

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 160° - Numero 12

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

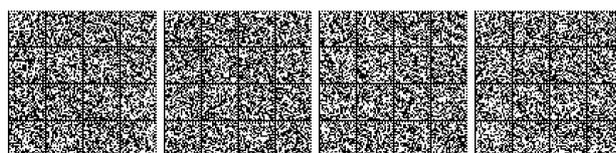
PARTE PRIMA

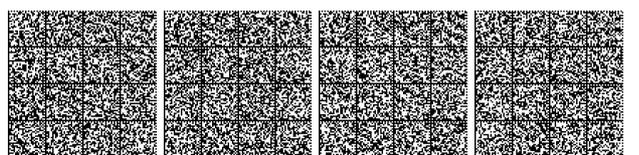
Roma - Mercoledì, 20 marzo 2019

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. 44. Sentenza 6 febbraio - 13 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente – Disposizioni varie in materia di acque pubbliche (autorizzazione idraulica per interventi inerenti l'alveo o le sponde di corsi d'acqua) e caccia (utilizzo, per le attività di controllo faunistico, di coadiutori appositamente formati; divieto di commercializzare fauna selvatica morta).

- Legge della Regione Liguria 28 dicembre 2017, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2018), art. 15, commi da 1 a 7; legge della Regione Liguria 11 marzo 2014, n. 4 (Norme per il rilancio dell'agricoltura e della selvicoltura, per la salvaguardia del territorio rurale ed istituzione della banca regionale della terra), art. 2, comma 3-bis, introdotto dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017; legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), art. 47, comma 7-ter, introdotto dall'art. 35, comma 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017.

Pag. 1

N. 45. Sentenza 6 febbraio - 13 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica – Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) – Tutela del terzo controinteressato rispetto all'attività oggetto di segnalazione.

- Legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), art. 19, comma 6-ter.

Pag. 12

N. 46. Sentenza 20 febbraio - 13 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica – Proroga all'anno 2018 della sospensione dell'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni dei comuni nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle Regioni e agli enti locali con legge dello Stato – Rinvio all'anno 2020 dell'entrata in vigore dei nuovi meccanismi di finanziamento regionale.

- Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, commi 37 e 778.

Pag. 22

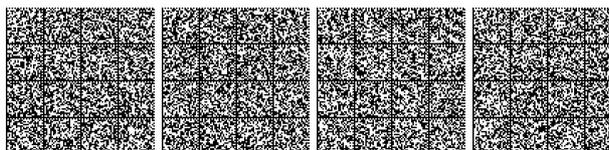
N. 47. Ordinanza 19 febbraio - 13 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

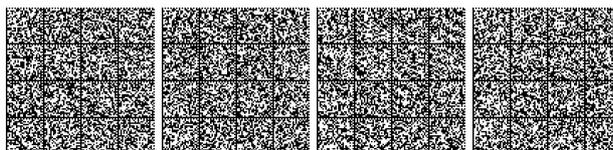
Bilancio e contabilità pubblica – Esclusione di taluni oneri dal computo della riduzione della spesa corrente del 3 per cento annuo – Impegno della Regione Siciliana a riquilibrare la propria spesa attraverso un incremento degli impegni complessivi per gli investimenti in misura non inferiore al 2 per cento per ciascun anno rispetto all'anno precedente.

- Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, commi 829 e 830, primo periodo.

Pag. 28



- N. **48.** Ordinanza 20 febbraio - 13 marzo 2019
- Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
- Sanità pubblica – Disposizioni varie in materia di spesa delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale (risparmi derivanti dalla riorganizzazione dei suddetti enti; trattamento economico dei professori e ricercatori universitari svolgenti attività assistenziale in aziende ospedaliere universitarie; subentro delle aziende sanitarie nella gestione liquidatoria delle disciolte Unità locali socio sanitarie).**
- Legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), artt. 29, commi 3 e 4, 30, commi 1 e 2, e 33..... Pag. 30
- N. **49.** Sentenza 6 febbraio - 15 marzo 2019
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Previdenza e assistenza – Contributi previdenziali e assicurativi dovuti dai datori di lavoro agricolo, in misura ridotta per le cooperative e i consorzi operanti in zone svantaggiate o di montagna – Norma di interpretazione autentica.**
- Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia), art. 32, comma 7-ter, secondo periodo, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98..... Pag. 32
- N. **50.** Sentenza 4 dicembre 2018 - 15 marzo 2019
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Straniero – Assegno sociale per gli stranieri legalmente soggiornanti in Italia da almeno dieci anni e in possesso della carta o del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.**
- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», art. 80, comma 19..... Pag. 38
- N. **51.** Sentenza 6 febbraio - 15 marzo 2019
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Imposte e tasse – Disposizioni in materia di riscossione locale delle imposte – Inapplicabilità alle società scorporate del “meccanismo scalare inverso”.**
- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo. Pag. 46
- N. **52.** Ordinanza 5 febbraio - 15 marzo 2019
- Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
- Straniero – Assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori e assegno di maternità per i cittadini di paesi terzi titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.**
- Legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), art. 65, comma 1, come modificato dall’art. 13, comma 1, della legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea – Legge europea 2013); decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell’articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), art. 74, comma 1..... Pag. 53



N. 53. Ordinanza 20 febbraio - 15 marzo 2019

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Bilancio e contabilità pubblica – Equilibrio di bilancio – Utilizzo dell’avanzo di amministrazione.

- Circolare del Ministero dell’economia e delle finanze, Ragioneria generale dello Stato, 20 febbraio 2018, n. 5, recante «Chiarimenti in materia di pareggio di bilancio per il triennio 2018– 2020 per gli enti territoriali di cui all’art. 1, commi da 465 a 508, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Legge di bilancio 2017), come modificata dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di bilancio 2018)».....

Pag. 57

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 13. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 febbraio 2019 (della Regione Marche)

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 - Disposizioni in materia di accoglienza dei richiedenti asilo.

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

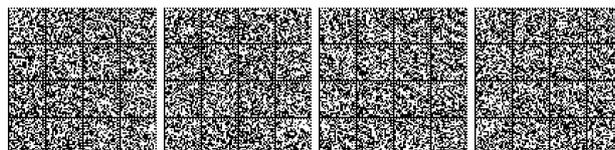
Pag. 61

N. 14. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 febbraio 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Sanità pubblica - Animali - Norme della Regione Basilicata - Disposizioni in materia di animali da affezione e tutela del randagismo - Previsione che consente alle aziende sanitarie locali, in carenza di denuncia di smarrimento o sottrazione di animali da eseguirsi, da parte del responsabile, entro cinque giorni dallo smarrimento o sottrazione, la soppressione, con metodi eutanasi, dei cani e gatti raccolti - Previsione che i cani vaganti, non reclamati entro trenta giorni dalla cattura, possono essere ceduti gratuitamente a privati o enti - Disposizioni relative all’esercizio di funzioni e alla collaborazione di organizzazioni di volontariato con le aziende sanitarie locali, i servizi veterinari, i Comuni e gli enti locali per finalità di tutela degli animali e prevenzione del randagismo - Previsione che la Regione detta norme finalizzate a reprimere ogni tipo di maltrattamento compreso l’abbandono - Denuncia di smarrimento o sottrazione dell’animale da parte del responsabile.

- Legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 46 (Disposizioni in materia di randagismo e tutela degli animali da compagnia o di affezione), artt. 1, comma 1, lettera c); 6, comma 1, lettere d) ed e); 7; 8; 10, comma 4; 19, comma 1; 21, commi 3 e 4; 23, comma 2; e 34, comma 3.

Pag. 80



- N. 15. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 febbraio 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Sicurezza pubblica - Norme della Regione Basilicata - Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità e per la promozione della cultura della legalità e di un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale - Finalità - Tipologia degli interventi - Programmi di attività volti ad accrescere i livelli di sicurezza, a contrastare l'illegalità e a favorire l'integrazione nonché il reinserimento sociale - Stipulazione di intese e accordi di collaborazione istituzionale - Interventi per la prevenzione e il contrasto del fenomeno delle truffe ai danni della popolazione anziana - Interventi per la prevenzione e il contrasto all'abuso e tutela di soggetti deboli in strutture pubbliche e private - Assistenza e aiuto alle vittime dei reati della criminalità - Polizia locale - Interventi finanziati dalla Regione.
- Legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 45 (Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità e per la promozione della cultura della legalità e di un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale), artt. 1, comma 1; 2, comma 2, lettera a); 3, comma 1 [, lettera d)]; 5; 6, comma 1; 7; e 8, comma 1, lettera c).. Pag. 83
- N. 39. Ordinanza del Tribunale regionale di giustizia amministrativa, sezione autonoma di Bolzano del 25 ottobre 2018
Atto e provvedimento amministrativo - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Regime amministrativo per la costruzione ed esercizio di impianti a fune in servizio pubblico.
- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 luglio 2018, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di ordinamento degli uffici e personale, istruzione, formazione professionale, sport, cultura, enti locali, servizi pubblici, tutela del paesaggio e dell'ambiente, energia, utilizzazione di acque pubbliche, caccia e pesca, protezione antincendi e civile, urbanistica, igiene e sanità, politiche sociali, famiglia, edilizia scolastica, trasporti, edilizia abitativa agevolata, lavoro, economia, cave e torbiere, entrate, commercio, turismo e industria alberghiera, rifugi alpini, artigianato, finanze e ricerca), artt. 44, comma 3, e 45. Pag. 88
- N. 40. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 29 ottobre 2018
Appalti pubblici - Partecipazione alle procedure di affidamento - Requisiti di ordine generale - Concordato con continuità aziendale - Esclusione dalla partecipazione a procedure di assegnazione di contratti pubblici dell'impresa mandataria di un raggruppamento temporaneo di imprese ammessa a concordato con continuità aziendale.
- Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), art. 38, comma 1, lettera a), in combinato disposto con l'art. 186-bis, commi quinto e sesto, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), introdotto dall'art. 33, comma 1, lettera h), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2013 (*recte*: 2012), n. 134. . Pag. 97
- N. 41. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 29 ottobre 2018
Appalti pubblici - Partecipazione alle procedure di affidamento - Requisiti di ordine generale - Concordato con continuità aziendale - Esclusione dalla partecipazione a procedure di assegnazione di contratti pubblici dell'impresa mandataria di un raggruppamento temporaneo di imprese ammessa a concordato con continuità aziendale.
- Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), art. 38, comma 1, lettera a), in combinato disposto con l'art. 186-bis, commi quinto e sesto, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), introdotto dall'art. 33, comma 1, lettera h), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2013 (*recte*: 2012), n. 134. Pag. 107



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 44

Sentenza 6 febbraio - 13 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente – Disposizioni varie in materia di acque pubbliche (autorizzazione idraulica per interventi inerenti l'alveo o le sponde di corsi d'acqua) e caccia (utilizzo, per le attività di controllo faunistico, di coadiutori appositamente formati; divieto di commercializzare fauna selvatica morta).

- Legge della Regione Liguria 28 dicembre 2017, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2018), art. 15, commi da 1 a 7; legge della Regione Liguria 11 marzo 2014, n. 4 (Norme per il rilancio dell'agricoltura e della selvicoltura, per la salvaguardia del territorio rurale ed istituzione della banca regionale della terra), art. 2, comma 3-*bis*, introdotto dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017; legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), art. 47, comma 7-*ter*, introdotto dall'art. 35, comma 3, della legge reg. Liguria n. 29 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

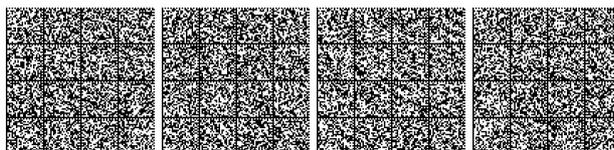
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 15, commi 1, 2, 3, 24, comma 2, e 35, comma 3, della legge della Regione Liguria 28 dicembre 2017, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2018), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 26 febbraio - 2 marzo 2018, depositato in cancelleria il 2 marzo 2018, iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nella udienza pubblica del 5 febbraio 2019 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Gabriele Pafundi per la Regione Liguria.



Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 26 febbraio - 2 marzo 2018, depositato in quest'ultima data (reg. ric. n. 17 del 2018), ha impugnato l'art. 15 (*recte*: 15, commi 1, 2 e 3), l'art. 24 (*recte*: 24, comma 2) e l'art. 35, comma 3, della legge della Regione Liguria 28 dicembre 2017, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2018), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

Ad avviso del ricorrente, la Regione Liguria, tramite le disposizioni impuginate, avrebbe invaso la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale.

2.- Il ricorrente evidenzia in primo luogo che l'art. 15 della legge reg. Liguria n. 29 del 2017 prevede: *a*) al comma 1, che «[s]ono soggetti a comunicazione alla Regione, entro trenta giorni prima della data di inizio attività, gli interventi di pulizia dell'alveo e delle sponde eseguiti a mano o con mezzi meccanici dai proprietari frontisti o aventi titolo, gli interventi di manutenzione ordinaria di manufatti in concessione, gli interventi di manutenzione ordinaria degli alvei e delle sponde eseguiti dagli enti pubblici ivi compresa la movimentazione di materiale litoide nei casi di ripristino della sezione di deflusso dell'alveo, lo svuotamento di vasche di sedimentazione, vasche antincendio e briglie di trattenuta purché non comportino asportazione dello stesso»; *b*) al comma 2, che «[l]a Regione, entro il termine dei trenta giorni di cui al comma 1, può disporre il diniego dell'intervento»; *c*) al comma 3, che «[n]on sono soggetti a nulla osta idraulico e a comunicazione di inizio attività gli interventi in somma urgenza eseguiti in caso di eventi calamitosi per i quali sia dichiarato lo stato di emergenza, di eventi potenzialmente in grado di contaminare un sito di cui all'articolo 242 del d.lgs. n. 152/2006 e successive modificazioni e integrazioni, e interventi imprevisi e non programmati su utenze di interesse pubblico oggetto di concessione».

2.1.- A giudizio del ricorrente, tali previsioni violano l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. perchè entrano in conflitto con la normativa, di competenza esclusiva dello Stato, dettata a tutela dell'assetto idrogeologico dal Capo VII (Polizia delle acque pubbliche) del regio decreto 25 luglio 1904, n. 523 (Testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie).

In particolare, le disposizioni censurate entrerebbero in conflitto sia con l'art. 93, primo comma, di tale decreto, in forza del quale «[n]essuno può fare opere nell'alveo dei fiumi, torrenti, rivi, scolatoi pubblici e canali di proprietà demaniale, cioè nello spazio compreso fra le sponde fisse dei medesimi, senza il permesso dell'autorità amministrativa»; sia con l'art. 94 dello stesso decreto, il quale dispone che « [n]el caso di alvei a sponde variabili od incerte, la linea, o le linee, fino alle quali dovrà intendersi estesa la proibizione di che nell'articolo precedente, saranno determinate anche in caso di contestazione dal prefetto, sentiti gli interessati».

2.2.- La richiamata normativa interposta fissa, ad avviso del ricorrente, una regola di tutela ambientale contraddetta dalla disciplina regionale censurata.

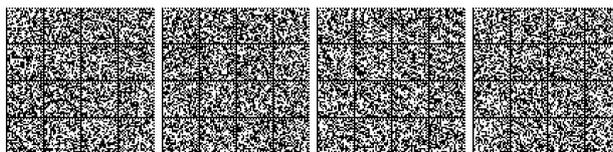
Di qui la violazione addotta, considerando che le disposizioni legislative statali dettate in materia ambientale, inenodando a un interesse pubblico di valore costituzionale primario e assoluto, fungono da limite trasversale alle discipline introdotte dalle Regioni nelle materie di loro, anche residuale, competenza, salvo che le disposizioni regionali siano in grado di garantire livelli di tutela più elevati rispetto a quelli previsti dalla normativa nazionale.

3.- Secondo il ricorrente, il medesimo parametro costituzionale è violato anche dagli artt. 24 e 35 della legge reg. Liguria n. 29 del 2017.

Segnatamente, le disposizioni contenute nel comma 2 dell'art. 24 e nel comma 3 dell'art. 35 della legge regionale sarebbero rispettivamente in conflitto con l'art. 19, comma 2, e con l'art. 21 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

3.1.- Il ricorrente evidenzia che l'art. 24, comma 2, della legge regionale impugnata modifica l'art. 2 della legge della Regione Liguria 11 marzo 2014, n. 4 (Norme per il rilancio dell'agricoltura e della selvicoltura, per la salvaguardia del territorio rurale ed istituzione della banca regionale della terra), aggiungendo ad esso il comma 3-*bis*, in forza del quale la Regione, per l'attività di controllo faunistico, può avvalersi, «oltreché dei soggetti individuati all'articolo 36, comma 2, lettera *b*) della legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio) e successive modificazioni e integrazioni, anche del concorso di coadiutori appositamente formati, in coerenza con i criteri di cui all'articolo 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e successive modificazioni e integrazioni».

3.1.1.- Ad avviso del ricorrente, la disposizione regionale impugnata consente che il controllo faunistico venga esercitato con modalità e tramite personale differenti da quelli previsti dalla norma statale di riferimento, nel caso individuata nell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992.



Tale ultima disposizione impone, infatti, che i piani di abbattimento autorizzati dalle Regioni, finalizzati al controllo delle specie di fauna selvatica, debbano essere «[...] attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali», le quali ultime « [...] potranno altresì avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali munite di licenza per l'esercizio venatorio».

3.1.2.- Sempre ad avviso del ricorrente, la legge n. 157 del 1992 fissa le regole minime comuni in materia di preservazione della fauna e, dunque, di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; la normativa regionale che entra in conflitto con le relative previsioni invaderebbe, di conseguenza, la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

In particolare, come confermato dalla giurisprudenza costituzionale sul tema, l'elenco dettato dalla norma statale «interposta» in tema di individuazione dei soggetti abilitati al controllo faunistico deve ritenersi tassativo; le Regioni, dunque, non possono integrarne il contenuto senza ridurre il livello minimo e uniforme di tutela dettata dalla disciplina nazionale.

Di qui la violazione addotta dal ricorrente, giacché la disposizione regionale impugnata per un verso modifica il contenuto precettivo dell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, abilitando all'attuazione dei piani di abbattimento anche coadiutori appositamente formati, non considerati dalla norma statale; per altro verso assegna all'amministrazione regionale, e non a quella provinciale, la responsabilità per l'attuazione del controllo faunistico.

3.2.- Il ricorrente censura anche l'art. 35, comma 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, con il quale è stato modificato l'art. 47 della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, aggiungendo ad esso il comma 7-ter, in forza del quale è vietato il commercio di «fauna selvatica morta, fatta eccezione per quella proveniente da allevamenti o da abbattimenti venatori o di controllo autorizzati nel rispetto delle modalità previste dalla normativa sanitaria vigente, per sagre e manifestazioni a carattere gastronomico».

La previsione impugnata sarebbe in conflitto con l'art. 21 della legge n. 157 del 1992, il quale, secondo quanto prospettato in ricorso, impone «il divieto di esercizio venatorio della fauna selvatica in questione», così da definire «uno standard di tutela della fauna selvatica» non derogabile dalle Regioni.

Di qui l'addotto contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

4.- La Regione Liguria si è costituita in giudizio con atto depositato il 6 aprile 2018, concludendo per la reiezione del ricorso.

4.1.- Quanto alla impugnazione dell'art. 15 della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, la resistente ha evidenziato che la competenza inerente alla gestione del demanio idrico è stata trasferita dallo Stato alle Regioni e dalla Regione Liguria alle Province, precisando, altresì, che tra le competenze ascritte alle Province rientra anche quella relativa all'autorizzazione idraulica prevista dal r.d. n. 523 del 1904.

Ancora, la difesa della Regione ha rimarcato che, in questa cornice di riferimento, le Province avrebbero sviluppato una prassi amministrativa in forza della quale ogni intervento destinato in qualche modo ad «avere a che fare con l'alveo del corso d'acqua» doveva ritenersi sottoposto, senza distinzione di sorta, al «regime autorizzatorio idraulico».

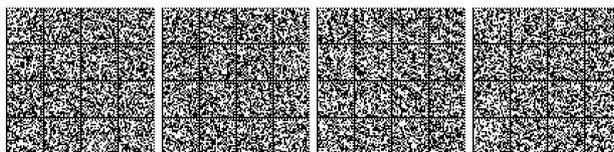
Ciò premesso, la resistente ha sottolineato che la norma censurata, finalizzata ad una semplificazione della relativa attività amministrativa, riguarda interventi che, per le modalità esecutive o per gli effetti sul regime del corso d'acqua, sarebbero privi di rilievo significativo, perché aventi un mero carattere manutentivo, lasciando inalterate le caratteristiche dei corsi d'acqua. Gli interventi correlati ad eventi calamitosi, inoltre, sarebbero giustificati dalla necessità di intervenire senza attendere i tempi del procedimento autorizzatorio, come del resto confermato dall'esplicito riferimento normativo all'art. 242 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

La norma regionale censurata, dunque, realizzerebbe una semplificazione della relativa azione amministrativa, senza far venire meno il controllo inerente alla possibile interferenza dell'attività o dell'intervento da realizzare con il buon regime delle acque, potendo comunque la Regione disporre il diniego della relativa iniziativa.

4.2.- In relazione all'impugnazione dell'art. 24, comma 1, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, la resistente ha evidenziato che la disposizione censurata replica le modalità di controllo faunistico già previste dalla legislazione statale concernente le «aree naturali protette regionali».

In particolare, la resistente ha rimarcato che l'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991 prevede che, per le attività di controllo faunistico da realizzare entro le suddette aree, è possibile avvalersi dell'attività dei cacciatori, purché adeguatamente formati. Se, dunque, tale possibilità è prevista all'interno di aree per le quali sono previsti standard di tutela più elevati, coerentemente ciò dovrà ritenersi possibile nel restante territorio agro-silvo-pastorale.

4.3.- Infine, con riguardo alle censure prospettate avverso l'art. 35, comma 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, la resistente ha obiettato che la disposizione impugnata amplia la possibilità di commercializzare fauna selvatica morta per sagre o manifestazioni a carattere enogastronomico, in linea con la competenza regionale residuale in materia di gestione della fauna e prelievo venatorio ex art. 117, quarto comma, Cost., come confermato da analoghe discipline introdotte da altre Regioni.



5.- Con memoria depositata il 15 gennaio 2019 la difesa dello Stato ha replicato alle osservazioni difensive della Regione Liguria, definendo compiutamente le ragioni argomentative esposte a sostegno delle censure prospettate con il ricorso.

6.- Anche la Regione Liguria ha depositato in data 15 gennaio 2019 una memoria difensiva.

6.1.- Con riguardo all'impugnazione dell'art. 15 della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, la resistente ha ribadito le difese rese nel costituirsi quanto agli interventi previsti dal comma 3 dell'articolo impugnato. In relazione al comma 1 del medesimo articolo, la resistente, in aggiunta a quanto già addotto, ha rimarcato la non riconducibilità degli interventi di pulizia e manutenzione degli alvei e delle sponde previsti dalla disposizione censurata alle «opere» considerate dall'art. 93, primo comma, del r.d. n. 523 del 1904: gli interventi contemplati dalla norma regionale non darebbero luogo ad alcun nuovo volume, in alveo o sulle sponde; piuttosto, secondo la resistente, sarebbero connotati da irrilevanza idraulica, tanto da risultare compatibili con la mera comunicazione di inizio attività imposta dalla Regione Liguria.

Ad avviso della resistente, l'attività di pulizia dell'alveo da parte dei proprietari frontisti, oltre a non dar luogo alla realizzazione di opere, dovrebbe altresì ritenersi doverosa in considerazione di quanto previsto sia dall'art. 12 dello stesso r.d. n. 523 del 1904, sia dall'art. 98, comma 5, della legge della Regione Liguria 21 giugno 1999, n. 18 (Adeguamento delle discipline e conferimento delle funzioni agli enti locali in materia di ambiente, difesa del suolo ed energia), nonché dagli artt. 868 e 917 del codice civile; la manutenzione ordinaria di manufatti in concessione non sarebbe in grado di interferire con il regolare deflusso delle acque, restando comunque assoggettata al controllo e al potere della Regione di disporre il diniego dell'intervento; infine, la manutenzione ordinaria eseguita dagli enti pubblici risulterebbe disciplinata dalla norma censurata in termini non diversi da quanto previsto dall'art. 17-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi).

6.2.- In relazione all'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, la resistente, con riguardo al tema della tassatività dell'elenco contenuto nell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, ha ribadito le difese già spiegate nell'atto di costituzione, richiamando, inoltre, disposizioni di legge di altre Regioni, aventi contenuto sostanzialmente identico a quello della norma censurata, mai impuginate dal Governo.

Quanto all'individuazione dell'ente cui ascrivere la responsabilità del controllo faunistico, la resistente si è richiamata al riordino di funzioni previsto dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), attuata dalla Regione Liguria con la legge 10 aprile 2015, n. 15, recante «Disposizioni di riordino delle funzioni conferite alle province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)».

6.3.- Infine, in relazione alla questione prospettata nei confronti dell'art. 35, comma 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, la difesa della resistente ha ribadito le argomentazioni rese nel costituirsi.

Considerato in diritto

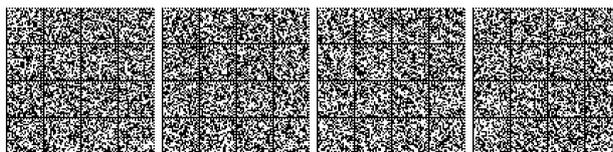
1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 15 (*recte*: 15, commi 1, 2 e 3), 24 (*recte*: 24, comma 2) e 35, comma 3, della legge della Regione Liguria 28 dicembre 2017, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2018), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

2.- Ad avviso del ricorrente, la Regione Liguria, tramite le disposizioni impugnate, avrebbe invaso la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale.

Più precisamente, con le disposizioni contenute nell'art. 15, la Regione Liguria avrebbe introdotto una disciplina - inerente alle autorizzazioni relative alla realizzazione di interventi all'interno degli alvei o sulle sponde dei corsi d'acqua - in contrasto con le previsioni contenute negli artt. 93, primo comma, e 94 del regio decreto 25 luglio 1904, n. 523 (Testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche).

A loro volta, gli artt. 24, comma 2, e 35, comma 3, della stessa legge regionale sarebbero rispettivamente in conflitto con gli artt. 19, comma 2, e 21 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), poiché introdurrebbero, nel territorio della Regione resistente, disposizioni in contrasto con la disciplina statale in materia di tutela della fauna.

3.- La Regione Liguria si è costituita contestando la fondatezza delle censure addotte dal ricorrente. La resistente non ha evidenziato ragioni di inammissibilità delle questioni; né, del resto, ne emergono di rilevabili d'ufficio.



3.1.- Sotto quest'ultimo versante, non può negarsi che il ricorso appare connotato da un contenuto alquanto lacónico, con riguardo, in particolare, alle censure prospettate in riferimento agli artt. 15, commi 1, 2 e 3, e 35, comma 3, della legge regionale impugnata.

Ciò, tuttavia, non impedisce l'individuazione dei termini delle relative questioni, sia per l'immediata riconducibilità delle disposizioni censurate all'ambito materiale afferente alla tutela dell'ambiente, posto a fondamento delle ragioni di *vulnus* prospettate dal ricorrente; sia per il contenuto del percorso argomentativo seguito nella memoria depositata prima dell'udienza dall'Avvocatura generale dello Stato, sostanzialmente esplicitativo del tenore delle censure, così da consentirne l'esame nel merito.

4.- La prima delle questioni prospettate ha ad oggetto l'art. 15, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017.

Tale articolo prevede: *a)* al comma 1, che «[s]ono soggetti a comunicazione alla Regione, entro trenta giorni prima della data di inizio attività, gli interventi di pulizia dell'alveo e delle sponde eseguiti a mano o con mezzi meccanici dai proprietari frontisti o aventi titolo, gli interventi di manutenzione ordinaria di manufatti in concessione, gli interventi di manutenzione ordinaria degli alvei e delle sponde eseguiti dagli enti pubblici ivi compresa la movimentazione di materiale litoide nei casi di ripristino della sezione di deflusso dell'alveo, lo svuotamento di vasche di sedimentazione, vasche antincendio e briglie di trattenuta purché non comportino asportazione dello stesso»; *b)* al comma 2, che «[l]a Regione, entro il termine dei trenta giorni di cui al comma 1, può disporre il diniego dell'intervento»; *c)* al comma 3, che «[n]on sono soggetti a nulla osta idraulico e a comunicazione di inizio attività gli interventi in somma urgenza eseguiti in caso di eventi calamitosi per i quali sia dichiarato lo stato di emergenza, di eventi potenzialmente in grado di contaminare un sito di cui all'articolo 242 del d.lgs. n. 152/2006 e successive modificazioni e integrazioni, e interventi imprevisti e non programmati su utenze di interesse pubblico oggetto di concessione».

5.- Le censure prospettate dal ricorrente sono riferite esclusivamente ai tre commi dell'art. 15 sopra riportati.

Va tuttavia evidenziato che l'articolo scrutinato si compone di altri quattro commi, tre dei quali (i commi 4, 6 e 7) riguardano condotte e sanzioni correlate alla comunicazione di cui al citato comma 3. Residua, inoltre, il comma 5, il quale demanda alla Giunta regionale il compito di definire «criteri e indirizzi attuativi per l'applicazione delle procedure di semplificazione di cui al presente articolo».

5.1.- A giudizio del ricorrente, i commi 1, 2 e 3 del citato art. 15 violano l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost. perché entrano in conflitto con la normativa, di competenza esclusiva dello Stato, dettata a tutela dell'assetto idrogeologico in materia di «[p]olizia delle acque pubbliche».

In particolare, le disposizioni censurate sarebbero in conflitto sia con quanto previsto dall'art. 93, comma 1, del r.d. n. 523 del 1904, in forza del quale «[n]essuno può fare opere nell'alveo dei fiumi, torrenti, rivi, scolatoi pubblici e canali di proprietà demaniale, cioè nello spazio compreso fra le sponde fisse dei medesimi, senza il permesso dell'autorità amministrativa»; sia con l'art. 94 dello stesso decreto, il quale dispone che «[n]el caso di alvei a sponde variabili od incerte, la linea, o le linee, fino alle quali dovrà intendersi estesa la proibizione di che nell'articolo precedente, saranno determinate anche in caso di contestazione dal prefetto, sentiti gli interessati».

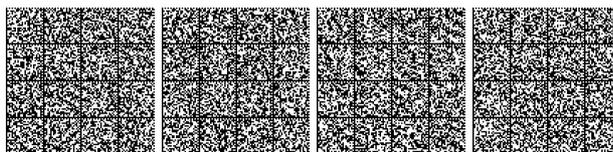
5.2.- La normativa statale richiamata fissa, ad avviso del ricorrente, una regola di tutela ambientale derogata dalla disciplina regionale censurata. Quest'ultima, del resto, non garantirebbe nemmeno livelli di tutela più elevati rispetto a quelli previsti dalla legge nazionale.

In particolare, così come puntualmente precisato dalla difesa erariale con la memoria depositata prima dell'udienza, la Regione Liguria avrebbe semplificato l'azione amministrativa legata alle verifiche di compatibilità idraulica imposte dal r.d. n. 523 del 1904, sottraendo gli interventi considerati dai commi 1 e 3 del citato art. 15 all'obbligo di autorizzazione imposto dal parametro interposto evocato.

6.- La questione deve ritenersi fondata nei termini precisati di seguito.

6.1.- Gli interventi presi in considerazione dalla disciplina regionale risultano, ancora oggi, sottoposti al regime normativo previsto dal r.d. n. 523 del 1904, in forza del quale, per la tutela e la preservazione dei corsi d'acqua e delle relative pertinenze, vengono imposti una serie di vincoli alle iniziative destinate ad interferire sul buon regime delle acque pubbliche.

In questa ottica, il citato testo unico detta una indicazione generale (art. 2) in virtù della quale «[s]petta esclusivamente all'autorità amministrativa [...] provvedere [...] sulle opere di qualunque natura e in generale sugli usi, atti o fatti, anche consuetudinari, che possono aver relazione col buon regime delle acque pubbliche, con la difesa e conservazione delle sponde, con l'esercizio della navigazione, con quello delle derivazioni legalmente stabilite, e con l'animazione dei molini ed opifici sovra le dette acque esistenti; e così pure sulle condizioni di regolarità dei ripari ed argini od altra opera qualunque fatta entro gli alvei e contro le sponde».



Per altro verso, al fine di realizzare tale obiettivo di massima, il regio decreto in esame dedica un capo apposito (il Capo VII) alla attività di «[p]olizia delle acque pubbliche», imponendo specifici divieti o doveri di comportamento finalizzati alla prevenzione o eliminazione di situazioni di danno o anche di solo pericolo inerenti al deflusso delle acque.

Compiti, questi, di «polizia idraulica» che in esito al decentramento amministrativo risultano tra quelli riconducibili alle funzioni conferite alle Regioni (in uno al trasferimento della gestione inerente al demanio idrico), in ragione di quanto dettato dagli artt. 86 e 89 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), sia pure nel rispetto della legislazione vigente. La Regione Liguria ha a suo tempo delegato dette funzioni di polizia idraulica alle Province e le ha poi recuperate in occasione del riordino delle funzioni imposto dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), così come previsto dall'art. 5, comma 1, lettera a), della legge della Regione Liguria 10 aprile 2015, n. 15, recante «Disposizioni di riordino delle funzioni conferite alle province in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)».

6.2.- Le norme interposte evocate dal ricorrente si collocano all'interno di detto quadro normativo di riferimento.

In particolare, secondo quanto previsto dall'art. 93 del r.d. n. 523 del 1904, l'esecuzione di opere inerenti all'alveo dei corsi d'acqua, senza distinzioni di sorta quanto alle caratteristiche dell'intervento da eseguire e del soggetto, privato o pubblico, che deve realizzarle, presuppone la preventiva verifica della compatibilità idraulica della relativa iniziativa e dunque il rilascio del cosiddetto «nulla osta idraulico» da parte della competente autorità (in origine, il Prefetto territorialmente competente, tenuto a rendere il relativo «permesso»).

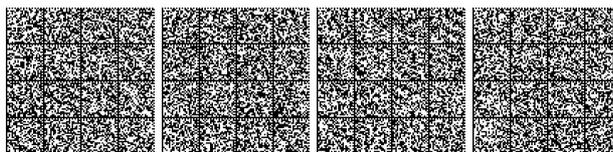
Fuori da tale previsione di massima, la specifica incidenza idraulica dell'iniziativa da realizzare viene in rilievo, nel citato testo unico, in primo luogo nel tipizzare (art. 96) una serie di «lavori ed atti» che, se realizzati sulle «acque pubbliche, loro alvei, sponde e difese», sono vietati in ogni caso perchè aprioristicamente ritenuti pericolosi rispetto all'obiettivo di tutela perseguito; in secondo luogo, nell'elencare altre «opere ed atti» (artt. 97 e 98) che possono essere realizzate solo se previamente autorizzate alla luce delle indicazioni prescrittive rese dalla competente autorità idraulica e rispetto alle quali, dunque, l'autorizzazione assume anche contenuto conformativo (lo «speciale permesso» e la «speciale autorizzazione», cui letteralmente fanno riferimento le due norme citate da ultimo, in origine di competenza prefettizia o del Ministero dei lavori pubblici, a seconda delle connotazioni dell'intervento).

6.3.- Ciò precisato, non sembra dubbio che le disposizioni desumibili dal testo unico evocato a supporto del ricorso debbano ritenersi riconducibili, attraverso una lettura diacronica del relativo dato normativo, all'attività di difesa del suolo così come definita, oggi, dall'art. 54, lettera u), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Testo normativo, quest'ultimo, che non a caso annovera (art. 56, comma 1, lettera i) lo svolgimento dei servizi di «polizia idraulica» tra le attività strumentali ad «assicurare la tutela ed il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione» (art. 53, comma 1), in linea di continuità con quanto previsto dagli abrogati artt. 1 e 10 della legge 18 maggio 1989, n. 183 (Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo); e che, per altro verso, integra (art. 115, commi 1 e 2) la disciplina dettata dal r.d. n. 523 del 1904, imponendo le autorizzazioni dallo stesso previste anche per gli interventi di gestione e trasformazione del «suolo e del soprassuolo» resi nelle aree di pertinenza dei corsi d'acqua (la fascia di almeno dieci metri dalla sponda dei fiumi, laghi, stagni e lagune), al fine di assicurare «il mantenimento o il ripristino della vegetazione spontanea nella fascia immediatamente adiacente i corpi idrici [...]».

La relativa disciplina, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, rientra, quindi, nella materia della tutela dell'ambiente, di esclusiva competenza statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 77 del 2017, n. 83 del 2016, n. 109 del 2011, n. 341 del 2010 e n. 232 del 2009); con l'ulteriore conseguenza che «le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato» (sentenza n. 300 del 2013).

6.4.- Individuato l'ambito materiale cui ricondurre le disposizioni regionali in questione, va altresì sottolineato che le stesse sono caratterizzate dall'intento - reso esplicito dalla rubrica del censurato art. 15 della legge reg. Liguria n. 29 del 2017 - di procedere ad una semplificazione dell'azione amministrativa legata alla verifica di compatibilità idraulica degli interventi da realizzare all'interno degli alvei o sulle sponde dei corsi d'acqua ricompresi nei relativi ambiti territoriali; ciò, del resto, in linea di continuità con soluzioni, dal tenore analogo, che la stessa Regione ha in precedenza adottato in via regolamentare (in questi termini il regolamento della Regione Liguria 14 luglio 2011, n. 3, intitolato «Regolamento recante disposizioni in materia di tutela delle aree di pertinenza dei corsi d'acqua») e di indirizzo amministrativo (con la deliberazione della Giunta regionale della Regione Liguria 12 ottobre 2012, n. 1209, resa in esecuzione del citato regolamento).



6.4.1.- In questa cornice di riferimento, l'art. 15 della legge regionale censurata modula il procedimento di verifica della compatibilità idraulica degli interventi che riguardano alvei e sponde dei corsi d'acqua in termini diversi da quanto previsto dalla disciplina statale di riferimento.

Per l'esecuzione degli interventi tipizzati dal comma 1, viene prevista una mera comunicazione di inizio attività, a fronte della quale (comma 2), la Regione può disporre, entro trenta giorni, il diniego dell'intervento, ove ritenuto incompatibile con il regolare deflusso delle acque, risultando lo stesso altrimenti assentito.

Per altre ipotesi di intervento (indicate al comma 3), tutte connotate dal comune denominatore offerto dall'urgenza di intervenire, la disciplina regionale censurata consente di prescindere sia dall'autorizzazione imposta dall'art. 93 del r.d. n. 523 del 1904, sia dalla comunicazione di inizio attività prevista dal comma 1, dovendo l'esecutore (comma 4) comunicare alla Regione solo l'accesso in alveo, entro le successive 24 ore, segnalando l'urgenza che lo ha motivato, nonché relazionare in ordine all'intervento realizzato negli alvei dei corpi idrici o loro sponde entro i successivi trenta giorni.

6.5.- Lo scrutinio di legittimità costituzionale porta ad una soluzione non identica per tutte le disposizioni censurate ricomprese nel citato art. 15 della legge regionale impugnata.

Occorre, in particolare, distinguere le previsioni dei commi 1 e 2 dell'articolo in esame da quelle contenute nel successivo comma 3.

6.5.1.- Con riguardo alle ipotesi disciplinate dai primi due commi dell'art. 15 della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, è di tutta evidenza che, secondo quanto previsto dalla disciplina regionale censurata, la verifica inerente alla compatibilità idraulica assumerà le forme del provvedimento espresso, diretto a manifestare all'esterno il ponderato bilanciamento dei delicati interessi in gioco, solo in caso di diniego dell'intervento; e ciò in evidente conflitto con l'art. 93, primo comma, del r.d. n. 523 del 1904, che impone sempre e comunque la preventiva ed espressa valutazione delle ragioni che portano ad assentire o negare la realizzazione dell'intervento.

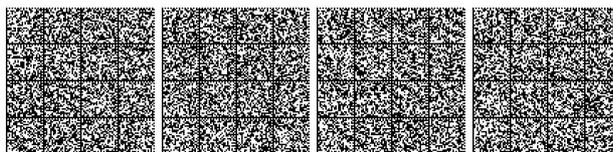
Si riduce, in coerenza, il livello di protezione fissato dalla normativa statale in un ambito che non lascia spazi di intervento alle Regioni se non quelli diretti a garantire standard di tutela ambientale ancora più elevati, nel caso neppure adottati dalla Regione resistente (sentenza n. 124 del 2015).

6.5.2.- Non assume valenza dirimente verificare se la disciplina regionale censurata dia corpo ad un modulo procedimentale assimilabile al silenzio assenso di cui all'art. 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), come sembra desumersi dalla necessità di attendere il decorso dei trenta giorni dalla comunicazione prima di iniziare i lavori; o, piuttosto, se la stessa costituisca una ipotesi di liberalizzazione, in linea con quanto previsto dall'art. 19 della citata legge n. 241 del 1990, come porta a ritenere la natura dei poteri ascritti all'autorità idraulica, di mero controllo e inibizione rispetto all'iniziativa fatta oggetto di comunicazione. Ogni ulteriore considerazione sul tema, infatti, risulta assorbita e superata dal principio in forza del quale non spetta comunque alle Regioni introdurre deroghe in peius agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale (sentenze n. 66 del 2018 e n. 189 del 2016).

6.5.3.- Né, inoltre, può ritenersi convincente l'interpretazione dell'art. 93 del r.d. n. 523 del 1904 offerta dalla difesa della resistente, secondo la quale il nulla osta previsto da siffatta disposizione, letteralmente riferito alla esecuzione di «opere», per ciò solo risulti anche esclusivamente correlato alla realizzazione di nuovi volumi in alveo o sulle sponde; non sarebbe, dunque, riferibile agli interventi, di pulizia e manutenzione, presi in considerazione dal comma 1 dell'art. 15 impugnato.

