizioni contenute nel DL 187/2012. Avendo, infatti il predetto decreto legge inciso sulla sorte del rapporto contrattuale tra la Stretto di Messina spa. e la Parsons, risulta indispensabile verificare se lo stesso possa trovare applicazione nella presente controversia.

7 – Sull'asserito contrasto del Decreto Legge n. 187 del 2012 e dell'art. 34-*decies* della Legge 221 del 2012 rispetto al diritto europeo.

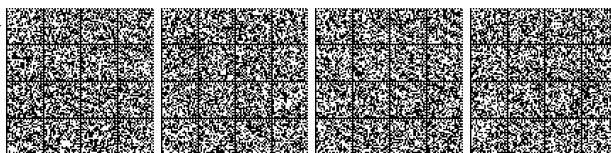
Secondo la Parsons, le disposizioni contenute nel DL 187/2012 (poi trasfuse nell'art. 34-*decies* della Legge 221/2012) non potrebbero trovare applicazione nell'ambito del presente giudizio, in quanto contrastanti al tempo stesso con i principi del diritto dell'Unione europea e con norme della Costituzione.

In particolare, l'art. 1 del DL 187/2012 (poi trasfuso nell'art. 34-*decies* della Legge 221/2012) sarebbe illegittimo nelle seguenti parti:

1) nella parte in cui, al comma 4, stabilisce che “Dalla data di entrata in vigore del presente decreto fino all'approvazione del progetto definitivo da parte del CIPE delle opere come individuate dal comma 2, entro e non oltre i 540 giorni successivi al completamento dell'esame del progetto in linea tecnica, tutti gli effetti dei contratti stipulati dalla Società Stretto di Messina S.p.A. con il Contraente generale e gli altri soggetti affidatari dei servizi connessi alla realizzazione dell'opera sono sospesi e per il periodo di sospensione non potranno essere avanzate dai contraenti pretese risarcitorie o di altra natura a nessun titolo. Sono altresì sospesi gli adeguamenti economici a qualsiasi titolo previsti”;

2) nella parte in cui, al comma 8, stabilisce che “Nel caso in cui l'atto aggiuntivo di cui al comma 1 non venga stipulato entro il termine perentorio del 1° marzo 2013 sono caducati, con effetto dalla data di entrata in vigore del presente decreto, tutti gli atti che regolano i rapporti di concessione, nonché le convenzioni ed ogni altro rapporto contrattuale stipulato dalla società concessionaria secondo le modalità e per gli effetti di cui al comma 3”;

3) nella parte in cui, nell'ipotesi di caducazione dei contratti, il comma 8 richiama gli effetti di cui al comma 3, in base al quale “a definitiva e completa tacitazione di ogni diritto e pretesa, gli effetti della caducazione dei vincoli contrattuali comportano esclusivamente il riconoscimento di un indennizzo costituito dal pagamento delle prestazioni progettuali contrattualmente previste e direttamente eseguite e dal pagamento di una ulteriore somma pari al 10 per cento dell'importo predetto”.



Ad avviso della parte attrice, quindi, risulterebbero violati gli artt. 49, 56 e 63 del TFUE; il principio generale del legittimo affidamento e della certezza del diritto; i principi in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici; il principio di leale collaborazione di cui all'art. 4, par. 3 del TUE; il diritto di proprietà ed il diritto ad un ricorso effettivo di cui agli artt. 17 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, nonché il Trattato di amicizia tra l'Italia e gli Stati Uniti di America e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, negli articoli in cui tutelano il diritto di proprietà ed il diritto di accesso alla giustizia.

Al tempo stesso, sarebbero violati gli artt. 3, 24, 41, 42, 43, 97, 113 e 117 della Costituzione italiana.

L'eccezione in esame rende necessario un cenno al problema della cd. doppia pregiudizialità, che si verifica quando – con riferimento ad una norma interna – si ponga contestualmente una questione di legittimità costituzionale ed una questione di compatibilità comunitaria.

Orbene, giova premettere che l'adesione dell'Italia all'Unione Europea ha comportato notevoli conseguenze dal punto di vista delle fonti del diritto, in quanto al sistema tradizionale di fonti nazionali si è affiancato quello delle fonti di diritto europeo. Si è posto, quindi, il problema di risolvere eventuali conflitti ed antinomie non solo tra le fonti nazionali, ma anche tra queste e quelle sovranazionali.

Un punto di svolta nella soluzione del suddetto problema è indubbiamente rappresentato dalla Sentenza Simmenthal del 1978, con la quale la Corte di Giustizia ha affermato che: “in forza del principio della preminenza del diritto comunitario [...] il giudice nazionale, incaricato di applicare [...] le disposizioni del diritto comunitario ha l'obbligo di garantire la piena efficacia di tali norme, disapplicando, all'occorrenza, di propria iniziativa, qualsiasi disposizione contrastante della legislazione nazionale, senza doverne chiedere o attendere la previa rimozione in via legislativa o mediante qualsiasi altro procedimento costituzionale”.

Successivamente a tale pronuncia, la Corte costituzionale (con la sent. n. 170/1984, Granital o La Pergola), ha affermato che il contrasto tra diritto europeo e diritto interno non dà luogo ad illegittimità costituzionale della norma interna laddove la norma europea sia direttamente applicabile, ma piuttosto avrà l'effetto di impedire che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia dinanzi al giudice nazionale. Si affermò così la teoria della disapplicazione o meglio della “non applicazione” delle norme interne in contrasto con norme comunitarie che hanno effetto diretto.

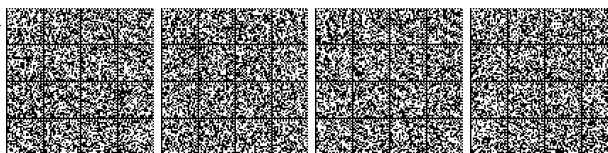
Si riteneva, dunque, che qualora un giudice avesse sollevato una questione di legittimità costituzionale in caso di contrasto tra norma interna e norma comunitaria con effetto diretto, la Corte costituzionale non sarebbe potuta entrare nel merito, ma avrebbe dovuto dichiarare la questione inammissibile per difetto di rilevanza. Per contro, in caso di contrasto di norme interne con norme comunitarie prive di effetto diretto, la Corte riteneva che il giudice, previo eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, dovesse sollevare la questione di legittimità costituzionale della norma interna per violazione del diritto UE, rilevante nel giudizio di costituzionalità come parametro interposto attraverso l'art. 11 della Costituzione.

All'inizio, l'area del diritto comunitario direttamente applicabile era limitata ai trattati istitutivi ed ai regolamenti, ma con il passare del tempo si è andata via via estendendo, sino a ricomprendere anche le sentenze interpretative e le sentenze di condanna della Corte di Giustizia, nonché le cd. direttive dettagliate o self executing.

Sulla base dei medesimi principi, veniva risolto anche il problema della doppia pregiudizialità. La giurisprudenza costituzionale era costante nel ritenere che la questione di compatibilità comunitaria avesse la precedenza logica e giuridica rispetto alla questione di costituzionalità, in quanto investiva la stessa applicabilità della norma e, di conseguenza, la rilevanza della questione di costituzionalità al fine della decisione del caso concreto.

Quindi, in presenza di una norma europea immediatamente attributiva di un diritto e, quindi, suscettibile di applicazione diretta, la doppia pregiudizialità doveva essere risolta verificando la compatibilità della norma interna con quella europea – se del caso dopo aver sollecitato l'esatta interpretazione di quest'ultima con lo strumento del rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE – e procedendo, in caso di verifica negativa, alla non applicazione della norma interna, oppure, solo in caso di verifica positiva, alla instaurazione di un giudizio incidentale di costituzionalità.

Tale modus procedendi va, tuttavia, rimeditato, alla luce della precisazione offerta dalla Corte costituzionale con la sentenza 14 dicembre 2017 n. 269 in relazione all'ipotesi di contrasto tra la norma interna e quelle disposizioni del diritto dell'Unione europea, suscettibili di applicazione diretta, che siano contenute nella CDFUE. In tale sentenza, premesso che detta Carta dei diritti “costituisce parte del diritto dell'Unione dotata di caratteri peculiari in ragione del suo contenuto di impronta tipicamente costituzionale ... sicché può darsi il caso che la violazione di un diritto della persona infranga, ad un tempo, sia le garanzie presidiate dalla Costituzione italiana, sia quelle codificate dalla Carta dei diritti dell'Unione” si afferma che “le violazioni dei diritti della persona postulano la necessità di un intervento erga omnes di questa Corte, anche in virtù del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.)” e, conseguentemente, si conclude che “laddove una legge



sia oggetto di dubbi di illegittimità tanto in riferimento ai diritti protetti dalla Costituzione italiana, quanto in relazione a quelli garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea in ambito di rilevanza comunitaria, debba essere sollevata la questione di legittimità costituzionale, fatto salvo il ricorso al rinvio pregiudiziale per le questioni di interpretazione o di invalidità del diritto dell'Unione, ai sensi dell'art. 267 del TFUE”.

Nella citata pronuncia, la Corte Costituzionale precisa che tale orientamento è conseguente alle trasformazioni che hanno riguardato il diritto dell'Unione europea e il sistema dei rapporti con gli ordinamenti nazionali dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea e alcuni atti connessi, fatto a Lisbona il 13 dicembre 2007, ratificato ed eseguito dalla legge 2 agosto 2008, n. 130. In particolare, il Trattato di Lisbona ha attribuito effetti giuridici vincolanti alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 (CDFUE), equiparandola ai Trattati (art. 6, paragrafo 1, del Trattato sull'Unione europea).

Sicché, qualora il diritto interno interferisca con il diritto dell'Unione Europea, in via preliminare il giudice *a quo*, che intenda sollevare questione di legittimità costituzionale della norma interna, deve deliberare circa il contrasto tra la norma censurata e il diritto dell'Unione Europea: ove questo vaglio sia omesso, la questione è inammissibile. Nell'ipotesi in cui tale comparazione avvenga, occorre distinguere tra norme europee dotate di effetto diretto e norme comunitarie prive di tale efficacia. Nel primo caso, qualora emerga un contrasto, non è consentito sollevare la questione di legittimità costituzionale, dovendo lo stesso giudice comune provvedere alla pronta applicazione delle norme comunitarie in luogo della norma nazionale difforme, che sarà pertanto disapplicata. Nel secondo caso, invece, il giudice comune dovrà sollevare la questione di legittimità costituzionale, evocando il parametro dell'art. 117, comma 1 Cost. rispetto alla norma comunitaria interposta priva di efficacia diretta, spettando alla Consulta valutare la ricorrenza di un contrasto insanabile ed eventualmente annullare la legge interna incompatibile con il diritto dell'UE non direttamente applicabile.

A questa regola fa eccezione l'ipotesi in cui ad essere evocato come parametro interposto sia un diritto di cui alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, atteso il suo peculiare carattere di impronta tipicamente costituzionale. Tanto postula la necessità di un intervento della Corte costituzionale, che giudicherà alla luce dei parametri interni ed eventualmente di quelli europei (artt. 11 e 117 Cost.), ai fini di una interpretazione del diritto garantiti dalla Carta che sia in armonia con le tradizioni costituzionali ex artt. 6 del Trattato UE e 52, comma 4 della Carta dei diritti fondamentali. In questo caso, quindi, vi sarà la possibilità di un concorso dei rimedi giurisdizionali esperibili, in cui ha carattere prioritario il giudizio di costituzionalità e non può procedersi direttamente alla disapplicazione della norma interna eventualmente in contrasto.

Ciò premesso, le disposizioni del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea – che si assumono violate nella presente sede – sono finalizzate a garantire il principio della libera concorrenza tra gli operatori economici e del libero accesso al mercato, in condizioni di parità di trattamento e di non discriminazione.

In particolare, l'art. 49 del TFUE (ex 43 del TCE) stabilisce che le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate. Tale divieto si estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro.

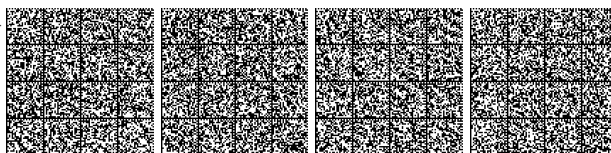
L'art. 56 (ex art. 49 TCE), poi, stabilisce che le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione sono vietate nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro che non sia quello del destinatario della prestazione. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono estendere il beneficio delle disposizioni del presente capo ai prestatori di servizi, cittadini di un paese terzo e stabiliti all'interno dell'Unione.

L'art. 63 vieta tutte le restrizioni ai movimenti di capitali tra Stati membri, nonché tra Stati membri e paesi terzi.

Poi, l'art. 4, par. 3 del TUE stabilisce che, in virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione europea e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'andamento dei compiti derivanti dai trattati.

L'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea disciplina il diritto di proprietà, stabilendo che ogni persona ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquisito legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessuna persona può essere privata della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale.

L'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea disciplina il diritto ad un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, stabilendo che ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo.



Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare. A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia.

Quanto, infine, al principio del legittimo affidamento, questo non è esplicitato in una norma specifica, ma – come affermato costantemente dalla giurisprudenza dell’Unione Europea – costituisce un corollario del più ampio principio della certezza del diritto. Quest’ultimo, ritenuto un cardine per ogni moderno Stato (e che nella Costituzione italiana è riconducibile ai principi sanciti dall’art. 3), si compone di tre sottoprincipi: l’irretroattività degli atti normativi, la tutela del legittimo affidamento e la protezione dei diritti quesiti. In altre parole, il principio della certezza del diritto, dal punto di vista oggettivo, mira a garantire l’esigenza che le norme siano chiare, certe e prevedibili, in modo da consentire ai singoli di orientare la propria condotta con piena cognizione di causa; dal punto di vista soggettivo, invece, mira ad assicurare la tutela delle singole posizioni giuridiche.

Orbene, nel caso in esame, le disposizioni del DL 187/2012 (nella parte in cui dispongono la caducazione di tutti i contratti stipulati dalla Stretto di Messina spa.) non appaiono in contrasto con le norme suindicate.

A tal fine, è sufficiente richiamare i principi già espressi con riferimento allo scioglimento del contratto di appalto a seguito del recesso unilaterale del committente, che è espressione di un diritto potestativo riconosciuto al committente sia dal codice civile, sia dalla speciale disciplina in materia di appalti pubblici e prescinde da eventuali inadempimenti delle parti.

Non si vede, pertanto, come l’esercizio di tale diritto potestativo relativo ad una singola fattispecie contrattuale possa limitare la libertà di stabilimento, la libertà di prestazione dei servizi e la libertà di circolazione dei capitali della Parsons, tenuto peraltro conto che – come sopra evidenziato – l’interesse al completamento dell’appalto ed alla realizzazione dell’opera fa capo al solo committente, risultando giuridicamente tutelato il solo interesse dell’appaltatore al pagamento dei corrispettivi, ovvero degli indennizzi o risarcimenti normativamente previsti. Peraltro, le richiamate disposizioni del Trattato mirano a tutelare la libera concorrenza tra gli operatori economici e la parità di trattamento con riferimento alla fase di aggiudicazione degli appalti, mentre la presente controversia attiene alla fase di esecuzione. Infatti, la libertà di stabilimento è comunemente intesa come il diritto di trasferirsi in uno Stato membro diverso da quello di origine, al fine di esercitarvi una qualsiasi forma di attività economica, di natura non subordinata, alle stesse condizioni normative stabilite dal Paese di destinazione per i propri cittadini.

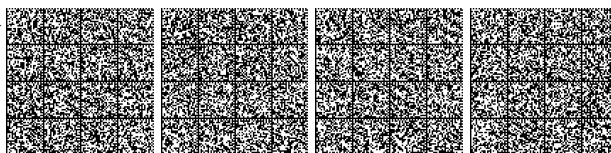
Parimenti, nessuna violazione appare ravvisabile in relazione al principio di leale cooperazione, essendo questo riferito al rapporto tra gli Stati membri. Analoghe considerazioni possono essere svolte con riferimento alle lamentate violazioni del Trattato di amicizia tra l’Italia e gli Stati Uniti di America.

Infine, la espressa previsione contrattuale di una facoltà del committente di recedere unilateralmente dal contratto a suo insindacabile giudizio ed in qualunque tempo e qualunque sia lo stato di esecuzione delle prestazioni impedisce di poter ravvisare una violazione del principio dell’affidamento nella decisione di non realizzare più l’Opera.

Quanto, poi, all’asserito contrasto con gli artt. 17 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, contrariamente a quanto richiesto dalla parte attrice, un eventuale contrasto non potrebbe comunque condurre ad una diretta disapplicazione della norma interna, alla luce della recente sentenza n. 269 del 2017 della Corte Costituzionale sopra richiamata. Di conseguenza, coincidendo le suddette disposizioni della Carta fondamentale dei diritti fondamentali dell’Unione europea con i principi sanciti agli artt. 42 e 24 della Costituzione, la delibazione di un eventuale contrasto verrà trattata nel prosieguo, in sede di verifica della sussistenza dei presupposti per sollevare la questione di legittimità costituzionale.

Nel caso in esame, deve altresì escludersi che sussistano i presupposti per il richiesto rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia Europea.

Ed infatti, la Suprema Corte ha costantemente affermato che: “Il rinvio pregiudiziale di una causa alla Corte di Giustizia Europea, ex art. 234 Trattato CE, può essere disposto soltanto ove al giudice nazionale si ponga un dubbio relativo alla interpretazione e all’applicazione delle norme comunitarie, e che la questione interpretativa controversa abbia rilevanza in relazione al “*thema decidendum*” sottoposto al giudice nazionale ed alle norme interne che lo disciplinano, ma non nel caso in cui a questi si ponga l’opposto problema di interpretare la norma interna (nel caso di specie, il D.M. n. 452 del 1989) al fine di verificarne la compatibilità con la normativa comunitaria e deciderne l’eventuale disapplicazione, in quanto la Corte di Giustizia Europea non è competente ad interpretare il diritto nazionale dei singoli Stati membri, nè a statuire sulla compatibilità di un provvedimento nazionale con l’art. 92, oggi 87, del Trattato ( in questo senso v. Corte di Giustizia della Comunità Europea 17 giugno 1999 in causa 295/97). (Sez. 1, Sentenza n. 20708 del 22/09/2006, Rv. 592957 – 01)”.



Nella presente sede, tuttavia, non risultano neanche dedotti dubbi interpretativi afferenti le norme di diritto europeo, mentre a nulla rilevano eventuali dubbi interpretativi della norma interna.

Ed infatti, è interessante rilevare che la sezione pugliese della Corte dei Conti, con ordinanza del 29 Aprile 2014, n. 35, ha interpellato la Corte di Giustizia sul significato e la portata da attribuire al principio di tutela del legittimo affidamento. In particolare la Corte dei Conti ha posto alla Corte di Lussemburgo un quesito pregiudiziale sulla compatibilità del detto principio con le c.d. leggi di interpretazione autentica che modificano retroattivamente in senso sfavorevole per gli interessati le disposizioni attributive di diritti, anche quando manchino ragioni imperative di interesse generale, o se possa il motivo di interesse generale identificarsi nel solo motivo finanziario. Tuttavia, la Corte di Giustizia (con sentenza del 15 Ottobre 2014, C-246/14), si è dichiarata manifestamente incompetente a rispondere alle questioni sottoposte, in quanto riguardanti esclusivamente il diritto interno e l'interpretazione dello stesso.

8 – Sulla legittimità costituzionale del Decreto Legge n. 187 del 2012 e dell'art. 34-*decies* della Legge n. 221 del 2012.

La parte attrice ha eccepito altresì la incostituzionalità del Decreto Legge in questione, sotto vari profili.

Orbene, giova innanzitutto ricordare che – ai sensi dell'art. 23 della Legge n. 87 del 1953 – l'autorità giurisdizionale, qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale o non ritenga che la questione sollevata sia manifestamente infondata, emette ordinanza con la quale, riferiti i termini ed i motivi della istanza con cui fu sollevata la questione, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

Sicché, la questione di legittimità costituzionale deve, al tempo stesso, essere non manifestamente infondata e rilevante, cioè tale che la causa non possa essere definita indipendentemente dalla risoluzione della questione.

In particolare, la rilevanza costituisce presupposto della natura incidentale del controllo di legittimità costituzionale, poiché – per essere validamente rimessa alla Corte – la questione deve riguardare una norma (sostanziale o processuale) applicabile in concreto – e non in via meramente eventuale – nel giudizio *a quo* ed influente per la sua definizione. Peraltro, per superare il vaglio della rilevanza della questione, è necessario che il giudice *a quo* effettui il tentativo di interpretazione costituzionalmente orientata, tenendo conto della lettera e della natura della disposizione denunciata. Secondo l'orientamento dei giudici costituzionali, l'effettivo esperimento di tale tentativo consente di superare il vaglio di ammissibilità della questione incidentale conseguentemente sollevata, mentre la correttezza o meno della esegesi, non *secundum constitutionem*, presupposta dal rimettente, attiene, invece, al merito e, cioè, alla successiva verifica di fondatezza o infondatezza della questione stessa, (Corte cost. sent. n. 255 del 2017).

La non manifesta infondatezza costituisce il secondo presupposto e va posto in dinamico collegamento con l'individuazione dei parametri costituzionali in tesi violati dalla norma censurata. Al riguardo, l'art. 23, comma 1 della legge n. 87 del 1953 stabilisce che l'istanza con la quale le parti del giudizio pendente chiedono al giudice che sia sollevata questione di legittimità costituzionale deve indicare non solo le disposizioni viziate da illegittimità costituzionale, ma anche le disposizioni della Costituzione o delle leggi costituzionali che si intendono violate. Il successivo secondo comma del medesimo articolo, poi, stabilisce che l'ordinanza di remissione emessa dall'autorità giurisdizionale deve riferire i termini ed i motivi della istanza con cui è stata sollevata la questione. Analoghi requisiti devono ricorrere qualora la questione di legittimità costituzionale venga sollevata d'ufficio.

Ciò posto, solo una delle questioni sollevate nella presente sede dalla parte attrice risulta possedere sia l'uno che l'altro dei requisiti suindicati.

8.1 – Sulla legittimità costituzionale delle leggi-provvedimento.

Ed invero, deve innanzitutto evidenziarsi che il Decreto Legge in questione non può ritenersi illegittimo per il solo fatto di non dettare una disciplina generale ed astratta, ma essendo rivolto a disciplinare esclusivamente un unico rapporto concreto (e cioè il rapporto contrattuale tra la Stretto di Messina spa. e le controparti, tra cui Parsons).

Ed infatti, la Corte Costituzionale, con orientamento ormai consolidato, ha più volte affermato che non esiste nella Costituzione una riserva agli organi amministrativi degli atti a contenuto particolare e concreto. Quindi è ammissibile la cd. legge-provvedimento anche se va fatto uno scrutinio in ordine ad eventuali disparità di trattamento ed alla ragionevolezza della norma. Non arbitrarietà e ragionevolezza sono i due profili di controllo della legittimità della norma.

I suddetti principi risultano affermati in molte pronunce della Corte Costituzionale, come ad esempio la sentenza n. 289 dell'8 ottobre 2010, nella quale la Corte costituzionale ha ritenuto non fondata, in riferimento agli art. 24 e 113 cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, l. reg. Abruzzo 5 aprile 2007 n. 6 e del punto 5 dell'allegato "Piano di riordino posti letto ospedalieri", evidenziando che: "Non è infatti preclusa alla legge ordinaria, né a quella di fonte regionale, la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidati alla autorità amministrativa; né ciò determina un vulnus al diritto di difesa del cittadino riguardo agli effetti provvedimentali dell'atto normativo, posto che la posizione soggettiva di questo troverà la sua adeguata tutela, ovviamente non sul piano della giurisdizione amministrativa ma, tramite questa, su quello, proprio della tipologia dell'atto





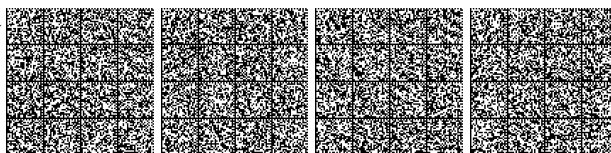
in ipotesi lesivo, della giurisdizione costituzionale, dovendo la legittimità delle leggi provvedimento essere valutata in relazione al loro specifico contenuto in base ad un controllo stretto di costituzionalità sotto i profili della non arbitrarietà e della ragionevolezza, tanto più stringente quanto più marcati sono i profili provvedimentali caratteristici della legge soggetta al controllo (sentt. n. 267 del 2007, 241 del 2008)”.

Ed ancora, nel dichiarare la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 3 d.l. 3 dicembre 2012, n. 207, conv., con modif., in l. 24 dicembre 2012, n. 231,, la sentenza n. 85 del 9 maggio 2013 ha affermato che: “Premesso che nessuna disposizione costituzionale comporta una riserva agli organi amministrativi o “esecutivi” degli atti a contenuto particolare e concreto, pur se le leggi provvedimento devono soggiacere ad un rigoroso scrutinio di legittimità costituzionale per il pericolo di disparità di trattamento insito in previsioni di tipo particolare e derogatorio, da condurre in relazione al loro specifico contenuto, fermo che non può essere consentito al legislatore di risolvere, con la forma della legge, specifiche controversie e di vanificare gli effetti di una pronuncia giurisdizionale divenuta intangibile, violando i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e concernenti la tutela dei diritti e degli interessi legittimi, le disposizioni censurate non determinano alcuna violazione della “riserva di giurisdizione” dato che non incidono, direttamente o indirettamente, sull’accertamento delle responsabilità, e spetta naturalmente all’autorità giudiziaria, all’esito di un giusto processo, l’eventuale applicazione delle sanzioni previste dalla legge; ciò in quanto le disposizioni censurate non cancellano alcuna fattispecie incriminatrice né attenuano le pene, né contengono norme interpretative e/o retroattive in grado di influire in qualsiasi modo sull’esito del procedimento penale in corso sent. nn. 143 del 1989, 536 del 1990, 418 del 1992, 62, 311 del 1993, 492 del 1995, 2 del 1997, 374 del 2000, 237, 267 del 2007, 137 del 2009, 270 del 2010, 20 del 2012, 80 del 2013)”.