L'art. 93 del r.d. n. 523 del 1904 non può, infatti, essere letto disgiuntamente dalle indicazioni generali e di massima offerte dall'art. 2 dello stesso testo normativo, in forza del quale il controllo ascritto all'amministrazione competente a tutela delle acque pubbliche va esteso alle «opere di qualunque natura, e in generale sugli usi, atti o fatti, anche consuetudinari, che possono avere relazione con il buon regime delle acque pubbliche [...]». Non a caso, del resto, la disciplina statale, nel tipizzare gli atti che devono ritenersi radicalmente vietati, si riferisce genericamente a lavori, opere ma anche a fatti e semplici condotte che possono influire sul buon regime dei corsi d'acqua: il che, sul piano sistematico, entra in aperta contraddizione con l'interpretazione restrittiva dell'art. 93 suggerita dalla difesa della resistente.

6.5.4.- È appena il caso di precisare che ciò non equivale ad affermare che la previsione statale evocata dal ricorrente imponga, sempre e comunque, il rilascio del nulla osta idraulico: ben può ritenersi, infatti, che restino estranei alla relativa verifica preventiva interventi caratterizzati da una strutturale semplicità esecutiva, in quanto tali certamente inconsistenti nella loro effettiva incidenza idraulica.



Fuori da tali ipotesi, del tutto marginali, non può tuttavia che ribadirsi il principio, rivendicato dalla difesa dello Stato, in forza del quale ogni ulteriore iniziativa, comunque in grado di poter influire sul buon regime dei corsi d'acqua, deve ritenersi compresa nell'area coperta dal parametro statale evocato.

6.5.5.- Né vale sottolineare, come ha fatto la difesa della resistente con la memoria depositata, che la disposizione impugnata sarebbe estranea al *vulnus* prospettato, perché destinata a replicare il modulo procedimentale previsto dall'art. 17-*bis* della legge n. 241 del 1990 con riguardo agli interventi di manutenzione ordinaria eseguiti da enti pubblici.

Anche a voler ritenere che la disposizione impugnata, limitatamente a siffatto segmento normativo, possa essere assimilata allo schema procedimentale previsto dalla citata norma statale, resta da ribadire che la previsione regionale riduce sensibilmente i tempi della possibile verifica demandata all'autorità idraulica nel confronto con l'indicazione di massima contenuta al comma 3 dell'art. 17-*bis* della legge statale, dando comunque corpo alla lesione prospettata dal Governo (sentenza n. 209 del 2014).

Da qui l'illegittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 15 della legge reg. Liguria n. 29 del 2017.

7.- Ad una soluzione solo in parte diversa si deve pervenire in riferimento all'art. 15, comma 3.

7.1.- Le considerazioni svolte a sostegno dell'illegittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 15 possono certamente essere estese al successivo comma 3, nella parte in cui dispone che gli «interventi imprevisi e non programmati su utenze di interesse pubblico oggetto di concessione» sono sottratti al nulla osta imposto dall'art. 93 del r.d. n. 523 del 1904; non rileva più, invece, il riferimento alla «comunicazione di inizio attività» che tale norma pure contiene, essendo stato travolto dalla riscontrata illegittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 15 in esame.

L'assoluta indeterminatezza del precetto ed in conseguenza l'inaccettabile ambiguità semantica della disposizione censurata, infatti, rendono concreto il rischio di un'elusione del principio imposto dalla norma nazionale, mettendo in discussione lo standard di protezione ambientale garantito dalla legislazione statale.

7.2.- La censura in esame è invece infondata avuto riguardo alle altre ipotesi di intervento definite di «somma urgenza» dal medesimo comma 3 dell'art. 15.

7.2.1.- In particolare, il riferimento letterale agli «eventi calamitosi per i quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza» consente di ritenere che il legislatore regionale ha inteso riferirsi agli eventi da fronteggiare con mezzi e poteri straordinari previsti dall'art. 2, lettera *c*), della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale di protezione civile), rispetto ai quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza con delibera del Consiglio dei ministri, resa ai sensi del successivo art. 5 della stessa legge. Disposizioni, queste, vigenti all'epoca di emanazione della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, oggi abrogate dall'art. 48, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della Protezione Civile) e sostituite, con contenuti pressoché identici, per quel che qui interessa, dagli artt. 7, lettera *c*), e 24 del decreto da ultimo citato.

Così intesa, la disposizione censurata non integra la violazione prospettata.

In siffatti casi, gli interventi da realizzare possono essere effettuati anche in deroga alle disposizioni vigenti, secondo le prescrizioni di volta in volta stabilite dalle ordinanze di protezione civile, nei limiti e con le modalità indicate dallo stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea, in ragione di quanto previsto dall'abrogato art. 5 della legge n. 225 del 1992 e attualmente dall'art. 25 del d.lgs. n. 1 del 2018.

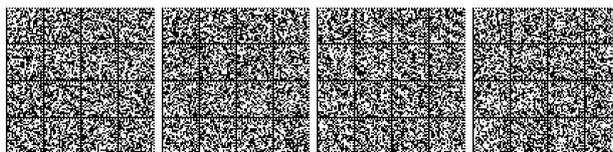
La deroga alla disciplina statale evocata dal ricorrente trova la sua fonte, in effetti, in altre disposizioni statali semplicemente richiamate dalle norme impugnate, con conseguente infondatezza della questione *in parte qua*.

7.2.2.- Del pari, il comma 3 dell'impugnato art. 15 della legge regionale in esame non dà luogo al *vulnus* addotto dal ricorrente nella parte in cui non sottopone al nulla osta idraulico previsto dall'art. 93 del r.d. n. 523 del 1904 gli interventi urgenti legati a «eventi potenzialmente in grado di contaminare un sito di cui all'articolo 242 del d.lgs. n. 152 del 2006 e successive modificazioni e integrazioni».

Anche in tal caso, infatti, la potenziale deroga alla verifica preventiva imposta dal parametro interposto risulta esclusivamente incanalata all'interno di un percorso amministrativo dettagliatamente descritto dalla norma statale, pedissequamente richiamata da quella regionale impugnata.

Rimane, dunque, inalterato il sistema dei controlli legati alla incidenza idraulica degli interventi da rendere all'interno degli alvei e sulle sponde delle acque pubbliche, suscettibile di deroghe solo nei limiti di quanto previsto in modo uniforme sull'intero territorio nazionale dalla legislazione statale espressamente richiamata dalla norma censurata.

8.- La dichiarazione di illegittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 15 della legge reg. Liguria n. 29 del 2019 nonché del comma 3 dello stesso articolo nella parte in cui si riferisce agli «interventi imprevisi e non programmati su utenze di interesse pubblico oggetto di concessione», va altresì estesa, in via consequenziale, anche ai restanti commi del medesimo articolo, privi di significato normativo se resi autonomi dalle disposizioni che li precedono.



Una tale conclusione non è ostacolata dalla parziale infondatezza delle censure prospettate in direzione del comma 3 dell'articolo impugnato.

Gli oneri di condotta e le sanzioni previste dai commi 4, 6 e 7 dell'articolo in esame e, parimenti, lo stesso compito demandato dal comma 5 alla Giunta regionale (per la definizione dei criteri e degli indirizzi attuativi strumentali alla procedura di semplificazione dettata dall'insieme delle disposizioni regionali censurate), devono ritenersi implicitamente riferiti alle sole previsioni, contenute nei commi precedenti, ritenute illegittime alla luce delle considerazioni svolte in precedenza.

Si tratta, infatti, di disposizioni all'evidenza incompatibili con gli ambiti procedimentali inerenti alle deroghe previste dal comma 3 dell'articolo censurato ritenute conformi a Costituzione e rimaste estranee al vizio di illegittimità costituzionale dedotto con il ricorso.

9.- Sono fondate le questioni riferite agli artt. 24, comma 2, e 35, comma 3, della medesima legge reg. Liguria n. 29 del 2017, relativi alla disciplina di alcuni aspetti dell'attività venatoria. Anche queste censure sono prospettate lamentando la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.: in entrambi i casi, infatti vengono introdotte disposizioni in deroga alle previsioni contenute nella legge n. 157 del 1992, riducendo il livello minimo di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema garantito dalla legislazione statale.

10.- L'art. 24, comma 2, della legge regionale impugnata ha modificato l'art. 2 della legge della Regione Liguria 11 marzo 2014, n. 4 (Norme per il rilancio dell'agricoltura e della selvicoltura, per la salvaguardia del territorio rurale ed istituzione della banca regionale della terra). In particolare, è stato aggiunto il comma 3-*bis*, in forza del quale la Regione, per l'attività di controllo faunistico, può avvalersi «oltretché dei soggetti individuati all'articolo 36, comma 2, lettera *b*) della legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio) e successive modificazioni e integrazioni, anche del concorso di coadiutori appositamente formati, in coerenza con i criteri di cui all'articolo 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge-quadro sulle aree protette) e successive modificazioni e integrazioni».

10.1.- Ad avviso del ricorrente, tale disposizione consente che il controllo faunistico venga esercitato con modalità e tramite personale differenti da quelli tassativamente previsti dalla norma statale di riferimento, nel caso individuata nell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992. Disposizione, questa, secondo la quale i piani di abbattimento autorizzati dalle Regioni, finalizzati al controllo delle specie di fauna selvatica, vanno «attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali», le quali ultime potranno «altresì avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali muniti di licenza per l'esercizio venatorio [...]».

L'evocato parametro interposto, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, fissa una regola minima, non derogabile dalle Regioni, in materia di preservazione della fauna e, dunque, in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

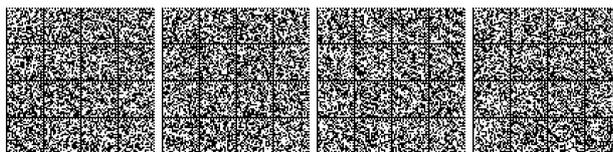
Di qui la violazione addotta, giacché la disposizione regionale impugnata avrebbe per un verso modificato il contenuto precettivo della norma interposta, abilitando all'attuazione dei piani di abbattimento anche coadiutori appositamente formati; per altro verso assegnato all'amministrazione regionale e non a quella provinciale la responsabilità per l'attuazione del controllo faunistico.

10.2.- Giova premettere che sia il ricorso (nell'intestazione del paragrafo destinato alla censura in esame, oltre che nelle conclusioni), sia la stessa deliberazione del Consiglio dei ministri in forza della quale è stata autorizzata l'impugnazione, fanno riferimento all'intero disposto dell'art. 24 della legge reg. Liguria n. 29 del 2017.

Il contenuto delle motivazioni di entrambi gli atti rende tuttavia evidente che l'oggetto specifico della questione attiene unicamente al comma 2 del citato articolo.

Il tenore della censura, inoltre, porta a ritenere che la stessa è diretta a contrastare la norma in questione con riferimento alla sola categoria dei «coadiutori appositamente formati, in coerenza con i criteri di cui all'articolo 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 [...]», senza contestare il riferimento ai soggetti «individuati all'articolo 36, comma 2, lettera *b*)», della legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 [...]».

10.3.- Al tema del controllo faunistico è dedicato l'art. 36 della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, al quale, anche sotto il versante dei soggetti abilitati alla partecipazione ai piani, sono state apportate modifiche dall'art. 93, comma 1, della legge della Regione Liguria 30 dicembre 2015, n. 29, recante «Prime disposizioni per la semplificazione e la crescita relative allo sviluppo economico, alla formazione e lavoro, al trasporto pubblico locale, alla materia ordinamentale, alla cultura, spettacolo, turismo, sanità, programmi regionali di intervento strategico (P.R.I.S.), edilizia, protezione della fauna omeoterma e prelievo venatorio (Collegato alla legge di stabilità 2016)».



Questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle modifiche in questione nella parte in cui, sostituendo il comma 2 del citato art. 36, veniva consentita, per quel che qui interessa, l'attuazione dei piani di abbattimento da parte di «cacciatori riuniti in squadre validamente costituite e di cacciatori in possesso della qualifica di coadiutore al controllo faunistico o di selecontrollore»; e ciò in ragione della tassatività dell'elenco contenuto nell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, tale da non consentire «ai cacciatori di prendere parte all'abbattimento a meno che non siano proprietari o conduttori del fondo sul quale si attua il piano» (sentenza n. 139 del 2017).

10.4.- Con le disposizioni impugnate la Regione resistente è nuovamente intervenuta sul tema del controllo faunistico, stavolta, tuttavia, senza novellare l'apposita disciplina dettata all'interno della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, bensì aggiungendo il comma 3-*bis* all'art. 2 della legge reg. Liguria n. 4 del 2014. Legge, quest'ultima, diretta a «promuovere il rilancio delle attività agricole e selvicolturali, anche attraverso il recupero produttivo dei terreni abbandonati, incolti o insufficientemente coltivati e la salvaguardia del territorio» (art. 1, comma 1) e in particolare, per quel che qui interessa, a «sostenere gli sforzi delle aziende agricole e dei comuni volti alla preservazione delle coltivazioni e alla salvaguardia del territorio, tramite una più efficace azione di controllo delle specie selvatiche» (art. 1, comma 2, lettera f-*bis*).

In questa ottica, la norma impugnata ha previsto che la Regione, «[i]n vista di una più efficace tutela delle coltivazioni, nonché per rispondere con maggiore tempestività ed incisività alle richieste di intervento provenienti dai comuni, [...] per le attività di controllo faunistico, può avvalersi, sull'intero territorio regionale [...] anche del concorso di coadiutori appositamente formati, in coerenza con i criteri di cui all'articolo 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394».

10.5.- Siffatta ricostruzione sistematica porta dunque ad affermare che, nel territorio della Regione Liguria, il tema afferente all'individuazione dei soggetti legittimati a prendere parte ai piani di abbattimento funzionali al controllo della fauna selvatica risulta disciplinato non solo dalla norma a ciò espressamente deputata (il comma 2 dell'art. 36 della legge n. 29 del 1994), ma anche dalla disposizione oggetto del ricorso in esame.

Ne consegue che, combinando i due dati normativi in ragione della comune identità di oggetto, la relativa disciplina regionale di riferimento consente che ai piani di abbattimento venatori prendano parte i cacciatori proprietari o conduttori del fondo sul quale si attua il piano, ai sensi del comma 2, lettera c), dell'art. 36 della legge reg. Liguria n. 29 del 1994; le guardie volontarie cui si riferisce l'art. 36 comma 2, lettera b), della stessa legge regionale da ultimo citata (richiamato anche dalla disposizione censurata, ma estraneo all'impugnazione per quanto già detto); infine, i coadiutori appositamente formati in coerenza con i criteri di cui all'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991, figure previste dal comma 3-*bis* dell'art. 2 della legge reg. Liguria n. 4 del 2014, introdotto dal censurato art. 24, comma 2, della legge reg. n. 29 del 2017.

10.6.- Ciò premesso, va ribadito che, secondo il costante orientamento della Corte, è da considerare tassativo l'elenco contenuto nell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 con riguardo alle persone abilitate all'attività di realizzazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica: una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente imposto dalla citata norma statale (oltre alla già citata sentenza n. 139 del 2017, si vedano anche, da ultimo, le sentenze n. 217 del 2018 e n. 174 del 2017).

Quest'ultima, infatti, non attiene alla caccia, materia ascritta alla competenza residuale delle regioni. Disciplina, piuttosto, un'attività, l'abbattimento di fauna nociva, che è svolta non per fini venatori, ma per tutelare l'ecosistema, com'è confermato dal fatto che è presa in considerazione dalla norma statale solo come *extrema ratio*, dopo che i metodi ecologici non sono risultati efficaci.

Alla luce di quanto sopra, il riferimento «ai coadiutori appositamente formati, in coerenza con i criteri di cui all'articolo 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991 n. 394», contenuto nella disposizione censurata, amplia illegittimamente il novero dei soggetti legittimati a prendere parte ai piani di abbattimento, concretando l'addotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

10.7.- Né vale a superare tale conclusione l'espresso riferimento che la norma impugnata rende al dato normativo statale (per l'appunto, l'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991), in forza del quale risulta permesso ai cacciatori residenti di partecipare ai piani nelle aree naturali protette; dato questo, che, ad avviso della difesa della resistente, ancor di più dovrebbe legittimarne la partecipazione in ambiti territoriali non protetti.

Tale riferimento, come la Corte ha già avuto modo di chiarire, riguarda, infatti, «normative speciali, la cui estensione, in violazione della regola generale enunciata dall'art. 19 della legge n. 157 del 1992, non compete certamente alla Regione» (sentenza n. 107 del 2014).



Né rileva, infine, che altre discipline regionali, non puntualmente impugnate innanzi alla Corte, abbiano un tenore analogo a quello proprio della disposizione della legge della Regione Liguria oggetto di scrutinio. L'inerzia, anche reiterata, del Governo non offre infatti alcun valido sussidio alla legittimità costituzionale delle norme impugnate con il ricorso in esame.

10.8.- La fondatezza della censura porta, dunque, alla dichiarazione di illegittimità costituzionale del comma 3-*bis* dell'art. 2 della legge reg. Liguria n. 4 del 2014, introdotto dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, nella parte in cui prevede che la Regione, per le attività di controllo faunistico, può avvalersi «anche del concorso di coadiutori appositamente formati in coerenza con i criteri di cui all'articolo 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e successive modificazioni e integrazioni».

Resta assorbita l'ulteriore censura prospettata con il ricorso in riferimento alla disposizione in esame.

11.- A una soluzione identica si perviene con riguardo alla questione avente a oggetto l'art. 35, comma 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017.

11.1.- La disposizione impugnata ha novellato l'art. 47 della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, introducendo nell'impianto del citato articolo il comma 7-*ter*, in forza del quale è vietato il commercio di «fauna selvatica morta, fatta eccezione per quella proveniente da allevamenti o da abbattimenti venatori o di controllo autorizzati nel rispetto delle modalità previste dalla normativa sanitaria vigente, per sagre e manifestazioni a carattere gastronomico».

Ad avviso del ricorrente, la previsione impugnata si pone in conflitto con i divieti previsti dall'art. 21 della legge n. 157 del 1992, non derogabili dalle Regioni.

Anche con riferimento a tale disposizione si prospetta, dunque, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. per l'indebita invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale.

11.2.- Il ricorrente, per il vero, si limita ad evocare genericamente l'art. 21 della legge n. 157 del 1992, senza precisare a quale delle disposizioni contenute in siffatto articolo intende ancorare la censura.

Il precetto statale incompatibile con la norma regionale impugnata emerge, tuttavia, con evidenza dal contenuto oggettivo di tale ultima disposizione, la quale replica quello della prima, aggiungendo, però, ad essa le deroghe che danno luogo alla violazione lamentata dal Governo. E ciò consente l'immediata individuazione del divieto, tra quelli elencati nel comma 1 dell'art. 21 della citata legge n. 157 del 1992, espressamente derogato dalla disposizione impugnata: segnatamente, quello previsto dalla lettera t) del citato comma 1.

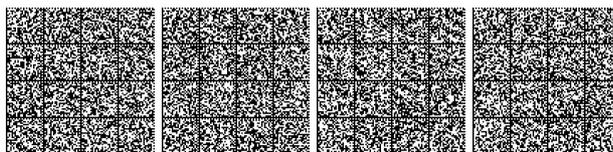
11.3.- Si è già evidenziato che la materia della caccia, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni, tenute nondimeno a rispettare i criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992 a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema. Tale legge stabilisce il punto di equilibrio tra «il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale» e «l'interesse [...] all'esercizio dell'attività venatoria» (sentenza n. 4 del 2000); conseguentemente, i livelli di tutela da questa fissati non sono derogabili in peius dalla legislazione regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 174, n. 139 e n. 74 del 2017).

11.4.- L'art. 21, comma 1, lettera t), della legge n. 157 del 1992 consente la commercializzazione di fauna selvatica morta per sagre e manifestazioni solo se la stessa provenga da allevamenti. Per il resto, in linea con altre disposizioni contenute nel medesimo comma 1 dell'art. 21, caratterizzate dalla stessa *ratio* (in tal senso le ipotesi di cui alle lettere bb, cc, ee), prevede il divieto assoluto della relativa attività: viene così anteposto l'interesse alla tutela del patrimonio faunistico, altrimenti compromesso dalle prospettive di lucro offerte dalla commercializzazione della fauna selvatica.

Un siffatto divieto costituisce un limite invalicabile per le iniziative legislative delle Regioni, pur in materie, come quella della caccia, ascritte alla loro competenza legislativa residuale. E tale confine non superabile emerge ancora con più nettezza laddove si consideri che il legislatore statale ha dotato di peculiare pregnanza il precetto in questione, finendo per sanzionarne penalmente la relativa violazione (con l'arresto da due a sei mesi o l'ammenda da lire da euro 516 a euro 2.065 in ragione di quanto previsto dall'art. 30, comma 1, lettera l, della stessa legge n. 157 del 1992).

11.5.- La disposizione impugnata, consentendo la commercializzazione della fauna selvatica morta per sagre e manifestazioni anche nelle ipotesi in cui la stessa provenga da abbattimenti venatori o di controllo, amplia le deroghe al divieto imposto dalla disciplina statale e riduce pertanto i livelli di tutela da questa fissati, determinando il *vulnus* lamentato dal governo ricorrente.

Di qui l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 7-*ter*, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, introdotto dall'art. 35, comma 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, limitatamente alle parole «o da abbattimenti venatori o di controllo autorizzati nel rispetto delle modalità previste dalla normativa sanitaria vigente».



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 28 dicembre 2017, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2018);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, limitatamente alle parole «, e interventi imprevisi e non programmati su utenze di interesse pubblico oggetto di concessione»;

3) dichiara in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, commi 4, 5, 6 e 7, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3-bis, della legge della Regione Liguria 11 marzo 2014, n. 4 (Norme per il rilancio dell'agricoltura e della selvicoltura, per la salvaguardia del territorio rurale ed istituzione della banca regionale della terra), introdotto dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, nella parte in cui prevede che la Regione, per le attività di controllo faunistico, può avvalersi «anche del concorso di coadiutori appositamente formati in coerenza con i criteri di cui all'articolo 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e successive modificazioni e integrazioni»;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 7-ter, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), introdotto dall'art. 35, comma 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, limitatamente alle parole «o da abbattimenti venatori o di controllo autorizzati nel rispetto delle modalità previste dalla normativa sanitaria vigente»;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, nella parte in cui prevede che non sono soggetti a nulla osta idraulico «gli interventi in somma urgenza eseguiti in caso di eventi calamitosi per i quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza, di eventi potenzialmente in grado di contaminare un sito di cui all'art. 242 del d.lgs. n. 152/2006 e successive modificazioni e integrazioni», promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Augusto Antonio BARBERA, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190044

N. 45

Sentenza 6 febbraio - 13 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica – Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) – Tutela del terzo controinteressato rispetto all'attività oggetto di segnalazione.

– Legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), art. 19, comma 6-ter.



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 PETRIS, 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. 19, comma 6-ter, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), come introdotto dall'art. 6, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, nel procedimento vertente tra P. M. e il Comune di Campi Bisenzio e altro, con ordinanza dell'11 maggio 2017, iscritta al n. 129 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2017.

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

udito nell'udienza pubblica del 5 febbraio 2019 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato Flavia Pozzolini per P. M. e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

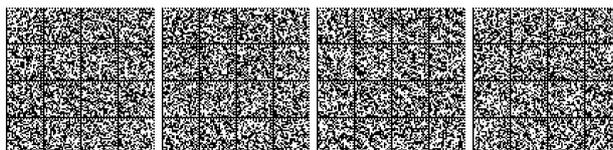
Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sezione terza, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 11, 97, 117, primo comma - quest'ultimo in riferimento all'art. 1 del Protocollo addizionale alla 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, e all'art. 6, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993 - e secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), nella parte in cui non prevede un termine finale per la sollecitazione, da parte del terzo, dei poteri di verifica sulla segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA) spettanti all'amministrazione.

1.1.- Il rimettente espone in punto di fatto che:

- la ricorrente P. M., in data 14 settembre 2016 (e prima ancora nelle date 12 novembre e 16 dicembre 2015, nonché 12 aprile e 23 giugno 2016), aveva presentato al Comune di Campo Bisenzio istanza di inibitoria dei lavori di manutenzione straordinaria su un immobile facente parte del suo condominio, oggetto di SCIA presentata da E. C. il 6 dicembre 2012;

- in particolare, gli interventi progettati dal segnalante consistevano nell'apertura di una finestra a servizio di una camera da letto posta al primo piano dell'edificio, nella demolizione di un tramezzo interno del sottoscala, nella diversa conformazione dei gradini di accesso all'abitazione e nella copertura dell'ingresso con una tettoia di modeste dimensioni; di tali lavori era stata realizzata solo la finestra, poiché il Comune li aveva sospesi, con ordinanza n. 4 del 14 gennaio 2013, dietro istanza dell'assemblea del condominio che ne lamentava il contrasto con il regolamento condominiale;



- avverso il silenzio serbato dall'amministrazione P. M. aveva proposto ricorso ai sensi dall'art. 31 dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), lamentando, nel merito, la illegittimità della SCIA per violazione di diverse disposizioni del regolamento edilizio comunale e chiedendo al Tribunale adito di accertare l'illegittimità e inefficacia della SCIA medesima o della sola parte relativa all'apertura di una finestra - con conseguente ordine all'amministrazione di adottare i provvedimenti necessari a sanzionare le opere eseguite - ovvero di dichiarare l'obbligo del Comune resistente di pronunciarsi sulle istanze di verifica presentate;

- si erano costituiti in giudizio il Comune di Campi Bisenzio e il controinteressato E. C., eccependo la inammissibilità del ricorso per tardiva sollecitazione, da parte del terzo, dei poteri inibitori della pubblica amministrazione, la inammissibilità delle azioni di mero accertamento e, secondo la sola amministrazione resistente, anche la inammissibilità del ricorso per carenza di legittimazione attiva;

- il TAR adito, con sentenza non definitiva n. 618 del 2017, aveva esaminato e respinto l'eccezione di inammissibilità per difetto di legittimazione attiva, evidenziando come nella specie sussistessero i presupposti della cosiddetta vicinitas, quale «peculiare fattore di legittimazione» all'azione giurisdizionale; aveva esaminato e dichiarato inammissibili le due prime azioni di accertamento, stante il disposto dell'art. 19, comma 6-ter, della legge n. 241 del 1990, a mente del quale «[g]li interessati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104»; aveva quindi avviato lo scrutinio di quest'ultima azione, esaminando l'eccezione di tardività della sollecitazione del potere inibitorio della PA e riservandosi di sollevare, con separata ordinanza, questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter, della legge n. 241 del 1990, nella parte in cui non indica un termine entro il quale il terzo è chiamato, a pena di decadenza, a sollecitare le verifiche amministrative sulla SCIA.

1.2.- Ciò premesso in punto di fatto, il rimettente ritiene utile, da un lato, illustrare «l'insieme delle norme attualmente regolanti l'istituto della SCIA» e, dall'altro, «ripercorrere i passaggi fondamentali dell'evoluzione giurisprudenziale riguardante la tutela del terzo controinteressato rispetto all'attività oggetto di segnalazione».

1.3.- Quando al quadro normativo di riferimento, il TAR Toscana osserva che, l'art. 19, comma 1, della legge n. 241 del 1990 consente al privato di avviare, mediante semplice SCIA, l'esercizio di un'attività che dipende esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale e per la quale non sia previsto alcun limite o contingente complessivo o specifici strumenti di programmazione settoriale.

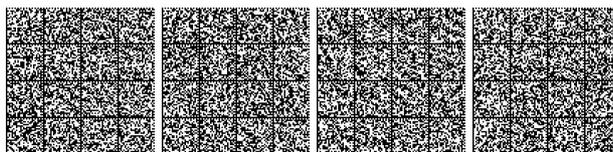
L'attività oggetto di SCIA - prosegue il rimettente - può essere iniziata dalla data della presentazione della segnalazione all'amministrazione competente (comma 2), salvo il potere di quest'ultima di verificare successivamente l'effettiva sussistenza dei suoi presupposti. In caso di accertata carenza di quest'ultimi, l'attuale versione dell'art. 19, comma 3, prevede che l'amministrazione adotti motivati provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli eventuali effetti dannosi, nonché, ove possibili, provvedimenti diretti alla conformazione dell'attività ai requisiti di legge, purché proceda in tal senso entro sessanta giorni dal ricevimento della segnalazione certificata del privato, ovvero trenta giorni nei casi di SCIA in materia edilizia (comma 6-bis). Ai sensi del successivo comma 4, una volta decorsi i suddetti termini, l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 ma in tal caso alle condizioni previste dall'art. 21-novies della stessa legge n. 241 del 1990, che disciplina il potere di annullamento in autotutela dei provvedimenti illegittimi.

Alla luce di tali disposizioni, dunque, il potere di verifica spettante all'amministrazione a seguito della presentazione di una SCIA assumerebbe natura diversa a seconda che venga esercitato prima o dopo il decorso dei citati termini di sessanta o trenta giorni.

Nel primo caso l'amministrazione sarebbe tenuta solo ad accertare la sussistenza o meno dei presupposti di legge per lo svolgimento dell'attività segnalata e, pertanto, i poteri «repressivi» sarebbero doverosi e vincolati. Nel secondo caso, invece, i poteri dell'amministrazione sarebbero discrezionali, in quanto soggetti agli stessi presupposti previsti dalla legge per l'annullamento d'ufficio, tra cui l'obbligo di previa valutazione delle ragioni di interesse pubblico giustificative della loro adozione.

1.4.- Quanto al panorama giurisprudenziale, il TAR Toscana si sofferma sulla sistemazione data alla materia dalla sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 29 luglio 2011, n. 15, secondo cui:

a) la scadenza dei termini di cui all'art. 19, commi 3 e 6-bis, senza che l'amministrazione abbia esercitato i poteri inibitori ivi previsti, dà luogo alla formazione di una determinazione tacita di conclusione negativa del procedimento di accertamento di eventuali vizi della segnalazione nonché di diniego di esercizio di quei poteri, con conseguente onere per il terzo controinteressato di proporre avverso tale provvedimento tacito l'azione di annullamento entro l'ordinario termine decadenziale decorrente dalla data di acquisita conoscenza dell'iniziativa pregiudizievole;



b) il controinteressato che abbia impugnato il silenzio negativo, benché siano scaduti i termini per l'adozione dei provvedimenti inibitori, ha comunque diritto «ad ottenere una pronuncia che impedisca lo svolgimento di un'attività illegittima mediante un precetto giudiziario puntuale e vincolante che non subisca l'intermediazione aleatoria dell'esercizio di un potere discrezionale»; perciò esso può sempre proporre, congiuntamente all'azione di annullamento del diniego tacito, la cosiddetta azione di adempimento, tesa ad ottenere una pronuncia che imponga all'amministrazione l'adozione del negato provvedimento inibitorio, ove non vi siano spazi per la regolarizzazione della SCIA ai sensi del comma 3 dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990;

c) nelle more della formazione del titolo tacito, il terzo che abbia avuto conoscenza dell'iniziativa segnalata può proporre un'azione di accertamento autonoma in ordine alla legittimità o meno della SCIA (azione suscettibile di conversione automatica nel mezzo impugnatorio in caso di sopravvenuta emanazione dell'atto conclusivo del procedimento di verifica), nonché, congiuntamente a tale azione, chiedere la tutela interinale di cui agli artt. 55 e 61 dell'Allegato 1 al decreto legislativo n. 104 del 2010 (d'ora in avanti: cod. proc. amm.).

1.5.- Il rimettente prosegue osservando che, immediatamente dopo la citata sentenza dell'Adunanza plenaria, il legislatore ha introdotto la disposizione censurata, con cui, da un lato, ha chiarito che «la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili»; e, dall'altro, ha previsto che, al fine di contestare la sussistenza dei presupposti dell'attività segnalata, il terzo ha facoltà di: a) «sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione»; b) «e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104».

L'attuale quadro normativo, quindi, escluderebbe gli strumenti di tutela riconosciuti dall'Adunanza plenaria con la sentenza n. 15 del 2011 e, in particolare, l'azione di annullamento (non essendo configurabile alcun provvedimento tacito) e l'azione di accertamento, potendo il terzo, in caso di inerzia dell'amministrazione, agire «esclusivamente» con l'azione avverso il silenzio inadempimento.

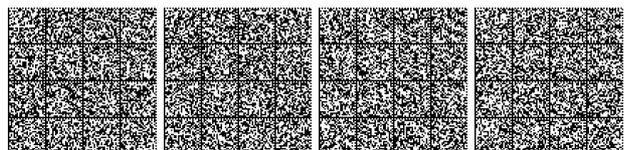
1.6.- Secondo il rimettente, poi, il potere sollecitato dal terzo con l'azione avverso il silenzio sarebbe quello inibitorio avente natura doverosa e vincolata e non quello discrezionale di autotutela.

In questo senso deporrebbero i seguenti rilievi: 1) il terzo, prima di promuovere il ricorso, è tenuto a «sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione», il che dimostrerebbe che ha l'onere di attivare un procedimento di verifica dei presupposti della SCIA separato ed autonomo rispetto a quello disciplinato dal comma 3 dell'art. 19; 2) la disposizione richiama i commi 1 e 2 dell'art. 31 cod. proc. amm., che individuano il presupposto dell'azione avverso il silenzio inadempimento nell'obbligo di concludere il procedimento amministrativo mediante una determinazione espressa, obbligo, che, come è noto, non è configurabile rispetto al potere di autotutela; 3) il richiamo anche al comma 3 dell'art. 31 cod. proc. amm., secondo cui il giudice adito con l'azione avverso il silenzio può «pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio», può avere senso esclusivamente con riferimento a un potere vincolato; 4) l'opposta tesi darebbe luogo a una interpretazione della norma non conforme a Costituzione, poiché, come chiarito dalla stessa Adunanza plenaria nella sentenza citata, il controinteressato avrebbe diritto di ottenere una pronuncia che impedisca lo svolgimento di un'attività illegittima senza passare dalla intermediazione aleatoria dell'esercizio di un potere discrezionale, quale quello di autotutela.

1.7.- Osserva ancora il giudice *a quo* che il meccanismo di tutela del terzo congegnato dall'art. 19, comma 6-ter, della legge n. 241 del 1990 richiede, per la sua concreta operatività, l'individuazione di tre distinti termini: il primo è quello entro il quale il terzo deve sollecitare le verifiche spettanti all'amministrazione; il secondo è quello entro cui l'amministrazione si deve pronunciare su tale istanza e decorso il quale essa deve considerarsi inerte; l'ultimo è quello entro il quale il terzo deve esperire l'azione avverso il silenzio mantenuto dall'amministrazione.

Il secondo e il terzo termine sarebbero agevolmente rinvenibili: quello concesso all'amministrazione per pronunciarsi sull'istanza sollecitatoria del privato si ricava dalla disciplina generale dettata dall'art. 2 della legge n. 241 del 1990, secondo cui, in mancanza di una diversa previsione normativa, i procedimenti amministrativi ad istanza di parte devono concludersi entro trenta giorni dal ricevimento della domanda; il termine per la proposizione dell'azione sul silenzio è invece fissato espressamente dall'art. 31, comma 2, cod. proc. amm., secondo cui essa può essere intentata fintanto che perdura l'inadempimento e, comunque, non oltre un anno dalla scadenza del termine di conclusione del procedimento.

Non sarebbe invece fissato dalla norma censurata, né sarebbe ricavabile dal sistema, il termine entro il quale il terzo deve presentare l'istanza di sollecitazione delle verifiche amministrative, donde la «possibilità interpretativa in base alla quale il terzo resterebbe sempre libero di presentare l'istanza sollecitatoria dei poteri amministrativi inibitori nonché di agire ex art. 31 c.p.a avverso il silenzio eventualmente serbato dall'Amministrazione, che è esattamente la lettura offerta dalla ricorrente (che richiama solo il termine prescrizione decennale)».



1.8.- Il TAR Toscana ritiene quindi di dovere verificare la bontà delle tesi che hanno per contro rivenuto un termine per la sollecitazione del terzo.

1.8.1.- Non sarebbe convincente la tesi che il termine in questione sia lo stesso assegnato all'amministrazione per l'esercizio del suo potere inibitorio, cioè sessanta ovvero trenta giorni dalla presentazione della SCIA, secondo quanto disposto dai commi 3 e 6-*bis* dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, in quanto «manifestamente illogica»: tali termini sono strutturati con riferimento all'esercizio dei poteri di verifica d'ufficio, il che giustifica che il loro *dies a quo* sia fatto coincidere con il ricevimento della segnalazione da parte dell'amministrazione, ma essi finirebbero per risultare di pratica inoperatività ove applicati all'esercizio della sollecitazione del terzo, atteso che nessuna norma assicura la tempestiva comunicazione ad esso della presentazione della SCIA né tanto meno dell'inizio dell'attività segnalata; il terzo finirebbe, quindi, per rimanere privo di qualsiasi forma di tutela, ove apprendesse dell'intervento dopo il decorso del termine concesso all'amministrazione per provvedere; d'altra parte, anche ove il terzo si attivasse tempestivamente ma in prossimità della scadenza di tale termine, ben difficilmente otterrebbe l'intervento cui aspira, restringendosi l'arco temporale entro cui l'amministrazione dovrebbe accertare l'illegittimità dell'attività oggetto di SCIA, nonché inibirne la prosecuzione.

1.8.2.- Nemmeno potrebbe condividersi la diversa tesi che la facoltà del controinteressato di proporre l'istanza inibitoria sia soggetta al termine decadenziale di sessanta giorni previsto per la proposizione dell'ordinario ricorso annullatorio, termine che, in caso di SCIA, decorrerebbe dalla data in cui il terzo ha avuto notizia della segnalazione lesiva (con la precisazione che, spirato tale termine, esso conserverebbe in ogni caso il potere di diffida dell'amministrazione all'adozione di atti di autotutela).

Tale interpretazione non terrebbe conto della diversità ontologica delle due fattispecie: da un lato, la proposizione di un ricorso giurisdizionale avverso provvedimenti amministrativi e, dall'altro, la sollecitazione del privato di un'attività amministrativa; e tale diversità osterebbe all'utilizzo dell'analogia, possibile, ai sensi dell'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile, solo in presenza di casi simili o materie analoghe.

1.8.3.- Ancora non condivisibile sarebbe l'ulteriore tesi, secondo cui il terzo, in applicazione dell'art. 31, comma 2, cod. proc. amm., dovrebbe sollecitare l'amministrazione entro l'anno dal deposito della SCIA.

Anche questa opzione interpretativa, nella misura in cui trasporta il termine annuale per l'azione avverso il silenzio inadempimento alla sollecitazione, da parte del terzo, delle verifiche amministrative della PA, confonderebbe un termine processuale (il primo) con un termine per l'avvio di un'attività procedimentale (il secondo).

1.8.4.- Non condivisibile, ancora, sarebbe la tesi secondo cui il soggetto leso dall'iniziativa segnalata sarebbe tenuto a proporre il ricorso di cui all'art. 31 cod. proc. amm. entro il termine complessivo di un anno dalla data di acquisita «piena conoscenza dei fatti idonei a determinare un pregiudizio nella sua sfera giuridica».

Essa, infatti, applica il termine annuale dell'art. 31 cod. proc. amm. anche prescindendo dalla presentazione della diffida di cui all'art. 19, comma 6-*ter*, della legge n. 241 del 1990, in contrasto con la natura propria dello strumento azionato, che presuppone l'avvenuta presentazione di un'istanza di avvio (ovvero l'attivazione d'ufficio) di un procedimento amministrativo e la formazione del cosiddetto silenzio inadempimento dell'amministrazione.

1.9.- Alla luce di tali considerazioni, secondo il TAR Toscana, l'attuale regime della SCIA non prevede un termine per la presentazione, da parte del terzo, dell'istanza sollecitatoria delle verifiche amministrative di cui all'art. 19, comma 6-*ter*, e tale termine non è desumibile dal sistema normativo, con la conseguenza che la sua diffida dovrebbe ritenersi tempestiva anche se proposta a notevole distanza di tempo dall'avvenuto deposito della segnalazione.

Una simile lettura, tuttavia, si porrebbe in evidente contrasto con l'esigenza di tutelare l'affidamento del segnalante circa la legittimità dell'iniziativa intrapresa, con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, nonché con il generale principio di certezza dei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione, esponendo la norma a dubbi di legittimità costituzionale.

1.10.- In punto di rilevanza, il TAR Toscana fa presente che, per decidere la controversia, deve fare applicazione dell'art. 19, comma 6-*ter*, della legge n. 241 del 190, e quindi prendere posizione sul tema del termine entro cui il terzo può sollecitare le verifiche spettanti all'amministrazione.

L'azione giudiziaria era stata notificata il 23 ottobre 2016 e quindi, anche considerando la prima delle istanze della ricorrente (presentata il 12 novembre 2015), essa risulterebbe proposta nell'anno dalla formazione del silenzio sulla richiesta inviata all'amministrazione. Conseguentemente, in assenza della previsione espressa di un termine per sollecitare l'intervento inibitorio dell'amministrazione, il Tribunale dovrebbe rigettare l'eccezione di tardività, nonostante la ricorrente abbia atteso dopo la presentazione della SCIA ben due anni e undici mesi (tre anni e nove mesi, se si considera l'ultima istanza).



Una eventuale pronuncia di accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate avrebbe, per contro, sicuri effetti sulla decisione del rimettente, sia nell'ipotesi di pronuncia additiva con cui la Corte dovesse fornire al giudice *a quo* il parametro temporale sulla cui base verificare la tardività della sollecitazione dei poteri inibitori da parte del terzo, sia nell'ipotesi di declaratoria «pura» di illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter, per mancata previsione del termine di sollecitazione dei poteri di verifica dell'amministrazione.

1.11.- In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ritiene che la disposizione, così interpretata, contrasterebbe con il principio - ricavabile dagli artt. 3, 11 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU e all'art. 6, paragrafo 3, TUE - di tutela dell'affidamento del segnalante, che sarebbe esposto sine die al rischio dell'inibizione dell'attività oggetto di SCIA.

Le esigenze dell'affidamento del segnalante sarebbero evidenti, laddove si consideri che in caso di verifica effettuata d'ufficio, l'art. 19, comma 4, della legge n. 241 del 1990, prevede che, «[d]ecorso il termine per l'adozione dei provvedimenti di cui al comma 3, primo periodo, ovvero di cui al comma 6-bis» (cioè di quelli inibitori), «l'amministrazione competente adotta comunque i provvedimenti previsti dal medesimo comma 3 alle condizioni previste dall'articolo 21 nonies»: e cioè, tra l'altro, nel rispetto del termine ragionevole massimo di diciotto mesi.

Le stesse esigenze ricorrerebbero anche nel caso in cui il potere di verifica sia azionato dal terzo ai sensi del comma 6-ter, sicché la mancata previsione di un termine darebbe luogo anche a una violazione dell'art. 3 Cost., essendo irragionevole che l'affidamento del segnalante venga tutelato con la «temporizzazione dell'intervento» in autotutela dell'amministrazione e non nel caso dei poteri di verifica attivati dal terzo.

1.12.- Con specifico riguardo alla materia edilizia, poi, la soluzione normativa darebbe luogo, in violazione dell'art. 3 Cost., ad una irragionevole disparità di trattamento tra gli interventi assoggettati a SCIA e quelli assoggettati a permesso di costruire, dal momento che in tale ultimo caso la reazione del terzo è possibile solo nel breve termine decadenziale per l'impugnazione del titolo edilizio espresso.

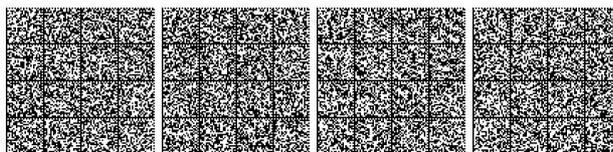
1.13.- La mancata previsione del termine determinerebbe, ancora, la lesione dei principi di ragionevolezza e buon andamento di cui agli artt. 3 e 97 Cost., poiché l'amministrazione sarebbe costretta a verificare i presupposti dell'attività segnalata, anche qualora sia trascorso un notevole lasso di tempo dalla segnalazione e nonostante abbia già esercitato il controllo d'ufficio, con evidente aggravio dell'attività amministrativa; perché la possibilità incondizionata di rivalutare, anche a notevole distanza di tempo, l'assetto di interessi già definito aumenterebbe il rischio di decisioni amministrative contraddittorie; e perché l'incertezza normativa sull'esistenza di un termine e sul suo *dies a quo* - e quindi sull'obbligo dell'amministrazione di attivarsi a fronte dell'istanza del terzo - inciderebbe sull'efficienza dell'attività amministrativa.

1.14.- La norma censurata, infine, violerebbe il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., «in relazione» all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., perché la mancata previsione del termine si tradurrebbe in una violazione degli standard minimi che il legislatore statale deve assicurare nella normazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; perché darebbe luogo a una disciplina contraddittoria, che, da un lato, incentiva la semplificazione e la liberalizzazione delle attività economiche e, dall'altro, espone chi si avvale dell'istituto della SCIA al rischio permanente di vedere travolta, su iniziativa del terzo, l'attività segnalata; e perché tradirebbe «l'esigenza di uniformità normativa che caratterizza l'istituto», aprendo «la strada a discipline territoriali eterogenee [...] con conseguente disomogeneità degli standards di tutela».

2.- Con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 24 ottobre 2017, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal rimettente.

Osserva l'interveniente che - dopo la sentenza dell'Adunanza plenaria n. 15 del 2011 che ha riconosciuto alla SCIA il valore di atto con valenza comunicativa, oggettivamente e soggettivamente privato, non sostitutivo di un provvedimento tacito e pertanto non impugnabile - il legislatore con l'art. 6, comma 1, lettera *c*), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, ha introdotto nell'art. 19 della legge n. 241 del 1990 il censurato comma 6-ter, con cui ha espressamente accolto la tesi della non impugnabilità della SCIA e ha precisato che i controinteressati possono sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione, avendo a disposizione, in caso di inerzia, il solo rimedio dell'azione avverso il silenzio.

Successivamente, il legislatore è intervenuto a regolare i poteri di autotutela, esercitabili dall'amministrazione decorsi i termini di trenta e sessanta giorni previsti dal comma 3 dell'art. 19, quando l'attività prevista dalla SCIA si presume essere in atto, se non già completamente esaurita.



In particolare, la legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), all'art. 6, rubricato «Autotutela amministrativa», ha inciso direttamente sull'art. 19 della legge n. 241 del 1990, riformulandone i commi 3 e 4. Quest'ultimo estende alla SCIA la disciplina dell'autotutela dettata dall'art. 21-*novies*, anch'essa modificata con la previsione del termine finale di diciotto mesi per il suo esercizio.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che, alla luce di quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 49 del 2016 sulla necessaria ponderazione tra la tutela dell'affidamento del privato e le esigenze alla base dell'intervento amministrativo sulle attività regolate in base a SCIA, le sollevate questioni di legittimità costituzionale possano essere superate con una lettura costituzionalmente orientata della norma censurata, in combinato disposto con il comma 4 dell'art. 19, in modo da individuare un termine certo per l'esercizio dei poteri di sollecitazione riconosciuti ai terzi controinteressati.

Così, il privato potrebbe sollecitare i poteri di verifica dell'amministrazione nei termini di cui all'art. 19, commi 3 e 6-*bis*, decorsi i quali, a tutela dell'affidamento del segnalante, i poteri della PA sarebbero esercitabili non liberamente ma solo alle condizioni previste dall'art. 21-*novies* della legge n. 241 del 1990; scaduti i diciotto mesi, pur a seguito della sollecitazione del privato, resterebbe preclusa all'amministrazione la possibilità di intervenire sull'attività oggetto di SCIA.

Aggiunge il Presidente del Consiglio dei ministri che, nel caso in cui l'attività oggetto di SCIA non venga di fatto tempestivamente iniziata e conseguentemente il terzo non sia in grado di proporre la sua istanza entro i termini sopra detti, l'onere della sua attivazione dovrà essere condizionato all'effettiva intrapresa dell'attività segnalata, «conformemente ai principi del codice amministrativo».

3.- Con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 17 ottobre 2017, si è costituita P. M., ricorrente nel giudizio *a quo*.

3.1.- La parte privata ha eccepito, in primo luogo, l'inammissibilità delle questioni, perché il rimettente, per un verso, prospetta soluzioni alternative (pronuncia additiva e declaratoria «pura» di incostituzionalità) e, per altro verso, censura la discrezionalità del legislatore senza prospettare l'unica soluzione costituzionalmente compatibile, in violazione dell'art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

3.2.- Ha eccepito, poi, il difetto di rilevanza, poiché i parametri costituzionali invocati non sarebbero in concreto violati nel caso di specie, sicché le questioni sollevate si presenterebbero come meramente ipotetiche ed eventuali.

3.3.- Nel merito, esse sarebbero infondate, perché la facoltà attribuita al terzo di attivare il doveroso potere di verifica dell'amministrazione non sarebbe *sine die* ma comunque soggetta al termine decennale di prescrizione dei diritti, che costituirebbe un termine di chiusura dell'ordinamento.

Quanto alla diversità di trattamento rispetto ai soggetti il cui intervento sia assoggettato a permesso di costruire, sarebbe evidente che si tratta di congegni abilitativi assolutamente diversi, sicché non potrebbe predicarsi una necessaria eguaglianza nei meccanismi di tutela.

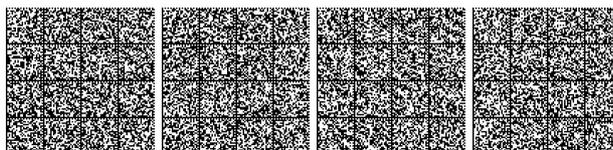
Con riferimento alla censura di violazione del principio del buon andamento, la previsione «di un vero e proprio stallo» dell'attività amministrativa sarebbe infondata, sia perché «le richieste di verifica in termini statistici sono sempre un numero minimo rispetto a quello delle pratiche semplificate» sia in ragione della digitalizzazione dei procedimenti amministrativi.

In ogni caso, non sarebbe affatto dimostrato come l'attività delle amministrazioni risulti aggravata dalla norma «rispetto all'attività riconducibile ad una "accettabile" tutela che comunque dovrebbe riconoscersi al terzo».

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, sezione terza, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-*ter*, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), nella parte in cui non prevede un termine finale per la sollecitazione, da parte del terzo, dei poteri di verifica sulla segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA) spettanti alla pubblica amministrazione.

2.- Secondo il rimettente la disposizione censurata viola, in primo luogo, gli artt. 3, 11 e 117, primo comma - quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla 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, e all'art. 6, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993 - e secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, perché non tutela l'affidamento del segnalante, che sarebbe esposto *sine die* al rischio di inibizione dell'attività oggetto di SCIA.



L'art. 19, comma 6-ter, poi, violerebbe, sotto altro profilo, l'art. 3 Cost., perché, con specifico riferimento all'attività edilizia, darebbe luogo ad una irragionevole disparità di trattamento tra il segnalante e coloro che realizzino interventi assoggettati a permesso di costruire, esposti alla reazione del terzo per il solo termine di sessanta giorni previsto, a pena di decadenza, per l'impugnazione del titolo edilizio espresso.

La disposizione censurata, ancora, violerebbe i principi di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli artt. 3 e 97 Cost., poiché l'amministrazione sarebbe costretta a verificare i presupposti dell'attività segnalata anche qualora sia trascorso un notevole lasso di tempo dal deposito della SCIA e nonostante abbia già esercitato il controllo d'ufficio, così aggravandosi l'attività amministrativa; perché la possibilità incondizionata di rivalutare, anche a notevole distanza di tempo, l'assetto di interessi già definito aumenterebbe il rischio di decisioni amministrative contraddittorie; e perché l'incertezza normativa sull'esistenza di un termine e sul *dies a quo* della sua decorrenza - e quindi sull'obbligo dell'amministrazione di attivarsi a fronte dell'istanza del terzo - inciderebbe sull'efficienza dell'attività amministrativa.

Il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., infine, sarebbe violato anche «in relazione» all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., perché la mancata previsione del termine si tradurrebbe in una violazione degli standard minimi, che il legislatore statale deve assicurare nella normazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; perché darebbe luogo a una disciplina contraddittoria che, da un lato, incentiva la semplificazione e la liberalizzazione delle attività amministrative e, dall'altro, espone chi si avvale della SCIA al rischio permanente di vedere travolta, su iniziativa del terzo, l'attività segnalata; e perché tradirebbe «l'esigenza di uniformità normativa che caratterizza l'istituto», aprendo «la strada a discipline territoriali eterogenee [...] con conseguente disomogeneità degli standards di tutela».

3.- La parte privata P. M., ricorrente nel giudizio *a quo*, ha sollevato una prima eccezione di inammissibilità delle questioni per la natura ancipite del *petitum*, che oscillerebbe tra la richiesta dell'addizione di un termine e la caducazione della disposizione censurata.

3.1.- L'eccezione non è fondata.

È vero che nell'ordinanza di remissione si afferma che una eventuale pronuncia di accoglimento di questa Corte avrebbe sicuri effetti sul giudizio *a quo*, sia nell'ipotesi di sentenza additiva che fornisca il parametro temporale sulla cui base verificare la tardività della sollecitazione, da parte del terzo, dei poteri inibitori della pubblica amministrazione, sia nell'ipotesi di declaratoria «pura» di illegittimità costituzionale del censurato art. 19, comma 6-ter (ipotesi, questa, che, nelle more dell'intervento del legislatore, secondo il TAR Toscana, renderebbe necessario applicare il diritto vivente formatosi anteriormente all'introduzione della norma censurata con la sentenza dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato 29 luglio 2011, n. 15).

In tutti gli altri passaggi della motivazione, tuttavia, il rimettente dubita della legittimità costituzionale della norma censurata, esclusivamente nella parte in cui non prevede un termine finale per la sollecitazione, da parte del terzo, dei poteri di verifica della PA: l'intera ordinanza è cioè costruita in senso additivo.

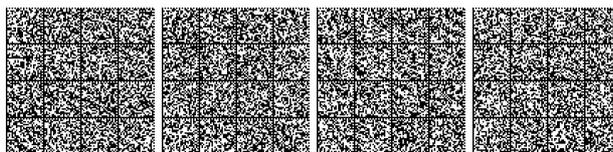
4.- La seconda eccezione d'inammissibilità sollevata dalla parte privata riguarda anch'essa la natura del *petitum*, che si risolverebbe nella richiesta di un intervento additivo priva dell'indicazione dell'unica soluzione costituzionalmente obbligata, in violazione dell'art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), che impedisce a questa Corte il sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento.

4.1.- Anche questa eccezione non è fondata.

La fissazione di un termine entro cui il terzo controinteressato può attivare i poteri di verifica dell'amministrazione implica, in effetti, una scelta tra diverse soluzioni, come è reso evidente dalla molteplicità delle tesi sostenute in dottrina e in giurisprudenza e illustrate dal rimettente, soluzioni tutte rientranti nella discrezionalità del legislatore nella configurazione degli istituti processuali e nella fissazione di termini di decadenza o prescrizione o di altre disposizioni condizionanti l'azione (*ex plurimis*, sentenze n. 6 del 2018, n. 94 del 2017 e n. 155 del 2014).

Il giudice *a quo*, tuttavia, consapevole della difficoltà di individuare una soluzione a rime obbligate, a fronte della ritenuta omissione legislativa, correttamente ha invocato una pronuncia additiva di principio, che - come è noto - è utilizzata da questa Corte proprio al fine di non invadere la sfera riservata al legislatore e, nelle more del suo intervento, di fornire al giudice comune uno strumento duttile per rinvenire una soluzione del caso concreto conforme a Costituzione.

5.- Con la terza eccezione la parte privata lamenta l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, poiché il TAR Toscana si sarebbe limitato a sostenere di dovere fare applicazione della norma censurata, senza che «i parametri costituzionali invocati risultino [...] in concreto violati»: il rimettente, cioè, avrebbe sollevato una questione del tutto «ipotetica ed eventuale», fermandosi ad un esame di principio o «estetico» del quadro normativo di riferimento.



In particolare, quanto alla violazione del principio dell'affidamento, il Tribunale non avrebbe considerato che i lavori intrapresi dal segnalante erano stati immediatamente sospesi e tali erano rimasti; e, quanto alla violazione degli artt. 3 e 97 Cost., il Comune resistente nel giudizio *a quo* non avrebbe lamentato alcun aggravio della sua attività amministrativa, limitandosi ad affermare l'assenza dell'obbligo di rispondere all'istanza della ricorrente.

5.1.- Anche questa eccezione è infondata.

Il TAR Toscana, con motivazione non solo plausibile ma anche corretta, ha osservato che, per decidere sull'eccezione di tardività sollevata dall'amministrazione e dal controinteressato, deve fare applicazione della norma censurata, che, secondo la ricostruzione fatta propria dal rimettente, consentirebbe al terzo di sollecitare in ogni tempo le verifiche spettanti alla PA sull'attività oggetto di SCIA (nel caso di specie, la prima sollecitazione è stata presentata dopo due anni ed undici mesi circa dal deposito della segnalazione e l'ultima dopo tre anni e nove mesi circa).

Tanto basta a fondare la rilevanza della questione (tra le più recenti, sentenze n. 236 e n. 225 del 2018; ordinanze n. 184 e n. 171 del 2017), contrariamente a quanto affermato dalla parte privata.

6.- Nel merito, oggetto delle questioni di legittimità costituzionale è il comma 6-*ter* dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, il quale comma, chiarito che la segnalazione certificata di inizio attività, la denuncia e la dichiarazione di inizio attività non costituiscono provvedimenti taciti direttamente impugnabili, attribuisce al terzo interessato la facoltà di «sollecitare l'esercizio delle verifiche spettanti all'amministrazione e, in caso di inerzia, esperire esclusivamente l'azione di cui all'art. 31, commi 1, 2 e 3», dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo).

Nulla dice la disposizione circa il termine entro cui va fatta la sollecitazione e, quindi, entro cui vanno esercitati i poteri di verifica.

Tale carenza, secondo il giudice *a quo*, non sarebbe colmabile in via interpretativa, come si desumerebbe dall'eroneità di tutte le tesi avanzate in proposito, e ciò esporrebbe la norma a dubbi di legittimità costituzionale.

7.- Certamente non sbaglia il TAR Toscana a ritenere che la previsione di un termine costituisca, nel contesto normativo in questione, un requisito essenziale dei poteri di verifica sulla SCIA a tutela dell'affidamento del segnalante (sentenza n. 49 del 2016).

Non può invece condividersi la tesi del rimettente, secondo cui tali poteri sarebbero «altri» rispetto a quelli previsti dai commi precedenti e sempre vincolati, cosicché non sarebbe possibile mutuarne la disciplina.

7.1.- Come è noto, l'art. 19 della legge n. 241 del 1990 prevede che all'immediata intrapresa dell'attività oggetto di segnalazione si accompagnino successivi poteri di controllo dell'amministrazione, più volte rimodulati, da ultimo dall'art. 6 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche).

In particolare, il comma 3 dell'art. 19 attribuisce alla PA un triplice ordine di poteri (inibitori, repressivi e conformativi), esercitabili entro il termine ordinario di sessanta giorni dalla presentazione della SCIA, dando la preferenza a quelli conformativi, «[q]ualora sia possibile»; mentre il successivo comma 4 prevede che, decorso tale termine, quei poteri sono ancora esercitabili «in presenza delle condizioni» previste dall'art. 21-*novies* della stessa legge n. 241 del 1990.

Quest'ultimo, a sua volta, disciplina l'annullamento in autotutela degli atti illegittimi, stabilendo che debba sussistere un interesse pubblico ulteriore rispetto al ripristino della legalità, che si operi un bilanciamento fra gli interessi coinvolti e che, per i provvedimenti ampliativi della sfera giuridica dei privati, il potere debba essere esercitato entro il termine massimo di diciotto mesi.

Il comma 6-*bis* dell'art. 19 applica questa disciplina anche alla SCIA edilizia, riducendo il termine di cui al comma 3 da sessanta a trenta giorni e prevedendo, inoltre, che, «restano [...] ferme le disposizioni relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni previste dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, e dalle leggi regionali».

8.- Ebbene, contrariamente a quanto ritenuto dal rimettente, è a questi poteri che deve ritenersi faccia riferimento il comma 6-*ter*.

8.1.- A tale conclusione si perviene anzitutto sulla base del dato testuale: la locuzione «verifiche spettanti all'amministrazione» lascia chiaramente intendere che la norma rinvia a poteri già previsti.

8.2.- Questa piana lettura testuale trova conferma, da una parte, nella genesi della disposizione censurata e, dall'altra, nella evoluzione del quadro normativo di riferimento.



Quanto al primo profilo, il comma 6-ter è stato introdotto dall'art. 6, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148, in aperta dialettica con la nota sentenza n. 15 del 2011 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con la finalità di escludere l'esistenza di atti amministrativi impugnabili (il cosiddetto silenzio-diniego) e quindi di limitare le possibilità di tutela del terzo all'azione contro il silenzio, inteso in modo tradizionale come inadempimento. Il riferimento alle «verifiche spettanti all'amministrazione», dunque, non è finalizzato ad introdurre nuovi poteri, ma è funzionale alla sollecitazione da parte del terzo.

Quanto al secondo profilo, la diversa opzione ermeneutica seguita dal giudice *a quo* darebbe luogo ad una evidente incongruenza del sistema, per come si è evoluto a seguito della introduzione - ad opera della legge n. 124 del 2015 - del termine di esercizio dell'autotutela nell'art. 21-novies della legge n. 241 del 1990, termine reso applicabile anche ai poteri di controllo sulla SCIA dall'art. 19, comma 4, della stessa legge: si avrebbe qui, infatti, un potere sempre vincolato, e quindi più incisivo, e purtuttavia temporalmente illimitato.

Più in generale, il riconoscimento di un potere "in bianco" nel comma 6-ter sarebbe in manifesto contrasto con il principio di legalità-tipicità che caratterizza, qualifica e limita tutti i poteri amministrativi, principio che, com'è noto, ha fondamento costituzionale (artt. 23, 97, 103 e 113 Cost.) e va letto non solo in senso formale, come necessità di una previsione espressa del potere, ma anche in senso sostanziale, come determinazione del suo ambito, e cioè dei fini, del contenuto e delle modalità del suo esercizio (sentenze n. 115 del 2011, n. 32 del 2009, n. 307 del 2003 e n. 150 del 1982).

8.3.- Non meno evidente, infine, è l'incompatibilità della lettura proposta con l'istituto della SCIA, per come conformato dalla sua storia normativa e giurisprudenziale.

Il dato di fondo è che si deve dare per acquisita la scelta del legislatore nel senso della liberalizzazione dell'attività oggetto di segnalazione, cosicché la fase amministrativa che ad essa accede costituisce una - sia pur importante - parentesi puntualmente delimitata nei modi e nei tempi.

Una dilatazione temporale dei poteri di verifica, per di più con modalità indeterminate, comporterebbe, invece, quel recupero dell'istituto all'area amministrativa tradizionale, che il legislatore ha inteso inequivocabilmente escludere.

9.- Le verifiche cui è chiamata l'amministrazione ai sensi del comma 6-ter sono dunque quelle già puntualmente disciplinate dall'art. 19, da esercitarsi entro i sessanta o trenta giorni dalla presentazione della SCIA (commi 3 e 6-bis), e poi entro i successivi diciotto mesi (comma 4, che rinvia all'art. 21-novies).

Decorsi questi termini, la situazione soggettiva del segnalante si consolida definitivamente nei confronti dell'amministrazione, ormai priva di poteri, e quindi anche del terzo. Questi, infatti, è titolare di un interesse legittimo pretensivo all'esercizio del controllo amministrativo, e quindi, venuta meno la possibilità di dialogo con il corrispondente potere, anche l'interesse si estingue.

10.- Questa conclusione, che, oltre che piana, è necessitata, non può essere messa in discussione dal timore del rimettente che ne derivi un vulnus alla situazione giuridica soggettiva del terzo.

10.1.- Il problema indubbiamente esiste, ma trascende la norma impugnata.

Esso va affrontato in una prospettiva più ampia e sistemica che tenga conto dell'insieme degli strumenti apprestati a tutela della situazione giuridica del terzo.

In particolare, nella prospettiva dell'interesse legittimo, il terzo potrà attivare, oltre agli strumenti di tutela già richiamati, i poteri di verifica dell'amministrazione in caso di dichiarazioni mendaci o false attestazioni, ai sensi dell'art. 21, comma 1, della legge n. 241 del 1990 (in questo caso «non è ammessa la conformativa dell'attività e dei suoi effetti a legge»); potrà sollecitare i poteri di vigilanza e repressivi di settore, spettanti all'amministrazione, ai sensi dell'art. 21, comma 2-bis, della legge n. 241 del 1990, come, ad esempio, quelli in materia di edilizia, regolati dagli artt. 27 e seguenti del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di edilizia. (Testo A)», ed espressamente richiamati anche dall'art. 19, comma 6-bis. Esso avrà inoltre la possibilità di agire in sede risarcitoria nei confronti della PA in caso di mancato esercizio del doveroso potere di verifica (l'art. 21, comma 2-ter, della legge n. 241 del 1990 fa espressamente salva la connessa responsabilità del dipendente che non abbia agito tempestivamente, ove la segnalazione certificata non fosse conforme alle norme vigenti).

Al di là delle modalità di tutela dell'interesse legittimo, poi, rimane il fatto giuridico di un'attività che si assuma illecita, nei confronti della quale valgono le ordinarie regole di tutela civilistica del risarcimento del danno, eventualmente in forma specifica.



Tutto ciò, peraltro, non esclude l'opportunità di un intervento normativo sull'art. 19, quantomeno ai fini, da una parte, di rendere possibile al terzo interessato una più immediata conoscenza dell'attività segnalata e, dall'altra, di impedire il decorso dei relativi termini in presenza di una sua sollecitazione, in modo da sottrarlo al rischio del ritardo nell'esercizio del potere da parte dell'amministrazione e al conseguente effetto estintivo di tale potere.

11.- Così ricostruita la portata della norma censurata, le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal TAR Toscana non sono fondate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 6-ter, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 11, 97, 117, primo comma - quest'ultimo in riferimento all'art. 1 del Protocollo addizionale alla 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, e all'art. 6, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993 - e secondo comma, lettera m), della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190045

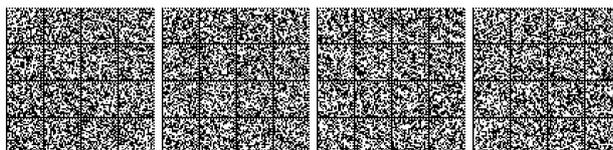
N. 46

Sentenza 20 febbraio - 13 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica – Proroga all'anno 2018 della sospensione dell'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni dei comuni nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle Regioni e agli enti locali con legge dello Stato – Rinvio all'anno 2020 dell'entrata in vigore dei nuovi meccanismi di finanziamento regionale.

– Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, commi 37 e 778.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 37 e 778, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), promosso dalla Regione Veneto, con ricorso notificato il 27 febbraio 2018, depositato in cancelleria il 6 marzo 2018, iscritto al n. 21 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nell'udienza pubblica del 19 febbraio 2019 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

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

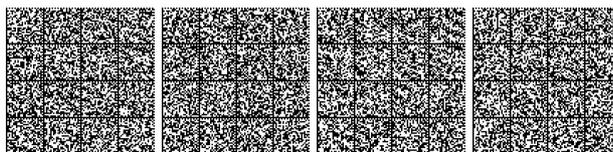
Ritenuto in fatto

La Regione Veneto - con il ricorso in epigrafe, cui resiste il Presidente del Consiglio dei ministri per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato - impugna varie disposizioni della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020).

La prospettazione di illegittimità costituzionale ha, in primo luogo, ad oggetto il comma 37 dell'art. 1 della citata legge, che proroga al 2018 la sospensione dell'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni comunali «nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alle regioni e agli enti locali con legge dello Stato rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015»: sospensione disposta, per il 2016, dal comma 26 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», e già prorogata per il 2017, dal comma 42, lettera a), dell'art. 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019).

L'impugnazione è, tra l'altro, poi estesa al comma 778 del medesimo art. 1 della legge n. 205 del 2017, nella parte in cui dispone «l'ennesimo rinvio», dal 2019 al 2020, dell'entrata in vigore dei nuovi meccanismi di finanziamento regionale di cui agli artt. 2, 4, 7 e 15 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario).

Secondo la ricorrente - per i motivi di cui direttamente si dirà nel Considerato in diritto, unitamente alle controdeduzioni della difesa dello Stato - la prima riferita disposizione violerebbe agli artt. 3, 97, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione; e la seconda disposizione si porrebbe, a sua volta, in contrasto con gli artt. 3, 5, 117, secondo comma, 119 e 120 Cost.



Considerato in diritto

1.- La Regione Veneto propone, in via principale, questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni recate dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020).

Riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni proposte con il medesimo ricorso, lo scrutinio deve essere qui limitato a quelle aventi ad oggetto i commi 37 e 778 del suo art. 1.

2.- L'impugnato comma 37, che viene in primo luogo in esame, è denunciato, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, in quanto proroga all'anno 2018 la sospensione - disposta per l'anno 2016 dal comma 26 dell'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», e già prorogata, per l'anno 2017, con l'art. 1, comma 42, lettera a), della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019) - dell'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni comunali, «nella parte in cui prevedono aumenti dei tributi e delle addizionali attribuiti alla regioni e agli enti locali con legge dello Stato rispetto ai livelli di aliquote o tariffe applicabili per l'anno 2015».

2.1.- Secondo la ricorrente risulterebbero, infatti, innanzitutto violati gli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost., poiché il blocco del potere impositivo regionale anche per l'anno 2018 risulterebbe reiterato con una motivazione «priva di proporzionalità», in contrasto con il corretto esercizio della potestà statale di coordinamento finanziario. E sarebbero del pari violati l'art. 97 Cost., sotto il profilo del principio del buon andamento della pubblica amministrazione - in quanto la mancanza di proporzionalità della disposta proroga del blocco del potere impositivo regionale impedirebbe un «autonomo sforzo fiscale aggiuntivo» -, e l'art. 119 Cost., dal momento che la norma impugnata «pretende[rebbe] di estendersi, data la sua formulazione, anche ai tributi propri autonomi», quali quelli resi tali dall'art. 8 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario): tributi, questi ultimi, che spetterebbe, invece, alla Regione di stabilire ed applicare.

La violazione dei parametri evocati da parte della norma denunciata - conclude la ricorrente - si pone «su un piano che prescinde dall'allegazione da parte della Regione della dimostrazione [...] di un vulnus tale da rendere impossibile lo svolgimento delle proprie funzioni» essendo, per altro, essa in grado di documentare «il gettito potenziale che avrebbe potuto ricavare in assenza del blocco dei tributi [...] pari a 1.155 ml di euro».

2.2.- Sostiene in contrario l'Avvocatura dello Stato che la ricorrente non abbia assolto l'onere motivazionale, analogamente a quanto già rilevato dalla sentenza n. 135 del 2017 di questa Corte, che ha dichiarato l'inammissibilità della questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 26, della legge n. 208 del 2015 sollevata dalla medesima Regione Veneto.

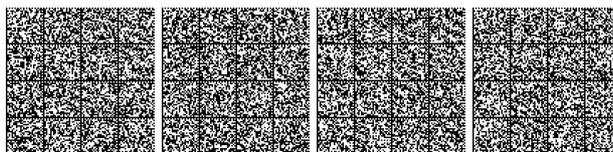
Osserva che, comunque, anche la proroga per l'anno 2018, del blocco dell'aumento tributario rappresenterebbe «una misura di carattere eccezionale, temporalmente limitata» e giustificata dal contenimento della pressione tributaria, come dimostrerebbe l'ulteriore deroga al blocco introdotta, per l'imposta e il contributo di soggiorno, dall'art. 4, comma 7, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, nella legge 21 giugno 2017, n. 96, indicativa di come il legislatore operi ponderando gli effetti della misura di sospensione, «rimodulando la portata della norma ogni qualvolta intervengano sopravvenute esigenze che giustifichino una ripermimetrazione del suo ambito applicativo».

2.3.- La questione così prospettata non è ammissibile.

2.3.1.- La disposizione di cui al comma 26 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 - su cui incide l'ulteriore proroga di cui all'art. 1, comma 37, della legge n. 205 del 2017, oggetto della odierna impugnazione - è già stata portata all'esame di questa Corte, sia nella sua formulazione originaria, sia in quella oggetto della modifica apportata dal comma 42, lettera a), dell'art. 1 della legge n. 232 del 2016, su ricorsi, nel primo caso, della sola Regione Veneto e, nel secondo caso, delle Regioni Veneto e Toscana.

Con la sentenza n. 135 del 2017 è stata dichiarata l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del comma 26 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, nella sua originaria formulazione, proposta in riferimento agli artt. 3, 5, 32, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost.

Si è ritenuto, difatti, che le censure non rispondessero ai requisiti di completezza e chiarezza richiesti per la proposizione di una questione di legittimità costituzionale, a maggior ragione nei giudizi in via principale.



Con la successiva sentenza n. 75 del 2018, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 42, lettera a), della legge n. 232 del 2016, modificativo del comma 26 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, proposta in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., è stata, a sua volta, dichiarata inammissibile.

Anche in questo caso, nel ricorso della Regione Veneto e (ancor più) in quello della Regione Toscana, la lamentata alterazione del rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi per farvi fronte è risultata dedotta, infatti, «in modo solo assertivo, senza alcuna concreta indicazione in termini di raffronto tra la situazione tributaria regionale, in rapporto agli impegni di spesa, e il pregiudizio che a detti impegni deriverebbe dal sospeso aumento di aliquote o tariffe, per di più, genericamente riferito all'intera platea dei tributi e delle addizionali attribuiti alla Regione, e non ad uno o più specifici tributi, il cui mancato gettito possa avere effettiva negativa incidenza sul finanziamento di servizi erogati ai cittadini e in particolare, come si deduce, sul servizio sanitario». Senza adeguatamente, inoltre, considerare che, proprio con riguardo al settore sanitario, l'asserito vulnus al fabbisogno finanziario, ascritto alla disposizione impugnata, risultava temperato dalle «deroghe» al blocco, previste dalla norma stessa, tra le quali quella di cui all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», che, a fronte di un eventuale disavanzo regionale, consentirebbe, in prima battuta alla stessa Regione (e, dunque, in prevenzione rispetto al commissariamento) di adottare le misure necessarie per farvi fronte e, tra queste, gli aumenti tributari; e la deroga di cui all'art. 2 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti dalla pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 giugno 2013, n. 64 - anch'essa «fatta salva» dalla norma censurata «per il settore sanitario» - quanto alla manovra incrementativa, che questa consente per fare fronte a debiti delle Regioni.

2.3.2.- Con l'odierno ricorso la Regione Veneto, con riguardo al blocco impositivo reiterato dal censurato comma 37 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017, analogamente, come già detto, denuncia l'effetto impeditivo, che ne conseguirebbe, di un «autonomo sforzo fiscale aggiuntivo» e la negativa sua ricaduta sulla «possibilità di continuare a garantire adeguati servizi».

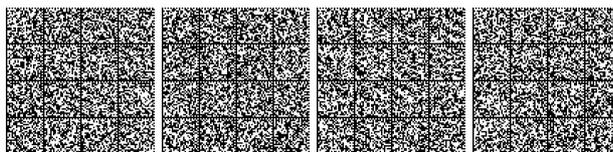
Ma, anche in questo caso, la concreta indicazione di elementi pertinenti, da cui poter effettivamente desumere l'asserita alterazione del rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi per farvi fronte, non è fornita dalla ricorrente. E ciò neanche tramite le tabelle e le stime riportate in ricorso, posto, del resto, che si tratta delle stesse tabelle e stime riportate nella memoria illustrativa depositata dalla Regione Veneto nel giudizio definito con la sentenza n. 75 del 2018 e da questa pronuncia ritenute non in grado di superare le «lacune probatorie» presenti nel ricorso.

È poi comunque decisivo il rilievo che, diversamente da quanto presupposto e sostenuto dalla ricorrente, il «blocco», raggiunto dalle formulate censure, non attiene a «tributi propri regionali», bensì, solo a tributi regionali «derivati» di fonte statale, rispetto alla cui consistenza le facoltà delle Regioni sono anch'esse disciplinate dalla legge statale, che può pertanto ben sospenderne l'esercizio (a maggior ragione se, come nella specie, in modo temporaneo e limitatamente al solo aumento delle aliquote dei tributi anzidetti), in vista dell'attuazione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 284 del 2009).

2.3.3.- Da qui, dunque, l'inammissibilità della questione sin ora esaminata.

3.- Il comma 778 dell'art. 1 della legge n. 205 del 2017 - che viene in esame per denunciato contrasto con gli artt. 3, 5, 117, secondo comma, 119 e 120 Cost. - rinvia, dal 2019 al 2020, l'entrata in vigore dei nuovi meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali stabiliti dal d.lgs. n. 68 del 2011, intervenendo sugli artt. 2, 4, 7 e 15 del suddetto d.lgs., e, dunque, rispettivamente, sulle nuove modalità di determinazione dell'addizionale regionale IRPEF, sulla nuova configurazione della compartecipazione IVA basata sulla territorialità della riscossione del gettito, sulla soppressione di talune categorie di trasferimenti statali e, infine, sull'istituzione di un fondo perequativo alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA, determinata in modo tale da garantire in ogni Regione il finanziamento integrale delle spese concernenti i livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

3.1.- Secondo la Regione Veneto, si tratterebbe di «un rinvio statale che ormai si è protratto per sette anni (dal 2013 al 2020), in assenza di una valida ragione che lo possa giustificare, al punto da indurre a ritenere che tale ulteriore proroga sia destinata a protrarsi sine die, dimostrando una chiara volontà statale di determinare una situazione di permanente inattuazione dell'art. 119 della Costituzione in relazione alla autonomia finanziaria delle Regioni». Ne risulterebbe per ciò «compromessa» detta autonomia e risulterebbero, altresì, appunto violati l'art. 5 Cost., «perché è compito della Repubblica adeguare la propria legislazione alle esigenze della autonomia e nello specifico avviene invece il contrario»; e l'art. 3 Cost., «perché il rinvio ormai ripetuto dal 2011 non corrisponde ad alcuna effettiva riforma intervenuta nell'ambito della finanza regionale che possa effettivamente giustificarlo».



La «ridondanza sull'autonomia regionale» di tali proroghe sarebbe evidente - ne evince la ricorrente - in quanto «il procrastinato mantenimento di un sistema di finanza sostanzialmente derivata compromette la possibilità di un esercizio efficace delle funzioni costituzionalmente assegnate alle Regioni», costituendo «le norme della cui attuazione si dispone l'ulteriore differimento [...] la concretizzazione dei principi affermati nell'art. 119 Cost.».

Nondimeno, vi sarebbe anche un *vulnus* del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost., avendo le Regioni «richiesto, nel parere fornito sulla legge di bilancio 2018, che venisse soppresso questo ennesimo rinvio», la cui previsione, invece, paleserebbe anche un profilo di contraddittorietà rispetto alla norma di cui all'art. 24 del d.l. n. 50 del 2017, «inserita in sede di conversione su richiesta delle Regioni», la quale stabilisce l'avvio del processo di determinazione dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali standard delle Regioni a statuto ordinario, finalmente in attuazione dell'art. 13 del d.lgs. n. 68 del 2011 (dopo che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ivi previsto non è mai stato emanato).

3.2.- Secondo, invece, la difesa dello Stato, «la posticipazione dell'attuazione delle norme del D.Lgs. n. 68/2011 risulta ragionevolmente giustificata dall'oggettiva sussistenza di difficoltà tecnico-operative riscontrate nell'attuazione del sistema di incremento di risorse proprie delle regioni, quali ad esempio, 1. la necessità di garantire inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente e 2. la necessaria definizione dei LEP e dei correlati costi standard».

In particolare, con riferimento all'art. 2 del predetto d.lgs. - in base al quale si intendeva realizzare l'effettiva sostituzione della compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina con l'incremento della quota base dell'addizionale regionale dell'IRPEF -, la disposizione avrebbe presentato, infatti, «sin dall'inizio [...] forti criticità applicative», tanto che (a seguito degli interventi normativi soppressivi del comma 4 dell'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011 e di azzeramento dei trasferimenti individuati dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale) il legislatore sarebbe stato «indotto a rinviare l'applicazione delle disposizioni sulla rideterminazione dell'aliquota base dell'addizionale regionale all'IRPEF di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 68 del 2011 proprio per la mancata sussistenza delle condizioni prescritte dalla stessa norma».

Mentre - quanto alla prevista nuova configurazione della compartecipazione all'IVA su base territoriale, correlata alla istituzione di un fondo perequativo, alimentato dal correlativo gettito, volto a garantire in ogni Regione il funzionamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) - sarebbe evidente che «tutti i provvedimenti sopra indicati non possono essere emanati prima della necessaria definizione dei LEP e dei correlati costi standard nelle materie diverse dalla sanità», rimanendo nelle more, per altro, in vigore il sistema di determinazione dell'aliquota di compartecipazione regionale all'IVA, delineato dall'art. 2 del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133).

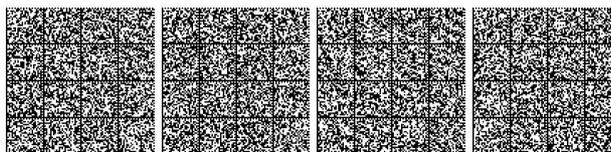
La concreta attuazione del sistema delineato dal d.lgs. n. 68 del 2011 sarebbe comunque «oggetto di continue valutazioni e riflessioni finalizzate al definitivo superamento delle criticità finora riscontrate», come dimostrato dal fatto che l'art. 1, comma 534-*bis*, della legge n. 232 del 2016 «ha espressamente disciplinato l'*iter* da avviare per risolvere le problematiche in questione», affidando alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard, di cui all'art. 1, comma 29, della legge n. 208 del 2015, il compito di approvare, in base ai criteri di cui all'art. 13 del d.lgs. n. 68 del 2011 e nelle materie diverse dalla sanità, «le metodologie per la determinazione dei fabbisogni standard e capacità fiscali standard delle Regioni a statuto ordinario». E, tra i componenti di detta Commissione - sottolinea l'Avvocatura - «vi è anche un rappresentante regionale che partecipa, dunque attivamente alla costruzione di un nuovo sistema».

3.3.- Neppure tale seconda questione supera il vaglio preliminare di ammissibilità: ciò che ne impedisce l'esame nel merito.

3.3.1.- La giurisprudenza di questa Corte è ferma, infatti, nel ritenere che, a seguito di manovre di finanza pubblica, possono anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché esse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e, in definitiva, rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione stessa dispone per l'adempimento dei propri compiti (tra le altre, sentenze n. 127 e n. 205 del 2016). Circostanza, quest'ultima, che deve essere comunque dedotta e provata dalla Regione ricorrente (da ultimo, sentenza n. 29 del 2018).

Nella specie, il ricorso non evidenzia, però, alcuna, tantomeno concreta, riduzione di disponibilità finanziaria in pregiudizio della Regione Veneto determinata dai differimenti al 2020 dell'entrata in vigore dei nuovi meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali stabiliti dagli artt. 2, 4, 7 e 15 del d.lgs. n. 68 del 2011 e si esaurisce in una doglianza che si rivolge in via immediata e diretta al solo differimento temporale di una piena attuazione di detti meccanismi.

L'astrattezza, in siffatti termini, dell'impugnazione - per i profili attinenti alla dedotta violazione degli artt. 5, 117, secondo comma, 119 e 120 Cost. - investe, di per sé, anche le censure che evocano la violazione dell'art. 3 Cost., che non riguardano immediatamente le attribuzioni regionali, mancando, per l'appunto, la prova di una apprezzabile lesione di queste ultime.