Parimenti, la sentenza n. 231 del 10 ottobre 2014, nel dichiarare la manifesta infondatezza dell’art. 2 l. reg. Molise 21 luglio 2010 n. 14, censurato, in riferimento agli art. 3, 24, comma 1, 111, comma 2, 113, comma 2, e 117, comma 7, cost. nella parte in cui prevede la revoca dell’incarico di Segretario generale del Consiglio regionale della regione Molise “in essere” con legge, anziché con un atto di ordinaria gestione del rapporto lavorativo, ha affermato che: “Posto che la disposizione censurata costituisce una legge-provvedimento, come è reso palese, sul piano soggettivo, dall’unicità del suo destinatario (l’indicato dirigente in carica) e, sul piano oggettivo, dal fatto che essa disciplina un aspetto (la revoca di un incarico dirigenziale «in essere») che è normalmente affidato non al legislatore, ma all’autorità amministrativa, è escluso che il passaggio dall’atto amministrativo alla legge comprometta il diritto alla tutela giurisdizionale, che sarebbe possibile invece esercitare in presenza di un atto dell’amministrazione, atteso che, in assenza nell’ordinamento attuale di una ‘riserva di amministrazione’ opponibile al legislatore, non può ritenersi preclusa alla legge ordinaria la possibilità di attrarre nella propria sfera di disciplina oggetti o materie normalmente affidate all’azione amministrativa, con la conseguenza che il diritto di difesa non risulterà annullato, ma verrà a connotarsi secondo il regime tipico dell’atto legislativo adottato, trasferendosi dall’ambito della giustizia amministrativa a quello proprio della giustizia costituzionale. Né tale trasferimento è, di per sé, discriminatorio o suscettibile di alterare la parità delle parti nel processo, anche considerato che non è ravvisabile, al momento dell’approvazione della legge, alcuna controversia o pronuncia giurisdizionale con le quali essa potesse interferire, mentre risulta del tutto inconfidente il riferimento al parametro di cui all’art. 117, comma 7, cost., rispetto a una censura con la quale viene lamentata la revoca “*ex lege*” di un incarico dirigenziale senza che la relativa funzione sia stata soppressa (sent. n. 62 del 1993, 374 del 2000, 288 del 2008, 94 del 2009, 270 del 2010, 20 del 2012, 85, 154, 275 del 2013)”.

Sotto tale aspetto, quindi, la questione di legittimità costituzionale del DL. 187/2012 e del successivo art. 34-*decies* della Legge 221/2012 non appare fondata. E’ evidente, infatti, che le disposizioni in esso contenute costituiscono una legge-provvedimento, in quanto sono dirette a destinatari determinati (e cioè solo coloro che hanno stipulato contratti con la Stretto di Messina spa.), incidono su un numero determinato e limitato di destinatari ed hanno un contenuto particolare e concreto. Del resto, nel disporre la caducazione di tutti i contratti stipulati dalla Stretto di Messina spa., le disposizioni in esame hanno comportato la attrazione alla sfera legislativa della disciplina di oggetti o materie (quale appunto il recesso unilaterale da un contratto già in fase di esecuzione) normalmente affidati alla autorità amministrativa.

Tuttavia, la sola circostanza che la decisione di sciogliere unilateralmente il vincolo contrattuale sia stata presa con uno strumento legislativo, anziché amministrativo, non rende di per sé la norma incostituzionale, né solleva dubbi di disparità di trattamento, atteso che non introduce una disciplina derogatoria rispetto a quella generale. Infatti, come già sopra evidenziato più volte, sia la disciplina generale del codice civile, sia quella speciale in materia di appalti pubblici riconoscono al committente la facoltà di recedere dal contratto in ogni tempo e per qualsivoglia motivo, potendo sempre decidere di non portare a compimento l’opera appaltata.



L'utilizzo, poi, nel caso concreto dello strumento legislativo appare giustificato dalla eccezionale importanza e peculiarità dell'Opera da realizzare. Né, peraltro, l'utilizzo di tale strumento comporta una violazione dell'art. 24 della Costituzione ed una lesione del diritto di difesa delle parti contraenti, atteso che – come evidenziato dalla citata giurisprudenza della Corte costituzionale – il nostro ordinamento comunque prevede uno strumento effettivo di tutela nell'ambito della giurisdizione costituzionale. Per i medesimi motivi non appare configurabile alcuna violazione dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

#### 8.2 – Sui presupposti per la decretazione di urgenza.

In secondo luogo, la Parsons contesta la legittimità costituzionale dell'art. 1 del DL n. 187/2012 e del suo successivo “trasferimento” nell'art. 34-*decies* della legge 221 del 2012 di conversione del DL n. 179/2012, anche per i seguenti motivi:

- a) carenza dei presupposti previsti dall'art. 77, secondo comma, Cost. quanto all'art. 1 del DL n. 187/2012;
- b) estraneità dell'art. 34-*decies* (che ha riproposto pressoché integralmente l'art. 1 del DL n. 187/2012) rispetto ai contenuti del DL n. 179/2012, con violazione, sotto altro profilo, dello stesso art. 77 della Costituzione.

Orbene, appare infondata la lamentata insussistenza dei presupposti per la decretazione di urgenza.

Giova ricordare che, per costante giurisprudenza costituzionale, i presupposti di necessità e urgenza di cui all'art. 77 della Costituzione costituiscono requisiti di validità dei decreti-legge, sicché rientra certamente nei poteri della Corte costituzionale verificarne la sussistenza. Tuttavia, il sindacato di legittimità costituzionale – basato su una pluralità di indici intrinseci ed estrinseci (titolo, preambolo, contenuto e *ratio* del decreto-legge, relazione illustrativa del disegno di legge di conversione, lavori parlamentari) – è circoscritto alla evidente mancanza dei presupposti di necessità e urgenza, distinguendosi il giudizio di costituzionalità dalla valutazione prettamente politica spettante alle Camere in sede di conversione, poiché l'art. 77 Cost. è connotato da un largo margine di elasticità.

Di conseguenza, solo l'evidente insussistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere determina tanto un vizio del decreto legge, quanto un vizio in procedendo della legge che ne disponga la conversione (*cf.* Corte costituzionale, sentenze n. 170 del 2017, n. 93 del 2011, n. 171 del 2007 e n. 29 del 1995).

Peraltro, la straordinaria necessità ed urgenza non postula inderogabilmente un'immediata applicazione delle disposizioni normative contenute nel decreto-legge, ma ben può fondarsi sulla necessità di provvedere con urgenza, anche laddove il risultato sia per qualche aspetto necessariamente differito (Corte costituzionale, sentenza n. 16 del 2017).

Ciò posto, il decreto legge n. 187 del 2 novembre 2012 riporta, quale titolo, “Misure urgenti per la ridefinizione dei rapporti contrattuali con la Società Stretto di Messina S.p.A ed in materia di trasporto pubblico locale”. Nel preambolo, poi, viene premesso che: “Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione; Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di garantire, in considerazione dell'attuale stato di tensione nei mercati finanziari internazionali, la verifica, a tutela della finanza pubblica, della sostenibilità del piano economico finanziario del collegamento stabile viario e ferroviario tra Sicilia e Continente, anche in relazione alle modalità di finanziamento previste; Ritenuta, altresì, la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni volte ad evitare l'interruzione dei servizi di trasporto pubblico locale e ferroviari regionali, assicurando, per l'esercizio 2012, l'immediato trasferimento alle regioni delle risorse allo scopo destinate...”. Infine, all'art. 1, comma 1 viene specificato che l'esigenza di provvedere con decretazione d'urgenza è sorta “In considerazione dell'attuale condizione di tensione dei mercati finanziari internazionali che impone, a tutela della finanza pubblica, particolari esigenze di cautela nella verifica della sostenibilità del piano economico finanziario del collegamento stabile viario e ferroviario tra Sicilia e Continente (di seguito Ponte), anche in relazione alle modalità di finanziamento previste, la Società Stretto di Messina S.p.A. ed il Contraente generale stipulano apposito atto aggiuntivo al contratto vigente per l'attuazione delle disposizioni contenute nel presente articolo”.

Sicché, gli elementi contenuti sia nel titolo che nel preambolo del decreto legge in questione, sia nell'art. 1, comma 1 – anche in considerazione del contesto in cui lo stesso si inserisce, atteso l'eccezionale costo dell'Opera da realizzare – non fanno ritenere che il Governo, prima, e il Parlamento, poi, abbiano ecceduto i limiti dell'ampio margine di discrezionalità che spetta loro, ai sensi dell'art. 77, secondo comma, Cost., nel valutare i presupposti di straordinaria necessità e urgenza che giustificano l'adozione di un decreto legge in materia.

A tal fine è sufficiente osservare che il solo costo iniziale dell'Opera era stato indicato, nel Contratto del 27 marzo 2006, in un importo pari ad € 3.879.599.733,00, avendo ad oggetto (come affermato nello stesso atto di citazione) la realizzazione del maggiore ponte sospeso mai realizzato al mondo. E' fatto notorio, inoltre, la crisi cd. del debito sovrano, che ha colpito i paesi dell'area Euro tra il 2010 ed il 2011, derivante dalla crisi del settore dei mutui residenziali statunitensi. Ed infatti, come è possibile apprendere da studi della Consob, in seguito alla crisi subprime, numerosi istituti di credito europei hanno sperimentato gravi difficoltà e sono stati salvati da interventi pubblici. Questi ultimi hanno esacerbato gli squilibri di finanza pubblica dei Paesi più vulnerabili, concorrendo a provocare una contrazione del PIL a livello globale dell'uno per cento circa nel 2009. In particolare, mentre i principali paesi in via di sviluppo



hanno sperimentato una significativa riduzione dei propri tassi di crescita, i paesi industrializzati hanno registrato una variazione del prodotto interno lordo negativa. Per l'Italia la contrazione del prodotto nel 2009 è risultata prossima al 5 per cento, configurando una delle più gravi recessioni dal dopoguerra.

8.3 – Sul procedimento di conversione in legge del DL 187 del 2012.

Quanto, poi, alla circostanza che il DL 187/2012 non sia stato convertito con una legge di conversione a ciò specificamente dedicata, ma aggiungendo un articolo (art. 34-*decies*) ad altra legge dedicata a materia diversa (Legge n. 221/2012), tale aspetto appare meramente formale e non idoneo a determinare una violazione di norme costituzionali.

Ed infatti, il testo del DL 187 del 2 novembre 2012 è il seguente:

Art. 1 – Disposizioni in materia di collegamento stabile viario e ferroviario tra Sicilia e continente

1. In considerazione dell'attuale condizione di tensione dei mercati finanziari internazionali che impone, a tutela della finanza pubblica, particolari esigenze di cautela nella verifica della sostenibilità del piano economico finanziario del collegamento stabile viario e ferroviario tra Sicilia e Continente (di seguito Ponte), anche in relazione alle modalità di finanziamento previste, la Società Stretto di Messina S.p.A. ed il Contraente generale stipulano apposito atto aggiuntivo al contratto vigente per l'attuazione delle disposizioni contenute nel presente articolo.

2. Entro sessanta giorni dalla stipula dell'atto aggiuntivo la Società Stretto di Messina S.p.A. presenta al CIPE, ai fini di un primo esame in linea tecnica del progetto definitivo dell'opera, unitamente agli elaborati tecnici nonché ai necessari pareri e autorizzazioni, i piani economico finanziari accompagnati da una completa e dettagliata analisi dell'intervento che attesti la sostenibilità dell'investimento, con riguardo sia alle condizioni praticate nel mercato dei capitali sia alle varie ipotesi di finanziamento pubblico. Il CIPE in sede di esame tecnico può valutare parti progettuali dotate di autonoma funzionalità.

3. In esito all'esame in linea tecnica del progetto definitivo dell'intervento, la società Stretto di Messina S.p.a. avvia le necessarie iniziative per la selezione della migliore offerta di finanziamento dell'infrastruttura con capitali privati, senza che ciò dia luogo ad impegni contrattuali vincolanti per la concessionaria. In caso di mancata individuazione del soggetto finanziatore entro il termine per l'esame del progetto definitivo di cui al comma 4, sono caducati tutti gli atti che regolano i rapporti di concessione, nonché le convenzioni ed ogni altro rapporto contrattuale stipulato dalla società concessionaria. In tale circostanza, a definitiva e completa tacitazione di ogni diritto e pretesa, gli effetti della caducazione dei vincoli contrattuali comportano esclusivamente il riconoscimento di un indennizzo costituito dal pagamento delle prestazioni progettuali contrattualmente previste e direttamente eseguite e dal pagamento di una ulteriore somma pari al 10 per cento dell'importo predetto.