3.3.2.- Da qui, appunto, l'inammissibilità della questione.

3.3.3. - Inoltre, pur rimanendo fermo il rilevato profilo di inammissibilità della questione, giova evidenziare, quanto alla dedotta lesione del «principio di leale collaborazione», che il comma 958 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), successivo alla proposizione del ricorso della Regione Veneto, ha previsto l'istituzione di un «tavolo tecnico» per consentire «la piena attuazione dei principi in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario, stabiliti dal decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68».

Tale norma si pone in continuità con i compiti attribuiti, a decorrere dal 2017, alla «Commissione tecnica per i fabbisogni standard» di cui all'art. 1, comma 29, della legge n. 208 del 2015, ossia di provvedere «all'approvazione di metodologie per la determinazione di fabbisogni standard e capacità fiscali standard delle Regioni a statuto ordinario, sulla base dei criteri stabiliti dall'articolo 13 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, nelle materie diverse dalla sanità» (art. 1, comma 534-bis, aggiunto alla legge n. 232 del 2016 dall'art. 24, comma 1, del d.l. n. 50 del 2017). E non è senza rilievo che proprio il citato art. 24 del d.l. n. 50 del 2017 avesse disposto il differimento al 2019 dei nuovi meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali stabiliti dagli artt. 2, 4, 7 e 15 del d.lgs. n. 68 del 2011.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso della Regione Veneto indicato in epigrafe;

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 37, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), proposta, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 778, della legge n. 205 del 2017, proposta, in riferimento agli artt. 3, 5, 117, secondo comma, 119 e 120 Cost., dalla Regione Veneto con il medesimo ricorso.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

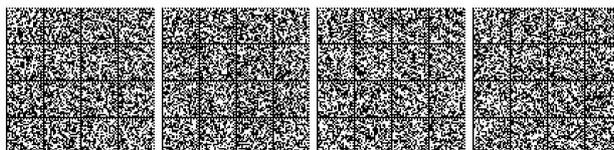
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 47

Ordinanza 19 febbraio - 13 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica – Esclusione di taluni oneri dal computo della riduzione della spesa corrente del 3 per cento annuo – Impegno della Regione Siciliana a riqualificare la propria spesa attraverso un incremento degli impegni complessivi per gli investimenti in misura non inferiore al 2 per cento per ciascun anno rispetto all'anno precedente.

- Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), art. 1, commi 829 e 830, primo periodo.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

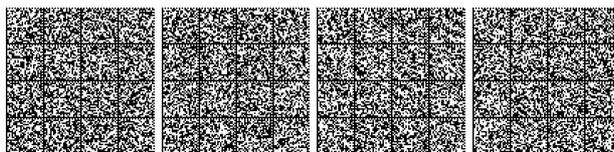
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 829 e 830, primo periodo, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), promosso dalla Regione Siciliana, con ricorso notificato il 27 febbraio 2018, depositato in cancelleria il 6 marzo 2018, iscritto al n. 24 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, prima serie speciale, dell'anno 2018.

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

udito nell'udienza pubblica del 19 febbraio 2019 il Presidente Giorgio Lattanzi, il quale, sentiti il Giudice relatore Giuliano Amato e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri, dispone che sia omessa la relazione.

Ritenuto che la Regione Siciliana, con ricorso notificato il 27 febbraio 2018 e depositato in cancelleria il 6 marzo 2018 (reg. ric. n. 24 del 2018) ha promosso - in riferimento agli artt. 3, 5, 116, 117, terzo comma, 119, primo e quarto comma, e 120 della Costituzione, all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), agli artt. 20 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana) e al principio di leale collaborazione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 829 e 830, primo periodo, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020);

che, in primo luogo, la ricorrente censura l'art. 1, comma 829, della legge n. 205 del 2017, ove si prevede che «[s]ono esclusi dal computo della riduzione della spesa corrente del 3 per cento annuo, di cui all'articolo 1, comma 510, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, gli oneri, a carico del bilancio della Regione siciliana destinati ai liberi consorzi del relativo territorio, di almeno 70 milioni di euro annui aggiuntivi rispetto al consuntivo 2016, di cui al punto 4 dell'Accordo fra il Governo e la Regione siciliana sottoscritto in data 12 luglio 2017. Sono, altresì, escluse dal predetto computo le spese sostenute dalla Regione per l'assistenza ai disabili gravi e gravissimi e in generale non autosufficienti, ad integrazione delle risorse erogate per tale finalità dallo Stato. Sono inoltre escluse le maggiori spese per il servizio del debito sostenute nel 2017 rispetto all'anno 2016 derivanti dalla rimodulazione dei mutui effettuata nel 2015, nonché le spese per le quote interessi delle anticipazioni di liquidità di cui agli articoli 2 e 3 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64»;



che tali disposizioni violerebbero, in particolare, l'art. 43 dello statuto reg. Siciliana e il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., poiché, escludendo taluni oneri dalla riduzione della spesa prevista dall'art. 1, comma 510, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), ne ribadirebbero la prescrizione a carico del bilancio regionale del 2018, senza alcuna verifica di sostenibilità e senza procedere alla revisione complessiva della disciplina di attuazione dell'autonomia finanziaria regionale, determinando altresì, per la parte in cui si confermerebbero oneri divenuti insostenibili a carico della finanza regionale e di quella degli enti locali siciliani di area vasta, l'illegittimità sopravvenuta dell'art. 1, commi 418 e 419, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», che impone a tutti gli enti intermedi un contributo aggiuntivo in 1.000 milioni di euro per l'anno 2015, in 2.000 milioni di euro per l'anno 2016 e in 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017;

che, in secondo luogo, la Regione Siciliana impugna l'art. 1, comma 830, primo periodo, della legge n. 205 del 2017, secondo cui «[d]al 2018 al 2022 la Regione siciliana si impegna a riqualificare la propria spesa attraverso il progressivo aumento degli investimenti incrementando gli impegni complessivi per gli investimenti in misura non inferiore al 2 per cento per ciascun anno rispetto all'anno precedente».

che la disposizione impugnata sarebbe lesiva dell'art. 43 dello statuto reg. Siciliana, degli artt. 117, terzo comma, e 119, primo e quarto comma, Cost. - anche in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 - nonché del principio di leale collaborazione, in quanto non detterebbe un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ma imporrebbe unilateralmente alla Regione un vincolo in materia finanziaria, al di fuori della procedura prevista dallo statuto regionale e comunque in assenza di accordo fra Stato e Regione, relativamente alle spese per investimenti, come indicato anche dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione);

che sarebbe altresì violato l'art. 3 Cost., da un lato in relazione all'art. 116 Cost. - perché la disposizione censurata avrebbe quale unica destinataria la Regione Siciliana, ledendo così il principio di uguaglianza, tenuto conto che la Costituzione riconosce l'autonomia differenziata di tutte le Regioni a statuto speciale, non solo di alcune di esse - dall'altro lato poiché verrebbe pregiudicato il legittimo affidamento della Regione sulla stabilità dell'assetto dei rapporti con lo Stato in materia finanziaria, quale risultante dagli accordi in vigore;

che, da ultimo, verrebbe leso l'art. 20 dello statuto reg. Siciliana, in virtù della limitazione che l'illegittima compressione dell'autonomia di spesa comporterebbe sullo svolgimento delle funzioni amministrative da parte della Regione;

che 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;

che, con atto depositato il 13 febbraio 2019, in conformità alle deliberazioni della Giunta regionale 17 gennaio 2019, n. 27 e 29 gennaio 2019, n. 52, la Regione Siciliana ha rinunciato al ricorso, in adempimento di quanto previsto dall'accordo in materia di finanza pubblica, sottoscritto il 19 dicembre 2018, tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Regione Siciliana, a cui lo Stato ha dato attuazione con la legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021);

che, su conforme deliberazione del Consiglio dei ministri del 14 febbraio 2019, con atto depositato il 18 febbraio 2019 il Presidente del Consiglio dei ministri ha accettato la rinuncia al ricorso.

Considerato che la Regione Siciliana ha rinunciato al ricorso indicato in epigrafe;

che detta rinuncia è stata accettata dal Presidente del Consiglio dei ministri;

che la rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte costituita, determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 febbraio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190047

N. 48

Ordinanza 20 febbraio - 13 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Sanità pubblica – Disposizioni varie in materia di spesa delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale (risparmi derivanti dalla riorganizzazione dei suddetti enti; trattamento economico dei professori e ricercatori universitari svolgenti attività assistenziale in aziende ospedaliere universitarie; subentro delle aziende sanitarie nella gestione liquidatoria delle disciolte Unità locali socio sanitarie).

- Legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), artt. 29, commi 3 e 4, 30, commi 1 e 2, e 33.

LA CORTE COSTITUZIONALE

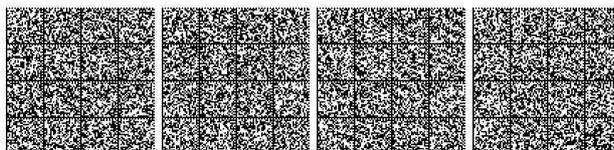
composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 29, commi 3 e 4, 30, commi 1 e 2, e 33 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 28 febbraio - 2 marzo 2017, depositato in cancelleria il 7 marzo 2017, iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2017 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2017.



Visto l'atto di costituzione della Regione Veneto;

udito nella camera di consiglio del 20 febbraio 2019 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto che, con il ricorso in epigrafe indicato, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, tra gli altri, degli artt. 29, commi 3 e 4, 30, commi 1 e 2, e 33 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), in riferimento agli artt. 81 e 117, commi secondo, lettera *l*), e terzo, della Costituzione;

che, secondo il ricorrente, i commi 3 e 4 dell'art. 29, recante interventi per la razionalizzazione della spesa delle aziende e degli enti del Servizio sanitario regionale (SSR), nella parte in cui dispongono dei risparmi derivanti dalla riorganizzazione dei suddetti enti, violerebbero l'art. 117, commi secondo, lettera *l*), in materia di ordinamento civile, e terzo, in materia di coordinamento della finanza pubblica, Cost., in quanto non recano espressamente il riferimento al limite percentuale, previsto per detta tipologia di risparmi, dall'art. 16, commi 4 e 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, secondo cui le economie derivanti da spese di riordino e ristrutturazione amministrativa possono essere utilizzate annualmente nell'importo massimo del 50 per cento per la contrattazione integrativa;

che, prosegue il ricorrente, i commi 1 e 2 dell'art. 30 della legge regionale censurata disciplinerebbero il trattamento economico dei professori e ricercatori universitari che svolgono attività assistenziale all'interno delle aziende ospedaliero-universitarie in maniera difforme rispetto a quanto dettato dall'art. 6 del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517 (Disciplina dei rapporti fra Servizio sanitario nazionale ed università, a norma dell'articolo 6 della legge 30 novembre 1998, n. 419), e pertanto sarebbero in contrasto con gli artt. 117, comma secondo, lettera *l*), in materia di ordinamento civile, e 81 Cost., in quanto consentono l'erogazione di compensi superiori a quelli previsti, suscettibili di determinare oneri privi di copertura;

che l'art. 33, parimenti impugnato, nel prevedere il subentro delle aziende sanitarie nella gestione liquidatoria delle disciolte Unità locali socio sanitarie (ULSS), contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali in materia di tutela della salute, di cui all'art. 6, comma 1, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), che vieta che l'esposizione debitoria delle pregresse ULSS possa gravare sulla gestione ordinaria delle aziende sanitarie;

che la Regione Veneto si è costituita in giudizio, chiedendo che il ricorso venga dichiarato inammissibile o infondato;

che con atto depositato l'8 ottobre 2018 il ricorrente, su conforme deliberazione del Consiglio dei ministri del 20 giugno 2018, dando atto delle modifiche normative intervenute in senso satisfattivo delle pretese azionate, con legge della Regione Veneto 29 dicembre 2017, n. 45 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2018), ha dichiarato di rinunciare al ricorso, limitatamente alle questioni oggetto del presente giudizio;

che la Regione resistente ha depositato atto di accettazione della rinuncia, su conforme deliberazione della Giunta regionale dell'8 ottobre 2018, n. 2249.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso, limitatamente alla questioni oggetto del presente giudizio;

che la rinuncia è stata accettata dalla Regione Veneto;

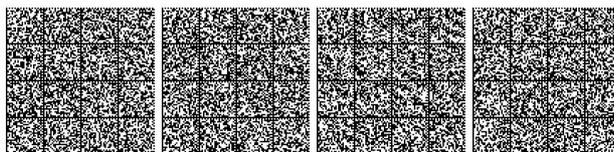
che la rinuncia al ricorso in via principale accettata dalla controparte costituita determina, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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



dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 29, commi 3 e 4, 30, commi 1 e 2, e 33 della legge della Regione Veneto 30 dicembre 2016, n. 30 (Collegato alla legge di stabilità regionale 2017), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 81 e 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190048

n. 49

Sentenza 6 febbraio - 15 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza e assistenza – Contributi previdenziali e assicurativi dovuti dai datori di lavoro agricolo, in misura ridotta per le cooperative e i consorzi operanti in zone svantaggiate o di montagna – Norma di interpretazione autentica.

- Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), art. 32, comma 7-ter, secondo periodo, convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 7-ter, secondo periodo, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, promosso dal Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento instaurato da MA.GE.MA. società agricola cooperativa contro l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e contro l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), con ordinanza del 22 febbraio 2018, iscritta al n. 100 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2018.



Visti gli atti di costituzione dell'INPS e dell'INAIL;
udito nell'udienza pubblica del 5 febbraio 2019 il Giudice relatore Silvana Sciarra;
uditi l'avvocato Carla D'Aloisio per l'INPS e l'avvocato Lorella Frascaonà per l'INAIL.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 22 febbraio 2018, iscritta al n. 100 del registro ordinanze 2018, il Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 7-ter, secondo periodo, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, il quale esclude la ripetizione «di eventuali versamenti contributivi effettuati» prima dell'entrata in vigore della disposizione censurata.

1.1.- Il rimettente espone di dover decidere sui ricorsi di una società agricola cooperativa a scopo mutualistico, che ha dedotto di avere «per oggetto la lavorazione, macellazione, trasformazione, conservazione e vendita di carni animali» e di annoverare tra i soci «tutte aziende agricole, che effettuano l'attività di allevamento presso aziende di proprietà o si servono dello strumento del contratto di affitto o di soccida per acquisire la disponibilità del bene-terra da sfruttare, che può essere ubicato in territori di pianura, di montagna o aree svantaggiate».

Nel ricostruire gli antecedenti della controversia, il rimettente specifica che l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ha dapprima rimborsato i contributi pagati dal 1996 al 2005 «in riferimento alla lavorazione dei prodotti conferiti» dai soci della società ricorrente e provenienti da territori montani e da aree svantaggiate, in applicazione dell'art. 9 della legge 11 marzo 1988, n. 67, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1988)».

I benefici contributivi sarebbero stati successivamente negati «per i prodotti che, benché conferiti direttamente dai soci della cooperativa, provengono da soggetti terzi, in virtù di contratti di tipo associativo con il socio della cooperativa, ma estranei al rapporto societario», sulla scorta di un'interpretazione restrittiva dell'art. 9 della legge n. 67 del 1988 (Messaggio INPS 18 maggio 2012, n. 8594), che ha indotto l'istituto previdenziale a intraprendere nei confronti della società ricorrente un'azione di ripetizione dei contributi indebitamente restituiti.

L'art. 32, comma 7-ter, del d.l. n. 69 del 2013, nell'offrire l'interpretazione autentica dell'art. 9, comma 5, della legge n. 67 del 1988, ha riconosciuto il pagamento dei contributi previdenziali e assicurativi in misura ridotta anche a favore delle cooperative e dei consorzi che non operano in zone svantaggiate e di montagna, «in misura proporzionale alla quantità di prodotto coltivato o allevato dai propri soci, anche avvalendosi di contratti agrari di natura associativa di cui al libro V, titolo II, capo II, del codice civile, in zone di montagna o svantaggiate e successivamente conferito alla cooperativa». La disciplina interpretativa ha tuttavia escluso la «ripetizione di eventuali versamenti contributivi effettuati» prima della sua entrata in vigore (avvenuta il 21 agosto 2013).

La parte ricorrente nel giudizio principale ha chiesto la restituzione dei contributi previdenziali che asserisce di avere indebitamente versato all'INPS e dei contributi e dei premi assicurativi che avrebbe corrisposto all'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) in misura superiore al dovuto. A fondamento di tale richiesta, la società ha eccepito l'illegittimità costituzionale della normativa di interpretazione autentica che, pur provvista di efficacia retroattiva, nega il rimborso delle somme già indebitamente versate.

1.2.- Il giudice *a quo* reputa impraticabile un'interpretazione adeguatrice della disposizione citata, perché contraddistinta da un significato inequivocabile.

1.3.- In punto di rilevanza delle questioni, il rimettente evidenzia che la cooperativa ha versato i «contributi previdenziali e assistenziali» senza beneficiare degli sgravi concessi dalla normativa di interpretazione autentica anche alle cooperative che, al pari della parte ricorrente nel giudizio principale, non hanno sede in zone svantaggiate o di montagna, ma sono «conferitarie di prodotti coltivati o allevati» dai soci, anche mediante contratti agrari di natura associativa, nelle zone svantaggiate o di montagna.

Il giudice *a quo* riferisce che è stata espletata una consulenza tecnica d'ufficio, allo scopo di accertare l'entità rilevante dei contributi che l'INPS e l'INAIL, in mancanza della disposizione censurata, sarebbero obbligati a restituire.

1.4.- In punto di non manifesta infondatezza delle medesime questioni, il rimettente muove dalla premessa che la disposizione censurata abbia natura interpretativa, e conseguentemente retroattiva, alla luce del significato letterale e della finalità di appianare un reale contrasto sulla corretta interpretazione della disciplina.



La disposizione in esame, che dovrebbe applicarsi in via generale anche alle situazioni pregresse, si porrebbe in contrasto con il principio di eguaglianza, in quanto «ha discriminato, senza ragionevole motivo, due situazioni sostanzialmente identiche, ossia la posizione di chi ha pagato i contributi non dovuti da quella di chi non ha pagato i contributi non dovuti, escludendo per i primi l'applicazione della norma interpretativa retroattiva».

Sarebbe violato anche il principio di ragionevolezza, «per contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata». Il legislatore, pur qualificando un versamento contributivo come non dovuto, lo sottrae in pari tempo all'azione di ripetizione dell'indebito. Disposizioni strutturate in maniera analoga sarebbero state già dichiarate incostituzionali da questa Corte (si citano le sentenze n. 320 del 2005, n. 416 del 2000 e n. 421 del 1995).

La disposizione censurata sarebbe lesiva anche del diritto di azione tutelato dall'art. 24 Cost., poiché riconoscerebbe «l'esistenza di un diritto privo di qualsiasi possibilità di azione».

2.- Con atto depositato il 26 luglio 2018, si è costituito l'INPS e ha chiesto di dichiarare irrilevanti, inammissibili e comunque infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale ordinario di Ravenna.

Le questioni sarebbero inammissibili per carente motivazione in punto di rilevanza. L'INPS sostiene, infatti, che il rimettente non abbia motivato in maniera adeguata sui presupposti dello sgravio contributivo, che postula la qualità di datore di lavoro agricolo e il pagamento della contribuzione nella misura ordinaria e alla naturale scadenza. Tale pagamento sarebbe stato specificamente contestato, anche sulla scorta di precise risultanze documentali.

Le questioni, nel merito, non sarebbero fondate. L'INPS evidenzia che non è precluso al legislatore, nell'ambito di una legge interpretativa, far salvi con valenza generale i versamenti contributivi effettuati prima dell'entrata in vigore della legge, in modo da non mettere a repentaglio «il bilancio dello Stato».

3.- In data 30 luglio 2018, si è costituito l'INAIL e ha chiesto di dichiarare l'inammissibilità o la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale proposte dal Tribunale ordinario di Ravenna.

Con la disposizione censurata il legislatore non avrebbe inteso comporre contrasti interpretativi, ma soltanto ampliare il preesistente beneficio contributivo, senza alcuna efficacia retroattiva. La scelta del legislatore di chiarire il significato della disciplina degli sgravi contributivi e di disporre soltanto per il futuro l'applicazione di tale normativa non sarebbe irragionevole e non sarebbero pertinenti i richiami alla giurisprudenza di questa Corte sulle diverse fattispecie delle imposte e delle agevolazioni tributarie, che non possono essere poste a raffronto con i peculiari premi INAIL.

L'accoglimento delle questioni obbligherebbe l'INAIL «a restituire ingenti somme alle ditte che hanno regolarmente pagato i premi (per importi pari a diversi milioni di euro), senza che sia stata prevista alcuna norma di copertura finanziaria» e determinerebbe la necessità di «aumentare i premi alle altre ditte del medesimo settore operanti anche in altre regioni», in contrasto con i «principi di eguaglianza, concorrenza e ragionevolezza».

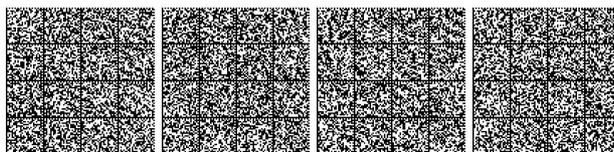
Sarebbe proprio l'estensione dei benefici, auspicata dal rimettente, a generare disparità di trattamento e conseguenze irragionevoli, «privilegiando chi ha intentato azione giurisdizionale pur in assenza di una norma che consentiva l'applicazione del beneficio» e incidendo sui rapporti esauriti, connessi al già effettuato pagamento dei contributi.

4.- In vista dell'udienza, l'INPS ha depositato una memoria illustrativa, per confermare le conclusioni già rassegnate.

Secondo l'INPS, l'art. 9 della legge n. 67 del 1988 ha introdotto, a favore dei datori di lavoro agricoli, uno sgravio contributivo, che rappresenta pur sempre una disciplina derogatoria ed eccezionale, di stretta interpretazione.

La giurisprudenza di questa Corte, richiamata dal rimettente, riguarderebbe fattispecie diverse, in cui, sin dall'origine, non sussisteva alcuna obbligazione. La cooperativa ricorrente, «prima dell'entrata in vigore della disposizione innovativa con efficacia retroattiva» introdotta dal d.l. n. 69 del 2013, non avrebbe potuto beneficiare degli sgravi contributivi e, al tempo dell'adempimento, sarebbe stata pertanto obbligata a corrispondere i contributi «nella misura ordinaria».

Nella prospettiva dell'INPS, tale interpretazione garantisce che le risorse pubbliche siano destinate soltanto «a quelle fattispecie esonerative successive all'entrata in vigore della disposizione ampliativa dell'ambito di efficacia soggettiva della disposizione dettata dal comma quinto dell'art. 9 della l. n. 67 del 1988»



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Ravenna, in funzione di giudice del lavoro, dubita, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 7-ter, secondo periodo, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98, il quale esclude la restituzione «di eventuali versamenti contributivi effettuati» prima dell'entrata in vigore - il 21 agosto 2013 - della disposizione in esame, che definisce, anche per il passato, i presupposti per godere degli sgravi contributivi riguardanti le zone agricole svantaggiate o di montagna.

Pur dettando una norma interpretativa, che si dovrebbe applicare in via generale anche alle situazioni pregresse, il legislatore escluderebbe la portata retroattiva della previsione per chi abbia già effettuato i versamenti contributivi relativi a somme «sicuramente non più dovute».

Il rimettente assume che l'irripetibilità dei contributi già versati contrasti con l'art. 3 Cost., sotto un duplice profilo.

Sarebbe anzitutto violato il principio di eguaglianza. Il legislatore sottoporrebbe a un trattamento diversificato «senza ragionevole motivo, due situazioni sostanzialmente identiche, ossia la posizione di chi ha pagato i contributi non dovuti» e «quella di chi non ha pagato i contributi non dovuti, escludendo per i primi l'applicazione della norma interpretativa retroattiva».

La disposizione censurata entrerebbe in conflitto anche con il principio di ragionevolezza. Il rimettente, a tale riguardo, ravvisa una «contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata» e osserva che il legislatore incorre in «una contraddizione formale», nell'escludere la restituzione di un versamento contributivo, che pure qualifica come indebito.

Il rimettente denuncia anche il *vulnus* al diritto di azione tutelato dall'art. 24 Cost. e argomenta, a sostegno di tale censura, che la legge nega l'azione volta a tutelare un diritto che, pure, in astratto riconosce sul piano sostanziale. Ne conseguirebbe «l'esistenza di un diritto privo di qualsiasi possibilità di azione».

2.- L'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ha eccepito, in linea preliminare, l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale per carente motivazione in punto di rilevanza. Il rimettente, infatti, non avrebbe fornito ragguagli di sorta sul tempestivo pagamento dei contributi nella misura ordinaria, che rappresenta un presupposto imprescindibile per beneficiare degli sgravi richiesti. Tale elemento sarebbe stato specificamente contestato dall'INPS e sarebbe contraddetto dalle risultanze documentali acquisite.

L'eccezione non è fondata.

Con una motivazione che supera il vaglio di non implausibilità demandato a questa Corte sul requisito della rilevanza, il giudice *a quo* osserva che è proprio l'irripetibilità dei versamenti già effettuati prima dell'entrata in vigore della disposizione a precludere in radice l'accoglimento della domanda. In questa prospettiva, si coglie la necessità di fare applicazione della previsione censurata, con la conseguente rilevanza del dubbio di costituzionalità prospettato (sentenza n. 20 del 2018, punto 2. del Considerato in diritto).

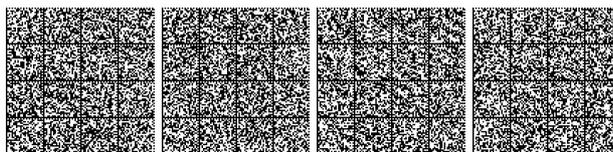
La rilevanza non interferisce con il diverso profilo della fondatezza della domanda, che il rimettente potrà esaminare - alla luce delle contrapposte argomentazioni delle parti - soltanto una volta che sia rimosso il radicale divieto di ripetizione, che impedisce ogni valutazione di merito circa la pretesa restitutiva avanzata.

3.- Le questioni riferite all'art. 3 Cost. sono fondate.

4.- La disposizione censurata, nella sua formulazione letterale, offre un'interpretazione autentica dell'art. 9, comma 5, della legge 11 marzo 1988, n. 67, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1988)», che disciplina in modo dettagliato gli sgravi spettanti ai datori di lavoro agricolo attivi nelle zone montane o nelle zone agricole svantaggiate.

Nell'applicazione di tale disciplina, si erano registrate talune incertezze. Il Messaggio INPS 3 marzo 2006, n. 6613 aveva consolidato l'interpretazione più ampia e aveva riconosciuto i benefici alle cooperative e ai loro consorzi di trasformazione anche «qualora le attività di trasformazione, manipolazione e commercializzazione avvengano in territori diversi da quelli di provenienza del prodotto oggetto delle suddette attività». Il successivo Messaggio INPS 18 maggio 2012, n. 8594 aveva invece preferito un'applicazione restrittiva degli sgravi in esame. L'INPS, in particolare, aveva affermato che le agevolazioni non spettano «per i prodotti che, benché conferiti dai soci della cooperativa, provengono da soggetti terzi, in virtù di contratti di tipo associativo con il socio della cooperativa, ma estranei al rapporto societario».

L'art. 32, comma 7-ter, secondo periodo, del d.l. n. 69 del 2013, come convertito nella legge n. 98 del 2013, nel fugare le incertezze interpretative, accorda il pagamento in misura ridotta dei contributi previdenziali e assicurativi anche alle cooperative e ai consorzi che non operano in zone agricole svantaggiate o di montagna, in misura proporzionale alla quantità del prodotto conferito che i soci abbiano coltivato o allevato in tali territori, anche mediante la stipulazione di contratti agrari di natura associativa.



Il legislatore attribuisce dunque rilievo dirimente alla provenienza del prodotto da zone di montagna o svantaggiate. Ai fini del godimento dello sgravio, è ininfluente che le cooperative e i consorzi non operino in zone agricole svantaggiate o di montagna e che i soci, riguardo al prodotto successivamente conferito, abbiano stipulato contratti agrari di natura associativa. Quel che rileva è la provenienza del prodotto, secondo una scelta coerente con la finalità di promozione che il legislatore discrezionalmente si prefigge nel valutare mutevoli situazioni di svantaggio di particolari territori (sentenza n. 354 del 1992, punto 3. del Considerato in diritto, e ordinanza n. 184 del 1999).

Il legislatore ristabilisce dunque l'originaria interpretazione, accreditata dal Messaggio INPS 3 marzo 2006, n. 6613, sulla scorta delle precisazioni già racchiuse «nelle circolari ex SCAU n. 13 del 1984 e n. 28 del 1985». In tal modo, la disposizione censurata, dopo un breve lasso di tempo, supera l'orientamento rigoroso, affermato dall'ente previdenziale nel maggio 2012, in contrasto con una risalente prassi di segno diverso.

5.- Tali rilievi conducono a ritenere corretta la premessa del rimettente circa il carattere interpretativo della disposizione censurata, avvalorato non soltanto dalla espressa qualificazione che la legge racchiude, ma soprattutto dalle finalità che la disciplina si propone.

A fronte di interpretazioni diverse di un dato normativo non sempre univoco, il legislatore fissa un significato conforme alla *ratio* dei benefici, nell'intento di superare un'applicazione riduttiva degli stessi (Messaggio INPS 1° ottobre 2013, n. 15570, Istruzioni operative, e Circolare INAIL 16 dicembre 2013, n. 60, punto 3.).

La legge interpretativa, che incide inequivocabilmente sui rapporti pendenti, applica anche alle fattispecie pregresse il significato normativo che il legislatore sceglie di enucleare tra le plausibili varianti di senso di una determinata previsione.

Tuttavia, nel caso di specie, il legislatore sancisce un limite alla efficacia retroattiva della norma di interpretazione autentica, disponendo l'irripetibilità dei versamenti contributivi effettuati nella misura ordinaria prima dell'entrata in vigore della disciplina interpretativa (21 agosto 2013).

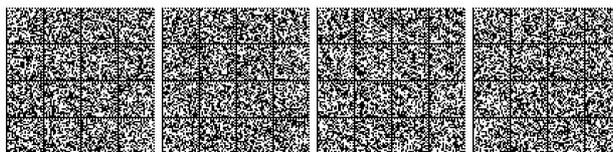
6.- Tale limitazione, che non può essere superata con una interpretazione adeguatrice, contrasta con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza e del canone di ragionevolezza.

6.1.- Il legislatore ben potrebbe introdurre un regime contributivo più favorevole, senza estenderne gli effetti al passato, con ciò esercitando la sua prudente discrezionalità. Come questa Corte ha già avuto occasione di affermare, sarebbe tuttavia irragionevole una disciplina di interpretazione autentica che qualificasse un versamento come non dovuto fin dall'origine e in pari tempo escludesse la ripetizione degli importi già versati «nell'apparente adempimento della (in realtà inesistente) obbligazione» (sentenza n. 82 del 2013, punto 3. del Considerato in diritto).

Proprio con riguardo ai versamenti contributivi, questa Corte ha censurato la contraddizione formale che si insinua in una disciplina così congegnata (sentenza n. 421 del 1995, punto 5. del Considerato in diritto). Oltre che intrinsecamente contraddittoria, tale disciplina è foriera di una ingiustificata disparità di trattamento, come è stato precisato sempre da questa Corte nello scrutinio di una normativa che estendeva anche al passato i versamenti contributivi in misura ridotta e tuttavia stabiliva l'irripetibilità dei versamenti già eseguiti nella misura intera (sentenza n. 292 del 1997, punto 2. del Considerato in diritto).

Tali principi, affermati dapprima in tema di versamenti contributivi, si attagliano in chiave più generale a tutte le prestazioni patrimoniali (sentenza n. 227 del 2009), come ha chiarito la costante giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 330 del 2007, n. 234 del 2006 e n. 320 del 2005), che ha tracciato un chiaro discrimine rispetto alla diversa fattispecie del condono. Le norme di sanatoria, in materia previdenziale o fiscale, «lungi dal rendere non dovuti (o dovuti in misura inferiore) i pagamenti effettuati», si limitano a incentivare i pagamenti non ancora effettuati, «per ragioni connesse ad esigenze della finanza pubblica» (sentenza n. 416 del 2000, punto 5.3. del Considerato in diritto) e, pertanto, non possono che applicarsi «a coloro che ancora debbono regolarizzare la propria posizione» (ordinanza n. 303 del 1997).

6.2.- La norma denunciata esclude sin dall'origine, per le cooperative e i consorzi che comunque ricevano prodotti provenienti da zone agricole svantaggiate o di montagna, l'obbligo di pagare i contributi previdenziali e assicurativi nella misura intera. Essa, tuttavia, preclude irragionevolmente la ripetizione dei contributi che, prima dell'entrata in vigore della disposizione interpretativa, siano stati già corrisposti in misura superiore al dovuto, così incorrendo in una palese contraddizione.



Per tale disparità di trattamento non si riscontra alcuna giustificazione nella peculiarità dell'obbligazione contributiva e dell'agevolazione corrispondente. La particolare modulazione temporale della disciplina pregiudica il datore di lavoro che sia stato sollecito nell'adempire al proprio debito e premia chi, nella medesima situazione, non abbia eseguito alcun pagamento.

L'intervenuto pagamento, dato contingente ed estrinseco rispetto alla *ratio* del beneficio, diviene irragionevole elemento distintivo di fattispecie omogenee. Al trattamento deteriore dell'obbligato, che abbia scelto di uniformarsi ai tempi prescritti dalla legge, fa riscontro una disciplina di incongruo privilegio per chi abbia invece procrastinato il pagamento dell'importo dovuto e si trovi così a beneficiare dell'agevolazione estesa dalla legge anche ai periodi già trascorsi.

7.- Si deve dichiarare, pertanto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 7-ter, secondo periodo, del d.l. n. 69 del 2013, il quale dispone che «Non si dà luogo alla ripetizione di eventuali versamenti contributivi effettuati antecedentemente alla data di entrata in vigore della presente disposizione».

7.1.- Restano assorbite le ulteriori censure, incentrate sulla violazione dell'art. 24 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 7-ter, secondo periodo, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 9 agosto 2013, n. 98.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



n. 50

Sentenza 4 dicembre 2018 - 15 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero – Assegno sociale per gli stranieri legalmente soggiornanti in Italia da almeno dieci anni e in possesso della carta o del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», art. 80, comma 19.

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. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», promossi dal Tribunale ordinario di Torino e dal Tribunale ordinario di Bergamo, con ordinanze del 27 gennaio e del 26 settembre 2016, iscritte rispettivamente ai numeri 255 e 275 del registro ordinanze 2016 e pubblicate, rispettivamente, nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 51, prima serie speciale, dell'anno 2016, e n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2017.

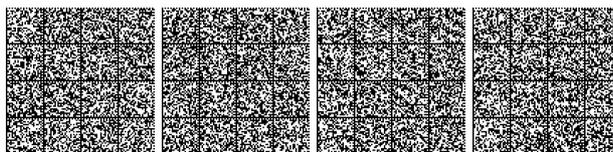
Visti gli atti di costituzione di V. M. e dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI);

udito nella udienza pubblica del 4 dicembre 2018 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli, sostituito per la redazione della decisione dal Giudice Giulio Prosperetti;

uditi gli avvocati Alberto Guariso per V. M., Clementina Pulli per l'INPS e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Torino, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, con ordinanza del 27 gennaio 2016, questioni incidentali di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», nella parte in cui subordina il diritto a percepire l'assegno sociale, per gli stranieri extracomunitari, alla titolarità della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo), in riferimento agli artt. 3, 38 e 10, secondo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 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.



Il giudice *a quo* riferisce di essere investito del ricorso che una cittadina albanese (legalmente soggiornante in Italia dal 2001 con permesso di soggiorno rilasciato per motivi familiari) aveva proposto avverso la determinazione amministrativa con cui l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) aveva respinto la sua domanda di riconoscimento dell'assegno sociale, perché «non in possesso della carta di soggiorno divenuta ora permesso di soggiorno CE per i soggiornanti di lungo periodo».

Secondo il rimettente, la norma censurata violerebbe l'art. 3 della Cost., introducendo «una ingiustificata disparità di trattamento tra cittadini italiani e cittadini stranieri, entrambi legalmente soggiornanti nel territorio nazionale, laddove soltanto per i secondi è previsto l'ulteriore requisito di essere in possesso della carta o del permesso di soggiorno CE per i soggiornanti di lungo periodo»; contrasterebbe, inoltre, con l'art. 10, secondo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU, disattendendo il divieto di ogni discriminazione in base all'origine nazionale; e violerebbe, infine, l'art. 38 Cost., «in quanto il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale del cittadino straniero, legalmente soggiornante in Italia da più di 10 anni [...] viene limitato dal possesso di una certificazione di tipo amministrativo».

1.1.- L'INPS si è costituita in giudizio, concludendo per l'inammissibilità o, comunque, per la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

La difesa dell'Istituto ha rammentato come la Corte di cassazione, sezione lavoro, abbia ritenuto non irragionevole, nella parte che qui rileva, la previsione dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 6 dicembre 2016, n. 24981 e 30 ottobre 2015, n. 22261), richiamando inoltre l'ordinanza n. 180 del 2016 con cui questa Corte ha dichiarato manifestamente inammissibile analoga questione.

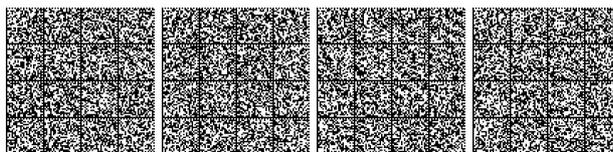
1.2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che, a sua volta, ha concluso per l'inammissibilità ovvero per la manifesta infondatezza delle questioni sollevate dal giudice *a quo*.

In punto di rilevanza, ha eccepito la carenza di motivazione in ordine alla sussistenza dell'attuale condizione di indigenza dell'interessata, richiesta ai fini dell'attribuzione della prestazione dell'assegno sociale.

Nel merito, l'Avvocatura ha sottolineato «l'obiettivo diversità», che presenta l'assegno sociale, «rispetto alle altre prestazioni assistenziali, in relazione alle quali si è già pronunciata [questa] Corte, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, cit.»; ed ha individuato la ragione di tale diversità nel fatto che l'assegno sociale prescinde «dalla prova dell'esistenza di minorazioni psico fisiche congenite o acquisite (sordità, cecità, incapacità al compimento degli atti quotidiani della vita) e nella misura (totale o parziale) richiesta per la concessione di ciascuna singola prestazione». Ne ha, quindi, inferito che, in tema di assegno sociale «[i]l titolo di soggiorno richiesto per gli stranieri non si risolve [...] nella richiesta di un mero certificato amministrativo ...[ma] è volto a scoraggiare atteggiamenti di opportunità consistenti nel c.d. turismo assistenziale». Ciò anche «in considerazione della tipica natura di diritto "finanziariamente condizionato" della prestazione in esame, che impone un attento contemperamento dei diritti individuali con le imprescindibili esigenze di compatibilità finanziaria della relativa spesa».

2.- Nel corso di analogo giudizio civile - promosso da un cittadino di nazionalità serba (del pari entrato in Italia con un «permesso di soggiorno per motivi familiari» e qui vissuto stabilmente per quasi venti anni), il quale chiedeva l'annullamento della determinazione amministrativa con la quale l'INPS aveva respinto la sua domanda di riconoscimento dell'assegno sociale per la mancanza del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo - il Tribunale ordinario di Bergamo, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 26 settembre 2016, ha sollevato, a sua volta, questioni di legittimità costituzionale del predetto art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, «nella parte in cui subordina la concessione dell'assegno sociale agli stranieri extracomunitari al possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo», per contrasto con gli artt. 3, 10, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 CEDU.

In premessa, e ai fini della rilevanza delle questioni, il giudice *a quo* ha esaminato il carattere «aggiuntivo» della disciplina dettata dall'art. 20, comma 10, 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, il quale stabilisce che «[a] decorrere dal 1° gennaio 2009, l'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, è corrisposto agli aventi diritto a condizione che abbiano soggiornato legalmente in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale». E ciò al fine di escludere che il requisito del soggiorno legale e continuativo nel territorio nazionale, così ora elevato (da cinque) a dieci anni, possa avere assorbito il requisito del possesso della carta di soggiorno agli effetti della concessione dell'assegno sociale.



Ha escluso, altresì, che nel caso di specie possa trovare diretta applicazione l'art. 12 della direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, che impone la parità di trattamento fra i "lavoratori" stranieri e i cittadini dello Stato europeo che li ospita per quanto riguarda il settore della sicurezza sociale. E ciò perché - anche ove si ritenga che una tale tutela del "lavoratore" possa essere anticipata ad una situazione di potenzialità lavorativa - il ricorrente «non ha mai lavorato per tutta la durata della sua vita lavorativa» e non può, per questo, «in concreto essere qualificato come un "lavoratore"».

Nel merito, la violazione dell'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza, è motivata, in particolare, in ragione della contraddittorietà intrinseca della disposizione censurata, consistente «nel subordinare la prestazione al possesso di un requisito che presuppone l'esistenza di un minimo reddituale, alla cui mancanza la prestazione stessa dovrebbe sopperire».

Il vulnus all'art. 10, primo comma, Cost. muove poi dalla considerazione che «al legislatore è consentito dettare norme non palesemente irragionevoli, che regolino l'ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia, ma una volta che il diritto a soggiornare non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona».

Infine, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU, discenderebbe dal carattere «ridondante» e «discriminatorio» del requisito ulteriore del permesso di soggiorno di lunga durata, nel contesto della disposizione censurata.

2.1.- Si è costituita la parte privata M. V., la quale ha concluso per la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate o, in subordine, per la loro inammissibilità, alla luce di una interpretazione costituzionalmente conforme della norma censurata, ovvero per omessa considerazione del diritto comunitario applicabile.

All'uopo ha evidenziato che il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, rilasciato ai sensi della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, richiede, oltre al regolare soggiorno quinquennale, anche due requisiti patrimoniali-reddituali, ossia la titolarità di un alloggio idoneo e la titolarità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale. Sicché il reddito necessario per ottenere il permesso UE sarebbe esattamente coincidente con il beneficio che da quel permesso è condizionato.

Ha prospettato, inoltre, che il presupposto del pregresso radicamento del richiedente sul territorio nazionale possa ritenersi ora ampiamente soddisfatto dall'ulteriore requisito della consolidata residenza decennale, come introdotto dall'art. 20, comma 10, del d.l. n. 112 del 2008.

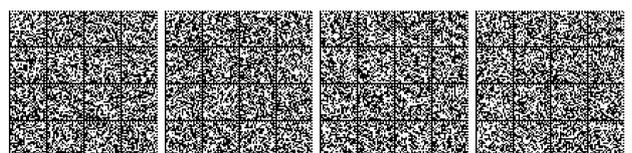
In subordine, ha sostenuto che, alla luce di una «lettura costituzionalmente conforme all'assetto normativo vigente», «il requisito della residenza decennale introdotto dall'art. 20, c. 10, D.L. 112/2008 - proprio per la sua incompatibilità logica con un requisito di regolare soggiorno di durata almeno quinquennale - potrebbe aver abrogato quello previsto dal citato art. 80, c. 19», come sarebbe dato arguire dall'ordinanza di questa Corte n. 180 del 2016. E, in via ulteriormente gradata, ha espresso l'avviso che possano, nella specie, ritenersi sussistenti tutti i presupposti, soggettivi ed oggettivi, per ritenere direttamente applicabile l'art. 12 della direttiva 2011/98/UE, che richiama il regolamento (CE) n. 883/04 del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, ai fini della equiparazione degli stranieri extracomunitari ai cittadini italiani, agli effetti della concessione dell'assegno per cui è causa.

2.2.- Si è costituito l'INPS, che ha eccepito, anche in questo caso, l'inammissibilità e la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, sulla base di argomentazioni analoghe a quelle già illustrate in relazione all'ordinanza del Tribunale di Torino.

2.3.- Nel giudizio è intervenuta l'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI), la quale ha argomentato circa la propria legittimazione ad intervenire in ragione dello scopo statutario perseguito di promuovere l'informazione sulla tutela contro la discriminazione degli stranieri. Nel merito, ha argomentato riprendendo le deduzioni e le conclusioni della parte privata.

2.4.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso, anche in questo giudizio, per l'inammissibilità o, in subordine, per la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.

2.5.- L'ASGI e la parte privata hanno depositato memorie integrative. La prima ha dedotto in ordine all'ammissibilità dell'intervento, in quanto portatrice diretta della medesima posizione giuridica della parte privata. Quest'ultima ha rilevato che già più Corti di merito, aderendo ad una lettura conforme alla Costituzione e alla normativa sovranazionale, hanno interpretato la disposizione censurata nel senso che il requisito del soggiorno legale e decennale in Italia avrebbe superato l'esigenza del possesso della carta di soggiorno di lungo periodo per i cittadini extracomunitari. Ha, inoltre, evidenziato che altre pronunce di merito hanno equiparato la posizione degli stranieri a quella degli italiani, applicando direttamente l'art. 12 della direttiva 2011/98/UE.



Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Torino, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 27 gennaio 2016 (r.o. n. 255 del 2016), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», nella parte in cui subordina il diritto a percepire l'assegno sociale, per gli stranieri extracomunitari, alla titolarità della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo), in riferimento agli artt. 3, 38 e 10, secondo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 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.

A sua volta, il Tribunale ordinario di Bergamo, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 26 settembre 2016 (r.o. n. 275 del 2016), ha denunciato la medesima disposizione, sotto analogo profilo, in riferimento agli artt. 3, 10, primo comma, e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 14 CEDU.

La disposizione censurata testualmente dispone che «[a]i sensi dell'articolo 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 [Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero], l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concessi, alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno [...]».

La carta di soggiorno è stata sostituita dal permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (id est, soggiornanti da almeno cinque anni), di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, come sostituito dall'art. 1 del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), e ha, quindi, assunto la denominazione di «[p]ermesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo», a seguito della modifica in tal senso apportata alla rubrica dell'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998 dalla disposizione finale di cui all'art. 3 del decreto legislativo 13 febbraio 2014, n. 12 (Attuazione della direttiva 2011/51/UE, che modifica la direttiva 2003/109/CE del Consiglio per estenderne l'ambito di applicazione ai beneficiari di protezione internazionale).

L'art. 20, comma 10, 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, ha poi stabilito che «[a] decorrere dal 1° gennaio 2009, l'assegno sociale di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335 [Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare], è corrisposto agli aventi diritto a condizione che abbiano soggiornato legalmente, in via continuativa, per almeno 10 anni nel territorio nazionale».

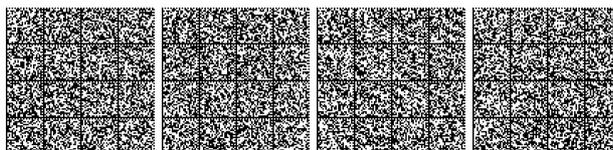
2.- Con due distinte ordinanze - che, per la sostanziale coincidenza del petitum, possono riunirsi per essere congiuntamente decise - i giudici a quibus dubitano della legittimità costituzionale del predetto art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, nella parte in cui la concessione dell'assegno sociale agli stranieri (che abbiano compiuto 65 anni e si trovino nelle condizioni reddituali previste dalla legge), legalmente e continuativamente (ora, da almeno dieci anni) soggiornanti in Italia è subordinata al requisito "ulteriore" della titolarità della carta di soggiorno, divenuta permesso CE (ora UE) per soggiornanti di lungo periodo.

2.1.- Per entrambi i rimettenti la disposizione denunciata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., e con l'art. 14 CEDU, quest'ultimo richiamato come norma interposta ai fini della violazione dell'art. 10, secondo comma, e dell'art. 117, primo comma, Cost., rispettivamente, dal Tribunale di Torino e dal Tribunale di Bergamo.

Sarebbero, inoltre, violati l'art. 38 Cost., secondo il Tribunale di Torino, e l'art. 10, primo comma, Cost. secondo il Tribunale di Bergamo.

2.2.- In entrambi i giudizi si è costituito l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), che ha contestato l'ammissibilità e la fondatezza della questione; ed è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri che ne ha, a sua volta, chiesto una declaratoria di inammissibilità o di manifesta infondatezza.

2.3.- Nel giudizio promosso dal Tribunale di Bergamo si è costituita la parte privata per aderire, in via principale, alla prospettazione del giudice *a quo* e per eccepire, in via subordinata, l'inammissibilità della questione «per omessa interpretazione costituzionalmente orientata» ovvero «per omessa considerazione del diritto comunitario applicabile».



3.- Preliminarmente va dichiarata l'inammissibilità dell'intervento ad adiuvandum proposto dall'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI). Ciò in quanto detta associazione fa valere, a tal fine, un mero indiretto, e più generale, interesse, connesso al suo scopo statutario, a «promuovere l'informazione, la documentazione e lo studio dei problemi, di carattere giuridico, attinenti all'immigrazione, alla condizione dello straniero (nonché dell'apolide e del rifugiato), alla disciplina della cittadinanza nell'ordinamento italiano, alla tutela contro la discriminazione, il razzismo e la xenofobia»; e non è, quindi, titolare di un interesse direttamente riconducibile al presente giudizio, quale unicamente potrebbe legittimarne l'intervento, come soggetto terzo, nel giudizio stesso, senza contraddirne l'incidentalità.

4.- Ancora in via preliminare vengono in esame le eccezioni - formulate, in entrambi i giudizi, sia dall'INPS, sia dal Presidente del Consiglio dei ministri - di inammissibilità delle questioni sollevate, per difetto di motivazione sulla loro rilevanza e non manifesta infondatezza.

4.1.- Quanto al dedotto difetto di motivazione sulla rilevanza delle questioni formulate dal Tribunale di Torino, esso deriverebbe dal fatto che il giudice *a quo* non avrebbe motivato in ordine alla sussistenza degli ulteriori requisiti previsti ai fini della concessione dell'assegno sociale, sicché l'accoglimento del dubbio di costituzionalità potrebbe non produrre effetti concreti nel giudizio principale. L'eccezione non appare fondata in punto di rilevanza, giacché il Tribunale di Torino ha accertato la ricorrenza dei requisiti, con particolare riferimento alle pregresse condizioni reddituali (di poche centinaia di euro annui), peraltro non più esistenti all'epoca della richiesta delle provvidenze in questione. È altresì adeguatamente motivata la non manifesta infondatezza delle questioni.

4.2.- Infondate sono anche le analoghe eccezioni proposte con riguardo alle questioni sollevate dal Tribunale di Bergamo.

4.2.1.- In punto di rilevanza, il rimettente - con riferimento ad un cittadino serbo che, dopo l'ingresso in Italia con permesso di soggiorno per motivi familiari, ha qui «vissuto stabilmente da quasi vent'anni» - non ha mancato, infatti, in questo caso, di motivare, in primo luogo, in ordine al requisito dell'attuale condizione di indigenza dell'interessato e, in secondo luogo, in ordine all'interpretazione dell'art. 20, comma 10, del d.l. n. 112 del 2018, uniformandosi al diritto vivente secondo il quale (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenze 6 dicembre 2016, n. 24981 e 30 ottobre 2015, n. 22261) la permanenza continuativa in Italia per dieci anni con permesso di soggiorno rappresenta un requisito aggiuntivo e non sostitutivo rispetto al fondamentale requisito della titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Aggiunge il Tribunale di Bergamo che l'immigrato non aveva mai lavorato, per cui non poteva certamente essere qualificato come un lavoratore e ciò agli effetti della tutela di cui all'art. 12 della direttiva (UE) 2011/98 del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011, che impone la parità di trattamento fra i «lavoratori» stranieri e i cittadini dello Stato europeo che li ospita, per quanto riguarda la sicurezza sociale.

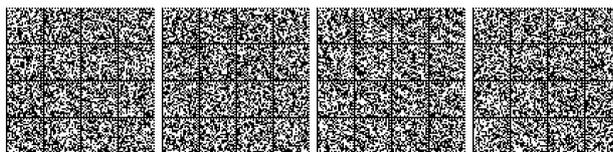
4.2.2.- Nel merito, il Tribunale di Bergamo ritiene che l'assegno sociale sia da ritenersi comunque una prestazione assistenziale analoga alle provvidenze riconosciute per effetto della giurisprudenza di questa Corte ai cittadini stranieri, prescindendo dal requisito costituito dalla titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Ritiene, conseguentemente, «non condivisibile il recente orientamento della Corte di cassazione [...], che con la sentenza 22261/2015 ha ritenuto non irragionevole subordinare il godimento dell'assegno sociale per gli stranieri alla titolarità del permesso di soggiorno di lungo periodo». E prospetta che l'irragionevolezza della disposizione denunciata, che ne comporterebbe il contrasto con l'art. 3 Cost., «risiede nel subordinare la prestazione al possesso di un requisito che presuppone l'esistenza di un minimo reddituale, alla cui mancanza la prestazione stessa dovrebbe sopperire».

Sarebbe, ad avviso del Tribunale di Bergamo, violato anche l'art. 10, primo comma, Cost., «dal momento che tra le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute rientrano quelle che, nel garantire i diritti inviolabili indipendentemente dalle appartenenze a determinate entità politiche, vietano la discriminazione nei confronti degli stranieri, legittimamente soggiornanti nel territorio dello Stato», per cui «al legislatore è consentito dettare norme non palesemente irragionevoli, che regolino l'ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia, ma, una volta che il diritto a soggiornare non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona».

E violato sarebbe, infine, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU, «in quanto l'assegno sociale è comunque subordinato sia allo stato di bisogno del richiedente e della sua famiglia, che allo stabile soggiorno ultradecennale in Italia, sicché l'ulteriore requisito del possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo (ineliminabile in via interpretativa, ad avviso di [esso] giudice), [sarebbe] ridondante e quindi ancor più discriminatorio in quanto richiesto per i soli stranieri».

4.2.3.- Analoghe censure, stavolta con riferimento agli artt. 3, 10, secondo comma, quest'ultimo in relazione all'art. 14 CEDU, e 38 Cost., sono sviluppate dal Tribunale di Torino.



5.- La difesa dell'INPS ha posto l'accento sulla differenza sostanziale tra il titolo di legittimazione ad essere equiparato ad un cittadino ai fini dell'accesso al sistema di assistenza sociale, a seguito di provvedimento amministrativo, e il mero requisito anagrafico della residenza continuativa e si è riportato alle sopra ricordate sentenze della Corte di cassazione, sezione lavoro.

L'Avvocatura dello Stato ha sottolineato la diversità ontologica della prestazione dell'assegno sociale rispetto alle altre di cui alla ricordata giurisprudenza di questa Corte, tutte implicanti la prova dell'esistenza di minorazioni psicofisiche.

6.- Tutte le questioni non sono fondate.

Va innanzitutto chiarita la portata della norma dell'art. 20, comma 10, del d.l. n. 112 del 2008, che dispone che l'assegno sociale, a decorrere dal 1° gennaio 2009, è corrisposto «agli aventi diritto, a condizione che abbiano soggiornato legalmente in via continuativa per almeno dieci anni nel territorio nazionale».

Si è posto il problema se tale norma detti un criterio sostitutivo rispetto al possesso del requisito del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo (ex carta di soggiorno) previsto dal censurato comma 19 dell'art. 80 della legge n. 388 del 2000, nel senso che la legale permanenza in Italia per dieci anni potrebbe essere considerata sostitutiva della titolarità del permesso di soggiorno UE.

La risposta a tale quesito, da cui dipende la rilevanza stessa delle questioni, deve essere negativa, essendo i requisiti cumulativi.

Il riferimento agli «aventi diritto» presuppone la ricorrenza, in capo a questi ultimi, di tutti i requisiti espressamente previsti dalla legge, tra i quali la titolarità del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, cui si aggiunge la condizione del soggiorno continuativo per almeno dieci anni.

7.- I ricorrenti reputano discriminatorio e irragionevole che la disposizione impugnata subordini il godimento per gli stranieri dell'assegno sociale alla titolarità del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo.

La questione non è fondata.

La giurisprudenza costituzionale ha già chiarito che «entro i limiti consentiti dall'art. 11 della direttiva 25 novembre 2003, n. 2003/109/CE (Direttiva del Consiglio relativa allo status di cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo), cui ha conferito attuazione il decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 [...], e comunque nel rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo assicurati dalla Costituzione e dalla normativa internazionale, il legislatore [può] riservare talune prestazioni assistenziali ai soli cittadini e alle persone ad essi equiparate soggiornanti in Italia, il cui status vale di per sé a generare un adeguato nesso tra la partecipazione alla organizzazione politica, economica e sociale della Repubblica, e l'erogazione della provvidenza» (sentenza n. 222 del 2013).

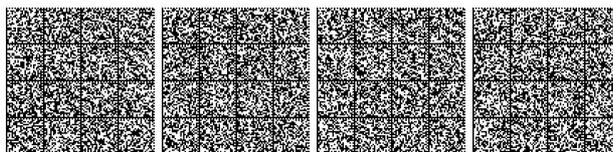
Ne segue che la Costituzione impone di preservare l'uguaglianza nell'accesso all'assistenza sociale tra cittadini italiani e comunitari da un lato, e cittadini extracomunitari dall'altro, soltanto con riguardo a servizi e prestazioni che, nella soddisfazione di «un bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale» (sentenza n. 222 del 2013), riflettano il godimento dei diritti inviolabili della persona.

Per questa parte, infatti, la prestazione non è tanto una componente dell'assistenza sociale (che l'art. 38, primo comma, Cost. riserva al «cittadino»), quanto un necessario strumento di garanzia di un diritto inviolabile della persona (art. 2 Cost.).

Stante la limitatezza delle risorse disponibili, al di là del confine invalicabile appena indicato, rientra dunque nella discrezionalità del legislatore graduare con criteri restrittivi, o financo di esclusione, l'accesso dello straniero extracomunitario a provvidenze ulteriori. Per esse, laddove è la cittadinanza stessa, italiana o comunitaria, a presupporre e giustificare l'erogazione della prestazione ai membri della comunità, viceversa ben può il legislatore esigere in capo al cittadino extracomunitario ulteriori requisiti, non manifestamente irragionevoli, che ne comprovino un inserimento stabile e attivo.

In tal modo, le provvidenze divengono il corollario dello stabile inserimento dello straniero in Italia, nel senso che la Repubblica con esse ne riconosce e valorizza il concorso al progresso della società, grazie alla partecipazione alla vita di essa in un apprezzabile arco di tempo.

A tale proposito, la titolarità del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, diversamente dalla mera residenza legale in Italia, è subordinata a requisiti (la produzione di un reddito; la disponibilità di un alloggio; la conoscenza della lingua italiana: art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998) che sono in sé indici non irragionevoli di una simile partecipazione. Essa perciò rappresenta l'attribuzione di un peculiare status che comporta diritti aggiuntivi rispetto al solo permesso di soggiorno; infatti, consente (art. 9, comma 12, del d.lgs. n. 286 del 1998) di entrare in Italia senza visto, di svolgervi qualsiasi attività lavorativa autonoma o subordinata, di accedere ai servizi e alle prestazioni della pubblica amministrazione in materia sanitaria, scolastica, sociale e previdenziale, e di partecipare alla vita pubblica locale.



Il permesso di cui all'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, che ha durata indeterminata, consente l'inclusione dello straniero nella comunità nazionale ben distinguendo il relativo status dalla provvisorietà in cui resta confinato il titolare di permesso di soggiorno di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 286 del 1998.

Non è perciò né discriminatorio, né manifestamente irragionevole che il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo sia il presupposto per godere di una provvidenza economica, quale l'assegno sociale, che si rivolge a chi abbia compiuto 65 anni di età. Tali persone ottengono infatti, alle soglie dell'uscita dal mondo del lavoro, un sostegno da parte della collettività nella quale hanno operato (non a caso il legislatore esige in capo al cittadino stesso una residenza almeno decennale in Italia), che è anche un corrispettivo solidaristico per quanto doverosamente offerto al progresso materiale o spirituale della società (art. 4 Cost.).

Rientra dunque nella discrezionalità del legislatore riconoscere una prestazione economica al solo straniero, indigente e privo di pensione, il cui stabile inserimento nella comunità lo ha reso meritevole dello stesso sussidio concesso al cittadino italiano. Pertanto sotto nessun profilo può ritenersi violato l'art. 3 Cost. con riferimento a quegli stranieri che invece tale status non hanno.

8.- Neppure è convincente il rilievo, secondo il quale sarebbe manifestamente irragionevole subordinare il conseguimento dell'assegno sociale al possesso del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo, posto che quest'ultimo viene ottenuto solo se si ha un reddito di importo pari all'assegno sociale stesso. Non è infatti detto che lo straniero, una volta conseguito il permesso di soggiorno di lunga durata, che è di regola permanente (art. 8 della direttiva 2003/109/CE), sia poi in grado di preservare le condizioni economiche che glielo hanno consentito. In tali casi, la vocazione solidaristica dell'assegno sociale torna a manifestarsi, in quanto esso soccorre chi, nonostante l'ingresso stabile nella collettività nazionale, sia poi incorso in difficoltà che ne hanno determinato l'indigenza.

È di tutta evidenza che l'assegno sociale, in questi casi, presuppone la perdita di quel reddito la cui esistenza aveva concorso al perfezionamento dei requisiti per l'ottenimento del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

9.- Un obbligo costituzionale di attribuire l'assegno sociale allo straniero privo della (ex) carta di soggiorno non deriva neppure dall'art. 12 della direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, che, ai fini della equiparazione dei cittadini stranieri extracomunitari ai cittadini italiani, richiama il regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, che impone la parità di trattamento tra i lavoratori stranieri e i cittadini dello Stato europeo che li ospita per quanto riguarda il settore della sicurezza sociale, non venendo qui in considerazione la posizione di lavoratori.

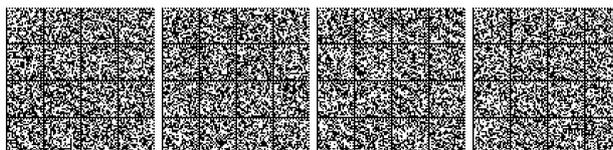
10.- La questione relativa all'art. 38 Cost., che sarebbe violato perché la norma impugnata subordina il godimento del diritto all'assegno sociale al «possesso di una certificazione di tipo amministrativo», è anch'essa infondata.

Si è già infatti posto in luce che la titolarità del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo comporta la ricorrenza di requisiti ai quali non è manifestamente irragionevole legare il riconoscimento della prestazione assistenziale.

11.- Quanto appena detto comporta l'infondatezza anche delle ulteriori censure, riferite agli artt. 10, primo e secondo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU, e sviluppate sulla base dell'erronea premessa che la cittadinanza italiana ed europea non costituisca un elemento idoneo per selezionare gli aventi diritto alla prestazione, escludendone gli stranieri privi del permesso UE per soggiornanti di lungo periodo.

In particolare, non risulta violato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU, essendo non discriminatorio, per le ragioni enunciate, il criterio adottato quanto alla parificazione dei cittadini stranieri a quelli italiani in una prestazione di welfare sganciata dallo status lavorativo.

Come si è detto, l'assegno sociale per chi abbia 65 anni (che dal 1° gennaio 2019 spetta a coloro che abbiano raggiunto l'età di 67 anni) è una prestazione sociale riservata a coloro che, privi di reddito adeguato e di pensione, abbiano raggiunto un'età in linea di massima non più idonea alla ricerca di un'attività lavorativa e che mantengano comunque la effettiva residenza in Italia; tale prestazione è pertanto legittimamente riservata ai cittadini italiani, ai cittadini europei e ai cittadini extracomunitari solo se titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.



Nella giurisprudenza di questa Corte l'elemento di discriminazione basato sulla cittadinanza è stato ritenuto in contrasto con l'art. 3 Cost. e con lo stesso divieto di discriminazione formulato dall'art. 14 CEDU, solo con riguardo a prestazioni destinate al soddisfacimento di bisogni primari e volte alla «garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto» (sentenza n. 187 del 2010) o comunque destinate alla tutela della salute e al sostentamento connesso all'invalidità (sentenza n. 230 del 2015), di volta in volta con specifico riguardo alla pensione di inabilità, all'assegno di invalidità, all'indennità per ciechi e per sordi e all'indennità di accompagnamento (sentenze n. 230 e n. 22 del 2015, n. 40 del 2013, n. 329 del 2011, n. 187 del 2010, n. 11 del 2009 e n. 306 del 2008).

Come si è visto, l'assegno sociale non è equiparabile a tali prestazioni.

In conclusione, il legislatore può legittimamente prevedere specifiche condizioni per il godimento delle prestazioni assistenziali eccedenti i bisogni primari della persona, purché tali condizioni non siano manifestamente irragionevoli né intrinsecamente discriminatorie, com'è appunto nella specie la considerazione dell'inserimento socio-giuridico del cittadino extracomunitario nel contesto nazionale, come certificata dal permesso di soggiorno UE di lungo periodo, al quale l'ordinamento fa conseguire il riconoscimento di peculiari situazioni giuridiche che equiparano il cittadino extracomunitario - a determinati fini - ai cittadini italiani e comunitari.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)», sollevata, in riferimento agli artt. 3, 10, secondo comma, quest'ultimo in relazione all'art. 14 della Convenzione europea 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, e 38 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Torino con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 10, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 14 CEDU, dal Tribunale ordinario di Bergamo con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 dicembre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

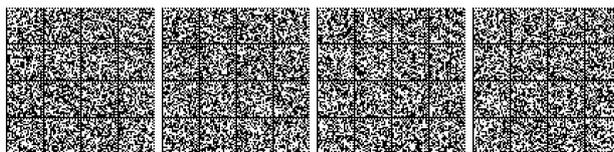
Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 51

Sentenza 6 febbraio - 15 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse – Disposizioni in materia di riscossione locale delle imposte – Inapplicabilità alle società scorporate del “meccanismo scalare inverso”.

- Legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo.

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. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», promossi dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, con tre ordinanze del 16 marzo 2018, iscritte rispettivamente ai numeri. 83, 84 e 120 del registro ordinanze 2018 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numeri 23 e 37, prima serie speciale, dell’anno 2018.

Visti gli atti di costituzione del Comune di Teramo e della Società di gestione entrate e tributi (SOGET) spa, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

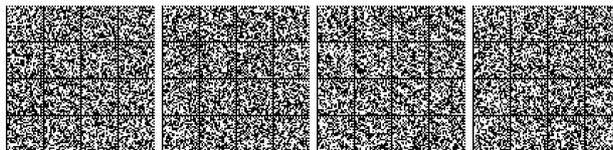
udito nella udienza pubblica del 5 febbraio 2019 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Cosima Cafforio per il Comune di Teramo e Alfonso Celotto per la SOGET spa.

Ritenuto in fatto

1.- Con tre ordinanze di analogo tenore del 16 marzo 2018 (r. o. numeri 83, 84 e 120 del 2018), la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», in riferimento agli artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111 (questo in relazione all’«art. 6 CEDU come ripreso dall’art. 47 Carta UE») e 119, primo, secondo e quarto comma, della Costituzione.

La disciplina censurata, in sintesi, stabilisce: *a)* che il controllo delle comunicazioni di inesigibilità relative alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017 può essere avviato solo decorsi i termini previsti dal comma 684 del medesimo art. 1 della legge n. 190 del 2014, anche con riguardo alle comunicazioni presentate anteriormente alla data di entrata in vigore della citata legge, poiché integrabili entro i medesimi termini previsti per la loro presentazione; *b)* che le quote inesigibili, di valore inferiore o pari a 300 euro - con esclusione di quelle afferenti alle risorse proprie tradizionali di cui all’art. 2, paragrafo 1, lettera *a)*, delle decisioni 2007/436/CE,



Euratom del Consiglio, del 7 giugno 2007, e 2014/335/UE, Euratom del Consiglio, del 26 maggio 2014 - non sono assoggettate al controllo di cui all'art. 19 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337).

2.- La Sezione regionale per l'Abruzzo della Corte dei conti è stata chiamata a decidere tre distinti giudizi instaurati dalla Società di gestione entrate e tributi (SOGET) spa che, definendosi «agente della riscossione», ha impugnato, ai sensi dell'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 112 del 1999, i provvedimenti definitivi con cui l'«ente creditore» Comune di Teramo aveva rifiutato il discarico per inesigibilità di quote iscritte a ruolo ed affidate alla suddetta società per azioni.

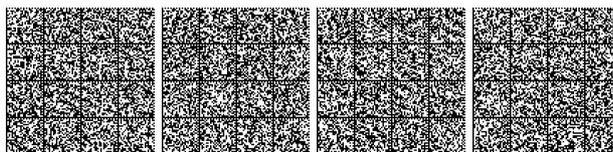
Quanto alla rilevanza, i giudici rimettenti premettono, in punto di fatto, che: *a)* le controversie riguardano quote relative a «partite di somme iscritte a ruolo, a vario titolo», concernenti annualità dal 2000 al 2014 (relativamente al giudizio di cui al r. o. n. 83 del 2018) ovvero dal 2000 al 2008 (relativamente ai giudizi di cui al r. o. n. 84 e n. 120 del 2018), e comprendono anche quote di valore non superiore a 300 euro; *b)* alla tesi sostenuta nei tre giudizi principali dalla società ricorrente - secondo cui, nella specie, per le quote di valore superiore a 300 euro, l'ente creditore non avrebbe potuto, fino alla decorrenza dei termini previsti dal citato comma 684, avviare il controllo sulle comunicazioni di inesigibilità, concernenti i ruoli consegnati oggetto di causa, presentate prima dell'entrata in vigore della legge n. 190 del 2014 - aveva aderito il pubblico ministero, mentre aveva resistito il Comune di Teramo, costituitosi in detti giudizi.

2.1.- I giudici rimettenti premettono, in punto di diritto, che «[l]a normativa di riferimento è pacificamente rinvenibile nell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014 n. 190», per cui i termini previsti dal primo periodo del comma 684 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 (richiamati dal secondo periodo del comma 687 dello stesso art. 1) e modificati in corso di causa dall'art. 1, comma 10-*quinquies*, del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili), convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 2017, n. 172, si applicano alle fattispecie oggetto delle cause a quibus. Ritengono, inoltre, non praticabile, data la chiarezza della lettera della legge, l'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni denunciate propugnata dal Comune di Teramo, secondo il quale, il differimento del termine ultimo per la presentazione della domanda di discarico non impedirebbe all'ente creditore di esercitare il controllo sull'attività del concessionario e l'esclusione delle quote fino a 300 euro dall'assoggettamento al controllo sarebbe esclusivamente funzionale a esentare da responsabilità amministrativa e contabile l'ente creditore che non lo esercitasse.

3.- Quanto alla non manifesta infondatezza, i giudici a quibus svolgono considerazioni articolate, richiamando, con funzione di premessa argomentativa alle censure di legittimità, alcuni passaggi della deliberazione della Corte dei conti, sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, 20 ottobre 2016, n. 11/2016/G, secondo la quale «l'esistenza di una consistente mole di arretrati ha indotto a disporre ripetutamente il differimento dei termini di presentazione delle comunicazioni, rimodulando, in parallelo, quelli per il controllo da parte degli enti creditori», per cui si è «determinata una lievitazione negli anni delle quote inesigibili, con una conseguente imponente stratificazione delle partite creditorie da trattare (per gli agenti della riscossione) e da controllare (per gli enti impositori)», al punto che «considerata la massa e la vetustà delle quote inesigibili accumulate nel tempo, non solo la possibilità di riscossione delle partite più risalenti è assolutamente modesta, ma è anche improbabile un controllo effettivo delle procedure poste in essere dall'agente della riscossione da parte degli uffici degli enti impositori».

I giudici rimettenti osservano quindi che, con le citate disposizioni dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, «il legislatore sembra aver abdicato, per i prossimi anni, alla tempestiva vigilanza sull'andamento delle riscossioni di crediti risalenti nel tempo» e conseguentemente ritengono che le norme sopra denunciate violerebbero l'art. 3 Cost., in relazione al principio di ragionevolezza. Ciò in quanto, da un lato, nel regolare la procedura di discarico per inesigibilità dei crediti (sia nella fase amministrativa del procedimento che in quella successiva giurisdizionale) esse prevedono (con l'art. 1, comma 687, secondo periodo) un periodo di sospensione della definizione dei rapporti tra ente creditore e agente della riscossione di durata oggettivamente abnorme (tale da sfiorare i quaranta anni, per i ruoli del 2000, e i venti anni, per i ruoli del 2008), rendendo l'agente della riscossione non interessato a presentare la comunicazione di inesigibilità. Dall'altro, sottraggono al controllo dell'ente creditore le quote affidate di valore unitario non superiore a 300 euro (art. 1, comma 688, secondo periodo), anche nelle ipotesi in cui tali quote abbiano un ingente valore cumulativo, impedendo così all'ente creditore ogni sindacato sull'operato del proprio agente.

I giudici rimettenti ritengono, altresì, che le suddette disposizioni della legge n. 190 del 2014 si pongano in contrasto con gli artt. 24 e 103 Cost., perché impedirebbero di fatto, per un tempo incongruamente lungo, di accedere alla tutela giurisdizionale dinanzi al giudice contabile per definire la posizione patrimoniale dell'ente creditore e, per le quote di valore unitario fino a 300 euro, addirittura precluderebbero in via definitiva e non solo temporanea la possibilità di accesso a detta tutela.



Rispetto poi agli artt. 111 Cost. e «6 CEDU come ripreso dall'art. 47 Carta UE», i rimettenti ne assumono la lesione perché la disciplina censurata, posticipando di venti o quaranta anni l'eventuale processo davanti al giudice contabile, non garantirebbe l'effettività della tutela giurisdizionale.

Essi ritengono, inoltre, che le due menzionate disposizioni violerebbero sia l'art. 81 Cost., in quanto il rinvio «ad un momento futuro eccessivamente lontano» dell'accertamento dell'effettiva riscuotibilità di un credito contrasterebbe con il perseguimento degli equilibri di finanza pubblica, sia l'art. 97 Cost., perché rappresenterebbero «un ostacolo a che l'organizzazione pubblica possa bene organizzarsi per assicurare una sana gestione finanziaria».

Quanto all'art. 53 Cost., i giudici a quibus affermano che la disciplina censurata, disponendo la sospensione per lungo tempo dei controlli dell'attività di riscossione ovvero addirittura la loro esclusione (per le quote di valore unitario fino a 300 euro), contrasterebbe con il principio di effettività della capacità contributiva, perché consentirebbe che l'attività di riscossione si svolga in condizioni di non effettiva parità nei confronti di tutti i contribuenti, tollerando situazioni di sottrazione all'obbligo di contribuzione.

Infine, i giudici rimettenti denunciano la lesione dell'art. 119, primo, secondo e quarto comma, Cost., in quanto l'applicazione delle due disposizioni impedirebbe all'ente locale creditore di avere conoscenza delle risorse finanziarie effettivamente disponibili.

4.- In ciascuno dei tre giudizi di legittimità costituzionale si è costituito il Comune di Teramo, ente creditore, ribadendo, in via principale, l'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni denunciate disattesa dai rimettenti e chiedendo, in via subordinata, l'accoglimento delle questioni.

5.- La SOGET spa si è costituita nei soli giudizi promossi dalle ordinanze r. o. n. 83 e n. 84 del 2018, chiedendo il rigetto delle questioni, in quanto: a) i nuovi termini di integrazione delle comunicazioni di inesigibilità di cui al comma 687 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 non violerebbero gli artt. 53, 81 e 97 Cost., essendo diretti a favorire le entrate pubbliche e non il soggetto privato preposto alla riscossione, come sarebbe riconosciuto anche dalla «Nota di lettura sulle norme di interesse dei Comuni» relativa alla legge n. 190 del 2014, redatta dall'ufficio legislativo dell'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI); b) l'inibizione dei controlli sulle quote fino a 300 euro comporterebbe il benefico effetto di consentire l'intensificazione dei controlli per le quote di importo maggiore (come sarebbe precisato anche dall'«Atto di Sindacato ispettivo» del Senato della Repubblica n. 1-00413, pubblicato il 5 maggio 2015 nella seduta n. 442); c) la disciplina denunciata costituirebbe il risultato di una ragionevole ponderazione di valori costituzionalmente rilevanti, effettuata nell'ambito della discrezionalità riservata al legislatore.

6.- Nei medesimi due giudizi è intervenuta l'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che venga dichiarata l'inammissibilità per difetto di rilevanza e, in subordine, l'infondatezza delle questioni.

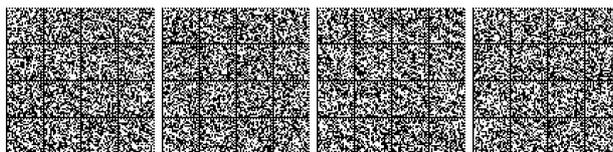
7.- Le parti hanno presentato memorie argomentando a sostegno della rilevanza della questione e, nel merito, limitandosi ad insistere per l'accoglimento delle già rese conclusioni.

In particolare la SOGET spa, riepilogata l'evoluzione normativa relativa all'attività dei concessionari nazionali della riscossione fino all'entrata in vigore dell'art. 3, del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria) convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 2005, n. 248, precisa che: a) «[l]'attuale Soget s.p.a. Società Gestione Entrate e Tributi (P. IVA 01807790686) è, appunto, la società soggetto terzo al quale SO.G.E.T. Società per la Gestione dell'esazione dei Tributi s.p.a. (P. IVA 00274230945) cedeva le attività svolte in concessione»; b) dallo stesso art. 3, comma 24, del d.l. n. 203 del 2005 si desumerebbe che, per i ruoli consegnati fino alla data del trasferimento, il rapporto con l'ente locale è regolato dal d.lgs. n. 112 del 1999, «[p]ertanto, anche qualora si dovesse ritenere che la Soget non sia qualificabile alla stregua di "agente della riscossione", ciò nonostante la disciplina oggi in esame sarebbe applicabile per esplicito rinvio».

8.- Con atto depositato il 16 gennaio 2019, l'Avvocatura generale dello Stato ha rinunciato agli interventi, «stante la mancanza della relativa determinazione da parte del Presidente del Consiglio» dei ministri precisando che «il Presidente del Consiglio ha comunicato la sua decisione di non intervenire nel giudizio di costituzionalità».

Considerato in diritto

1.- La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, con tre ordinanze di analogo tenore dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», in riferimento agli artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111 (questo in relazione all'art. «6 CEDU come ripreso dall'art. 47 Carta UE») e 119, primo, secondo e quarto comma, della Costituzione.



Tali ordinanze sono state emesse nel corso di tre distinti giudizi promossi dalla società di riscossione Società di gestione entrate e tributi (SOGET) spa nei confronti dell'ente creditore Comune di Teramo avverso i provvedimenti con cui quest'ultimo aveva rifiutato il discarico per inesigibilità delle quote affidate per la riscossione.

Ad avviso dei rimettenti le questioni «rivestono, all'evidenza, carattere di pregiudizialità logica e giuridica rispetto all'esame di merito sull'effettiva inesigibilità delle singole quote e sulle relative cause» poiché «[l]a normativa di riferimento è pacificamente rinvenibile nell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 [...] in particolare ai commi 684 e seguenti [...]».

In ordine alla non manifesta infondatezza, i giudici a quibus motivano in modo unitario rispetto a entrambe le disposizioni, che vengono censurate nella parte in cui non si limitano a prorogare il termine per la presentazione o l'integrazione delle comunicazioni di inesigibilità dei crediti affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2017, ma prevedono anche: «a) l'impossibilità, per l'ente creditore, di esercitare il controllo sulle quote iscritte a ruolo fino alla scadenza dei termini in parola (rinviando, così, l'azione di controllo fino al biennio 2038/2039 per i ruoli del 2000); b) in ogni caso, il divieto di sottoporre a controllo le quote di valore inferiore o pari a 300 euro».

In particolare, i rimettenti, con riferimento all'art. 3 Cost., lamentano l'irragionevolezza sia della previsione di un periodo di sospensione della definizione dei rapporti tra ente creditore e agente della riscossione di durata oggettivamente abnorme, sia della sottrazione al controllo dell'ente creditore delle quote affidate di valore unitario non superiore a 300 euro (anche nelle ipotesi in cui tali quote abbiano un ingente valore cumulativo).

Essi lamentano inoltre che tale disciplina, in contrasto con gli artt. 24 e 103 Cost., impedirebbe di fatto, per un tempo incongruamente lungo, di accedere alla tutela giurisdizionale dinanzi al giudice contabile e addirittura, per le quote di valore unitario fino a 300 euro, precluderebbe in via definitiva e non solo temporanea la possibilità di accesso a detta tutela.

Rispetto poi all'art. 111 Cost., in relazione all'art. «6 CEDU come ripreso dall'art. 47 Carta UE», gli stessi rimettenti ne assumono la lesione perché la predetta disciplina, posticipando di venti o quaranta anni l'eventuale processo davanti al giudice contabile, non garantirebbe l'effettività della tutela giurisdizionale.

I rimettenti ritengono, ancora, che la disciplina censurata, nel rinviare «ad un momento futuro eccessivamente lontano» l'accertamento dell'effettiva riscuotibilità di un credito, ostacolerebbe - in violazione degli artt. 81 e 97 Cost. - sia il perseguimento degli equilibri di finanza pubblica, sia il buon andamento dell'organizzazione dei pubblici uffici, in quanto impedirebbe all'ente locale creditore di avere conoscenza delle risorse finanziarie effettivamente disponibili.

Infine, essi lamentano che la sospensione per un tempo così lungo dei controlli sull'attività di riscossione, ovvero addirittura la loro esclusione (per le quote di valore unitario fino a 300 euro), contrasterebbe con il principio di effettività della capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost., poiché tale attività verrebbe a essere svolta in condizioni di non effettiva parità nei confronti di tutti i contribuenti, sostanzialmente tollerando situazioni di sottrazione all'obbligo di contribuzione.

2.- Preliminarmente va rilevato che le suddette questioni sono sollevate in tre diversi giudizi vertenti tra le medesime parti e in relazione a disposizioni coincidenti. I giudizi di legittimità costituzionale sono perciò tra loro connessi e vanno riuniti per essere congiuntamente trattati e decisi.

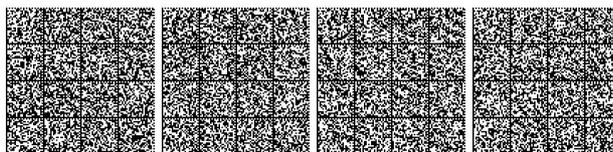
3.- Va poi precisato che, nelle more del presente giudizio, i termini di cui al comma 684 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014 sono stati ulteriormente prorogati dall'art. 3, comma 20, del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136.

Tuttavia, tale normativa sopravvenuta non ha intaccato il meccanismo contestato dai rimettenti, in quanto ne ha meramente disposto l'ulteriore proroga, non apportando modifiche sostanziali, sicché non mutano i termini delle censure.

Tanto basta per escludere la necessità di restituire gli atti ai giudici a quibus perché valutino se permanga la rilevanza delle questioni (*ex multis*, sentenza n. 194 del 2018).

4.- Le suddette questioni sono inammissibili, poiché i rimettenti muovono da un erroneo presupposto interpretativo sui soggetti destinatari della normativa in questione.

Nelle ordinanze, infatti, si attribuisce alla SOGET spa la qualità di agente della riscossione del Comune di Teramo, laddove risulta dagli stessi atti dei giudizi, anche di costituzionalità, che tale società è, invece, una cessionaria del ramo di azienda relativo alle attività svolte in regime di concessione per conto degli enti locali; essa pertanto non può annoverarsi tra gli «agenti della riscossione», cui unicamente il legislatore ha inteso riferire la disciplina censurata.