4. Dalla data di entrata in vigore del presente decreto fino all'approvazione del progetto definitivo da parte del CIPE delle opere come individuate dal comma 2, entro e non oltre i 540 giorni successivi al completamento dell'esame del progetto in linea tecnica, tutti gli effetti dei contratti stipulati dalla Società Stretto di Messina S.p.A. con il Contraente generale e gli altri soggetti affidatari dei servizi connessi alla realizzazione dell'opera sono sospesi e per il periodo di sospensione non potranno essere avanzate dai contraenti pretese risarcitorie o di altra natura a nessun titolo. Sono altresì sospesi gli adeguamenti economici a qualsiasi titolo previsti. Per le parti progettuali non esaminate dal CIPE la sospensione degli effetti contrattuali permane, con le modalità sopra indicate, fino al reperimento della integrale copertura finanziaria. Le parti dovranno improntare il loro comportamento secondo i principi della buona fede.

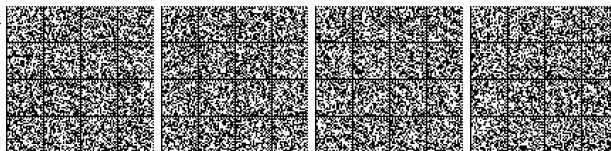
5. La mancata approvazione del progetto definitivo dell'opera da parte del CIPE, ai sensi del comma 4, comporta la caducazione di tutti gli atti che regolano i rapporti di concessione, nonché le convenzioni ed ogni altro rapporto contrattuale stipulato dalla società concessionaria, secondo le modalità e per gli effetti di cui al comma 3.

6. La Società Stretto di Messina S.p.A. può essere autorizzata, previa approvazione dei progetti definitivi da parte del CIPE, ad eseguire lavori infrastrutturali funzionali all'esigenza dell'attuale domanda di trasporto anche in caso di mancata realizzazione del Ponte, ricompresi nel progetto definitivo generale, a carico del bilancio dello Stato nei limiti delle risorse che saranno individuate con successivi provvedimenti.

7. Con atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sono impartite direttive finalizzate all'immediato contenimento dei costi di gestione e di personale della società Stretto di Messina S.p.a.

8. Nel caso in cui l'atto aggiuntivo di cui al comma 1 non venga stipulato entro il termine perentorio del 1° marzo 2013 sono caducati, con effetto dalla data di entrata in vigore del presente decreto, tutti gli atti che regolano i rapporti di concessione, nonché le convenzioni ed ogni altro rapporto contrattuale stipulato dalla società concessionaria secondo le modalità e per gli effetti di cui al comma 3.

9. Nei casi di caducazione di cui ai commi 3, 5 e 8, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, la Società Stretto di Messina S.p.a. è posta in liquidazione e, per lo svolgimento delle attività liquidatorie, è nominato un commissario liquidatore che dovrà concludere le operazioni entro e non oltre un anno dalla nomina.



10. Agli oneri derivanti dagli eventuali indennizzi conseguenti all'attuazione del presente articolo si provvede mediante utilizzo dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e successivi rifinanziamenti, relativa al Fondo per lo sviluppo e la coesione. A tale fine le risorse del Fondo sono coerentemente riprogrammate dal CIPE a valere sulle assegnazioni destinate al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Tutte le suddette disposizioni risultano recepite nella legge 17 dicembre 2012 n. 221, di conversione del decreto legge n. 179 del 2012 (ulteriori misure per la crescita del Paese), che ha inserito nel testo del decreto in conversione l'art. 34-*decies* rubricato "Disposizioni in materia di collegamento stabile viario e ferroviario tra Sicilia e continente", il cui testo è sostanzialmente coincidente con quello dell'art. 1 del DL. 187/2012.

In particolare, il testo dell'art. 34-*decies* della Legge n. 221 del 17 dicembre 2012 (pubblicata nella GU del 18 dicembre 2012) è il seguente:

Art. 34-*decies* Disposizioni in materia di collegamento stabile viario e ferroviario tra Sicilia e continente

1. In considerazione dell'attuale condizione di tensione dei mercati finanziari internazionali che impone, a tutela della finanza pubblica, particolari esigenze di cautela nella verifica della sostenibilità del piano economico-finanziario del collegamento stabile viario e ferroviario tra Sicilia e continente (di seguito Ponte), anche in relazione alle modalità di finanziamento previste, la società Stretto di Messina S.p.A. ed il contraente generale stipulano apposito atto aggiuntivo al contratto vigente per l'attuazione delle disposizioni contenute nel presente articolo. Ai fini di cui al presente comma, l'atto aggiuntivo è trasmesso entro trenta giorni dalla stipula alle competenti Commissioni parlamentari.

2. Entro sessanta giorni dalla stipula dell'atto aggiuntivo la società Stretto di Messina S.p.A. presenta al CIPE, ai fini di un primo esame in linea tecnica del progetto definitivo dell'opera, unitamente agli elaborati tecnici nonché ai necessari pareri e autorizzazioni, i piani economico-finanziari accompagnati da una completa e dettagliata analisi dell'intervento che attesti la sostenibilità dell'investimento, con riguardo sia alle condizioni praticate nel mercato dei capitali sia alle varie ipotesi di finanziamento pubblico. Il CIPE in sede di esame tecnico può valutare parti progettuali dotate di autonoma funzionalità alla cui effettiva realizzazione si potrà procedere sentite le regioni interessate. I piani economici e finanziari e le relative analisi che attestano la sostenibilità dell'investimento sono, altresì, trasmessi alle competenti Commissioni parlamentari.

3. In esito all'esame in linea tecnica del progetto definitivo dell'intervento, la società Stretto di Messina S.p.A. avvia le necessarie iniziative per la selezione della migliore offerta di finanziamento dell'infrastruttura con capitali privati, senza che ciò dia luogo ad impegni contrattuali vincolanti per la concessionaria. In caso di mancata individuazione del soggetto finanziatore entro il termine per l'esame del progetto definitivo di cui al comma 4, sono caducati tutti gli atti che regolano i rapporti di concessione, nonché le convenzioni ed ogni altro rapporto contrattuale stipulato dalla società concessionaria. In tale circostanza, a definitiva e completa tacitazione di ogni diritto e pretesa, gli effetti della caducazione dei vincoli contrattuali comportano esclusivamente il riconoscimento di un indennizzo costituito dal pagamento delle prestazioni progettuali contrattualmente previste e direttamente eseguite e dal pagamento di una ulteriore somma pari al 10 per cento dell'importo predetto.

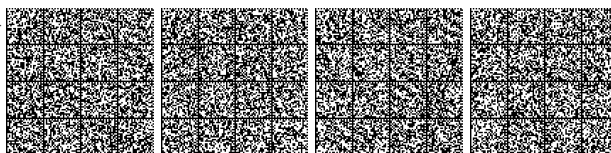
4. Dalla data di entrata in vigore del decreto-legge 2 novembre 2012, n. 187, fino all'approvazione del progetto definitivo da parte del CIPE delle opere come individuate dal comma 2, entro e non oltre i 540 giorni successivi al completamento dell'esame del progetto in linea tecnica, tutti gli effetti dei contratti stipulati dalla società Stretto di Messina S.p.A. con il contraente generale e gli altri soggetti affidatari dei servizi connessi alla realizzazione dell'opera sono sospesi e per il periodo di sospensione non potranno essere avanzate dai contraenti pretese risarcitorie o di altra natura a nessun titolo. Sono altresì sospesi gli adeguamenti economici a qualsiasi titolo previsti. Per le parti progettuali non esaminate dal CIPE la sospensione degli effetti contrattuali permane, con le modalità sopra indicate, fino al reperimento della integrale copertura finanziaria. Le parti dovranno improntare il loro comportamento secondo i principi della buona fede.

5. La mancata approvazione del progetto definitivo dell'opera da parte del CIPE, ai sensi del comma 4, comporta la caducazione di tutti gli atti che regolano i rapporti di concessione, nonché le convenzioni ed ogni altro rapporto contrattuale stipulato dalla società concessionaria, secondo le modalità e per gli effetti di cui al comma 3.

6. La società Stretto di Messina S.p.A. può essere autorizzata, previa approvazione dei progetti definitivi da parte del CIPE e di intesa con le regioni interessate, ad eseguire lavori infrastrutturali funzionali all'esigenza dell'attuale domanda di trasporto anche in caso di mancata realizzazione del Ponte, ricompresi nel progetto definitivo generale, a carico del bilancio dello Stato nei limiti delle risorse che saranno individuate con successivi provvedimenti.

7. Con atto di indirizzo del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sono impartite direttive finalizzate all'immediato contenimento dei costi di gestione e di personale della società Stretto di Messina S.p.A.

8. Nel caso in cui l'atto aggiuntivo di cui al comma 1 non venga stipulato entro il termine perentorio del 1° marzo 2013 sono caducati, con effetto dalla data di entrata in vigore del decreto-legge 2 novembre 2012, n. 187, tutti



gli atti che regolano i rapporti di concessione, nonché le convenzioni ed ogni altro rapporto contrattuale stipulato dalla società concessionaria secondo le modalità e per gli effetti di cui al comma 3.

9. Nei casi di caducazione di cui ai commi 3, 5 e 8, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, la società Stretto di Messina S.p.A. è posta in liquidazione e, per lo svolgimento delle attività liquidatorie, è nominato un commissario liquidatore che dovrà concludere le operazioni entro e non oltre un anno dalla nomina.

10. Agli oneri derivanti dagli eventuali indennizzi conseguenti all'attuazione del presente articolo si provvede mediante utilizzo dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, e successivi rifinanziamenti, relativa al Fondo per lo sviluppo e la coesione. A tale fine le risorse del Fondo sono coerentemente riprogrammate dal CIPE a valere sulle assegnazioni destinate al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

11. Gli eventuali indennizzi conseguenti all'attuazione del presente articolo sono preventivamente comunicati alle competenti Commissioni parlamentari con elencazione dei destinatari e delle relative somme loro riconosciute e con l'indicazione puntuale delle prestazioni progettuali previste ed eseguite che hanno dato luogo all'indennizzo per ciascuno dei predetti soggetti.

Orbene, l'art. 77 della Costituzione stabilisce che il Governo non può, senza delegazione delle Camere, emanare decreti che abbiano valore di legge ordinaria. Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni. I decreti perdono efficacia sin dall'inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti.

Sicché, è sempre consentito al Parlamento disciplinare con lo strumento legislativo anche rapporti che erano stati in precedenza disciplinati da decreti legge non convertiti.

E comunque, nel caso in esame, non può ritenersi che il DL 187/2012 abbia perso efficacia e sia decaduto. Ed infatti, dal confronto tra l'art. 1 del DL 187/2012 e l'art. 34-*decies* della Legge 221/2012 emerge chiaramente che i due articoli contengono disposizioni sostanzialmente coincidenti, con l'unica differenza relativa al fatto che l'art. 34-*decies* fa decorrere gli effetti delle disposizioni in esso contenute alla data di entrata in vigore del DL 187/2012 (e cioè 2 novembre 2012).

Di conseguenza, tale ultima circostanza, unitamente al fatto che la Legge 221 del 17 dicembre 2012 sia entrata in vigore prima che fossero decorsi sessanta giorni dalla emanazione del DL 187 del 2 novembre 2012, consente di ritenere che il DL 187/2012 sia stato convertito in legge ad opera della suindicata L. 221/2012. Ed infatti, a prescindere dal mancato formale riferimento alla conversione del DL 187/2012, gli effetti prodotti dall'art. 34-*decies* sono esattamente i medesimi di una legge di conversione di un decreto legge. Del resto, convertire un decreto legge significa recepire le sue statuizioni nell'ambito del diverso strumento normativo rappresentato dalla legge ordinaria del Parlamento.

Inoltre, quanto alla lamentata disomogeneità tra le norme contenute nel DL 187/2012 e quelle disciplinate dalla Legge 221/2012, devesi tener conto che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 145 del 2015, ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 5-*quater*, 5-*sexies* e 5-*septies*, del d.l. 2 marzo 2012, n. 16 – convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44 – impugnato, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., nella parte in cui ha ridisegnato il regime fiscale speciale antecedentemente previsto per gli immobili riconosciuti di interesse storico o artistico. In particolare, i giudici costituzionali hanno ritenuto che “Nella fattispecie, infatti, non si verte in un caso di evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione fra le disposizioni aggiunte e quelle originarie contenute nel decreto-legge. Anzitutto, le norme censurate rientrano tutte nella materia tributaria, richiamata nella premessa del d.l. impugnato, che dunque costituisce un punto di correlazione tra la disciplina introdotta in sede di conversione e quella dell'originario decreto. In secondo luogo, il nomen iuris della novella in esame appare del tutto assimilabile a quello della legge n. 413 del 1991, che prevedeva il precedente regime fiscale. Inoltre, considerato che, ai sensi dell'art. 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, il contenuto del decreto-legge «deve essere [...] corrispondente al titolo», si deve ritenere che, abrogando e sostituendo il regime precedente, le norme censurate abbiano trovato nel contesto normativo in cui sono state inserite una sede idonea, in tal modo identificandosi un ulteriore profilo di omogeneità oggettiva. Infine, nel decreto-legge sono rinvenibili altre norme che riguardano la fiscalità immobiliare, quali, in particolare, quelle espresse dall'art. 8, comma 16, lettere e), f) e g), in tema di immobili situati all'estero. La procedura parlamentare seguita non comporta l'illegittimità delle disposizioni impugnate in ragione della specificata correlazione oggettiva. Per l'affermazione che la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. si ravvisa «in caso di evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge, v. le citate sentenze n. 32/2014 e n. 22/2012. Per



l'affermazione che la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità si determina solo quando le disposizioni aggiunte siano totalmente "estrane" o addirittura "intruse", cioè tali da interrompere, *in parte qua*, ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione»".