4.1 - Ciò trova conferma in argomenti sistematici che emergono ripercorrendo l'evoluzione normativa, all'interno della quale l'originaria formulazione del comma 28 dell'art. 3 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 (Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 2 dicembre 2005, n. 248, disponeva che «[a] decorrere dal 1° ottobre 2006», data di soppressione del sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione, «i riferimenti contenuti in norme vigenti ai concessionari del servizio nazionale della riscossione si intendono riferiti alla Riscossione S.p.a. ed alle società dalla stessa partecipate [...]».

Tale formulazione, dettata allo scopo di attuare un coordinamento normativo tra la disciplina previgente applicabile ai concessionari nazionali della riscossione e quella relativa ai nuovi soggetti, ha consentito di applicare, dal 1° ottobre 2006, alla «Riscossione S.p.a. ed alle società dalla stessa partecipate [...]» tutti i riferimenti normativi delle previgenti disposizioni relativi ai concessionari nazionali della riscossione.

Successivamente, l'art. 2, comma 12, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286, ha aggiunto al menzionato comma 28 dell'art. 3 l'inciso «complessivamente denominate agenti della riscossione».

Appare chiaro che l'aggiunta di tale segmento normativo ha una funzione distinta e autonoma rispetto all'effetto prodotto dalla precedente previsione: *a)* la formulazione originaria è diretta a consentire l'applicazione della disciplina previgente (riferita ai concessionari nazionali della riscossione) ai nuovi soggetti introdotti dalla riforma del d.l. n. 203 del 2005; *b)* il segmento introdotto con il d.l. n. 262 del 2006 designa con una denominazione unitaria il complesso panorama che emergeva all'esito della riforma di cui al citato d.l. n. 203 del 2005. In altri termini, tale segmento ha la finalità di consentire una formula sintetica: la «Riscossione S.p.a. e le società dalla stessa partecipate [...]» sono complessivamente denominate agenti della riscossione. Il femminile usato dal legislatore rende inequivoco che la denominazione non si estende in modo biunivoco ai vecchi concessionari nazionali o, per traslato, ai soggetti che da essi siano eventualmente scaturiti (come le società cosiddette “scorporate”, cioè le società private beneficiarie del ramo di azienda relativo alle attività concernenti i tributi locali e altre entrate di enti locali, ceduto dai concessionari nazionali ai sensi dell'art. 3, comma 24, primo periodo, del d.l. n. 203 del 2005, come convertito nella legge n. 248 del 2005).

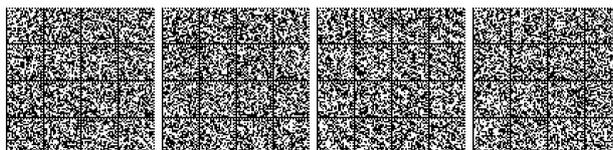
4.2.- La distinta considerazione da parte del legislatore dei vari soggetti (Riscossione spa, società da essa partecipate e società “scorporate”) trova testuale conferma in altri contesti normativi: fin dalla disciplina originaria, in quello del comma 25-*bis* del medesimo art. 3 del d.l. n. 203 del 2005, che appunto li menziona partitamente in relazione alle procedure di affidamento; più recentemente, nell'attuale formulazione dell'art. 4, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), sulla competenza per territorio delle commissioni tributarie, dove nell'elencazione si distingue tra agenti della riscossione e soggetti che privatamente operano la riscossione delle entrate.

4.3.- Ulteriori argomenti confermano tale conclusione.

Nell'evoluzione complessiva dell'ordinamento della riscossione, infatti, all'interno del regime di proroghe dei termini di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità, che è seguito al superamento del principio del non riscosso per riscosso (in virtù del quale i concessionari nazionali della riscossione anticipavano le somme iscritte a ruolo, salvo il rimborso delle quote inesigibili), si distinguono proroghe “generiche”, in quanto riguardanti tutti i concessionari della riscossione, e proroghe “specifiche” che hanno invece riguardato solo i soggetti “pubblici” della riscossione (cioè i soggetti a partecipazione pubblica ai sensi del comma 7 dell'art. 3 del d.l. n. 203 del 2005).

4.3.1.- Le proroghe “generiche” hanno iniziato a manifestarsi con la previsione dell'art. 3, comma 1, lettera *l)*, del decreto legislativo 27 aprile 2001, n. 193 (Disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi 26 febbraio 1999, n. 46, e 13 aprile 1999, n. 112, in materia di riordino della disciplina relativa alla riscossione), che, modificando l'art. 59 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), relativo alla disciplina delle procedure in corso a seguito del superamento del principio del non riscosso per riscosso, ha introdotto i commi 4-*bis* e 4-*ter*, stabilendo al 1° ottobre 2004 il termine per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità dei concessionari nazionali della riscossione relativamente ai ruoli resi esecutivi prima del 30 settembre 1999.

Successivamente sono intervenuti ulteriori provvedimenti di proroga relativi ai ruoli consegnati fino al 30 giugno 2003 e, infine, l'art. 3, comma 36, lettera *d)*, numero 3), del d.l. n. 203 del 2005 ha stabilito, modificando ulteriormente l'art. 59 del d.lgs. n. 112 del 1999, che, per detti ruoli, la scadenza del termine per il discarico automatico si determina nella data del 1° luglio 2009. Invece, i ruoli consegnati dal 1° luglio 2003 fino alla data dell'eventuale trasferimento del ramo di azienda effettuato alle società “scorporate” entro il 1° ottobre 2006, sono rimasti assoggettati alla disciplina ordinaria degli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112 del 1999, in forza del comma 24, lettera *b)*, dell'art. 3 del d.l. n. 203 del 2005, come convertito nella legge n. 248 del 2005. In base a tale disposizione, inoltre, dalla data del trasferimento del



ramo di azienda, alle società cessionarie (“scorporate”) è stato precluso di procedere alla riscossione coattiva delle entrate degli enti locali utilizzando il ruolo, potendo operare solo mediante ingiunzione fiscale (cioè «con la procedura indicata dal regio decreto 14 aprile 1910, n. 639»).

Il citato comma 36, lettera *d*), dell’art. 3 del d.l. n. 203 del 2005 ha rappresentato, quindi, l’ultima proroga “generica”, ovvero sia applicabile anche ai concessionari nazionali della riscossione.

4.3.2.- Proprio contestualmente, tuttavia, si è assistito alla nascita di un secondo e parallelo regime di proroghe “specifiche”, in quanto relative ai termini di presentazione delle sole comunicazioni di inesigibilità, che sarebbero altrimenti venute a scadenza, riguardanti i ruoli consegnati dai vecchi concessionari nazionali alle società partecipate dalla Riscossione spa (poi Gruppo Equitalia e, quindi, Agenzia delle entrate-Riscossione), che agli stessi sono subentrate *ex lege* in mancanza di una diversa determinazione degli enti creditori o di una società “scorporata” (art. 3, comma 25, del d.l. n. 203 del 2005).

Si tratta di uno specifico regime di proroghe, dettato da un evidente favor per i soggetti “pubblici” della riscossione, che ha preso avvio con il comma 12 dell’art. 3 del più volte citato d.l. n. 203 del 2005, trovando puntuale giustificazione nell’esigenza di tutelare il patrimonio pubblico in conseguenza, peraltro, dell’acquisizione delle società impegnate nella riscossione di entrate locali anche di dubbia e difficile esigibilità. Si è voluto, infatti, evitare che le ben note disfunzioni nell’attività di riscossione risalenti alle gestioni private, rivelatesi spesso inadeguate se non fallimentari, si riverberassero meccanicamente a carico del pubblico erario. Tale esigenza non poteva estendersi anche a quelle imprese private che, liberamente, avessero inteso assumere l’attività di riscossione soggetta a rischio, salvo poi concentrarla in capo ai soggetti costituiti con lo “scorporo” di propri rami d’azienda (in termini analoghi, Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale centrale di appello, sentenza 20 dicembre 2016, n. 661).

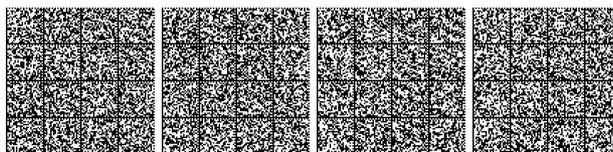
È, quindi, evidente la diversità di *ratio* che ha animato i distinti processi di discarico per inesigibilità delle quote iscritte a ruolo: mentre l’ultima proroga “generica” delle comunicazioni di inesigibilità di cui all’art. 59 del d.lgs. n. 112 del 1999 è una misura ordinaria che tiene conto della continuità della gestione dell’attività da parte di soggetti direttamente consegnatari dei ruoli, invece la proroga di cui al citato comma 12 dell’art. 3 del d.l. n. 203 del 2005 è una misura straordinaria, assunta nel contesto di una riforma che ha posto al centro la nascita di un nuovo soggetto e che ha tenuto conto del passaggio di tutti i ruoli alle società partecipate da Riscossione spa, poi Gruppo Equitalia (salvo quelli delle società “scorporate”, ai sensi del comma 24, lettera *b*), dell’art. 3 del d.l. n. 203 del 2005, che appunto restano in capo a esse).

Risulta chiaro il rapporto di genere a specie tra i due commi del citato art. 3 del d.l. n. 203 del 2005: il comma 12, infatti, è riferito esclusivamente alle società partecipate da Riscossione spa (poi Gruppo Equitalia), come peraltro è stato in seguito confermato, in maniera definitiva, con norma di interpretazione autentica, dall’art. 36, comma 4-*quinquies*, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2008, n. 31.

4.3.3.- I termini previsti dal citato comma 12 sono stati nel tempo oggetto di continue proroghe, ma senza alcuna soluzione di continuità, e dalla versione originaria, nella quale le comunicazioni di inesigibilità dovevano essere presentate entro il 31 ottobre 2008, si è giunti all’ultima versione, nella quale le medesime comunicazioni dovevano essere presentate entro il 31 dicembre 2014, in forza della modifica introdotta dall’art. 1, comma 530, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)».

A ridosso della scadenza del 31 dicembre 2014 il legislatore è quindi intervenuto con la normativa di cui all’art. 1, commi da 682 a 689, della legge n. 190 del 2014, introducendo, per il controllo nel tempo delle quote dichiarate inesigibili, un nuovo meccanismo, definito “scalare inverso”, che, se da un lato è innovativo rispetto al sistema delle precedenti proroghe, dall’altro, è intrinsecamente finalizzato alla soluzione della specifica situazione determinata proprio dalla concatenazione delle proroghe e dall’accumularsi di una ingente quantità di arretrati e di un’imponente stratificazione delle partite creditorie da trattare (come conferma la deliberazione della Corte dei conti, sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, 20 ottobre 2016, n. 11/2016/G, richiamata dai giudici rimettenti).

In altre parole, la scadenza contemporanea di tutte le comunicazioni di debito/credito tra agenti della riscossione e enti creditori ha giustificato un intervento innovativo e straordinario del legislatore, che ha previsto in un’unica riforma, inscindibile nei suoi aspetti: *a*) la parziale revisione della disciplina delle comunicazioni di inesigibilità e del relativo controllo (artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112 del 1999), con applicazione retroattiva della nuova disciplina alle quote affidate agli agenti della riscossione dal 2000 (comma 688); *b*) lo scaglionamento in ordine cronologico, inverso a quello dell’affidamento in carico, dei termini di presentazione e controllo delle comunicazioni di inesigibilità (comma 684); *c*) l’allineamento a queste nuove regole di tutti i rapporti in essere, a tal fine prevedendone l’applicazione anche alle comunicazioni già presentate per le quali è stata prevista l’integrazione (comma 687); *d*) la diluizione, per un periodo pressoché corrispondente al cronoprogramma, dell’anticipazione - con onere a carico del bilancio dello Stato - del rim-



borso a favore degli agenti della riscossione, delle spese maturate negli anni 2000 - 2013 per le procedure cautelari ed esecutive esperite per tentare il recupero dei medesimi crediti (comma 685); *e*) la sottrazione al controllo delle comunicazioni di importo pari o inferiore a 300 euro (comma 688); *f*) la previsione *ex lege* (fino alla medesima scadenza del cronoprogramma di cui al comma 684) della legittimazione dell'agente della riscossione a effettuare la riscossione delle somme iscritte a ruolo «anche per le quote relative ai soggetti creditori che hanno cessato o cessano di avvalersi delle società del Gruppo Equitalia» (comma 686).

4.3.4.- Il presupposto interpretativo da cui muovono i giudici rimettenti è quindi errato, poiché una disciplina di straordinaria eccezionalità come quella introdotta con l'art. 1, commi da 682 a 689, della legge n. 190 del 2014 può trovare applicazione, nell'ambito della stessa complessiva *ratio legis* desumibile dalla riforma sopra ricordata, solo relativamente a quelle fattispecie ricomprese nelle proroghe "specifiche" disposte dal comma 12 dell'art. 3 del d.l. n. 203 del 2005, per le quali i termini risultavano ancora pendenti alla data di entrata in vigore della riforma e, quindi, non può applicarsi alle società private "scorporate".

Appare evidente, infatti, che la riforma è stata introdotta nell'intento di rispondere a particolari ed eccezionali esigenze derivanti esclusivamente dall'istituzione di agenti "pubblici" della riscossione, con conseguente irragionevolezza di una interpretazione che, a dispetto del tenore letterale, la estendesse alle suddette società private "scorporate".

In particolare, da un lato, va sottolineato che, come già accennato, alla data di entrata in vigore della censurata disciplina, i termini per la presentazione delle comunicazioni di inesigibilità da parte della società private "scorporate", in relazione ai ruoli a queste consegnati dall'ente creditore, erano rimasti fissati dall'ultima proroga "generica" (secondo quanto precisato *supra*, al punto 4.3.1. di questo Considerato in diritto). L'estensione del nuovo meccanismo "scalare inverso" anche alle società private "scorporate" sortirebbe, perciò, l'inammissibile effetto di riaprire termini ormai scaduti da molti anni (fattispecie che non si verifica per i ruoli affidati ai soggetti del sistema "pubblico" della riscossione), prorogando in un futuro abnormemente lontano i termini per il controllo da parte degli enti creditori.

Dall'altro, va ribadito che la nuova disciplina trova specifica ragione nell'ingresso, disposto a suo tempo *ex lege*, dei soggetti "pubblici" nell'attività di riscossione degli enti territoriali, chiamati anche a supplire, più o meno obtorto collo, alle disfunzioni nell'attività di riscossione risalenti alle precedenti gestioni private. Risulterebbe, pertanto, senz'altro irragionevole l'estensione di tale disciplina a quelle imprese private che (come detto, non facendo parte del sistema "pubblico" della riscossione) a suo tempo liberamente avevano assunto l'attività di riscossione, concentrata poi nelle società scorporate.

4.4.- In conclusione, le disposizioni censurate, data la loro *ratio* e la loro formulazione letterale (in quanto fanno espresso riferimento agli «agenti della riscossione» e riguardano solo i ruoli da questi assunti in carico), sono riferibili esclusivamente a determinate società di riscossione a partecipazione pubblica.

Le stesse disposizioni non sono, quindi, applicabili a società come SOGET spa, società privata di riscossione, nata a seguito dello "scorporo" del ramo di azienda da parte di un concessionario nazionale della riscossione. I giudizi di impugnazione instaurati da SOGET spa avverso i provvedimenti con cui il Comune di Teramo ha rifiutato il discarico per inesigibilità sono pertanto regolati a norma dell'art. 3, comma 24, lettera *b*), del d.l. n. 203 del 2005, come convertito nella legge n. 248 del 2005 (riguardando «ruoli consegnati fino alla data del trasferimento» del ramo d'azienda effettuato dal concessionario nazionale), non dalla normativa censurata ma dalla disciplina ordinariamente prevista negli artt. 19 e 20 del d.lgs. n. 112 del 1999, salva, in quanto ancora applicabile *ratione temporis*, la deroga disposta dall'art. 59, commi 4-*quater* e 4-*quinquies*, del medesimo decreto.

Ne consegue l'inammissibilità, per difetto di rilevanza, delle questioni prospettate, non dovendo i rimettenti fare applicazione, neppure indirettamente, delle norme censurate (*ex plurimis*, per casi simili, sentenze n. 22 del 2017, n. 257 del 2010 e n. 46 del 2010, ordinanze n. 259, n. 92 e n. 36 del 2016, e n. 23 del 2004), che impongono un lungo differimento temporale per l'esercizio del potere di controllo degli enti creditori sulle quote di cui i soggetti "pubblici" sono affidatari per la riscossione.

Resta fermo che una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate è elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come «bene pubblico» funzionale «alla valorizzazione della democrazia rappresentativa» (sentenza n. 184 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 247 e n. 80 del 2017), mentre meccanismi comportanti una «lunghissima dilazione temporale» (sentenza n. 18 del 2019) sono difficilmente compatibili con la sua fisiologica dinamica. In tale prospettiva deve essere sottolineata l'esigenza che per i crediti di minore dimensione il legislatore predisponga sistemi di riscossione più efficaci, proporzionati e tempestivi di quelli fin qui adottati.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 687, secondo periodo, e 688, secondo periodo, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», sollevate, in riferimento agli artt. 3, 24, 53, 81, 97, 103, 111 e 119, primo, secondo e quarto comma, della Costituzione, dalla Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo, con le ordinanze in epigrafe.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Luca ANTONINI, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190051

n. 52

Ordinanza 5 febbraio - 15 marzo 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero – Assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori e assegno di maternità per i cittadini di paesi terzi titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

- Legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), art. 65, comma 1, come modificato dall'art. 13, comma 1, della legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2013); decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), art. 74, comma 1.

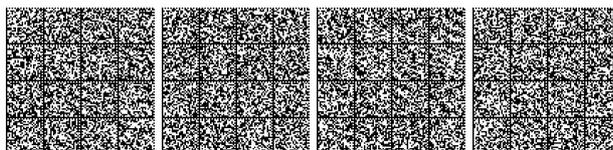
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 65, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), come modificato dall'art. 13, comma 1, della legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013), e dell'art. 74, comma 1, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), promosso dal Tribunale ordinario di Torino, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra S. E.A. e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e altro, con ordinanza del 13 dicembre 2016, iscritta al n. 178 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2017.

Visto l'atto di costituzione di S. E.A.;

udito nell'udienza pubblica del 5 febbraio 2019 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto che, con ordinanza del 13 dicembre 2016 (r.o. n. 178 del 2017), il Tribunale ordinario di Torino, sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 65, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), come modificato dall'art. 13, comma 1, della legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013), nonché dell'art. 74, comma 1, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nella parte in cui limitano ai soli cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo l'accesso all'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori e a quello di maternità, per contrasto con gli artt. 3, 10, secondo comma - quest'ultimo in relazione all'art. 14 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 - e 38 della Costituzione;

che il rimettente ha premesso di dover decidere in merito alle controversie instaurate da una cittadina marocchina, legalmente soggiornante nel territorio italiano in via continuativa da più di cinque anni, titolare di un permesso di soggiorno per motivi familiari, ossia per coesione con il marito, madre di tre figli, tutti nati a Torino e muniti di regolare permesso di soggiorno, alla quale, in base alle disposizioni qui denunciate, erano state negate le provvidenze sopradette a causa del mancato possesso del «permesso di soggiorno CE di lungo periodo»;

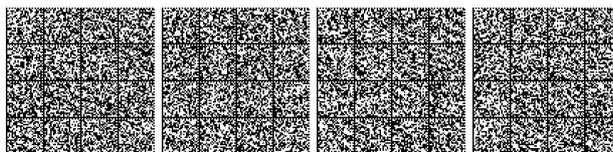
che, in punto di rilevanza, il giudice osserva che la ricorrente ha dimostrato di possedere tutti i requisiti fondanti il diritto al percepimento di entrambi gli assegni, ad eccezione del titolo di soggiorno richiesto dalle disposizioni censurate, le quali, pertanto, costituiscono l'unico ostacolo all'accoglimento della domanda della ricorrente nel giudizio *a quo*;

che, ad avviso del giudice rimettente, non sarebbe possibile procedere alla disapplicazione delle disposizioni in questione «in quanto il contrasto che parte ricorrente rileva con la normativa comunitaria riguarda norme di principio, espresse in direttive, e alle quali l'Italia ha comunque dato attuazione (proprio con la legge 97/2013), anche se, secondo l'interpretazione attrice, in modo non completo ed insufficiente»;

che non vi sarebbe spazio per un'interpretazione costituzionalmente orientata, in quanto le disposizioni sottoposte al vaglio di costituzionalità sono chiare nel richiedere espressamente, per i cittadini di paesi terzi, il possesso del titolo di soggiorno di lungo periodo;

che, prosegue il Tribunale di Torino, non sarebbe possibile ritenere la normativa italiana superata dall'Accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e il Regno del Marocco, dall'altra, firmato a Bruxelles il 26 febbraio 1996, il quale, all'art. 65, prevede l'estensione ai lavoratori marocchini e ai loro familiari conviventi degli istituti di previdenza sociale, in quanto gli assegni richiesti dalla cittadina straniera attengono all'area dell'assistenza sociale e sono da questa pretesi, non in qualità di familiare convivente di un lavoratore marocchino, bensì come titolare di un autonomo diritto a godere di una prestazione assistenzialistica;

che, in ordine alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* richiama la giurisprudenza di questa Corte, la quale «si è pronunciata più volte in merito al diritto dei cittadini stranieri a godere di previdenze il cui riconoscimento è stato limitato dalla legge dello Stato al possesso dell'allora carta di soggiorno», e a tal fine ricorda, in particolare, le sentenze n. 230 e n. 22 del 2015, n. 40 del 2013, n. 187 del 2010, n. 11 del 2009 e n. 306 del 2008;



che, secondo il rimettente, la normativa censurata violerebbe anzitutto i principi di cui all'art. 3 Cost., poiché, da un lato, avrebbe introdotto «un'ingiustificata disparità di trattamento tra cittadini italiani e cittadini stranieri, entrambi legalmente soggiornanti nel territorio nazionale, laddove soltanto per i secondi è previsto l'ulteriore requisito di essere in possesso della carta o del permesso di soggiorno CE per i soggiornanti di lungo periodo» e, dall'altro, sarebbe affetta da un vizio di irragionevolezza laddove subordina «il diritto alla ricezione di tali assegni al possesso del permesso di soggiorno CE di lungo periodo, per ottenere il quale, come emerge dalla normativa, è necessario il possesso di un certo reddito minimo», con un'ulteriore ingiustificata discriminazione tra cittadini stranieri legalmente soggiornanti in Italia, titolari di carta o «permesso di soggiorno CE di lungo periodo», e cittadini stranieri legalmente soggiornanti per il medesimo periodo, ma privi di tale certificazione;

che sarebbe altresì violato l'art. 10, secondo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU, che vieta ogni discriminazione fondata sull'origine nazionale, in quanto introdurrebbe un trattamento diversificato tra cittadini italiani e stranieri in ordine al godimento del diritto degli assegni richiesti, subordinandolo, solo per questi ultimi, al possesso della carta o del «permesso di soggiorno CE di lungo periodo»;

che anche l'art. 38 Cost. sarebbe leso, in quanto il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale del cittadino straniero, legalmente soggiornante in Italia da più di cinque anni (parametro che, secondo il rimettente, appare ragionevole alla luce della giurisprudenza costituzionale citata), verrebbe limitato dal possesso di una certificazione di tipo amministrativo;

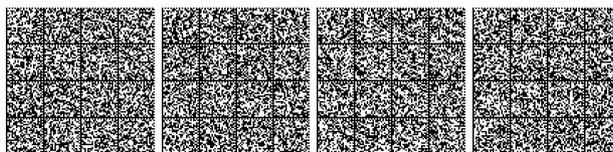
che nel giudizio si è costituita la parte ricorrente dinanzi al Tribunale di Torino, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate manifestamente inammissibili per insufficienza della motivazione in punto di rilevanza;

che, ad avviso della parte, il giudice *a quo* non avrebbe infatti sufficientemente spiegato le ragioni per cui la controversia non si sarebbe potuta risolvere applicando la normativa europea e pattizia, atteso che un esame più approfondito della normativa europea avrebbe permesso al giudice di risolvere la controversia applicando il principio di parità di trattamento in materia di sicurezza sociale previsto dagli artt. 3 e 12 della direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, ovvero il divieto di discriminazione in materia di previdenza sociale previsto dall'art. 65 del già citato Accordo euromediterraneo con il Regno del Marocco;

che la difesa della parte richiama, in primo luogo, l'ordinanza di questa Corte n. 95 del 2017, con cui sono state dichiarate inammissibili due analoghe questioni sollevate dai Tribunali ordinari di Bergamo e di Reggio Calabria per omessa considerazione della direttiva 2011/98/UE, e, successivamente, illustra le ragioni a sostegno dell'immediata applicabilità al giudizio *a quo* sia della normativa dell'Unione europea, sia dell'accordo euromediterraneo sopra citati.

Considerato che, con ordinanza del 13 dicembre 2016 (r.o. n. 178 del 2017), il Tribunale ordinario di Torino, sezione lavoro, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 65, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), come modificato dall'art. 13, comma 1, della legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013), nonché dell'art. 74, comma 1, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), nella parte in cui limitano ai soli cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo l'accesso all'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori e a quello di maternità, per contrasto con gli artt. 3, 10, secondo comma - quest'ultimo in relazione all'art. 14 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 - e 38 della Costituzione;

che le presenti questioni di legittimità costituzionale hanno origine da un giudizio nel quale una cittadina marocchina, titolare di permesso di soggiorno per motivi familiari, ha chiesto l'accertamento del diritto a ottenere l'assegno di maternità (ai sensi dell'art. 74, comma 1, del d.lgs. n. 151 del 2001) e l'assegno per nuclei familiari con almeno tre figli minori (ai sensi dell'art. 65, comma 1, della legge n. 448 del 1998 e s.m.);



che l'ordinanza di rimessione riferisce che la ricorrente ha dimostrato di possedere tutti i requisiti necessari al percepimento di entrambi gli assegni, ad eccezione del possesso della carta di soggiorno, ora permesso di soggiorno per lungo residenti, disciplinato dalla direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo;

che il citato titolo di soggiorno è esplicitamente richiesto dalle disposizioni censurate;

che il giudice rimettente ravvisa nel requisito del possesso della carta di soggiorno, ora permesso di soggiorno UE per i soggiornanti di lungo periodo, una discriminazione ai danni dei cittadini di paesi terzi nel godimento di prestazioni assistenziali, quali l'assegno di maternità e l'assegno per nuclei familiari numerosi, in violazione degli artt. 3, 10, secondo comma - in relazione all'art. 14 CEDU - e 38 Cost.;

che l'ordinanza di rimessione si basa su una inesatta e incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, all'interno del quale deve essere compreso il problema del diritto alla titolarità dell'assegno di maternità e dell'assegno per nuclei familiari con più di tre figli, da parte di cittadini di paesi terzi;

che, più specificamente, quanto ai profili di diritto dell'Unione europea, l'ordinanza si riferisce genericamente ed erroneamente a «norme di principio, espresse in direttive, e alle quali l'Italia ha comunque dato attuazione (proprio con la legge 97/2013)», richiamando così indirettamente e impropriamente solo la normativa relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, non riferibile alla controversia in esame in quanto la ricorrente è sprovvista proprio di detto status;

che il rimettente ha per contro del tutto ignorato la direttiva 2011/98/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa a una procedura unica di domanda per il rilascio di un permesso unico che consente ai cittadini di paesi terzi di soggiornare e lavorare nel territorio di uno Stato membro e a un insieme comune di diritti per i lavoratori di paesi terzi che soggiornano regolarmente in uno Stato membro, e, in particolare, la disciplina dettata dal suo art. 12, che riconosce a determinate categorie di cittadini di paesi terzi il diritto alla parità di trattamento con i cittadini dello Stato membro in cui soggiornano per quanto concerne i settori della «sicurezza sociale», come definiti dal regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale;

che, a mente dell'art. 3, paragrafo 1, lettera *b*), la medesima direttiva 2011/98/UE si applica anche «ai cittadini di paesi terzi che sono stati ammessi in uno Stato membro a fini diversi dall'attività lavorativa a norma del diritto dell'Unione o nazionale, ai quali è consentito lavorare e che sono in possesso di un permesso di soggiorno ai sensi del regolamento (CE) n. 1030/2002»;

che il titolo di soggiorno posseduto dalla ricorrente potrebbe rientrare nella categoria di beneficiari individuata dall'art. 3, paragrafo 1, lettera *b*), della direttiva 2011/98/UE, atteso che il permesso di soggiorno per ricongiungimento familiare, indicato nelle premesse dell'ordinanza di rimessione, è un titolo che non preclude al cittadino di un paese terzo di lavorare in Italia;

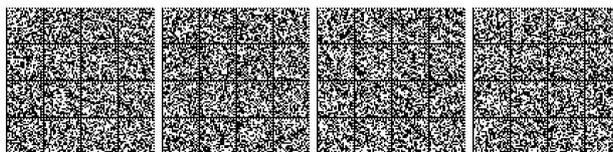
che, quanto alla individuazione degli ambiti della «sicurezza sociale» a cui si applica il principio di parità di trattamento disposto dall'art. 12, paragrafo 1, lettera *e*), della direttiva 2011/98/UE, occorre fare riferimento al regolamento (CE) n. 883/2004;

che l'art. 3, paragrafo 1, del suddetto regolamento include «le prestazioni di maternità» (lettera *b*) e «le prestazioni familiari» (lettera *j*);

che il rimettente ha altresì del tutto trascurato la copiosa giurisprudenza di merito espressasi in materia e, soprattutto, ha ignorato le pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea, più volte intervenuta sulla portata del principio di parità di trattamento di cui all'art. 12 della citata direttiva 2011/98/UE;

che quindi, come questa Corte ha già avuto modo di rilevare in relazione ad un'analogha questione, decisa con ordinanza n. 95 del 2017, il giudice rimettente avrebbe dovuto prendere in esame la suddetta direttiva 2011/98/UE - e in particolare il principio di parità di trattamento, come interpretato dalla Corte di giustizia - e valutarne l'applicabilità nel caso sottoposto al suo giudizio;

che le argomentazioni spese nella specie dal Tribunale rimettente non sono quindi sufficienti a soddisfare l'onere motivazionale richiesto nei giudizi di costituzionalità in via incidentale ai fini dell'ammissibilità della questione.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 65, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), come modificato dall'art. 13, comma 1, della legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013), e dell'art. 74, comma 1, del decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 10, secondo comma - quest'ultimo in relazione all'art. 14 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 - e 38 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Torino, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 febbraio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*Marta CARTABIA, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190052

n. 53

Ordinanza 20 febbraio - 15 marzo 2019

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Bilancio e contabilità pubblica – Equilibrio di bilancio – Utilizzo dell'avanzo di amministrazione.

- Circolare del Ministero dell'economia e delle finanze, Ragioneria generale dello Stato, 20 febbraio 2018, n. 5, recante «Chiarimenti in materia di pareggio di bilancio per il triennio 2018– 2020 per gli enti territoriali di cui all'art. 1, commi da 465 a 508, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Legge di bilancio 2017), come modificata dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di bilancio 2018)».

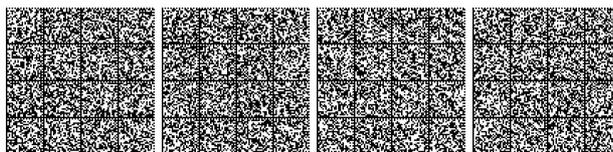
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della circolare del Ministero dell'economia e delle finanze, Ragioneria generale dello Stato, 20 febbraio 2018, n. 5, recante «Chiarimenti in materia di pareggio di bilancio per il triennio 2018-2020 per gli enti territoriali di cui all'art. 1, commi da 465 a 508, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Legge di bilancio 2017), come modificata dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di bilancio 2018)», trasmessa alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia mediante invio con posta elettronica certificata del 21 febbraio 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, n. 60 del 13 marzo 2018, promosso dalla Regione autonoma Friuli Venezia-Giulia, con ricorso notificato il 23 aprile 2018, depositato in cancelleria il 27 aprile 2018, iscritto al n. 1 del registro conflitti tra enti 2018 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Udito nella camera di consiglio del 6 febbraio 2019 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 27 aprile 2018, la Regione autonoma Friuli Venezia-Giulia ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, chiedendo a questa Corte di dichiarare che non spetta allo Stato e, per esso, al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) emanare la circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 5 del 20 febbraio 2018, recante «Chiarimenti in materia di pareggio di bilancio per il triennio 2018-2020 per gli enti territoriali di cui all'articolo 1, commi da 465 a 508, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (Legge di bilancio 2017), come modificata dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di bilancio 2018)», trasmessa alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia mediante invio con posta elettronica certificata del 21 febbraio 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, serie generale, n. 60 del 13 marzo 2018, per violazione degli artt. 3, 81, 97, primo e secondo comma, 119, primo, secondo e sesto comma, della Costituzione, anche in combinato disposto con l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e dell'art. 136 Cost. per violazione del giudicato costituzionale; dell'art. 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), e degli artt. 9 e 12 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), anche in relazione alla sentenza di questa Corte n. 247 del 2017; degli artt. 7, 25, 48, 49, 51, 52, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), anche in relazione al d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale), al decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 8 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114, concernente la finanza regionale), al decreto legislativo 31 luglio 2007, n. 137 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale), e all'art. 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni); del principio di predeterminazione, di proporzionalità e di temporaneità delle contribuzioni richieste alla Regione autonoma secondo gli artt. 3 e 119 Cost. e gli artt. 48 e 49 dello statuto d'autonomia; del principio di veridicità e di trasparenza dei bilanci ex artt. 81 Cost. e 7, 25 e 48 dello statuto d'autonomia; del principio di leale collaborazione ex art. 120, secondo comma, Cost. e del principio consensualistico ex artt. 63 e 65 dello statuto d'autonomia e 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione);

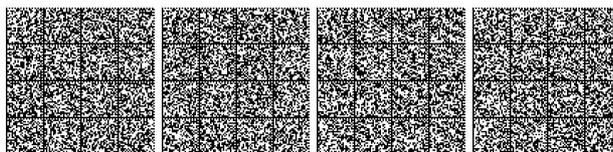
che, ad avviso della ricorrente, l'impugnata circolare n. 5 del 2018 violerebbe i sopra richiamati parametri e norme interposte e andrebbe, pertanto, annullata nella parte in cui essa limiterebbe, ai fini dell'equilibrio di bilancio, la possibilità di impiego dell'avanzo di amministrazione all'utilizzazione delle intese e dei patti di solidarietà ovvero allo strumento della cosiddetta flessibilità in corso di gestione, e nella parte in cui, nelle indicazioni contenute nell'Allegato 2, essa escluderebbe l'avanzo vincolato di amministrazione dal prospetto di bilancio.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri non si è costituito;

che, in prossimità dell'udienza pubblica, il 31 gennaio 2019 la Regione ricorrente ha depositato in cancelleria atto di rinuncia al ricorso, in forza della deliberazione della Giunta regionale 25 gennaio 2019, n. 89;

che, in mancanza di costituzione in giudizio della parte resistente, la rinuncia al ricorso determina, ai sensi dell'art. 25, comma 5, delle Norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 132 del 2011 e n. 44 del 2009).

Visti l'art. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e gli artt. 9, comma 2, e 25, comma 4, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

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

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

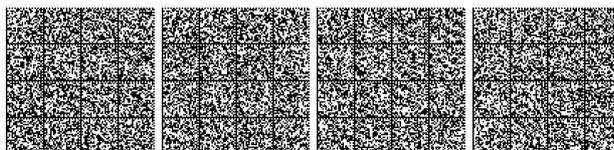
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190053





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 13

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 febbraio 2019
(della Regione Marche)*

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 - Disposizioni in materia di accoglienza dei richiedenti asilo.

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

Ricorso della Regione Marche, in persona del presidente *pro tempore* della giunta regionale, a ciò autorizzato con deliberazioni della giunta regionale n. 39 del 22 gennaio 2019 e n. 85 del 28 gennaio 2019, rappresentato e difeso dall'avv. prof. Stefano Grassi (codice fiscale GRSSFN45T05D612X; indirizzo pec stefanograssi@pec.ordineavvocatifirenze.it) e dall'avv. Gabriella De Berardinis (codice fiscale DBRGRL60S43E783L; indirizzo pec avv.gabrielladeberardinis@legalmail.it), ed elettivamente domiciliato presso lo studio dell'avv. prof. Stefano Grassi, in Roma, piazza Barberini 12, come da procura speciale in calce al presente atto;

Contro lo Stato, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del 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 in legge, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 3 dicembre 2018, n. 281, sia in toto sia con particolare riferimento agli articoli 1 e 13, in relazione ai principi ed alle norme di cui agli articoli 2, 3, 4, 10, 11, 32, 77, 114, 117, 118 e 119 Cost.; degli articoli 2, 15 e 18 della direttiva 2011/95/UE; degli articoli 4, 14, 15, 16, 17, 18 e 19 della direttiva 2013/33/UE; degli articoli 6, 10, 17, 23 e 24 del Patto Internazionale di New York sui diritti civili e politici; degli articoli 2, 3 e 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, anche in riferimento alle altre convenzioni internazionali e direttive europee richiamate nei motivi di ricorso.

Premesse.

1. — Il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132 («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»), incide profondamente sulla disciplina della protezione internazionale degli stranieri.

1.1. — Tale disciplina costituisce attuazione dei principi costituzionali di cui agli articoli 2, 3 e 10 Cost. e di molteplici convenzioni internazionali e direttive eurounitarie, tra cui, in particolare:

la Convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e il Protocollo di New York del 1967, che per primi definiscono lo *status* del «rifugiato» e riconoscono a questi il diritto alla protezione internazionale;



le direttive 2004/83/CE e 2011/95/UE, contenenti norme sull'attribuzione della qualifica di rifugiato nonché della protezione sussidiaria e/o umanitaria (attuata in Italia con i decreti legislativi 19 novembre 2007, n. 251, e 21 febbraio 2014, n. 18);

le direttive 2003/9/CE e 2013/33/UE, recanti l'indicazione delle misure di accoglienza da garantire ai richiedenti la protezione internazionale (attuata con i decreti legislativi 30 maggio 2005, n. 140, e 18 agosto 2015, n. 142);

le direttive 2005/85/CE e 2013/32/UE, regolanti le procedure di riconoscimento e di revoca dello *status* di rifugiato e/o della protezione sussidiaria (attuata con i decreti legislativi 28 gennaio 2008, n. 25, e 18 agosto 2015, n. 142).

1.2. — Il sistema della protezione internazionale previsto dal legislatore italiano in esecuzione degli atti sopra citati è incentrato su tre istituti:

a) lo *status* di rifugiato (articoli 7-13 del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, come modificato dal decreto legislativo 21 febbraio 2014, n. 18, attuativo delle direttive 2004/83/CE e 2011/95/UE);

b) la protezione sussidiaria (articoli 14-17 del suddetto decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251);

c) il permesso di soggiorno per motivi umanitari (previsto dal decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 a completamento del suddetto quadro di tutele ed in linea con quanto previsto dall'art. 2 della direttiva 2011/95/UE e dall'art. 4 della direttiva 2013/33/UE).

Le modifiche introdotte dal decreto-legge n. 113 del 2018 (c.d. «decreto sicurezza») riguardano prevalentemente il permesso di soggiorno per motivi umanitari e le misure di accoglienza in favore dei soggetti richiedenti il riconoscimento dello *status* di rifugiati.

1.3. — Con specifico riferimento al permesso di soggiorno per motivi umanitari, la disciplina oggetto della modifica introdotta dal decreto-legge n. 113 del 2018 era contenuta nell'art. 5, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

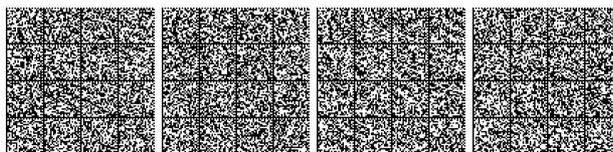
Questa disposizione, in particolare, prevedeva che — al soggetto richiedente un titolo di permanenza nel territorio dello Stato in base ad accordi o convenzioni internazionali resi esecutivi in Italia, ma privo delle «condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti» — potesse essere negato il rilascio del permesso salvo che ricorressero «seri motivi, in particolare di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano» (art. 5, comma 6, decreto legislativo cit.).

Tale ultimo inciso imponeva all'amministrazione di rilasciare allo straniero richiedente un titolo di permanenza nel territorio nazionale (c.d. «permesso di soggiorno per motivi umanitari») anche laddove le norme sulla protezione internazionale non consentissero all'istante di accedere alle forme tipiche di protezione internazionale (*status* di rifugiato e protezione sussidiaria). Ciò a condizione che fosse accertata la sussistenza di «seri motivi» aventi carattere umanitario ovvero risultanti da obblighi costituzionali o internazionali.

Il permesso di soggiorno per motivi umanitari assumeva natura residuale rispetto alle altre forme di protezione internazionale, perché poteva ricomprendere le istanze di tutela ad esse non riconducibili, ma pur sempre connotate dall'esigenza di salvaguardare fondamentali valori di carattere umanitario e/o di rilevanza sovranazionale e costituzionale.

La consolidata giurisprudenza di legittimità aveva ritenuto che l'istituto del c.d. «permesso umanitario» completasse il quadro delle misure attuative dell'art. 10, terzo comma, Cost. (Cass. civ., Sez. VI, 12 aprile 2018, n. 9169; id., Sez. VI, 26 giugno 2012, n. 10686) e che le ipotesi di rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari costituissero un «catalogo aperto», estensibile ad ogni ipotesi di accettata vulnerabilità del soggetto richiedente e di verificata natura umanitaria delle ragioni poste a fondamento dell'istanza (Cass. civ., Sez. I, 23 febbraio 2018, n. 4455; Cassazione civ., Sez. VI, 27 novembre 2013, n. 26566).