Sicché, analogamente alla fattispecie esaminata dalla Corte costituzionale, nel caso in esame non può ritenersi che le disposizioni relative alla vicenda del Ponte sullo Stretto di Messina siano totalmente estranee o intruse rispetto a quelle previste dalla Legge n. 221/2012. Quest'ultima, infatti, contiene la disciplina di "ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese" e, in particolare, alla sezione X detta: disposizioni per incentivare la realizzazione di nuove infrastrutture (art. 33); misure urgenti per le attività produttive, le infrastrutture e i trasporti, i servizi pubblici locali, la valorizzazione dei beni culturali ed i comuni (art. 34); disposizioni relative alle imprese turistico-balneari (art. 34 quater); un piano di sviluppo del turismo (art. 34 quinquies); Definizione dei contributi per programmi di edilizia residenziale (art. 34 novies); disposizioni in materia di trasporto pubblico locale (art. 34 undecies). L'art. 34-*decies*, quindi, si inserisce nell'ambito di una pluralità di variegate disposizioni, accomunate dalla circostanza di rientrare in un piano di riordino degli interventi di sviluppo del Paese.

Ciò posto, deve considerarsi che la Corte Costituzionale ha costantemente affermato che "Con riguardo alle fattispecie di identità sostanziale tra il testo originario di un decreto-legge e quello risultante dalla legge di conversione, le censure di incostituzionalità proposte avverso il testo originario si trasferiscono e sono assorbite in quelle rivolte alle corrispondenti disposizioni del testo convertito, con conseguente limitazione a queste ultime dell'oggetto del giudizio", (*cf.* sentenze n. 244 del 2016; n. 298 del 2009, n. 443 del 2007 e n. 417 del 2005).

Ne consegue che, allo stato, la vicenda della caducazione del Contratto di affidamento dei servizi di Project Management Consulting stipulato tra la Stretto di Messina spa. e la Parsons risulta disciplinato esclusivamente dall'art. 34-*decies* della Legge 221/2012, attesa la identità sostanziale con il testo originario del DL 187/2012.

In conclusione, l'art. 34-*decies*, per i motivi sopra esposti, nella parte in cui, al comma 8, stabilisce che "Nel caso in cui l'atto aggiuntivo di cui al comma 1 non venga stipulato entro il termine perentorio del 1° marzo 2013 sono caducati, con effetto dalla data di entrata in vigore del decreto legge n. 187 del 2 novembre 2012, tutti gli atti che regolano i rapporti di concessione, nonché le convenzioni ed ogni altro rapporto contrattuale stipulato dalla società concessionaria" – non appare in contrasto con la Costituzione per il solo fatto di contenere una disciplina rivolta ad un numero determinato e limitato di destinatari; per avere un contenuto particolare e concreto; nonché per aver riproposto il contenuto di un decreto legge non convertito con una specifica legge di conversione ad esso dedicata.

Pertanto, i suindicati dubbi di costituzionalità sollevati dalla Parsons con riferimento a tale parte della norma appaiono manifestamente infondati e, pertanto, inidonei a giustificare la rimessione della questione alla Corte Costituzionale.

#### 8.4 – Sulla rilevanza della questione relativa alla sospensione degli effetti del contratto.

Discorso in parte diverso va fatto con riferimento ai dubbi di costituzionalità relativi alla parte del DL 187/2012 e, poi, dell'art. 34-*decies* della L. 221/2012 che dispone la sospensione degli effetti di tutti i contratti stipulati dalla Stretto di Messina spa..

In particolare, il comma 4 stabilisce che "4. Dalla data di entrata in vigore del decreto-legge 2 novembre 2012, n. 187, fino all'approvazione del progetto definitivo da parte del CIPE delle opere come individuate dal comma 2, entro e non oltre i 540 giorni successivi al completamento dell'esame del progetto in linea tecnica, tutti gli effetti dei contratti stipulati dalla società Stretto di Messina S.p.A. con il contraente generale e gli altri soggetti affidatari dei servizi connessi alla realizzazione dell'opera sono sospesi e per il periodo di sospensione non potranno essere avanzate dai contraenti pretese risarcitorie o di altra natura a nessun titolo. Sono altresì sospesi gli adeguamenti economici a qualsiasi titolo previsti".

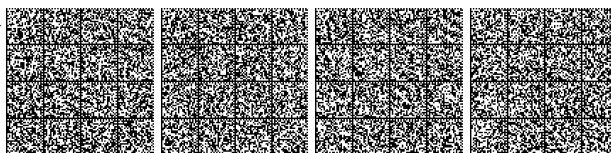
Tuttavia, nella presente sede, tutte le questioni relative alla parte suindicata non appaiono rilevanti.

Ed invero, la lettera della norma consente una interpretazione costituzionalmente orientata, nel senso che la limitazione della possibilità di avanzare pretese risarcitorie e di altra natura fosse limitata al solo periodo di sospensione (allo stato da tempo terminato), non impedendo poi alle parti contraenti di agire successivamente per far valere i propri diritti, come poi in concreto è stato fatto.

La trattazione delle domande delle parti contraenti nella presente sede è, pertanto, sufficiente ad escludere la rilevanza della suesposta questione di legittimità costituzionale (sia sotto il profilo della violazione dell'art. 24 della Costituzione, sia sotto il profilo della violazione dell'art. 47 della Carta fondamentale dei diritti fondamentali dell'Unione europea), ciò dimostrando la sussistenza nell'ordinamento di strumenti effettivi di tutela giurisdizionale.

#### 9 – La questione di legittimità costituzionale relativa alla quantificazione dell'indennizzo.

Discorso diverso merita la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento alla parte dell'art. 1 del DL 187/2012 (poi trasfuso nell'art. 34-*decies* della Legge 221/2012) in cui, nell'ipotesi di caducazione dei contratti, il comma 8 richiama gli effetti di cui al comma 3, in base al quale "a definitiva e completa tacitazione di ogni diritto



e pretesa, gli effetti della caducazione dei vincoli contrattuali comportano esclusivamente il riconoscimento di un indennizzo costituito dal pagamento delle prestazioni progettuali contrattualmente previste e direttamente eseguite e dal pagamento di una ulteriore somma pari al 10 per cento dell'importo predetto".

Al riguardo, la parte attrice sostiene che tale norma sarebbe arbitraria ed irragionevole (in quanto lesiva dell'affidamento dei contraenti di Stretto di Messina in violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione), discriminatoria (applicandosi soltanto ai soggetti affidatari), sproporzionata e ingiustificata (rispondendo soltanto a ragioni di convenienza di breve periodo dello Stato italiano che avrebbe potuto affrontare la questione in modo da salvaguardare il Progetto ed anni di investimenti pubblici). La norma, quindi, avrebbe comportato l'espropriazione dell'investimento di Parsons in grave violazione degli artt. 41, 42 e 43 della Costituzione e, in riferimento agli artt. 10, 11 e 117 Cost. del diritto dell'Unione europea, internazionale pattizio e consuetudinario. In particolare, l'art. 34-*decies* avrebbe impedito alla Parsons di recuperare le spese sostenute per assistere la Stretto di Messina spa. nell'*iter* approvativo del Progetto, perpendo gli utili derivanti dalla esatta esecuzione del contratto.

#### 9.1 – La rilevanza della questione.

Sotto il primo profilo, non v'è dubbio che la norma sospettata di incostituzionalità disciplini la fattispecie in esame.

Ed invero, giova ricordare che – nel giudizio RG n. 20740/2014 – la Parsons Transportation Group Inc. ha chiesto accertarsi e dichiararsi la risoluzione del Contratto di Project Management Consulting, stipulato in data 16 gennaio 2006 con la Stretto di Messina spa. per fatto e colpa di quest'ultima, nonché del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con conseguente condanna di tutti i convenuti a ristorare la Parsons di tutti i costi sostenuti o da sostenere, dei corrispettivi ancora dovuti e di tutti i danni sofferti.

In via subordinata, la Parsons ha chiesto di accertare e dichiarare il recesso esercitato dalla Stretto di Messina spa. in data 2 marzo 2013 e condannare la predetta e le altre Amministrazioni convenute al pagamento degli indennizzi previsti dall'art. 1671 c.c.; ovvero in subordine quelli previsti dall'art. 25.4 del Contratto; ovvero ancora in subordine previsti dall'art. 7 della Intesa PMC; ovvero in ulteriore subordine al pagamento delle somme previste dal citato art. 34-*decies* L. 221/2012, oltre in ogni caso al risarcimento degli ulteriori danni patiti a seguito della caducazione del contratto e della mancata realizzazione dell'Opera.

Orbene, con la sentenza parziale del 16 ottobre 2018, è stata rigettata la prima domanda proposta in via principale dalla Parsons, tenuto conto che la parte attrice ha ricondotto l'inadempimento esclusivamente alla decisione della parte committente ed in generale del Governo italiano di non realizzare più l'Opera.

Tuttavia, come già sopra evidenziato, la decisione della parte committente di non realizzare più l'opera appaltata non integra alcun inadempimento, anzi è espressione di un diritto potestativo riconosciuto al committente sia dal codice civile, sia dalla speciale disciplina in materia di appalti pubblici e prescinde da eventuali inadempimenti delle parti. L'appaltatore, quindi, non può vantare un diritto al risarcimento del danno per non aver potuto realizzare l'opera, atteso che l'interesse alla realizzazione dell'opera fa capo al solo committente. Ed infatti, all'esercizio di tale diritto potestativo non può conseguire un diritto risarcitorio in capo all'appaltatore, ma è previsto esclusivamente un diritto all'indennizzo, nella misura normativamente determinata.

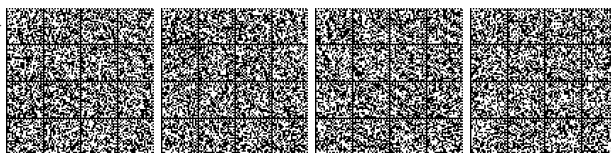
Peraltro, come sopra già evidenziato, la parte committente può avvalersi di tale diritto potestativo anche quando la controparte abbia acquisito il diritto ad ottenere la risoluzione del contratto per inadempimento della stessa Stazione appaltante e tale inadempienza abbia fatto valere. In tal caso, il vincolo contrattuale si scioglie comunque a seguito della manifestazione di volontà di recedere unilateralmente dallo stesso ed ogni questione atterrà al diverso piano delle conseguenze economiche.

Parimenti, per i motivi già ampiamente esposti, non può considerarsi illegittimo costituzionalmente o contrario alla buona fede contrattuale l'aver utilizzato lo strumento normativo anziché quello amministrativo per esplicitare la volontà di recesso. Peraltro, anche l'art. 25 del contratto stipulato tra le parti, riconosce espressamente al Soggetto aggiudicatore, a suo insindacabile giudizio, la facoltà di recedere dal Contratto in qualunque tempo e qualunque sia lo stato di esecuzione delle prestazioni oggetto del Contratto stesso.

Nel caso in esame, quindi, essendo la parte concedente receduta unilateralmente dal contratto, il vincolo contrattuale deve ritenersi estinto per tale causa.

Parimenti, è stata rigettata la conseguente domanda risarcitoria, atteso che – come già sopra evidenziato – la decisione di non realizzare l'opera appaltata non configura un inadempimento della parte committente, ma un atto lecito, cui derivano conseguenze economiche di diversa natura (indennitaria e non risarcitoria).

Con la predetta sentenza, poi, è stata accolta la prima domanda subordinata, con cui la Parsons ha chiesto di accertare che il Contratto di affidamento dei servizi di Project Management Consulting stipulato in data 16 gennaio 2006 tra la Stretto di Messina spa. e la Parsons Transportation Group Inc. si è sciolto a seguito del recesso unilaterale della parte committente con effetto dal 2 novembre 2012.



A tal fine, infatti, è sufficiente ricordare che il DL. n. 187 del 2012 (e successivamente l'art. 34-*decies* Legge 221/2012) ha stabilito che – in caso di mancata stipulazione tra le parti di un atto aggiuntivo entro il termine dell'1 marzo 2013 – dovevano ritenersi caducati, con effetto dalla data di entrata in vigore del decreto (2 novembre 2012), tutti gli atti relativi ai rapporti di concessione, nonché le convenzioni ed ogni altro rapporto contrattuale stipulato dalla società concessionaria.

Di conseguenza, non essendo stato stipulato alcun atto aggiuntivo nel termine previsto dal citato decreto legge, il Contratto di affidamento a contraente generale stipulato tra la Stretto di Messina spa. e la Parsons deve ritenersi caducato, e cioè il vincolo contrattuale deve ritenersi sciolto a seguito del recesso unilaterale della parte committente. Del resto, la stessa parte committente Stretto di Messina s.p.a. – in data 2 marzo 2013 – ha comunicato alla Parsons essere intervenuta, con effetto dal 2 novembre 2012, la caducazione del Contratto di affidamento a Contraente generale in ragione delle previsioni del decreto legge medesimo, con ciò manifestando la volontà unilaterale di non voler proseguire nel rapporto contrattuale e di non aver più interesse alla realizzazione dell'Opera.

Come si è già più volte ripetuto, gli effetti prodotti dal Decreto Legge in questione sono riconducibili a quelli del recesso unilaterale della parte committente. Ed invero, il predetto atto normativo ha disposto la caducazione del contratto, e quindi ha sciolto unilateralmente il vincolo contrattuale prescindendo totalmente dal comportamento della controparte e da eventuali inadempimenti ad essa riconducibili, ma facendo riferimento esclusivamente a circostanze estrinseche al contratto stesso, (quali "l'attuale stato di tensione nei mercati finanziari internazionali, la verifica, a tutela della finanza pubblica, della sostenibilità del piano economico finanziario del collegamento stabile viario e ferroviario tra Sicilia e Continente").

Alla riconducibilità della caducazione *ex lege* del contratto alla fattispecie del recesso unilaterale del committente, inoltre, non osta la circostanza che lo stesso sia stato adottato dal Governo (e quindi formalmente da soggetto diverso dalla parte contraente), attesa la natura di società in house della Stretto di Messina spa., la quale – come si è detto sopra – non può essere considerata un soggetto diverso dagli enti pubblici che ne rappresentano i soci ed, in generale, dall'Amministrazione concedente (originariamente il Ministero per i lavori pubblici e per i trasporti e l'aviazione civile e, successivamente, a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 114 del 2003, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti).

Sicché, si è accertato che il Contratto di affidamento dei servizi di Project Management Consulting stipulato in data 16 gennaio 2006 tra la Stretto di Messina spa. e la Parsons Transportation Group Inc. si è sciolto a seguito del recesso unilaterale della parte committente con effetto dal 2 novembre 2012. Infatti, il recesso è stato manifestato secondo le modalità previste dal contratto (in particolare l'art. 25.2 stabilisce che il committente debba comunicare la volontà di recedere con lettera raccomandata A/R), mentre la decorrenza degli effetti è quella stabilita dal DM 187/2012 (poi trasfuso nell'art. 34-*decies* Legge 221/2012), intervenuto a disciplinare in via diretta la presente fattispecie.

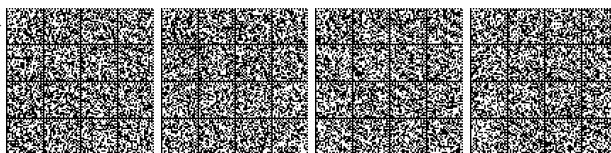
Dopo aver chiesto l'accertamento dell'intervenuto recesso dal contratto da parte della Stretto di Messina spa., la Parsons ha chiesto condannarsi la Stretto di Messina spa. in liquidazione, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in solido tra loro o ciascuno per quanto di ragione, al pagamento degli indennizzi conseguenti al suddetto recesso unilaterale, così come previsti dalle seguenti disposizioni:

1. in via principale dall'art. 1671 c.c. (quantificati in € 29.855.878,00 a titolo di spese sostenute e da sostenere o di corrispettivi dovuti al netto di quelli già ricevuti, ed in € 20.084.950,29 a titolo di mancati utili);
2. in subordine dall'art. 25.4 del Contratto (quantificati in € 2.102.980,65 a titolo di saldo per le prestazioni contrattualmente previste ed in concreto eseguite; € 4.837.308,12 per le prestazioni non contrattualizzate eseguite; € 16.051.960,00 pari al 10% dei 4/5 di € 200.849.502,90);
3. in ulteriore subordine dall'art. 7 della Intesa PMC (quantificati in € 2.102.980,65 a titolo di saldo per le prestazioni contrattualmente previste ed in concreto eseguite; € 4.837.308,12 per le prestazioni non contrattualizzate eseguite; € 3.740.979,00 per costi di smobilizzo; € 8.025.980,00 pari al 5% dei 4/5 di € 200.849.502,90);
4. in estremo subordine dall'art. 34-*decies* della Legge 221/2012 (quantificati in € 2.102.980,65 a titolo di saldo per le prestazioni contrattualmente previste ed in concreto eseguite; € 1.957.377,94 quale 10% dell'ammontare complessivo delle prestazioni eseguite – pari ad € 19.573.779,41; € 4.837.308,12 a titolo di saldo delle prestazioni addizionali richieste dalla Stretto di Messina spa. e direttamente eseguite; € 483.730,81 quale 10% dell'ammontare delle suddette prestazioni).

Deve, altresì, evidenziarsi che gli importi relativi alle prime tre ipotesi vengono richiesti previa disapplicazione, nella misura ritenuta necessaria, delle disposizioni di cui al DL 187/2012, così come sostituito dall'art. 34-*decies* della Legge n. 221/2012, ovvero previa sottoposizione della domanda di pronuncia pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ai sensi dell'art. 267 TFUE, ovvero previa sottoposizione della questione dei legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3, 10, 24, 41, 42, 43, 97, 113 e 117 della Costituzione.

La natura del Contratto stipulato tra le parti e la normativa applicabile.

Orbene, il Contratto stipulato tra la Stretto di Messina spa. e la Parsons Transportation Group Inc. in data 16 gennaio 2006 aveva ad oggetto l'affidamento dei servizi di Project Management Consulting in relazione alle attività concernenti la progettazione definitiva ed esecutiva e la realizzazione dell'attraversamento stabile dello Stretto di Messina. In particolare, ai sensi dell'art. 3 del contratto, questo aveva ad oggetto l'espletamento, secondo le prescrizioni tecniche ed in conformità





al Contratto, di tutte le attività di assistenza tecnica, amministrativa, gestionale ed ambientale occorrenti al Committente, in relazione alla progettazione definitiva ed esecutiva ed alla realizzazione dell'Opera e delle Opere e Misure Mitigatrici e Compensative dell'Impatto Ambientale, Territoriale e Sociale, con particolare riferimento alle seguenti attività:

- a) controllo e verifica delle attività di pianificazione e programmazione del Contraente Generale e del Monitore Ambientale;
- b) controllo e verifica della progettazione definitiva ed esecutiva;
- c) controllo e verifica delle attività relative a procedure espropriative e di asseveramento;
- d) assistenza al committente durante gli *iter* approvativi, da parte del CIPE, del Progetto Definitivo, del Progetto di Monitoraggio Ambientale, Territoriale e Sociale, nonché, nei casi previsti, del progetto Esecutivo;
- e) attività di assistenza nelle fasi del Collaudo provvisorio e del Collaudo definitivo, ivi comprese le fasi del pre-esercizio ferroviario da parte di Rete Ferroviaria Italiana e di ultimazione dei lavori;
- f) sorveglianza del sistema di gestione per la qualità nelle fasi di elaborazione del Progetto Definitivo e del Progetto Esecutivo e nella fase realizzativa;
- g) sorveglianza dei sistemi di gestione, salute e sicurezza;
- h) sorveglianza dei sistemi di gestione ambientale;
- i) controllo, verifica, integrazione e rielaborazione del progetto di Monitoraggio Ambientale, Territoriale e Sociale;
- j) attività relative all'esame ed istruttoria delle riserve, dei contenziosi e dei problemi contrattuali relativi agli affidamenti al Contraente Generale ed al Monitore Ambientale.

Poi, nel Capitolato d'oneri allegato al Contratto risulta specificato che la Stretto di Messina spa. (quale concessionaria per il finanziamento, la progettazione, la realizzazione e la gestione del collegamento stabile tra la Sicilia ed il Continente ed avendo affidato ad un Contraente generale la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e la realizzazione dell'Opera) ha ritenuto – in considerazione dell'importanza e della complessità dell'appalto – di indire una gara per la selezione di un Project Management Consultant, al fine di garantire al Committente “l'assistenza tecnica, amministrativa, gestionale ed ambientale in tutte le fasi di progettazione, realizzazione e collaudo affinché queste siano sviluppate con efficienza, efficacia e nel rispetto dei tempi, dei costi, dei requisiti di sicurezza e di qualità stabiliti”. In particolare, viene specificato che “al PMC sarà richiesto di eseguire tutti quei servizi ed attività di gestione, monitoraggio e controllo a supporto del Committente nel raggiungimento degli obiettivi prefissati” ivi comprese le attività di Alta Sorveglianza, comprendenti la costante e continua verifica dello stato e dell'andamento del progetto, sotto i seguenti profili: tecnico e scientifico; ambientale; economico; organizzativo; rispetto dei programmi; rispetto di tutte le Leggi, norme e condizioni contrattuali; rapporti con tutti gli Enti ed Autorità interessati. Viene, altresì, specificato che il PMC avrà: il ruolo di indirizzo e di guida complessivi del progetto, con tempestiva identificazione e di eventuali deviazioni, anomalie o problematiche in genere; l'individuazione, la richiesta ed il controllo delle opportune azioni correttive; il controllo e la verifica degli aspetti tecnici afferenti alla progettazione e realizzazione delle opere ai fini dell'approvazione e/o dell'accettazione delle stesse da parte del Committente. Inoltre, il PMC dovrà verificare che la progettazione e la realizzazione delle opere vengano gestite e condotte in modo tale da assicurare il conseguimento degli obiettivi, delle prestazioni, dei requisiti e dei livelli qualitativi attesi dal Committente nelle specifiche tecniche del contratto tra Stretto di Messina spa. ed il Contraente Generale.

L'attività del Project Management Consultant, infine, doveva estendersi anche alla fase relativa alla esecuzione dei lavori, dovendo in tale fase assicurare la necessaria continuità ed interfaccia tra la progettazione e la costruzione, attraverso la presenza stabile in cantiere, coerentemente con il programma dei lavori. Tale supporto doveva riguardare: le attività di verifica della progettazione che dovessero estendersi durante la fase di costruzione; la soluzione di problemi contingenti relativi al monitoraggio ed alla costruzione; la valutazione dell'esito di prove ed ispezioni e più in generale l'interfaccia con il Controllo Qualità; la valutazione delle proposte di varianti progettuali in corso d'opera e della successiva verifica della progettazione; il supporto tecnico-progettuale per la gestione delle riserve, contenziosi e problemi contrattuali; il supporto tecnico-progettuale per le attività di collaudo; il supporto per le procedure espropriative.

Sicché, il contratto in questione ha dunque ad oggetto l'espletamento di tutte le attività che solitamente vengono poste in essere dalla parte committente, finalizzate al controllo della corretta esecuzione del contratto in tutte le relative fasi ed alla verifica della corretta realizzazione dell'Opera. L'oggetto di tale contratto risulta, pertanto, strettamente ed intimamente legato al Contratto di affidamento a Contraente Generale, dovendone verificare in ogni sua fase la regolare e corretta esecuzione.

La sostanziale coincidenza tra le attività che dovevano essere svolte dalla parte committente e quelle che dovevano essere svolte dal Project Management Consultant consente di ritenere applicabile al Contratto stipulato tra la Stretto di Messina spa. e la Parsons la disciplina speciale in materia di appalti di opere pubbliche.



Ciò posto, deve osservarsi che il bando di gara per l'affidamento dei servizi di Project Management Consulting risale al 2004, mentre il contratto tra le parti risulta stipulato in data 16 gennaio 2006. Di conseguenza, la normativa applicabile nella fattispecie in esame è quella dettata dalla Legge n. 109 del 1994 e dal relativo regolamento di attuazione DPR n. 554 del 1999. E comunque, come già sopra evidenziato, la disciplina relativa ai criteri di determinazione dell'indennizzo in caso di recesso unilaterale del committente è rimasta immutata nel tempo ed è stata poi integralmente trasfusa nell'art. 134 del decreto legislativo 163/2006.

Orbene, in base agli artt. 345 L.gen. Lavori Pubblici del 1865; 41 del cap.gen. Min. ll.pp. del 1962; 122, comma 1 del DPR n. 554 del 1999 e, successivamente, 134 del decreto legislativo n. 163 del 2006, la stazione appaltante ha il diritto di recedere in qualunque tempo dal contratto previo il pagamento dei lavori eseguiti e del valore dei materiali utili esistenti in cantiere, oltre al decimo dell'importo delle opere non eseguite.