La natura residuale del permesso umanitario era ribadita dall'art. 32, comma 3, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25 («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»), che coordinava la procedura di riconoscimento della protezione internazionale con quella di rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari. Si prevedeva, infatti, che la Commissione di cui all'art. 4 dello stesso decreto legislativo n. 25 del 2008, anche in caso di rigetto dell'istanza di concessione della protezione internazionale, dovesse trasmettere gli atti al questore per l'eventuale rilascio del permesso di soggiorno per motivi umanitari, nel caso che avesse ritenuto sussistenti «gravi motivi di carattere umanitario» (art. 32, comma 3, decreto legislativo n. 25 del 2008); ovvero «nel caso di decisione di revoca o cessazione degli *status* di protezione internazionale» (art. 33, comma 3, decreto legislativo n. 25 del 2008).



Nella prassi amministrativa e giurisprudenziale, la protezione umanitaria era stata estesa a tutti gli stranieri che — in caso di ritorno al paese di origine — si sarebbero trovati in condizioni di vulnerabilità sotto il profilo dei «diritti umani fondamentali protetti a livello costituzionale e internazionale» (*ex multis*, Cassazione civ., Sez. I, 24 maggio 2018, n. 12978).

Erano state valorizzate, ad esempio, le condizioni di salute del richiedente, il quale poteva ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari qualora si fosse trovato in cattivo stato di salute ovvero fosse affetto da patologie tali da esporlo a un pericolo per la propria integrità psicofisica in caso di rimpatrio (Cass. civ. SU, 11 dicembre 2018, n. 32046; *id.*, Sez. VI, n. 26566 del 2013, *cit.*).

Fra le ragioni umanitarie idonee a determinare il rilascio di un permesso di soggiorno ai sensi del testo dell'art. 5, comma 6, decreto legislativo n. 286 del 1998, veniva attribuito rilievo anche al diritto alla vita privata e familiare protetto dall'art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (purché, all'esito di una valutazione comparativa delle condizioni di vita dello straniero nello stato ospitante e in quello di provenienza, il medesimo risultasse effettivamente esposto al rischio «della violazione o dell'impedimento all'esercizio dei diritti umani inalienabili»: v. Cassazione civ., Sez. I, n. 4455, *cit.*).

1.4. — Accanto alla fattispecie generale di protezione umanitaria di cui al citato art. 5, comma 6, il decreto legislativo n. 286 del 1998 aveva enucleato alcune ipotesi tipiche di permesso di soggiorno per motivi umanitari, con particolare riguardo ai casi in cui:

«nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti di cui all'art. 3 della legge 20 febbraio 1958, n. 75, o di quelli previsti dall'art. 380 del codice di procedura penale, ovvero nel corso di interventi assistenziali dei servizi sociali degli enti locali» fossero accertate «situazioni di violenza o di grave sfruttamento nei confronti di uno straniero ed emergano concreti pericoli per la sua incolumità, per effetto dei tentativi di sottrarsi ai condizionamenti di un'associazione dedita ad uno dei predetti delitti o delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio» (art. 18, comma 1, decreto legislativo n. 286 del 1998, rubricato «Soggiorno per motivi di protezione sociale»);

«nel corso di operazioni di polizia, di indagini o di un procedimento per taluno dei delitti previsti dagli articoli 572, 582, 583, 583-bis, 605, 609-bis e 612-bis del codice penale o per uno dei delitti previsti dall'art. 380 del codice di procedura penale, commessi sul territorio nazionale in ambito di violenza domestica» fossero accertate «situazioni di violenza o abuso nei confronti di uno straniero» ed emergesse «un concreto ed attuale pericolo per la sua incolumità, come conseguenza della scelta di sottrarsi alla medesima violenza o per effetto delle dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari o del giudizio» (art. 18-bis, comma 1, decreto legislativo n. 286 del 1998, rubricato «Permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica»);

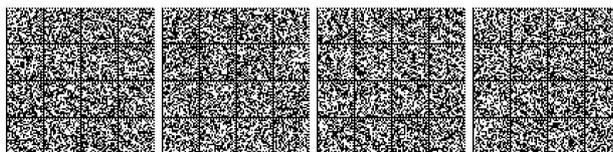
lo straniero potesse essere «oggetto di persecuzione per motivi di razza, di sesso, di lingua, di cittadinanza, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali o sociali» ovvero potesse rischiare «di essere rinvio verso un altro Stato nel quale non sia protetto dalla persecuzione» (art. 19, comma 1 decreto legislativo n. 286 del 1998, rubricato «Divieti di espulsione e di respingimento»); ovvero ancora vi fossero fondati motivi per temere la sottoposizione dello straniero a tortura in caso di rimpatrio (art. 19, comma 1.1, decreto legislativo n. 286 del 1998); in questi casi, l'art. 28, comma 1, lettera *d*), decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 1999, prevedeva il rilascio di un permesso di soggiorno «per motivi umanitari»..., salvo che [potesse] disporsi l'allontanamento verso uno Stato che provvede ad accordare una protezione analoga contro le persecuzioni di cui all'art. 19, comma 1 del testo unico»;

venisse accertata una situazione di particolare sfruttamento lavorativo dello straniero ai sensi del comma 12-bis dell'art. 22 del decreto legislativo n. 286 del 1998 e tale soggetto presentasse denuncia e cooperasse nel procedimento penale instaurato nei confronti del datore di lavoro (art. 22, comma 12-*quater*, decreto legislativo n. 286 del 1998).

1.5. — I titolari di permessi di soggiorno per motivi umanitari rilasciati in base al decreto legislativo n. 286 del 1998 erano considerati come stranieri regolarmente soggiornanti ed erano pertanto ammessi a fruire di tutti i servizi di accoglienza previsti dal legislatore nazionale (talora anche in condizioni di parità rispetto ai cittadini italiani).

A questo proposito, l'art. 34, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo n. 286 del 1998 stabiliva che gli «stranieri regolarmente soggiornanti», ovvero quelli che avessero «chiesto il rinnovo del titolo di soggiorno.. per asilo umanitario», avevano «l'obbligo di iscrizione al Servizio sanitario nazionale», nonché il diritto alla «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».

L'art. 38, comma 5, dal canto suo, consentiva alle istituzioni scolastiche di organizzare, in favore degli stranieri adulti regolarmente soggiornanti, interventi di accoglienza (lett. *a*), corsi di alfabetizzazione e scolarizzazione di base (lettera *b* e lettera *d*) nonché corsi di formazione anche integrativi degli studi svolti nel paese di provenienza (lettera *c* e lettera *e*).



Sotto altro profilo, l'art. 39, comma 5, del decreto legislativo n. 286 del 1998 prescriveva che fosse «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, agli stranieri titolari di permesso di soggiorno... per motivi umanitari».

Tale previsione era rafforzata dall'art. 22, comma 15, che consentiva ai lavoratori extracomunitari di partecipare «a tutti i corsi di formazione e di riqualificazione programmati nel territorio della Repubblica». Ancora, l'art. 40, comma 6, del decreto legislativo n. 286 del 1998 prescriveva (e prescrive tuttora) che il diritto di accedere alle procedure di assegnazione di un alloggio popolare, nonché ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali in materia di edilizia residenziale pubblica spetta soltanto agli «stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale».

L'art. 41 del medesimo decreto legislativo stabiliva (con prescrizione a tutt'oggi vigente) che «gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti».

L'art. 42 prevedeva (e prevede tuttora) l'effettuazione di interventi, da parte delle amministrazioni centrali e locali, di sostegno a:

attività educative sulla lingua e la cultura di origine, organizzate da istituti di formazione esteri operanti in Italia in favore degli stranieri ivi regolarmente soggiornanti (comma 1, lettera *a*);

iniziative volte alla conoscenza e alla valorizzazione delle espressioni culturali, ricreative, sociali, economiche e religiose degli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia, nonché all'informazione sulle cause dell'immigrazione e alla prevenzione delle discriminazioni razziali (comma 1, lettera *b*);

la stipula di convenzioni volte all'impiego di stranieri (titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a due anni all'interno delle proprie strutture) all'interno delle strutture amministrative centrali e territoriali, in qualità di mediatori interculturali (comma 1, lettera *d*).

Con previsione di carattere generale, l'art. 3, comma 5, del decreto legislativo n. 286 del 1998 stabilisce (e tuttora prevede) che «nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana».

Infine, l'art. 34, comma 5, del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251, estendeva (ed estende tuttora) ai titolari di un permesso di soggiorno per motivi umanitari di cui all'art. 5, comma 6 del decreto legislativo n. 286 del 1998 «i medesimi diritti stabiliti dal [suddetto] decreto a favore dei titolari dello *status* di protezione sussidiaria», concernenti — in particolare — l'accesso all'occupazione (art. 25) e all'istruzione (art. 26), nonché l'assistenza sanitaria e sociale (art. 27).

2. — Le modifiche introdotte dal decreto-legge n. 113 del 2018, come convertito in legge, hanno anzitutto riguardato la fattispecie generale di protezione umanitaria prevista dall'art. 5, comma 6, del decreto legislativo n. 286 del 1998.

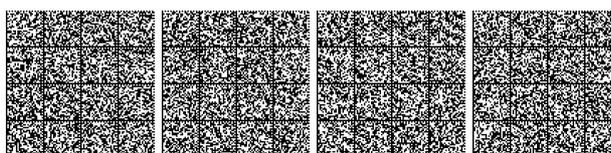
2.1. — L'art. 1, comma 1, lettera *b*), n. 2, del decreto-legge n. 113 del 2018 modifica la disciplina nei seguenti termini: «il rifiuto o la revoca del permesso di soggiorno possono essere altresì adottati sulla base di convenzioni o accordi internazionali, resi esecutivi in Italia, quando lo straniero non soddisfi le condizioni di soggiorno applicabili in uno degli Stati contraenti».

Viene così eliminata la previsione derogatoria fondata su «seri motivi ... di carattere umanitario o risultanti da obblighi costituzionali o internazionali dello Stato italiano», in grado di attribuire al permesso di soggiorno per motivi umanitari natura generale e residuale rispetto alle altre forme di protezione internazionale.

2.2. — La nuova disciplina dettata dal decreto-legge n. 113 del 2018 ha inoltre inciso sulle ipotesi tipiche di protezione umanitaria di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998, in particolare stabilendo che:

i permessi di soggiorno umanitari di cui agli articoli 18, comma 1, 18-*bis*, comma 1, e 22, comma 12-*quater*, del decreto legislativo n. 286 del 1998, sono sostituiti da un permesso di soggiorno «per casi speciali», con durata e disciplina differenziate a seconda dei casi (art. 1, comma 1, lettera *e*, lettera *f*, numeri 1 e 2, e lettera *i*, numeri 1 e 2, del decreto-legge n. 113 del 2018); in particolare:

a) il titolo di cui all'art. 18 («Soggiorno per motivi di protezione sociale») «ha la durata di sei mesi e può essere rinnovato per un anno, o per il maggior periodo occorrente per motivi di giustizia» (art. 18, comma 4, decreto legislativo n. 286 del 1998);



b) il permesso di cui all'art. 18-*bis* («Permesso di soggiorno per le vittime di violenza domestica») «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» (art. 1, comma 1, lettera f, numeri 1 e 2, decreto-legge n. 113 del 2018);

c) il permesso di soggiorno per particolare sfruttamento lavorativo ex art. 22, comma 12-*quater*, «ha la durata di sei mesi e può essere rinnovato per un anno o per il maggior periodo occorrente alla definizione del procedimento penale ... consente lo svolgimento di attività lavorativa e può essere convertito, alla scadenza, in permesso di soggiorno per lavoro subordinato o autonomo» (art. 22, comma 12-*quinqües*, decreto legislativo n. 286 del 1998; art. 1, comma 1, lettera i, n. 2, del decreto-legge n. 113 del 2018);

è abrogata la lettera d) del comma 1 dell'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 394 del 1999, che consentiva il rilascio di un permesso di soggiorno per motivi umanitari nelle ipotesi di cui all'art. 19 commi 1 e 1.1, del decreto legislativo n. 286 del 1998 (art. 1, comma 6, lettera d, del decreto-legge n. 113 del 2018); residua tuttavia la possibilità che la Commissione territoriale investita di una richiesta di concessione della protezione internazionale — ove non ravvisi i presupposti di quest'ultima, ma ritenga sussistenti le condizioni di cui ai citati commi 1 e 1.1 dell'art. 19 — rilasci un permesso di soggiorno per protezione speciale», salvo che possa disporsi l'allontanamento verso uno Stato che provvede ad accordare una protezione analoga (art. 1, comma 2, lettera a, decreto-legge n. 113 del 2018, che modifica l'art. 32, comma 3, n. 28 del 2005);

2.3 — L'art. 1 del decreto-legge n. 113 del 2018 ha, infine, previsto delle nuove tipologie di permessi di soggiorno speciali, connesse a singole esigenze di carattere umanitario. Più precisamente:

è introdotto un «permesso di soggiorno per cure mediche» in favore degli «stranieri che versano in condizioni di salute di particolare gravità, accertate mediante idonea documentazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute degli stessi in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza» (art. 1, comma 1, lettera g, decreto-legge n. 113 del 2018, che ha introdotto la lettera d-*bis* all'interno dell'art. 19, comma 2, del decreto legislativo n. 286 del 1998, norma che prevede, più precisamente, le ipotesi di divieto di espulsione e di respingimento), con validità pari al «tempo attestato dalla certificazione sanitaria, comunque non superiore ad un anno, rinnovabile finché persistono le condizioni di salute di particolare gravità debitamente certificate, valido solo nel territorio nazionale»;

viene istituito il «permesso di soggiorno per calamità», rilasciabile «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» (art. 1, comma 1, lettera h, di n. 113 del 2018, che ha introdotto l'art. 20-*bis*, nel decreto legislativo n. 286 del 1998);

è, infine, previsto un permesso di soggiorno «per atti di particolare valore civile» dello straniero (art. 1, comma 1, lettera q, decreto-legge n. 113 del 2018, che ha introdotto l'art. 42-*bis* nel decreto legislativo n. 286 del 1998).

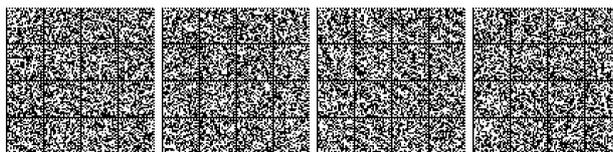
2.4 — Da quanto sopra, emerge in termini evidenti una complessiva riduzione dell'ambito della protezione umanitaria precedentemente accordata agli stranieri dal decreto legislativo n. 286 del 1998, poiché:

a) risulta abrogata la fattispecie generale di «motivo umanitario» suscettibile di essere tutelata mediante il rilascio allo straniero del permesso di permanenza sul territorio nazionale (di cui all'art. 5, comma 6 del decreto legislativo n. 286 del 1998);

b) le uniche esigenze umanitarie idonee a giustificare la concessione di tale permesso sono tipizzate dal legislatore e ancorate a stringenti presupposti normativi che — come si dirà meglio *infra* — escludono la tutela di alcune fattispecie in passato ricondotte all'alveo dell'art. 5, comma 6, cit. ovvero ne riducono l'ampiezza.

2.5. — La contrazione delle ragioni umanitarie tutelate dal legislatore nazionale opera anche nei confronti dei soggetti che in passato hanno ottenuto il riconoscimento di un permesso di soggiorno ai sensi dei previgenti articoli 5, comma 6, del decreto legislativo n. 286 del 1998 e 32, comma 3, del decreto legislativo n. 28 del 2005.

L'art. 1, comma 8, decreto-legge n. 113 del 2018 prevede, infatti, 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».



La norma, in altri termini, preclude il rinnovo a condizioni invariate del permesso di soggiorno per motivi umanitari rilasciato in forza della normativa previgente. Viceversa, essa impone che — alla scadenza del suddetto titolo — la situazione dell'istante venga rivalutata alla luce delle nuove (e più stringenti) fattispecie di permesso di soggiorno previste dal decreto legislativo n. 286 del 1998 (come modificato dal decreto-legge n. 113 del 2018). Con la conseguenza che lo straniero non rientrante in una di tali nuove fattispecie finirà per essere ricompreso fra i soggetti irregolarmente soggiornanti nel territorio nazionale.

È stato anche soppresso il meccanismo di trasmissione ufficiosa al questore degli atti della procedura di riconoscimento della protezione internazionale pendente dinanzi alla Commissione territoriale (anzitutto previsto dall'art. 32, comma 3, del decreto legislativo n. 25 del 2008 con riguardo a tutte le ipotesi di accertata sussistenza di «gravi motivi di carattere umanitario»). Tale meccanismo opera oggi con esclusivo riferimento ai casi in cui siano verificate le condizioni di cui all'art. 19, commi 1 e 1.1, del decreto legislativo n. 286 del 1998 (art. 1, comma 2, lettera a, decreto-legge n. 113 del 2018).

2.6. — Mediante il ridimensionamento delle ipotesi di tutela umanitaria, il legislatore nazionale, da un lato, ha irrigidito il sistema di riconoscimento della protezione internazionale, creando i presupposti per un rilevante aumento degli stranieri privi di permesso di soggiorno e, dall'altro lato, ha escluso tali soggetti da quelli ammessi a fruire dei servizi concernenti la sanità, l'istruzione superiore e la formazione professionale, che gli articoli 34, comma 1, e 39, comma 5, del decreto legislativo n. 286 del 1998 (nella versione anteriore al decreto-legge n. 113 del 2018) riconoscevano anche agli stranieri titolari di un permesso di soggiorno per motivi umanitari.

L'art. 1, comma 1, lettere *o*) e *p*), n. 1, del decreto-legge n. 113 del 2018, infatti, attribuisce il diritto alla fruizione dei suddetti servizi ai soli titolari di permessi di soggiorno «per casi speciali», «per protezione speciale», «per cure mediche», nonché (limitatamente alle prestazioni di cui all'art. 39, comma 5, del decreto legislativo n. 286 del 1998) «per atti di particolare valore civile».

I soggetti in stato di vulnerabilità sotto il profilo umanitario — che non abbiano i requisiti per accedere a una delle forme tipiche di permesso di soggiorno previste oggi dal decreto legislativo n. 286 del 1998 (come modificato dal decreto-legge n. 113 del 2018) — sono considerati stranieri irregolarmente soggiornanti sul suolo nazionale. Essi, dunque, beneficiano delle sole prestazioni sanitarie minime previste dall'art. 35, comma 3, del decreto legislativo n. 286 del 1998 e non possono fruire dei servizi di formazione professionale e istruzione superiore previsti dall'art. 39 del medesimo decreto legislativo.

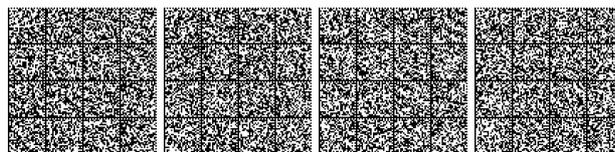
Tali soggetti sono parimenti esclusi dalle prestazioni in materia di edilizia residenziale pubblica, assistenza sociale, nonché integrazione sociale, che gli articoli 40, comma 6, 41 e 42, comma 2, del decreto legislativo n. 286 del 1998 riservano agli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio nazionale (talora prescrivendo anche una durata minima del relativo permesso di soggiorno).

3. — Il decreto-legge n. 113 del 2018 ha altresì modificato il decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, nella parte in cui disciplina le misure di accoglienza a favore dei soggetti titolari dello *status* di rifugiati ovvero della protezione sussidiaria.

In particolare, il «decreto sicurezza» ha stabilito che il permesso di soggiorno «per richiesta di asilo» — attribuito temporaneamente (ai sensi dell'art. 4, comma 1, decreto legislativo n. 142 del 2015) ai soggetti la cui domanda di asilo non sia ancora stata definita dall'amministrazione — «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» (art. 13, comma 1, lettera a, n. 2, decreto-legge n. 113 del 2018, che ha introdotto il comma 1-*bis* nell'art. 4 del decreto legislativo n. 142 del 2015; art. 13, comma 1, lettera c, decreto-legge cit., che ha abrogato l'art. 5-*bis* del decreto legislativo n. 142 del 2015, in materia di iscrizione anagrafica del richiedente asilo).

Il decreto-legge n. 113 del 2018 ha anche riformato il disposto del decreto-legge n. 416 del 1989 (Norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolare azione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello Stato) nonché del decreto legislativo n. 142 del 2015, prevedendo che:

i servizi di accoglienza erogati dagli enti locali rientranti nella rete SPRAR (Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati) e finanziati dal fondo nazionale per le politiche e i servizi per l'asilo di cui all'art. 1-*septies* del decreto legislativo n. 416 del 1989 — prima garantiti anche ai richiedenti asilo e agli stranieri titolari della protezione umanitaria — siano erogati ai soli soggetti già «titolari di protezione internazionale», ai minori stranieri non accompagnati ovvero ai «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», purché non già destinatari di sistemi di protezione specificamente dedicati (art. 12, comma 1, lettera a, lettera b, lettera c, decreto-legge n. 113 del 2018, che modifica l'art. 1-*sexies*, commi 1, 4 e 5 del decreto legislativo n. 416 del 1989; art. 12, comma 2, lettera f, n. 1, che ha novellato l'art. 14, comma 1 del decreto legislativo n. 142 del 2015, negando ai richiedenti asilo l'accesso al sistema SPRAR);



i servizi di formazione professionale e gli interventi di inclusione sociale basati sulla partecipazione a lavori di utilità sociale — anteriormente garantiti anche ai richiedenti la protezione internazionale — sono invece oggi esclusi nei confronti di tali soggetti (*cf.* art. 12, comma 2, lettera 1, decreto-legge n. 113 del 2018, che abroga l'art. 22, comma 3 del decreto legislativo n. 142 del 2015, in tema di formazione professionale dei richiedenti asilo; *cf.* anche art. 12, comma 2, lettera m, decreto-legge cit., che emenda l'art. 22-*bis*, commi 1 e 3 del decreto legislativo n. 142 del 2015, limitando ai soli «titolari di protezione internazionale» la possibilità di partecipare ai lavori di utilità sociale organizzati dalle Prefetture e dagli enti territoriali, d'intesa fra loro).

Con tali interventi normativi, il legislatore statale — da un lato — ha precluso a tutti gli stranieri in attesa di una decisione sulla loro domanda di protezione internazionale di accedere ai servizi, la cui fruizione presuppone l'iscrizione anagrafica del richiedente; e, d'altro lato, ha complessivamente riformato l'organizzazione dei servizi di accoglienza previsti a favore dei richiedenti asilo, pressoché eliminando la possibilità che tali servizi siano erogati direttamente dagli enti locali a livello decentrato e, comunque, rideterminando l'ampiezza delle prestazioni di accoglienza fruibili dai richiedenti la protezione internazionale.

4. — La nuova disciplina della protezione internazionale introdotta dal decreto-legge n. 113 del 2018, come convertito in legge dalla legge n. 132 del 2018, incide sulle potestà normative, amministrative e organizzative nelle materie che l'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. affida alla competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni.

Alle regioni è attribuita dalla Costituzione la competenza a regolare e organizzare lo svolgimento di funzioni essenziali per la gestione del fenomeno migratorio, implicanti l'erogazione di molteplici servizi in favore della popolazione straniera stabilitasi nel proprio territorio.

Si tratta in particolare di servizi per la tutela della salute, la tutela del lavoro e le politiche attive del lavoro, la formazione professionale, l'istruzione inferiore e superiore, l'assistenza sociale, residenziale pubblica e, in generale, riferiti a tutte le prestazioni volte a garantire l'inclusione e l'integrazione degli immigrati nel tessuto socio-economico regionale.

Sono tutti settori di intervento che rientrano nelle materie di competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni ai sensi dell'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. e sono oggetto di una distribuzione multilivello — tra Stato, regioni ed enti locali — delle corrispondenti funzioni amministrative (ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost.).

La Regione Marche ha esercitato le competenze sopra richiamate sia con atti legislativi sia con attività amministrative.

Si possono citare:

a) la legge regionale 26 maggio 2009, n. 13, recante «Disposizioni a sostegno dei diritti e dell'integrazione dei cittadini stranieri immigrati», la quale detta misure volte a garantire agli immigrati formazione, riqualificazione e aggiornamento professionale (art. 11), assistenza sanitaria (art. 12), difesa civica (art. 13), diritto all'abitazione (art. 16), protezione sociale (art. 17);

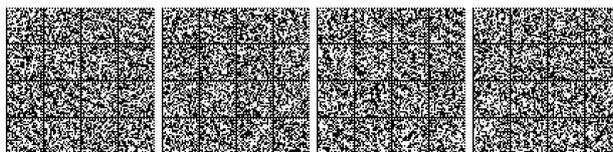
b) la legge regionale 1° dicembre 2014, n. 32, recante «Sistema regionale integrato dei servizi sociali e tutela della persona e della famiglia», la quale contempla, tra le sue esplicite finalità, quelle dell'«inclusione sociale e culturale dei cittadini stranieri immigrati e assistenza alle popolazioni nomadi, attraverso i comuni singoli e associati (Ambiti territoriali sociali)» (art. 1, comma 1, lettera h);

c) i programmi, progetti e piani regionali per l'integrazione dei migranti, attivati per l'erogazione di servizi e la realizzazione di progetti di integrazione sociale, lavorativa e linguistica.

L'attuazione di tali interventi risulta di fondamentale rilievo, non solo per garantire il rispetto dei diritti inviolabili degli stranieri, ma anche per assicurare l'ordinata e pacifica convivenza della popolazione residente nel territorio regionale, evitando i costi sociali ed economici che si produrrebbero a carico della comunità intera in caso di soppressione degli interventi medesimi.

È sufficiente considerare — a titolo di esempio — le conseguenze per la salute pubblica che si verificherebbero in caso di esclusione della popolazione straniera stabilmente presente nella regione dai programmi di vaccinazione e dalle campagne di informazione sulle profilassi e sulle modalità di diagnosi e cura delle malattie infettive (prestazioni che certamente esulano da quelle di natura emergenziale, che l'art. 35, comma 3, del decreto legislativo n. 286 del 1998 riconosce anche agli stranieri irregolarmente soggiornanti in Italia).

Ancora, l'eliminazione dei servizi di assistenza sociale, di istruzione ed educazione (specie in età giovanile) e delle politiche attive per l'inserimento lavorativo e la formazione professionale degli immigrati determinerebbe la totale estraniamento di questi soggetti dal tessuto economico-sociale proprio dell'area in cui essi si sono stabiliti, con il conseguente rischio di incremento di fenomeni di delinquenza — individuale o associata — connessi al suddetto stato di emarginazione.



Le disposizioni del decreto-legge n. 113 del 2018, come convertito in legge, rischiano di vanificare del tutto gli interventi regionali volti a garantire l'ordinata gestione degli effetti sul territorio e sulla convivenza sociale dei fenomeni migratori, con conseguente grave pregiudizio per le regioni e gli enti locali, chiamati a far fronte alle situazioni di disagio sociale ed economico, degrado urbano ed emarginazione che si verificherebbero laddove venissero meno le suddette misure di mitigazione.

In contrasto con tali esigenze, la nuova disciplina abroga l'istituto generale del permesso di soggiorno per motivi umanitari e pertanto determina il rischio concreto di un notevole incremento della popolazione straniera irregolarmente presente sul territorio nazionale. Si riducono, infatti, le esigenze di protezione umanitaria idonee a giustificare il rilascio di un titolo di permanenza nel territorio nazionale al richiedente; e, contestualmente, si impedisce agli stranieri già possessori di un permesso di soggiorno per motivi umanitari di ottenerne il rinnovo a condizioni invariate (posto che l'art. 1, comma 8, del decreto-legge n. 113 del 2018 impone — alla scadenza del titolo — una nuova valutazione amministrativa sulla situazione del richiedente, onde verificare i presupposti per il rilascio di uno dei permessi di soggiorno tipizzati dalla nuova normativa). In un breve lasso di tempo, molti stranieri — oggi regolarmente presenti nel territorio regionale — perderanno i requisiti di permanenza legittima nel territorio nazionale e diventeranno perciò, a tutti gli effetti, immigrati non più regolarmente soggiornanti; con conseguente preclusione dell'erogazione di tutti quei servizi cui prima avevano legittimamente accesso (salvi i rari casi in cui ricorrano i presupposti dei permessi di soggiorno tipici previsti dal decreto-legge n. 113 del 2018).

Gli stranieri divenuti irregolari a seguito della riforma si troveranno in una situazione di assoluta incertezza; poiché, da un lato, saranno considerati — a tutti gli effetti — soggiornanti irregolari (e conseguentemente esclusi dalle prestazioni pubbliche sopra descritte), ma, d'altro lato, vi saranno sicuramente difficoltà perché possano essere espulsi dal territorio nazionale, data la necessità di specifici accordi per il rimpatrio con i principali Paesi di provenienza degli stranieri: in assenza dell'operatività di tali accordi l'espulsione è estremamente difficile (né il decreto-legge n. 113 del 2018 disciplina in alcun modo il rientro in patria degli irregolari o garantisce che questo avvenga, in quanto non prevede una tempistica per detta finalità e neppure specifica quale sia la disciplina — anche transitoria — da applicare a queste persone una volta divenute non più regolarmente soggiornanti).

A seguito della riforma, i legislatori regionali sono obbligati a introdurre modifiche rilevanti nella legislazione e nell'organizzazione amministrativa riferita all'erogazione dei servizi di accoglienza agli stranieri.

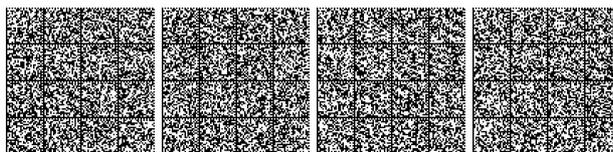
A causa del rilevante aumento del numero degli immigrati non più in possesso di un valido titolo di soggiorno presenti sul territorio, le regioni e gli altri enti locali devono, infatti, far fronte alle conseguenze negative che le previsioni del decreto-legge n. 113 del 2018 produrranno nello svolgimento dei servizi erogati a favore della popolazione presente nella regione, affrontando le conseguenti problematiche organizzative e sostenendone i relativi costi (ivi compresa la perdita degli effetti positivi delle misure fin qui adottate).

In quest'ottica — oltre alle attribuzioni regionali in tema di tutela del lavoro, politiche attive del lavoro, formazione professionale, istruzione inferiore e superiore, assistenza e inclusione sociale, edilizia residenziale pubblica — verrà altresì in rilievo la competenza regionale in materia di «polizia amministrativa locale», con particolare riguardo alla sicurezza urbana (che il combinato disposto dei commi secondo, lettera h, e quarto dell'art. 117 Cost. affida senz'altro alla potestà legislativa residuale della regione; cfr. anche Corte costituzionale n. 407/2002), nonché al contrasto dei fenomeni di degrado urbano che, in prospettiva, l'attuazione della riforma è in grado di produrre.

5. — Per tali motivi, le modifiche introdotte dal decreto-legge n. 113 del 2018 — inficciate, come si vedrà, da molteplici vizi di illegittimità costituzionale — possono essere impugnate dall'odierna ricorrente davanti a questa ecc.ma Corte, posto che i profili di incostituzionalità che saranno puntualmente indicati in ciascuno dei motivi di ricorso «ridondano» senz'altro in lesione delle competenze costituzionali attribuite alla regione e che quest'ultima ha fino ad oggi concretamente esercitato con la sua attività legislativa e con l'organizzazione dei servizi predisposti a favore degli stranieri titolari dei relativi permessi di soggiorno.

Come questa ecc.ma Corte ha da tempo chiarito, infatti, le regioni sono ammesse a promuovere il giudizio di legittimità costituzionale in via principale avverso gli atti legislativi dello Stato non soltanto nelle ipotesi in cui sia lamentata una violazione delle norme sul riparto di competenze tra lo Stato e le regioni, ma anche nei casi in cui «la disposizione statale, pur conforme al riparto costituzionale delle competenze, obbliga le regioni — nell'esercizio di altre loro attribuzioni normative, amministrative o finanziarie — a conformarsi ad una disciplina legislativa asseritamente incostituzionale, per contrasto con parametri, appunto, estranei a tale riparto» (*ex multis*, Corte costituzionale, 10 giugno 2016, n. 145).

Con il presente ricorso, la Regione Marche impugna le disposizioni legislative indicate in epigrafe, deducendone l'illegittimità costituzionale per le ragioni che di seguito si espongono.



*Motivi di diritto**I. — Primo motivo.*

Illegittimità costituzionale del decreto-legge n. 113 del 2018, convertito in legge con legge n. 132 del 2018, ed in particolare degli articoli 1 e 13, per violazione dell'art. 77 Cost. Lesione indiretta delle attribuzioni legislative in materia di «tutela della salute», «tutela del lavoro», «istruzione», «formazione professionale», «governo del territorio» con riferimento all'edilizia residenziale pubblica, e in materia di «assistenza sociale», nonché delle relative funzioni amministrative, che gli articoli 117, commi terzo e quarto, e 118 Cost. riconoscono in favore della Regione. Lesione indiretta dell'autonomia finanziaria regionale garantita dall'art. 119 Cost. Lesione indiretta delle attribuzioni che l'art. 118 Cost. — anche in relazione agli articoli 114 e 117, comma sesto, Cost. — riconosce in favore dei comuni, in riferimento alle sopra indicate materie di competenza legislativa regionale.

I.1. — Il decreto-legge n. 113 del 2018, convertito in legge con legge n. 132 del 1° dicembre 2018, è stato adottato in mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza prescritti dall'art. 77 Cost., con l'effetto di risultare radicalmente viziato da illegittimità costituzionale e di rendere parimenti illegittima per vizio in procedendo anche la relativa legge di conversione. Infatti:

a) manca nel preambolo del decreto un'adeguata motivazione in grado di giustificare l'ampiezza della riforma ordinamentale introdotta in relazione alla necessaria e specifica sussistenza, nel caso di specie, dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza che dovrebbero costituire il legittimo fondamento della scelta della fonte concretamente utilizzata;

b) è inammissibile l'adozione del decreto-legge con riferimento alla rilevante eterogeneità delle materie disciplinate (immigrazione, protezione internazionale, cittadinanza, sicurezza, contrasto della corruzione e della criminalità organizzata, organizzazione amministrativa delle autorità nazionali e locali di pubblica sicurezza);

c) mancano i presupposti della necessità e urgenza per un intervento normativo di immediata applicazione diretto a fronteggiare un fenomeno ormai «ordinario», quale quello della immigrazione, peraltro ridottosi fortemente proprio nel 2018.

Nel caso di specie, il vizio riferito alla fonte di produzione utilizzata ridonda senz'altro in lesione delle attribuzioni legislative, amministrative e finanziarie sia della Regione che dei comuni tenuti ad intervenire in svariate materie.

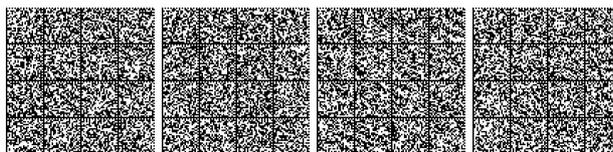
In particolare, le previsioni del decreto-legge n. 113 del 2018 incidono sull'esercizio delle funzioni proprie delle regioni nei settori della «tutela della salute», della «tutela del lavoro», dell'«istruzione», della «formazione professionale», del «governo del territorio» con riferimento all'edilizia residenziale pubblica, e dell'«assistenza sociale», nonché sulle corrispondenti funzioni amministrative regionali e locali, così come precisate nelle premesse di fatto (v. par. 1.4.).

L'illegittimità della fonte normativa adottata per introdurre la riforma costringe, infatti, regioni ed enti locali ad una riorganizzazione dei loro servizi, con tempi illogicamente stringenti ed oneri non preventivati.

La Regione è quindi legittimata a dedurre la violazione dell'art. 77 Cost. con il ricorso in via principale innanzi a questa ecc.ma Corte, posto che la riforma della protezione internazionale operata dall'impugnato decreto-legge in assenza dei presupposti di necessità e urgenza, nonché dei requisiti di omogeneità delle materie trattate configura un'ipotesi di illegittima ridondanza del vizio denunciato sulle sfere di competenza regionali (Corte cost. 4 ottobre 2016, n. 244), con particolare riferimento all'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria di cui alle norme costituzionali richiamate in rubrica.

II. — Secondo motivo.

Illegittimità costituzionale dell'art. 1, decreto-legge n. 113 del 2018, come convertito in legge con legge n. 132 del 2018, con particolare riferimento al combinato disposto di cui al comma 1, lettera b), n. 2, comma 2 e comma 8; nonché con riferimento al comma 1, lettera e), lettera f), lettera g), lettera h) e lettera i); nonché con riferimento al comma 1, lettera o), e lettera p), n. 1, per violazione degli articoli 2, 3, 10, commi secondo e terzo, 11, 117, primo comma, della Costituzione (anche con riferimento agli articoli 15, lettera c, e 18 della direttiva 2011/95/UE; agli articoli 6, 10, comma 1, 17, 23, 24, del Patto Internazionale di New York sui diritti civili e politici; agli articoli 2, 3 e 8 della CEDU). Lesione indiretta delle attribuzioni legislative in materia di «tutela della salute», «tutela del lavoro», «istruzione», «formazione professionale», «governo del territorio» con riferimento all'edilizia residenziale pubblica, e in materia di «assistenza sociale», nonché delle relative funzioni amministrative, che gli articoli 117, commi terzo e quarto, e 118 Cost. riconoscono in favore della Regione. Lesione indiretta dell'autonomia finanziaria regionale garantita dall'art. 119 Cost. Lesione indiretta delle attribuzioni che l'art. 118 Cost. — anche in relazione agli articoli 114 e 117, comma sesto, Cost. — riconosce in favore dei comuni, in riferimento alle sopra indicate materie di competenza legislativa regionale.



II.1. — L'art. 1, commi 1, lettera *b*), n. 2, e 2, del decreto-legge n. 113 del 2018, modifica l'art. 5, comma 6, del decreto legislativo n. 286 del 1998, riducendo i casi nei quali non è consentito rifiutare o revocare il permesso di soggiorno agli stranieri, poiché i motivi «di carattere umanitario» ammessi dal citato art. 5, comma 6, sono stati soppressi.

Come detto, il ridimensionamento della tutela umanitaria si applica non solo ai soggetti che formulano domanda di protezione umanitaria successivamente all'entrata in vigore del decreto-legge n. 113 del 2018, ma anche a coloro che — prima di tale riforma — hanno ottenuto un titolo di permanenza sul territorio nazionale in forza dei previgenti articoli 5, comma 6, decreto legislativo n. 286 del 1998 e 32, comma 3, del decreto legislativo n. 28 del 2005.

Infatti, ai sensi dell'art. 1, comma 8, decreto-legge n. 113 del 2018, i titolari di un «vecchio» permesso di soggiorno per motivi umanitari — giunti alla scadenza del periodo di validità del titolo — non potranno ottenerne il rinnovo a condizioni invariate, ma dovranno superare il vaglio dell'amministrazione circa la sussistenza delle condizioni previste dall'art. 1, comma 8, citato: ossia, quelle previste dall'art. 19, commi 1 e 1.1, del decreto legislativo n. 286 del 1998.

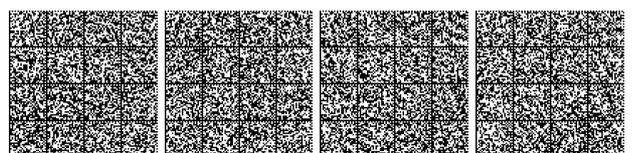
Il combinato disposto del comma 1, lettera *b*), n. 2, e del comma 8 dell'art. 1, decreto-legge n. 113 del 2018, ha quindi l'effetto di rendere irregolare (o al momento del rilascio del permesso, o del suo rinnovo, o nel caso di una sua revoca o rifiuto) la posizione degli stranieri che prima potevano godere del permesso di soggiorno per «motivi umanitari», ma che ora non rientrano nei casi di cui all'art. 19, commi 1 e 1.1, del decreto legislativo n. 286 del 1998, né nei casi speciali previsti dal decreto-legge n. 113 del 2018 (quali, ad esempio, quello per cure mediche relative a situazioni di salute di particolare gravità: *cf.* art. 1, comma 1, lettera *f*).