Sicché, l'Amministrazione deve, in primo luogo, procedere al pagamento dei lavori eseguiti dall'appaltatore al momento in cui viene comunicato l'atto di recesso. In secondo luogo, deve pagare all'appaltatore "il valore dei materiali utili esistenti in cantiere" che siano stati già accettati dal direttore dei lavori prima della comunicazione dello scioglimento del contratto. Infine, dovrà essere corrisposta all'appaltatore una somma pari al decimo dell'importo delle opere che rimangono ineseguite. Il decimo dell'importo delle opere non eseguite va calcolato sulla differenza tra l'importo dei quattro quinti del prezzo posto a base di gara, depurato del ribasso d'asta, e l'ammontare netto dei lavori eseguiti.

Come già sopra evidenziato, tale criterio di determinazione dell'indennizzo deve ritenersi tassativo ed inderogabile dall'autonomia privata dei contraenti, in quanto rispondente a finalità pubblicistiche.

In ogni caso, deve evidenziarsi che criterio analogo a quello previsto dalla normativa generale sugli appalti pubblici risulta inserito anche nel contratto stipulato tra le parti in data 16 gennaio 2006. In particolare, l'art. 25.4 – nel disciplinare le conseguenze del recesso unilaterale della parte committente – stabilisce che "All'appaltatore, a definitiva e completa tacitazione di ogni diritto e pretesa, verrà riconosciuto esclusivamente il pagamento delle prestazioni correttamente eseguite al momento della ricezione della comunicazione di cui al precedente art. 25.2, secondo i corrispettivi e le condizioni di Contratto, nonché il 10% (dieci per cento) dell'importo delle prestazioni non eseguite fino ai quattro quinti dell'importo del Contratto, con espressa esclusione di ogni altro riconoscimento, a qualsivoglia titolo richiesto. Si precisa che, a tal fine, per importo di Contratto si intende l'importo di cui al precedente art. 7.1, come modificato a termini di Contratto sino al momento del recesso".

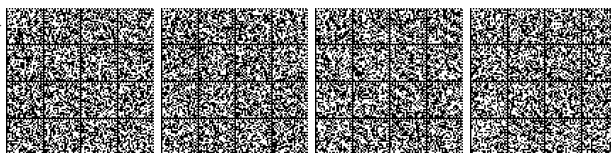
Quindi, nella fattispecie in esame, avrebbe dovuto trovare applicazione il predetto criterio di calcolo dell'indennizzo (previsto in generale dalla normativa sugli appalti pubblici e coincidente con quello contrattualmente pattuito).

Tuttavia, nonostante la normativa specifica in materia di appalti pubblici e nonostante la suddetta pattuizione contrattuale, il DL 187/2012, così come sostituito dall'art. 34-*decies* della Legge n. 221/2012, nel disporre la caducazione di tutti i contratti stipulati dalla Stretto di Messina spa. (e quindi anche del Contratto di affidamento dei servizi di Project Management Consulting alla Parsons), è intervenuto a dettare dei criteri specifici per la liquidazione della indennità spettante al privato contraente, che trovano applicazione solo nella fattispecie in esame e solo per i contratti stipulati dalla Stretto di Messina spa. con riferimento alla realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina. In particolare, il comma 3 stabilisce che "gli effetti della caducazione dei vincoli contrattuali comportano esclusivamente il riconoscimento di un indennizzo costituito dal pagamento delle prestazioni progettuali contrattualmente previste e direttamente eseguite e dal pagamento di una ulteriore somma pari al 10 per cento dell'importo predetto".

Tale criterio è diverso rispetto a quello previsto dalla normativa generale in tema di appalti pubblici, e – come anche può desumersi dalla quantificazione effettuata dalla parte attrice nell'atto di citazione – porta alla determinazione di una indennità in misura inferiore.

Sicché, applicando nel caso in esame l'art. 34-*decies* della Legge n. 221/2012, l'indennizzo da riconoscersi alla Parsons non sarebbe quello previsto in generale dalla normativa in materia di appalti pubblici (pari al pagamento dei lavori eseguiti e del valore dei materiali utili esistenti in cantiere, oltre al decimo dell'importo delle opere non eseguite), bensì quello meno favorevole previsto dalla norma suddetta (pari pagamento delle prestazioni progettuali contrattualmente previste e direttamente eseguite e dal pagamento di una ulteriore somma pari al 10 per cento dell'importo predetto). In particolare, i due criteri coincidono nella parte in cui riconoscono al contraente privato il pagamento delle opere effettivamente eseguite sino alla data del recesso, ma differiscono in ordine al criterio di calcolo dell'ulteriore importo del 10%. Infatti, mentre la normativa generale in materia di appalti pubblici prevede che tale percentuale sia calcolata sulla base dell'importo delle opere non eseguite (da calcolarsi sulla differenza tra l'importo dei quattro quinti del prezzo posto a base di gara, depurato del ribasso d'asta, e l'ammontare netto dei lavori eseguiti), per contro il citato art. 34-*decies* prevede che tale percentuale sia calcolata sull'importo delle opere eseguite anziché su quelle da eseguire).

Ciò posto, deve rilevare che, nel caso in esame, le prestazioni di consulenza oggetto del Contratto di Project Management Consulting dovevano svolgersi per tutta la durata del Contratto di affidamento a Contraente Generale, stipulato tra la Stretto di Messina spa. e la Eurolink, dalla fase della progettazione definitiva, a quella della progettazione



esecutiva sino alla fase della realizzazione vera e propria dell'Opera. Tuttavia, le prestazioni effettivamente eseguite attengono solo alla fase iniziale dell'appalto (essendosi questo fermato con la redazione del progetto Definitivo), rimanendo ancora in gran parte non eseguito.

Sicchè, tenuto conto del momento in cui è intervenuto il recesso unilaterale del committente, è agevole – pur in assenza di calcoli dettagliati – verificare che il criterio introdotto dal citato art. 34-*decies* risulti meno favorevole. Ed infatti, dalla documentazione in atti risulta che l'ammontare complessivo delle prestazioni eseguite è pari ad € 19.573.779,41, mentre il corrispettivo contrattuale era pari ad € 119.850.000,00.

Tuttavia, mentre in base alla normativa generale la percentuale del 10% andrebbe calcolata sulla differenza tra l'importo dei quattro quinti del prezzo posto a base di gara, depurato del ribasso d'asta, e l'ammontare netto dei lavori eseguiti; secondo l'art. 34-*decies* la suddetta percentuale andrebbe calcolata solo sull'importo netto dei lavori eseguiti, senza tenere in alcun conto il valore delle prestazioni rimaste ineseuite.

Peraltro, la norma in esame prevede espressamente che al contraente privato spetta l'indennizzo suindicato a definitiva e completa tacitazione di ogni diritto e pretesa, ciò escludendo il riconoscimento di qualsivoglia altro importo a qualunque titolo e, quindi, impedendo una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione.

Di conseguenza, una pronuncia di incostituzionalità dell'art. 1 del DL 187/2012 (poi trasfuso nell'art. 34-*decies* della Legge 221/2012) nella parte in cui, nell'ipotesi di caducazione dei contratti, il comma 8 richiama gli effetti di cui al comma 3, in base al quale “a definitiva e completa tacitazione di ogni diritto e pretesa, gli effetti della caducazione dei vincoli contrattuali comportano esclusivamente il riconoscimento di un indennizzo costituito dal pagamento delle prestazioni progettuali contrattualmente previste e direttamente eseguite e dal pagamento di una ulteriore somma pari al 10 per cento dell'importo predetto”, comporterebbe l'applicazione del criterio previsto dalla normativa sugli appalti pubblici e, di conseguenza, l'accoglimento della domanda con cui la Parsons ha chiesto il pagamento di una indennità in misura superiore.

Da ultimo, quanto al profilo della rilevanza, va evidenziato che le domande riconvenzionali proposte dalla convenuta Stretto di Messina spa. nei confronti della Parsons sono state tutte rigettate, ad eccezione di quelle in cui la predetta convenuta chiede di essere manlevata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dalla Presidenza del Consiglio in caso di eventuale accoglimento delle domande proposte dalla Parsons. Di conseguenza, la eventuale fondatezza di tali domande non inficia comunque la rilevanza della questione sollevata nella presente sede.

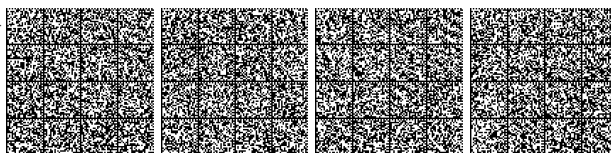
#### 9.2 – La non manifesta infondatezza della questione.

Quanto al secondo requisito, la evidente discrepanza nei criteri di calcolo dell'indennità sembra confliggere in primo luogo con l'art. 3 della Costituzione, ingenerando una ingiustificata ed irragionevole disparità di trattamento.

Come già sopra evidenziato, le disposizioni di cui al DL n. 187/2012, poi trasfuse nell'art. 34-*decies* della Legge 221/2012 hanno la natura di legge-provvedimento, non contenendo una disciplina generale ed astratta, ma essendo rivolte a disciplinare esclusivamente i contratti stipulati dalla società Stretto di Messina S.p.A. con il contraente generale e gli altri soggetti affidatari dei servizi connessi alla realizzazione dell'opera (e cioè il rapporto contrattuale tra la Stretto di Messina spa. e la Eurolink ed il rapporto contrattuale tra la Stretto di Messina spa. e la Parsons). Di conseguenza, è rimesso alla Corte Costituzionale lo scrutinio in ordine ad eventuali disparità di trattamento ed alla ragionevolezza della norma, al fine di evitare che la stessa – essendo rivolta a disciplinare una fattispecie concreta – possa risultare arbitraria.

Quanto, poi, al profilo della ragionevolezza, deve altresì evidenziarsi che – come affermato dalla Corte costituzionale – il valore del legittimo affidamento, il quale trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., non esclude che il legislatore possa assumere disposizioni che modifichino in senso sfavorevole agli interessati la disciplina di rapporti giuridici anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, ma esige che ciò avvenga alla condizione che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica. Solo in presenza di posizioni giuridiche non adeguatamente consolidate, dunque, ovvero in seguito alla sopravvenienza di interessi pubblici che esigano interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente su di esse, ma sempre nei limiti della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti, è consentito alla legge di intervenire in senso sfavorevole su assetti regolatori precedentemente definiti, (*cf.*: Corte cost. sentenze n. 216 del 2015, n. 56 del 2015, n. 160 del 2013, n. 103 del 2013, n. 302 del 2010, n. 236 del 2009, n. 206 del 2009 e n. 416 del 1999). L'intervento retroattivo del legislatore può incidere sull'affidamento dei cittadini a condizione che: 1) trovi giustificazione in principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, e dunque abbia una causa normativa adeguata, quale un interesse pubblico sopravvenuto o una inderogabile esigenza; 2) sia comunque rispettoso del principio di ragionevolezza inteso, anche, come proporzionalità. In altri termini, il principio dell'affidamento è sottoposto al normale bilanciamento proprio di tutti i diritti e valori costituzionali, (*cf.*: Corte cost. sentenze n. 16 del 2017, n. 203 del 2016, n. 108 del 2016, n. 216 del 2015, n. 56 del 2015, n. 34 del 2015, n. 308 del 2013, n. 92 del 2013, n. 264 del 2012 e n. 349 del 1985).

Tuttavia, la disposizione in esame (nella parte in cui fissa i criteri per la determinazione dell'indennizzo spettante all'appaltatore in caso di recesso unilaterale della parte committente), non sembra rispettare i limiti della ragionevolezza e non arbitrarietà, posti dalla giurisprudenza costituzionale all'adozione di leggi-provvedimento.



Infatti, pur risultando identica la situazione sostanziale (e cioè quella relativa alle conseguenze economiche del recesso unilaterale dal rapporto contrattuale esercitato dalla parte committente per motivazioni indipendenti da eventuali inadempimenti della controparte) il legislatore è intervenuto con un atto normativo a disciplinare la fattispecie concreta (e solo quella) attribuendo all'appaltatore che subisce il recesso una indennità da calcolarsi sulla base di criteri diversi rispetto a quelli previsti per tutti gli altri soggetti che contrattano con la Pubblica Amministrazione.

Tale intervento normativo appare, in primo luogo, irragionevole, non emergendo in nessuna delle disposizioni le ragioni che hanno indotto il legislatore a disciplinare la sola fattispecie concreta in maniera diversa rispetto alla disciplina generale che trova applicazione nei confronti di tutti gli altri contraenti privati della Pubblica Amministrazione e sotto quali aspetti e per quali motivi i contraenti privati della Stretto di Messina spa. non siano assimilabili a tutti i soggetti predetti e sia giustificabile, per questi ultimi (e solo per loro), un trattamento diversificato.

In secondo luogo, l'intervento normativo in esame appare discriminatorio, atteso che – come sopra già evidenziato – impone la applicazione di un criterio di calcolo che, in concreto, porta ad un indennizzo inferiore rispetto a quello che si otterrebbe applicando il criterio di calcolo previsto dalla generale normativa in materia di appalti pubblici.

E peraltro, a nulla vale osservare che – in astratto – il criterio indicato dall'art. 1 del DL 187/2012, poi trasfuso nell'art. 34-*decies* della Legge n. 221/2012 potrebbe rivelarsi anche più favorevole all'appaltatore.

Giova, infatti, ripetere che i due criteri di calcolo qui paragonati coincidono nella parte in cui riconoscono al contraente privato il pagamento delle opere effettivamente eseguite sino alla data del recesso, ma differiscono in ordine alla base di calcolo dell'ulteriore importo del 10%. In particolare, mentre in base alla normativa generale la percentuale del 10% andrebbe calcolata sulla differenza tra l'importo dei quattro quinti del prezzo posto a base di gara, depurato del ribasso d'asta, e l'ammontare netto dei lavori eseguiti; secondo l'art. 34-*decies* la suddetta percentuale andrebbe calcolata solo sull'importo netto dei lavori eseguiti, senza tenere in alcun conto il valore delle prestazioni rimaste ineseguite.

Quindi, la suddetta percentuale del 10% è destinata a variare anche notevolmente, a seconda della fase in cui si trova l'esecuzione dell'appalto e del momento in cui viene esercitato il recesso da parte del committente. E' evidente, del resto, che se il recesso viene esercitato quando l'esecuzione del contratto è in fase iniziale, il criterio previsto dall'art. 34-*decies* sarà più sfavorevole per l'appaltatore, in quanto la percentuale del 10% dovrà essere calcolata sull'importo dei lavori già eseguiti, che sarà inferiore rispetto a quelli ancora da eseguire. Viceversa, se il recesso viene esercitato quando l'esecuzione del contratto è in fase finale, il criterio previsto dall'art. 34-*decies* potrebbe rivelarsi più favorevole, in quanto la percentuale del 10% dovrà essere calcolata sull'importo dei lavori eseguiti, che sarà superiore rispetto a quelli ancora da eseguire.

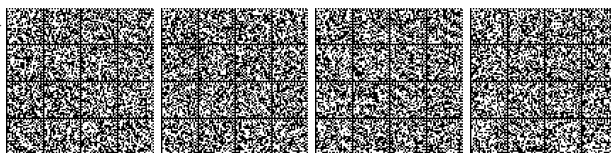
Tuttavia, tutte le suesposte considerazioni appaiono assolutamente ininfluenti nel caso di specie, considerato che il criterio di calcolo dettato dall'art. 34-*decies* citato è destinato ad operare solo con riferimento ad una unica fattispecie concreta, relativa ai contratti stipulati dalla Stretto di Messina spa. per la realizzazione di una unica opera pubblica (il Ponte sullo Stretto di Messina appunto): contratti questi che si trovavano pacificamente nella fase iniziale della esecuzione, essendo stato realizzato esclusivamente il Progetto Definitivo, in relazione al quale – al momento del recesso – era ancora in corso la procedura di approvazione da parte del CIPE.

Stante il chiaro tenore letterale della norma in esame, il criterio di calcolo ivi previsto è destinato ad operare solo nella suddetta fattispecie, essendo pertanto irrilevante una sua eventuale e possibile convenienza in relazione a differenti ipotesi, nei confronti delle quali non potrebbe comunque trovare applicazione.

Peraltro, il dubbio in ordine al carattere discriminatorio della norma in esame appare confermato anche dalla parte in cui si specifica che l'indennizzo ivi previsto viene riconosciuto a definitiva e completa tacitazione di ogni diritto e pretesa, con esclusione quindi di qualsivoglia altro importo a qualunque titolo ed a differenza di quanto previsto dal legislatore in altre occasioni, (*cf.* ad esempio Corte Cost. sent. n. 71/2015, nella quale ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42-*bis* del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327, impugnato, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., in quanto l'indennità dovuta per il periodo di occupazione illegittima antecedente al provvedimento di acquisizione, pur essendo determinata in base ad un parametro riduttivo rispetto a quello cui è commisurato l'analogo indennizzo per la (legittima) occupazione temporanea dell'immobile, faceva salva la possibilità di provare una diversa entità del danno).

Da ultimo, il criterio di calcolo in esame appare violare anche il principio del legittimo affidamento, sempre da ricondurre all'art. 3 della Costituzione, avendo inciso in senso sfavorevole sui rapporti giuridici preesistenti, senza tuttavia rispettare i limiti della proporzionalità e ragionevolezza.

Non va trascurato, infatti, che l'indennizzo in questione viene riconosciuto al fine di riequilibrare la situazione contrattuale dell'appaltatore, che “subisce” la decisione legittima del committente di sciogliere il vincolo contrattuale rimasto (parzialmente) ineseguito. La misura dell'indennizzo, del resto, è parametrata in senso lato sugli elementi del “danno emergente” (rappresentato dal pagamento delle opere eseguite) e del “lucro cessante” (rappresentato dal mancato guadagno). In particolare, il “mancato guadagno” è costituito da ciò che l'appaltatore avrebbe ricavato dall'ese-



cuzione del contratto nel tempo stabilito, inteso nel senso dell'utile, al netto delle spese, che l'appaltatore avrebbe realizzato. Orbene, in materia di appalti pubblici, il legislatore – in tutte le normative che si sono via via succedute nel tempo – ha ritenuto proporzionato calcolare tale parametro nella misura del 10% dell'importo delle opere non eseguite (da computarsi sul valore dell'opera abbattuto di un 20% che corrisponde al cd. quinto d'obbligo, vale a dire il limite entro cui la stazione appaltante può determinare una variazione anche in ribasso dei lavori appaltati). Tradizionalmente, dunque, il menzionato parametro legislativo ha natura di criterio generale di quantificazione del margine di profitto dell'appaltatore nei contratti con la Pubblica Amministrazione, ritenuto pertanto proporzionato ed idoneo ad indennizzare il sacrificio subito dall'appaltatore a seguito della decisione unilaterale dell'amministrazione di sciogliere il vincolo contrattuale e di non realizzare più l'opera appaltata.

Sicchè, il diverso criterio di calcolo del "mancato guadagno" previsto dal DL 187/2012 – portando ad un risultato più sfavorevole per il contraente privato – ha dunque inciso sul legittimo affidamento della parte nella sicurezza giuridica, tenuto conto peraltro che analogo parametro era previsto anche nelle pattuizioni contrattuali.

Né può dirsi che tale lesione del legittimo affidamento trovi giustificazione nella necessità di tutelare un interesse pubblico sopravvenuto, ritenuto superiore nel bilanciamento proprio di tutti i diritti e valori costituzionali. Ed infatti, nel caso in esame, non è stato specificato il motivo per cui il legislatore ha ritenuto di riconoscere un indennizzo in misura inferiore rispetto a quello previsto sia dalla normativa generale, sia dalle specifiche pattuizioni contrattuali. E comunque, pur volendo individuare la motivazione nelle esigenze di tutela della finanza pubblica, nell'ottica del "necessario bilanciamento" tra il perseguimento dell'interesse pubblico e la tutela del legittimo affidamento di coloro che hanno conseguito una situazione sostanziale e consolidata sulla base della disciplina previgente, l'intervento normativo in esame non appare proporzionale in maniera ragionevole il peso imposto ai privati per il fine che il legislatore intende realizzare. La misura della riduzione dell'indennizzo – nonostante la peculiarità dell'Opera da realizzare – appare un onere individuale eccessivo, essendo stata imposta non alla intera categoria dei soggetti che contraggono con la Pubblica amministrazione, ma esclusivamente a carico delle controparti private coinvolte nella realizzazione di un'unica opera pubblica.

Né, del resto, può affermarsi che – nel caso di specie – la Pubblica Amministrazione goda di una posizione di preminenza, esercitando una potestà pubblicistica. Infatti, nella fase di esecuzione del contratto, la Pubblica amministrazione agisce in posizione paritetica rispetto al contraente privato ed il diritto potestativo di recesso viene riconosciuto all'Amministrazione in quanto contraente e non quale espressione di un potere pubblicistico. Ciò vale anche con riferimento alle conseguenze economiche dell'esercizio del menzionato diritto potestativo, in quanto finalizzate al riequilibrio del sinallagma contrattuale, nell'ambito del quale – come già detto – la Pubblica Amministrazione si pone in una posizione paritetica rispetto al privato.

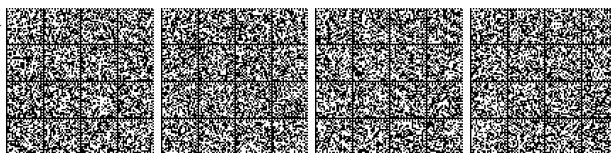
Inoltre, appare nella specie ravvisabile un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale del citato DL 187/2012, poi trasfuso nell'art. 34-*decies* della Legge n. 221/2012 per contrasto con l'art. 97 della Costituzione, nella parte in cui impone alla Pubblica Amministrazione di agire in maniera imparziale.

Tale principio, all'evidenza, deve essere rispettato sia quando l'Amministrazione agisca nell'esercizio di poteri autoritativi, sia quando eserciti attività iure privatorum, in posizione paritetica con i privati.

Per le suesposte considerazioni, appare irragionevole la disparità di trattamento tra coloro che hanno concluso contratti di appalto con la Stretto di Messina spa. (da qualificarsi, come sopra già detto, società in house delle amministrazioni che ne sono socie) e tutti gli altri contraenti privati che hanno concluso contratti con la Pubblica Amministrazione, non apparendovi giustificazione che le suddette posizioni – essendo sostanzialmente assimilabili, trattandosi tutti di contraenti della Pubblica Amministrazione – siano trattate in modo diverso.

#### 10 – Conclusioni.

In conclusione, sulla base di tutte le suesposte considerazioni, risultando sussistenti i presupposti di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del DL n. 187 del 2 novembre 2012 (poi trasfuso nell'art. 34-*decies* della Legge n. 221 del 17 dicembre 2012) nella parte in cui, nell'ipotesi di caducazione dei contratti, il comma 8 richiama gli effetti di cui al comma 3, in base al quale "a definitiva e completa tacitazione di ogni diritto e pretesa, gli effetti della caducazione dei vincoli contrattuali comportano esclusivamente il riconoscimento di un indennizzo costituito dal pagamento delle prestazioni progettuali contrattualmente previste e direttamente eseguite e dal pagamento di una ulteriore somma pari al 10 per cento dell'importo predetto", perché contrastante con gli artt. 3 e 97 della Costituzione, diviene necessario trasmettere gli atti alla Corte Costituzionale, disponendo la sospensione del presente giudizio relativamente alle ulteriori domande subordinate proposte dalla Parsons Transportation Group Inc. (non decise con la sentenza parziale del 16 ottobre 2018), nonché alle domande riconvenzionali proposte dalla Stretto di Messina spa. sub 11) e 12) della comparsa di costituzione nel giudizio RG n. 20740/2014, in quanto subordinate all'accoglimento anche parziale delle domande di condanna avanzate dalla Parsons nei suoi confronti.



*P.Q.M.*

*Il Tribunale di Roma in composizione collegiale, così provvede:*

*letti gli artt. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87 e 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1;*

*dispone trasmettersi gli atti alla Corte Costituzionale per la risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del DL n. 187 del 2 novembre 2012 (poi trasfuso nell'art. 34-decies della Legge n. 221 del 17 dicembre 2012) nella parte in cui, nell'ipotesi di caducazione dei contratti, il comma 8 richiama gli effetti di cui al comma 3, in base al quale "a definitiva e completa tacitazione di ogni diritto e pretesa, gli effetti della caducazione dei vincoli contrattuali comportano esclusivamente il riconoscimento di un indennizzo costituito dal pagamento delle prestazioni progettuali contrattualmente previste e direttamente eseguite e dal pagamento di una ulteriore somma pari al 10 per cento dell'importo predetto", perché contrastante con gli artt. 3 e 97 della Costituzione;*

*dispone la sospensione del presente giudizio avente ad oggetto le ulteriori domande subordinate proposte dalla Parsons Transportation Group Inc. (non decise con la sentenza parziale del 16 ottobre 2018), nonché le domande riconvenzionali proposte dalla Stretto di Messina spa. sub 11) e 12) della comparsa di costituzione nel giudizio RG n. 20740/2014.*

*Manda alla Cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 16 ottobre 2018.

*Il Presidente:* CARDINALI

*Il Giudice estensore:* BERNARDO

19C00077

LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-011) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



## MODALITÀ PER LA VENDITA

**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
Via Salaria, 691  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



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>
<b>Tipo A</b> 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 € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b> Abbonamento ai fascicoli della 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 € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b> Abbonamento ai fascicoli della 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 € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b> Abbonamento ai fascicoli della serie 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 € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b> Abbonamento ai fascicoli della 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 € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b> Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

**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
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

**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	€ <b>190,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ <b>180,50</b>
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 9 0 3 1 3 \*

**€ 12,00**