II.2. — La nuova disciplina pregiudica gravemente i diritti inviolabili che la stessa Costituzione, le norme europee, nonché i trattati internazionali impongono alle autorità statali di garantire anche nei confronti dei cittadini stranieri. Di qui il contrasto della nuova disciplina con:

l'art. 2 Cost. e il connesso «principio di dignità umana», poiché esclude dal regime di protezione internazionale soggetti che, ove costretti al ritorno al Paese d'origine, si vedrebbero lesi nel godimento di diritti «fondamentali» che concorrono a qualificare la dignità dell'uomo in quanto tale, quali: *i*) soggetti che corrono il rischio di veder seriamente minacciata la propria vita e la propria incolumità in ragione di disordini violenti o conflitti armati interni e internazionali che caratterizzano il Paese di origine, pur non avendo i requisiti per ottenere la protezione sussidiaria; *ii*) soggetti che, anche in ragione di instabilità politiche e sociali, in caso di rientro nel Paese di origine si vedrebbero esposti a grave rischio di violazione dei propri diritti e libertà democratiche, in ipotesi ulteriori rispetto a quelle disciplinate per i «casi speciali»; *iii*) soggetti che, a causa delle condizioni in cui versa il Paese di origine, si troverebbero inesorabilmente a mancare delle condizioni minime per soddisfare i loro bisogni primari, in ragione di fattori economici e/o ambientali; *iv*) soggetti esposti, in caso di rientro nel Paese d'origine, 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; *v*) soggetti che, ove costretti ad abbandonare il territorio italiano, sarebbero lesi nel loro diritto fondamentale al rispetto della vita privata e familiare; *vi*) soggetti caratterizzati da estrema indigenza nel Paese d'origine, poiché tale condizione compromette in modo inesorabile il diritto a raggiungere gli standard minimi di una esistenza dignitosa (*cf.* Cassazione n. 4455/2018); *vii*) i soggetti vertenti in cattivo stato di salute ovvero affetti da patologie invalidanti che non ottengano una certificazione di «particolare gravità» del proprio quadro clinico (come oggi richiesto dall'art. 19, comma 2, lettera *d-bis* del decreto legislativo n. 286 del 1998), ma che nondimeno che subirebbero un aggravamento delle proprie condizioni di salute in caso di ritorno in patria;

gli articoli 2 e 3 della Cost., sotto il profilo della irragionevole lesione della posizione acquisita dagli stranieri che in virtù del precedente assetto normativa fruivano di un regolare permesso di soggiorno e che, senza adeguata disciplina transitoria, sono collocati in posizione di irregolarità. La nuova disciplina introduce, inoltre, una disparità di trattamento tra coloro i quali, 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, lo potranno mantenere; con conseguente discriminazione anche nel godimento dei diritti e delle prestazioni collegate al permesso di soggiorno;

l'art. 10, terzo comma, Cost., poiché esclude dal regime di protezione ivi disciplinato soggetti che — secondo la ricostruzione della giurisprudenza di legittimità (*cf.*, ad es., Cassazione, sentenze n. 10686 del 2012; n. 16362 del 2016; n. 4455 del 2018) — sono titolari del diritto di asilo riconosciuto dalla citata disposizione costituzionale, e in particolare coloro che: *i*) pur non essendo esposti a possibili attività «persecutorie» dirette nei loro confronti, corrono tuttavia il rischio di vedere seriamente minacciata la propria vita e la propria incolumità in ragione di disordini violenti o conflitti armati interni e internazionali che caratterizzano il Paese di origine e non hanno i requisiti per vedersi riconosciuta la protezione sussidiaria; *ii*) anche in ragione di instabilità politiche e sociali, in caso di rientro nel Paese di origine si vedrebbero esposti a grave rischio di violazione dei propri diritti e libertà democratiche, quali il diritto a non essere discriminato (art. 3 Cost.), il diritto a non essere estradato per reati politici (art. 10 Cost.), la libertà di religione (art. 19 Cost.), la libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 Cost.), il diritto di agire e difendersi in giudizio (art. 24



Cost.), il diritto a un giudice naturale precostituito per legge (art. 25 Cost.); *iii*) a causa delle condizioni in cui versa il Paese di origine, si troverebbero inesorabilmente a mancare delle condizioni minime per soddisfare i bisogni primari, necessariamente presupposti dall'esercizio delle libertà democratiche, in ragione di fattori economici e/o ambientali, quali carestie, siccità, povertà inemendabile;

gli articoli 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli articoli 15, lettera *c*), e 18 della direttiva 2011/95/UE, poiché esclude dal regime di protezione ivi disciplinato soggetti che, essendo esposti, in caso di rientro nel Paese d'origine, 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», hanno diritto alla protezione sussidiaria;

gli articoli 10, secondo comma, e 117, primo comma, Cost., in riferimento agli articoli 6, 10, comma 1, 17, 23 e 24 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (PIDCP) — reso esecutivo in Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881 — e agli articoli 2, 3 e 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, poiché esclude dal regime di protezione ivi disciplinato: *i*) soggetti che, in caso di rientro nel Paese d'origine, sarebbero esposti al serio rischio per la propria vita e la sicurezza alimentare in ragione dell'estrema povertà e indigenza presente nel Paese di provenienza (articoli 6 e 10, comma 1, PIDCP; articoli 2 e 3 CEDU); *ii*) soggetti che, ove costretti ad abbandonare il territorio italiano, sarebbero lesi nel loro diritto fondamentale al rispetto della vita privata e familiare (articoli 17, 23 e 24 PIDCP; art. 8 CEDU).

I profili di incostituzionalità sopra indicati risultano ancor più gravi se si considera che le novità introdotte — in particolare dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge — intervengono su un sistema di protezione internazionale attuato per dare seguito necessario ai principi di cui all'art. 10 Cost. Si deve, infatti considerare che le disposizioni impugnate nel presente ricorso abrogano una disciplina «costituzionalmente obbligatoria», in quanto sistema normativo che, anche nell'interpretazione giurisprudenziale, ha avuto la funzione di rendere effettivi i diritti fondamentali della persona. Si tratta di norme che «una volta venute ad esistenza possono essere dallo stesso legislatore modificate o sostituite con altra disciplina, ma non possono essere puramente e semplicemente abrogate, così da eliminare la tutela precedentemente concessa, pena la violazione diretta di quel medesimo precetto costituzionale della cui attuazione costituiscono strumento» (*cf.* Corte cost., sentenza n. 49 del 2000).

Le disposizioni impugnate, in quanto viziate di illegittimità costituzionale, incidono illegittimamente sulle attribuzioni legislative regionali ex art. 117, terzo comma, Cost., riguardanti i servizi erogati a favore degli stranieri in materia di «tutela della salute», «tutela del lavoro», «istruzione», «formazione professionale», «governo del territorio» con riferimento all'edilizia residenziale pubblica, nonché su quelle concernenti i servizi erogati in materia di «assistenza sociale» di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., e sulle relative funzioni amministrative ex art. 118, primo comma, Cost.

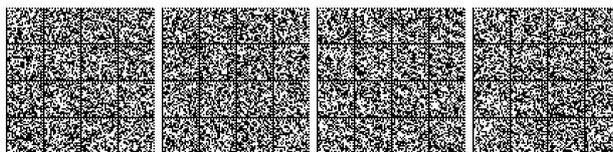
Come si è anticipato, infatti, la riforma della protezione umanitaria operata dal decreto-legge n. 113 del 2018 è destinata ad aumentare il numero degli stranieri cui risulta preclusa la possibilità di acquisire un valido titolo di soggiorno sul territorio nazionale e la conseguente possibilità di fruire dei molteplici servizi predisposti in loro favore dalle regioni in virtù della previgente normativa.

Ciò comporta la necessità di una rimodulazione delle funzioni regionali — sia dal punto di vista della relativa disciplina, che del loro concreto esercizio — in modo tale da escludere il godimento delle prestazioni concernenti i servizi sopra elencati da parte degli stranieri che non potranno più ottenere il rilascio o il rinnovo (o potranno subire la revoca) del permesso di soggiorno, in forza delle norme di cui al decreto-legge n. 113 del 2018.

In particolare, la nuova normativa introdotta dal legislatore statale imporrà alla Regione di negare agli stranieri non più qualificabili come «regolarmente soggiornanti» una molteplicità di prestazioni previste dal decreto legislativo n. 286 del 1998 ed essenziali per la corretta gestione degli effetti sul territorio e sociali del fenomeno migratorio, quali: l'assistenza sanitaria (art. 34); i corsi di alfabetizzazione e scolarizzazione di base degli stranieri adulti (art. 38, comma 5, lettera *a* e *b*); l'istruzione superiore e la formazione professionale (art. 39, comma 5); l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali per facilitare l'accesso alle locazioni abitative e al credito agevolato in materia di edilizia; (art. 40, comma 6); i servizi di assistenza sociale (art. 41).

Le disposizioni citate prevedono — quale requisito generale di accesso alle prestazioni — il possesso, da parte del richiedente, di un valido titolo di soggiorno nel territorio nazionale; dal che deriva l'esclusione di tutti gli immigrati che — a seguito della riforma — non saranno più qualificati (né qualificabili) come regolarmente soggiornanti.

Inoltre, la disciplina di molti dei servizi erogati dagli enti territoriali prescrive che — per accedervi — l'interessato deve essere iscritto nei registri anagrafici del comune di residenza. La riduzione delle ipotesi di protezione umanitaria e il conseguente aumento degli stranieri non più regolarmente soggiornanti si ripercuoteranno dunque anche sulle prestazioni che esigono tale presupposto, considerato che l'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286 del 1998 riconosce ai soli stranieri regolarmente soggiornanti il diritto di ottenere l'iscrizione anagrafica a parità di condizioni rispetto ai cittadini italiani.



II.3. — Risultano evidenti sia l'illegittimità costituzionale sotto molteplici profili delle previsioni contenute nel decreto-legge n. 113 del 2018, sia la concreta «ridondanza» di tale illegittimità costituzionale in lesione delle attribuzioni che la Costituzione riconosce alle regioni.

Le norme legislative censurate — pur essendo espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie, c.d. «trasversali», del «diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» (art. 117, secondo comma, lettera *a*) nonché dell'«immigrazione» (art. 117, secondo comma, lettera *b*) — incidono palesemente (e con contenuti illegittimi) sulle competenze regionali concernenti la «tutela della salute», la «tutela del lavoro», l'«istruzione», la «formazione professionale», il «governo del territorio» con riferimento all'edilizia residenziale pubblica, e l'«assistenza sociale».

La «ridondanza» dei profili di illegittimità costituzionale di una normativa statale in lesione delle attribuzioni regionali, come si è detto, si configura proprio laddove le norme adottate dal legislatore nazionale non contrastino con le regole costituzionali in tema di riparto di competenze tra lo Stato e gli enti territoriali, ma nondimeno obblighino le regioni a conformarsi ad una disciplina legislativa incostituzionale (sotto altri profili) nell'esercizio delle loro attribuzioni normative, amministrative o finanziarie (v. la citata sentenza di questa Corte, n. 145/2016).

Ciò è per l'appunto quel che accade nel caso di specie, dal momento che le censurate norme - del decreto-legge n. 113 del 2018, mediante l'introduzione di vincoli costituzionalmente illegittimi, vincolano le regioni nella regolamentazione e nell'erogazione dei servizi di accoglienza in favore degli stranieri.

II.4. — In particolare, la disciplina legislativa impugnata preclude alle regioni — con specifico riferimento al servizio sanitario e alle prestazioni concernenti l'istruzione superiore e la formazione professionale — di esercitare la facoltà, ad esse costituzionalmente garantita, di dettare autonomamente il volume e le modalità organizzative dei servizi a favore degli stranieri che rientrano nella loro competenza legislativa.

In proposito, occorre ricordare i principi sanciti dalla giurisprudenza di questa Corte, secondo cui — ferme le attribuzioni statali in tema di regolazione dei flussi di ingresso nel territorio nazionale — le regioni hanno piena facoltà di intervenire per «assicurare anche agli stranieri irregolari le fondamentali prestazioni sanitarie ed assistenziali atte a garantire il diritto all'assistenza sanitaria, nell'esercizio della propria competenza legislativa»; prestazioni che spettano ai suddetti soggetti «qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato» (Corte cost. 22 ottobre 2010, n. 299; in termini, Corte costituzionale 22 luglio 2010, n. 269).

Anche le direttive europee in materia di protezione internazionale contemplan espressamente la possibilità che i legislatori nazionali introducano «disposizioni più favorevoli in ordine alla determinazione dei soggetti che possono essere considerati rifugiati o persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché in ordine alla definizione degli elementi sostanziali della protezione internazionale» (art. 2 della direttiva 2011/95/UE).

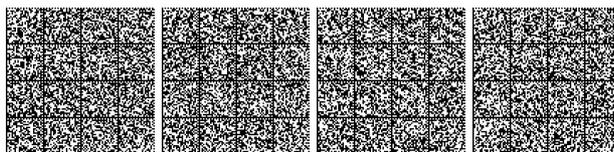
Più precisamente, la direttiva 2013/33/UE — concernente i servizi di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale — prevede che «gli Stati membri possono stabilire o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli sulle condizioni di accoglienza dei richiedenti e dei parenti stretti dei richiedenti presenti nello stesso Stato membro, quando siano a loro carico oppure per motivi umanitari...» (art. 4).

In base ai suddetti principi giurisprudenziali e tenuto conto del potere del legislatore regionale di concorrere all'attuazione del diritto europeo negli ambiti di rispettiva competenza (art. 117, quinto comma, Cost.), le regioni hanno facoltà di approvare norme di maggior favore nei confronti degli stranieri, con riguardo alla «tutela della salute» ed alla «formazione professionale».

Senonché, l'art. 1, comma 1, lettere *o*) e *p*), n. 1, del decreto-legge n. 113 del 2018 ha modificato gli articoli 34, comma 1, e 39, comma 5, del decreto legislativo n. 286 del 1998, riducendo il novero dei soggetti ammessi a fruire dei servizi sanitari, di istruzione superiore e di formazione professionale ai soli titolari di permessi di soggiorno «per casi speciali», «per protezione speciale», «per cure mediche», nonché (limitatamente alle prestazioni di cui all'art. 39, comma 5, del decreto legislativo n. 286 del 1998) «per atti di particolare valore civile».

In tal modo, il legislatore statale ha precluso alle regioni di optare autonomamente per il riconoscimento dei suddetti servizi in favore degli stranieri che, in passato, erano titolari (o potevano conseguire il rilascio) di un permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Anche sotto questo profilo, dunque, i vizi di illegittimità costituzionale che affliggono le indicate norme del decreto-legge n. 113 del 2018 ridondano illegittimamente in lesione delle competenze regionali in tema di servizi di accoglienza in favore degli stranieri.



II.5. — La nuova normativa statale, in quanto illegittima costituzionalmente, incide negativamente anche sull'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119 Cost., particolarmente sotto il profilo dell'autonomia di spesa in materia sanitaria (ma anche in riferimento agli oneri che la Regione deve sostenere nell'esercizio delle altre competenze sopra richiamate).

In particolare, l'art. 35, comma 3, decreto legislativo n. 286 del 1998, individua le prestazioni sanitarie comunque assicurate agli stranieri non in regola con le norme relative all'ingresso e al soggiorno in Italia.

Tale norma, letta alla luce della circolare Ministero della salute n. 5 del 24 marzo 2000 e dell'Accordo Stato Regioni n. 255 del 20 dicembre 2012, comporta che gli oneri economici derivanti dall'erogazione delle «prestazioni ospedaliere urgenti o comunque essenziali, per malattia ed infortunio, e cioè quelle urgenti erogate tramite pronto soccorso e quelle essenziali, ancorché continuative, erogate in regime di ricovero, compreso il ricovero diurno (day hospital), od in via ambulatoriale» debbano essere sostenuti dallo Stato, mentre spetta alla Regione sostenere gli oneri relativi alle prestazioni indicate alle lettere *a), b), c), d), e)* del comma 3 del citato art. 35.

La combinazione tra quest'ultima norma e quelle discendenti dall'art. 1, commi 1, lettera *b)*, n. 2, 2 e 8, decreto-legge n. 113 del 2018, comporta che all'aumento del numero degli stranieri irregolarmente soggiornanti nel territorio italiano corrisponderà necessariamente l'aumento delle spese sostenute dalle regioni per l'erogazione delle prestazioni sanitarie a loro carico di cui all'art. 35, comma 3, lettere *a), b), c), d), e)*.

Analoga conseguenza si deve segnalare con riferimento anche agli oneri da sostenere per i servizi sociali e assistenziali per la formazione professionale e per l'edilizia residenziale pubblica.

È evidente, dunque, che le citate norme contenute nel decreto-legge n. 113 del 2018 pongono un vincolo all'esercizio dell'autonomia finanziaria regionale, garantita dall'art. 119 Cost.

Di qui, l'illegittimità costituzionale della disciplina impugnata anche in relazione ai parametri che definiscono l'autonomia finanziaria della Regione.

III. Terzo motivo.

In particolare, illegittimità costituzionale dell'art. 1, decreto-legge n. 113 del 2018, come convertito in legge con legge n. 132 del 2018, con particolare riferimento al comma 1, lettera *e)*, lettera *f)*, numeri 1 e 2, lettera *g)*, lettera *h)* e lettera *i)*, numeri 1 e 2, per violazione degli articoli 2 e 3 della Costituzione. Lesione indiretta delle attribuzioni legislative in materia di «formazione professionale», «tutela del lavoro», «assistenza sociale», «edilizia residenziale pubblica», nonché delle relative competenze amministrative, che l'art. 117, commi terzo e quarto, e l'art. 118, primo comma, Cost. riconoscono in favore della Regione. Lesione indiretta dell'autonomia finanziaria regionale garantita dall'art. 119 Cost. Lesione indiretta delle attribuzioni che l'art. 118 Cost. — anche in relazione agli articoli 114 e 117, comma sesto, Cost. — riconosce in favore dei comuni, in riferimento alle sopra indicate materie di competenza legislativa regionale.

III.1. — Come accennato, l'art. 1, comma 1, lettera *e)*, lettera *f)*, numeri 1 e 2, lettera *g)*, lettera *h)* e lettera *i)*, numeri 1 e 2, del decreto-legge n. 113 del 2018, come convertito in legge, ha sostituito i permessi di soggiorno umanitari di cui agli articoli 18, comma 1, *18-bis*, comma 1, e 22, comma *12-quater*, del decreto legislativo n. 286 del 1998 con un permesso di soggiorno «per casi speciali» e ha previsto ulteriori ipotesi di permesso di soggiorno tipici aventi durata e disciplina differenziate a seconda dei casi.

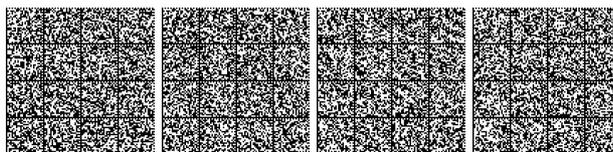
Per quanto interessa in questa sede, occorre ricordare che:

a) il permesso di cui all'art. *18-bis* del decreto legislativo n. 286 del 1998 (per le vittime di violenza domestica) «ha la durata di un anno e consente l'accesso ai [soli] 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»;

b) il permesso di soggiorno per motivi sanitari ex art. 19, comma 2, lettera *d-bis*, del decreto legislativo n. 286 del 1998 (recante, si ricorda, le ipotesi di divieto di espulsione e di respingimento) ha validità «per il tempo attestato dalla certificazione sanitaria, comunque non superiore ad un anno, rinnovabile finché persistono le condizioni di salute di particolare gravità debitamente certificate»;

c) il permesso di soggiorno per calamità di cui all'art. *20-bis* del decreto legislativo n. 286 del 1998 «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».

d) il permesso di soggiorno per particolare sfruttamento lavorativo ex art. 22, comma *12-quater*, del decreto legislativo n. 286 del 1998 «ha la durata di sei mesi e può essere rinnovato per un anno o per il maggior periodo occorrente alla definizione del procedimento penale ... consente lo svolgimento di attività lavorativa e può essere convertito, alla scadenza, in permesso di soggiorno per lavoro subordinato o autonomo».



III.2. — Le richiamate previsioni dell'art. 1, comma 1, decreto-legge n. 113 del 2018 non sono in grado di includere nel proprio campo di operatività tutte le manifestazioni — almeno — del diritto all'alloggio e del diritto alla formazione, determinando così l'esclusione di tali diritti per gli stranieri vittime di violenza domestica, per quelli vertenti in condizioni di salute particolarmente gravi e per quelli oggetto di particolare sfruttamento lavorativo.

Con particolare riguardo al diritto all'alloggio, infatti, l'art. 40, comma 6, del decreto legislativo n. 286 del 1998 prescrive che l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, nonché ai servizi di intermediazione delle agenzie sociali, spetti soltanto agli «stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale». Risultano, dunque, automaticamente esclusi dall'ambito applicativo di tale norma i soggetti che abbiano conseguito uno dei titoli di permanenza nel territorio nazionale «per casi speciali» ai sensi della nuova normativa.

L'esigua durata temporale di tali titoli esclude anche il diritto — per coloro che li abbiano ottenuti — a godere delle convenzioni per l'impiego all'interno delle strutture degli enti pubblici territoriali (che l'art. 42, comma 1, lettera d, del decreto legislativo n. 286 del 1998 consente di stipulare solo riguardo agli stranieri detentori di un permesso di soggiorno almeno biennale), nonché — salva l'ipotesi di cui all'art. 18-bis — delle prestazioni di assistenza sociale (per cui l'art. 41 richiede un permesso di soggiorno con durata di almeno un anno).

La privazione dei suddetti servizi nei confronti dei titolari di permesso di soggiorno «per casi speciali» è, all'evidenza, incostituzionale perché discrimina irragionevolmente la posizione di questi ultimi — comunque in possesso di un permesso di soggiorno speciale — rispetto a quella degli stranieri che sono titolari del permesso di soggiorno di cui all'art. 32, comma 3, decreto legislativo n. 28 del 2005: così violando tanto l'art. 2, quanto l'art. 3 della Costituzione.

III.3. — Tale illegittimità costituzionale si risolve, a sua volta, nella lesione indiretta delle attribuzioni regionali relative alle materie sulle quali incidono i diritti non contemplati — e, dunque, esclusi — dalle norme che qui si censurano, ovvero della competenza legislativa regionale in materia di «formazione professionale», «tutela del lavoro», «assistenza sociale», nonché di quella relativa alla «edilizia residenziale pubblica» (la quale, per quel che concerne la «gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica», rientra nella competenza legislativa residuale regionale ex art. 117, quarto comma, Cost., e, quanto alla sua programmazione, rientra invece nella competenza concernente il «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., nonché delle relative competenze amministrative spettanti alla Regione in base all'art. 118, primo comma, Cost.: Corte costituzionale n. 273 del 2016).

Inoltre, la nuova normativa statale, in quanto illegittima costituzionalmente, incide negativamente anche sull'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119 Cost., particolarmente sotto il profilo dell'autonomia di spesa in relazione ai servizi erogati per l'integrazione degli immigrati.

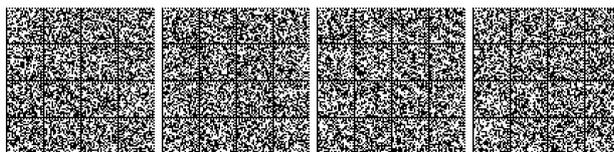
Infine, il decreto-legge, in quanto contrario ai parametri costituzionali indicati in rubrica, ridonda in lesione anche delle competenze amministrative spettanti agli enti locali — ai sensi degli articoli 114 e 118 Cost. — nella materia dell'accoglienza in favore degli stranieri, perché nell'esercizio di tali attribuzioni comuni e province saranno tenuti a conformarsi a una disciplina incostituzionale.

IV. — Quarto motivo.

In particolare, illegittimità costituzionale dell'art. 1, decreto-legge n. 113 del 2018, come convertito in legge con legge n. 132 del 2018, con particolare riferimento al comma 1, lettera g), in combinato disposto con l'art. 1, comma 2, del medesimo decreto, per violazione degli articoli 2, 3 e 32 della Costituzione. Lesione indiretta delle attribuzioni legislative in materia di «tutela della salute», nonché delle relative competenze amministrative, che l'art. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., riconoscono in favore della Regione. Lesione indiretta dell'autonomia finanziaria regionale garantita dall'art. 119 Cost. Lesione indiretta delle attribuzioni che l'art. 118 Cost. — anche in relazione agli articoli 114 e 117, comma sesto, Cost. — riconosce in favore dei comuni, in riferimento alle sopra indicate materie di competenza legislativa regionale.

IV.1. — L'art. 1, comma 1, lettera g), decreto-legge n. 113 del 2018, invece, introduce all'art. 19, comma 2, decreto legislativo n. 286 del 1998, la lettera d-bis), la quale prevede uno speciale permesso di soggiorno per cure mediche per gli «stranieri che versano in condizioni di salute di particolare gravità, accertate mediante idonea documentazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale, tali da determinare un rilevante pregiudizio alla salute degli stessi, in caso di rientro nel Paese di origine o di provenienza».

Tale disposizione, a prima lettura favorevole nei confronti degli stranieri, se esaminata alla luce della novità introdotta dall'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 113 del 2018 — che fa venir meno il permesso di soggiorno per motivi umanitari — comporta conseguenze rilevanti in relazione al diritto alla salute degli stranieri che si trovano sul nostro territorio.



Infatti, in virtù del combinato disposto delle due norme sopra citate (art. 1, comma 2, e art. 1, comma 1, lettera *g*), un'ampia fascia di stranieri che prima dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 113 del 2018 soggiornava regolarmente in Italia e poteva fruire delle prestazioni sanitarie legate a tale *status* si verrà a trovare irragionevolmente privata di esse e discriminata rispetto ai pochi che presentano un quadro patologico di particolare gravità.

In definitiva, chi si trovasse a non godere più del permesso di soggiorno precedente rilasciato per motivi umanitari e versasse in una situazione di salute grave ma non di particolare o eccezionale gravità, non avendo diritto neppure al permesso speciale di cui all'art. 1, comma 1, lettera *g*), vedrebbe oltremodo compresso il proprio diritto alla salute che prima dell'avvento del decreto-legge n. 113 del 2018 era pienamente tutelato: con conseguente violazione degli articoli 2, 3 e 32 della Costituzione.

IV.2. — Anche in questo caso i profili di illegittimità costituzionale della norma censurata comportano una lesione indiretta delle attribuzioni regionali relative alle materie «tutela della salute» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., nonché delle relative competenze amministrative spettanti alla Regione in base all'art. 118, primo comma, Cost.

Infatti, la Regione si troverà costretta ad escludere dai destinatari delle proprie prestazioni sanitarie (non ambulatoriali o d'urgenza) gli stranieri che pur versando in gravi situazioni di salute non rientrino nell'ambito di operatività dell'art. 1, comma 1, lettera *g*), decreto-legge n. 113 del 2018. E il vincolo — che la Regione si vede imposto — ad attuare una disciplina incostituzionale o, comunque, ad adeguare la propria legislazione e la propria azione amministrativa a una disciplina incostituzionale, negando i servizi essenziali per la tutela di un diritto della persona che la Costituzione qualifica espressamente come «fondamentale», dimostra la sicura «ridondanza» dei vizi denunciati in lesione delle attribuzioni costituzionali dell'odierna ricorrente.

La nuova normativa statale, in quanto illegittima costituzionalmente, incide negativamente anche sull'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119 Cost., particolarmente sotto il profilo dell'autonomia di spesa in relazione ai servizi erogati per l'integrazione degli immigrati.

Infine, il decreto-legge impugnato in questa sede, in quanto contrario ai parametri costituzionali indicati in rubrica, ridonda in lesione delle competenze amministrative spettanti agli enti locali — ai sensi degli articoli 114 e 118 Cost. — nella materia dell'accoglienza in favore degli stranieri, poiché costringe gli enti medesimi a negare prestazioni essenziali per il soddisfacimento dei bisogni connessi a diritti primari dell'individuo, incorrendo nelle medesime violazioni proprie del decreto-legge.

V. — *Quinto motivo.*

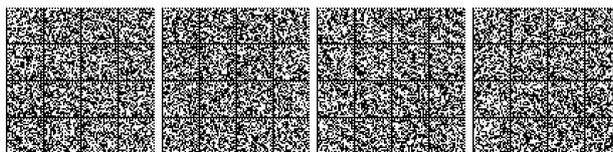
Illegittimità costituzionale dell'art. 13 del decreto-legge n. 113 del 2018, come convertito in legge con legge n. 132 del 2018, con particolare riferimento al comma 1, lettera *a*), n. 2 e al comma 1, lettera *c*), nella parte in cui debba interpretarsi nel senso di vietare e dunque escludere l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo, per violazione degli articoli 3, 10, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione. Lesione indiretta delle attribuzioni legislative in materia di «tutela della salute», «tutela del lavoro», «istruzione», «formazione professionale», «governo del territorio» con riferimento all'edilizia residenziale pubblica, e in materia di «assistenza sociale», nonché delle relative funzioni amministrative che gli articoli 117, commi terzo e quarto, e 118 Cost. riconoscono in favore della Regione. Lesione indiretta dell'autonomia finanziaria regionale garantita dall'art. 119 Cost. Lesione indiretta delle attribuzioni che l'art. 118 Cost. — anche in relazione agli articoli 114 e 117, comma sesto, Cost. — riconosce in favore dei comuni, in riferimento alle sopra indicate materie di competenza legislativa regionale.

V.1. — Il comma 1, lettera *a*), n. 2 dell'art. 13 del decreto-legge n. 113 del 2018 introduce all'art. 4, decreto legislativo n. 142 del 2015, il comma 1-bis, il quale dispone che «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».

La residenza rappresenta il principale criterio di collegamento tra cittadino e territorio, con rilevanti implicazioni nella definizione della platea dei potenziali beneficiari di misure socio-assistenziali, nonché di quella rivolte a favorire l'autonomia del cittadino.

V.2. — La disposizione introdotta dal comma 1, lettera *a*), n. 2 dell'art. 13 del decreto-legge n. 113 del 2018, per la parte in cui si debba intendere nel senso di vietare e dunque escludere l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo (sia, a maggior ragione, dei soggetti esclusi dalla possibilità di ottenere il permesso di soggiorno per motivi umanitari) si pone dunque in contrasto:

con gli articoli 3 e 10, terzo comma, Cost., dal momento che tratta in modo irragionevolmente differenziato e con una misura assolutamente sproporzionata rispetto al fine una particolare categoria di stranieri, i richiedenti asilo, che comunque risultano regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, applicando ad essi una irragionevole e sproporzionata disparità di trattamento rispetto ad altri stranieri, pure regolarmente soggiornanti in condizioni del tutto analoghe, quali i titolari del permesso di soggiorno ex art. 32, comma 3, decreto legislativo n. 25 del 2008, o degli altri permessi speciali introdotti dal decreto-legge n. 113 del 2018;



con l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento sia all'art. 2, comma 1, del Protocollo 4 allegato alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, reso esecutivo in Italia con decreto del Presidente della Repubblica 14 aprile 1982, n. 217, sia all'art. 12, comma 1, del Patto internazionale sui diritti civili e politici, reso esecutivo in Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881, i quali prevedono, rispettivamente, che «Chiunque si trovi regolarmente sul territorio di uno Stato ha il diritto di circolarvi liberamente e di sceglierne liberamente la sua residenza» e che «Ogni individuo che si trovi legalmente nel territorio di uno Stato ha diritto alla libertà di movimento e alla libertà di scelta della residenza in quel territorio». Alla luce delle citate norme internazionali, infatti, i richiedenti asilo, i quali sono titolari di un diritto all'ingresso nel territorio dello Stato, nonché di quello ad accedere alla procedura di esame della domanda di asilo (*cf.*, tra le altre, Cassazione SS.UU., sentenza n. 4674 del 1997), e dunque si trovano legalmente nel territorio italiano, hanno il diritto di fissare all'interno di tale territorio la propria residenza: diritto violato dall'art. 13 del decreto-legge n. 113 del 2018, nella parte in cui debba intendersi nel senso di vietare anagrafica e la conseguente fissazione della residenza per il richiedente asilo;

con l'art. 11 e l'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento alla direttiva 2013/33/UE, nella parte in cui quest'ultima riconosce al richiedente asilo (per tale intendendosi «il cittadino di un paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è stata ancora adottata una decisione definitiva»: art. 2, lettera *b*) il diritto di fruire delle condizioni di accoglienza stabilite nella stessa direttiva, concernenti in particolare: la scolarizzazione e l'istruzione dei minori (art. 14); l'accesso al mercato del lavoro (art. 15); la formazione professionale (art. 16); l'assistenza sanitaria e l'alloggio (articoli 17, 18 e 19).

V.3. — L'interpretazione dell'art. 13, comma 1, lettera *a*), n. 2, del decreto-legge n. 113 del 2018 in senso preclusivo dell'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo incide senz'altro sulle attribuzioni regionali — legislative e amministrative — in materia di «tutela della salute», «tutela del lavoro», «istruzione», «formazione professionale», «governo del territorio» con riferimento all'edilizia residenziale pubblica, nonché in materia di «assistenza sociale», che gli articoli 117, commi terzo e quarto, e 118, primo comma, Cost. riconoscono in favore della Regione, nella misura in cui il divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo finisce per impedire alla Regione di considerare tali stranieri ai fini della disciplina e dell'erogazione di servizi e di prestazioni che, in base alla legislazione vigente, richiedano l'iscrizione anagrafica quale presupposto necessario, ovvero finisce comunque per imporre alla Regione di modificare la propria vigente legislazione al riguardo.

V.4. — Ugualmente, l'art. 13, comma 1, lettera *a*) , n. 2, decreto-legge n. 113 del 2018, laddove interpretato nel senso di imporre un divieto di iscrizione anagrafica ai richiedenti asilo, potrebbe impedire anche ai comuni di erogare a tali soggetti molteplici servizi essenziali per garantire l'integrazione socio-economica dei migranti.

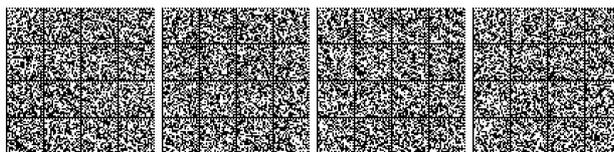
Infatti, l'iscrizione anagrafica costituisce presupposto necessario per l'accesso all'assistenza sociale, per la concessione di sussidi o agevolazioni basati sulle condizioni di reddito verificate mediante l'indicatore della situazione economica equivalente — ISEE, ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159 del 2013.

Trattasi di benefici di natura sociale e sociosanitaria del tutto centrali nella vita della comunità: quali, ad esempio, la priorità di accesso ai servizi; l'applicazione di tariffe inferiori a quelle massime; la concessione di contributi a parziale o totale copertura delle rette; l'esenzione dalla contribuzione al costo dei servizi, ecc.

Ancora, la residenza anagrafica è richiesta per poter usufruire del reddito di inclusione (REI), ai sensi del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147. Infatti, secondo l'art. 3 di tale decreto legislativo, la misura è rivolta (tra l'altro) a chi sia residente in Italia, in via continuativa, da almeno due anni al momento di presentazione della domanda. In tal modo, la norma presuppone che il soggetto richiedente la concessione del beneficio possa attestare la durata della sua residenza nel territorio nazionale mediante apposita certificazione anagrafica.

Infine, la mancanza di iscrizione anagrafica incide sulle politiche attive del lavoro e, in particolare, sulla possibilità — per lo straniero — di ottenere il riconoscimento dello stato di disoccupazione ai sensi del decreto legislativo n. 150 del 2015. L'assenza dello stato di disoccupazione, a sua volta, preclude l'accesso a tutti i servizi di politica attiva del lavoro finanziati dal Fondo sociale europeo e, dunque, dotati di maggiore efficacia.

A ciò si aggiunge l'irragionevolezza del sistema normativo risultante dall'art. 13 del decreto-legge n. 113 del 2018, posto che — da un lato — le norme vigenti, anche di rango sovranazionale (*cf.* art. 18 della direttiva 2013/33/UE), riconoscono ai richiedenti asilo il diritto ad un alloggio; e, d'altro lato, il suddetto articolo nega ai medesimi soggetti la possibilità di ottenere l'iscrizione anagrafica. Così incidendo anche sul buon andamento nell'esercizio delle funzioni dei singoli comuni, i quali — per svolgere i loro compiti — necessitano di conoscere esattamente il numero dei soggetti stabilmente presenti nel proprio territorio (ciò che risulterebbe impossibile riguardo alla popolazione straniera, se — anziché avvalersi di un sistema anagrafico basato sull'accertamento del luogo di residenza — i comuni dovessero verificare, di volta in volta, il luogo in cui lo straniero si trova abitualmente, ovvero quello in cui ha stabilito il domicilio).



V.5. — L'impossibilità di accedere ai suddetti servizi vale — oltre che per i richiedenti asilo — anche per gli stranieri che mirino ad ottenere un permesso di soggiorno per ragioni umanitarie. Infatti, come sopra accennato, la riduzione delle ragioni umanitarie meritevoli di tutela in base alle norme del decreto-legge n. 113 del 2018 comporterà un aumento degli stranieri irregolarmente presenti nel territorio nazionale, i quali — stante il disposto dell'art. 6, comma 7, del decreto legislativo n. 286 del 1998 — non avranno diritto all'iscrizione anagrafica in condizioni di parità rispetto ai cittadini italiani e, pertanto, risentiranno delle suddette limitazioni in tema di prestazioni erogabili degli enti territoriali.

V.6. — Per queste ragioni, l'art. 1, comma 1, lettera *a*), n. 2 dell'art. 13 del decreto-legge n. 113 del 2018 — nella parte in cui vieta l'iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo — incide sulle competenze legislative e amministrative regionali nelle materie dell'assistenza sociale, della tutela della salute e del lavoro, nonché dell'istruzione e formazione professionale, che l'art. 117, commi terzo e quarto, e 118, primo comma, Cost. riconoscono in favore della Regione.

Le considerazioni sopra svolte circa la lesione delle attribuzioni della Regione valgono anche con riferimento ai comuni, ai quali è devoluta la tenuta e la gestione dei registri anagrafici della popolazione residente sul territorio.

Con la conseguenza che le disposizioni del decreto-legge n. 113 del 2018 ridondano in lesione delle competenze amministrative spettanti agli enti locali ai sensi degli articoli 114 e 118 Cost.

La lesione indiretta delle attribuzioni costituzionali dei comuni ex art. 118 Cost., d'altronde, può senz'altro essere fatta valere da parte della Regione dinanzi alla Corte costituzionale qualora, come nel caso di specie, essa sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali (Corte cost., sentenza n. 196 del 2004).

La nuova normativa statale — in quanto introduce, con disposizioni illegittime costituzionalmente, obblighi di adeguamento e riorganizzazione dei servizi di accoglienza e di gestione dei rapporti con gli stranieri privi di permesso di soggiorno, dai quali derivano oneri finanziari non previsti — incide negativamente anche sull'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119 Cost., particolarmente sotto il profilo dell'autonomia di spesa in relazione ai servizi erogati per l'integrazione degli immigrati.

VI — Sesto motivo.

Illegittimità costituzionale dell'art. 12, decreto-legge n. 113 del 2018, come convertito in legge con legge n. 132 del 2018, con particolare riferimento al disposto dell'art. 12, comma 1, lettera *a*), lettera *b*) e lettera *c*), nonché dell'art. 12, comma 2, lettera *f*), n. 1, lettera *l*) e lettera *m*), per violazione degli articoli 2, 3, 10, commi secondo e terzo, 11, 117, primo comma, della Costituzione (anche con riferimento alle disposizioni della direttiva 2013/33/UE), con conseguente lesione indiretta delle attribuzioni legislative in materia di «tutela della salute», «tutela del lavoro», «istruzione», «formazione professionale», «governo del territorio» con riferimento all'edilizia residenziale pubblica, e in materia di «assistenza sociale», nonché delle relative funzioni amministrative, che gli articoli 117, commi terzo e quarto, e 118 Cost. riconoscono in favore della Regione. Lesione indiretta dell'autonomia finanziaria regionale garantita dall'art. 119 Cost. Lesione indiretta delle attribuzioni che l'art. 118 Cost. — anche in relazione agli articoli 114 e 117, comma VI, Cost. — riconosce in favore dei comuni, in riferimento alle sopra indicate materie di competenza legislativa regionale.

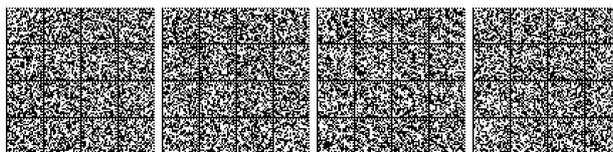
VI.1. — L'art. 12, comma 1, del decreto-legge n. 113 del 2018, convertito in legge con legge n. 132 del 2018, ha modificato l'ambito applicativo dell'art. 1-*sexies* del decreto-legge n. 416 del 1989, prevedendo che i servizi di accoglienza erogati dalla rete SPRAR e finanziati dal fondo di cui all'art. 1-*septies* del medesimo decreto-legge n. 416 del 1989, siano erogati ai soli «titolari di protezione internazionale», ai minori stranieri non accompagnati, ovvero ai «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».

In questo modo, la norma ha escluso la possibilità che la rete SPRAR eroghi i suddetti servizi ai soggetti che hanno formulato richiesta, ma sono ancora in attesa del pronunciamento dell'autorità amministrativa sulla richiesta medesima.

VI.2. — Tale modifica normativa, per la parte in cui è in contrasto con le norme eurounitarie e costituzionali che disciplinano, sotto il profilo organizzativo, l'erogazione delle prestazioni assistenziali in favore degli stranieri richiedenti asilo, lede indirettamente le competenze costituzionalmente riconosciute alla Regione nelle materie indicate nella rubrica del presente motivo.

In particolare, la direttiva 2013/33/UE stabilisce che — al fine di garantire il corretto funzionamento delle misure di accoglienza — «è opportuno assicurare l'efficienza dei sistemi nazionali di accoglienza e la cooperazione tra gli Stati membri nel settore dell'accoglienza dei richiedenti» nonché «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» (Considerando n. 26 e n. 27 direttiva cit.).

L'inciso normativo evidenzia la centralità degli enti territoriali nella gestione del fenomeno migratorio, data la capacità degli enti medesimi di rilevare le istanze delle popolazioni locali ospitanti e di coniugarle con le esigenze della comunità di richiedenti asilo presente sul territorio, così garantendo la pacifica convivenza reciproca.



In assenza dell'intermediazione dell'ente locale, sarebbe invero impossibile attuare l'inclusione degli stranieri nel delicato tessuto economico-sociale dei singoli territori regionali o subregionali, così ponendo nel nulla le esigenze di convivenza armoniosa valorizzate dalla direttiva.

Tali assunti, peraltro, sono coerenti con le norme costituzionali che disciplinano il riparto delle competenze amministrative nell'ordinamento nazionale, le quali prescrivono che lo svolgimento delle funzioni e dei servizi pubblici avvenga al livello più vicino possibile rispetto al destinatario della funzione o del servizio medesimi, salvo che per ragioni di differenziazione, sussidiarietà e adeguatezza risulti necessario lo svolgimento di tali attività ad un livello organizzativo superiore (art. 118 Cost.).

Del resto, l'art. 114 Cost. riconosce ai diversi enti rappresentativi delle comunità territoriali (regioni, province, comuni e città metropolitane) una posizione costituzionale pariordinata rispetto allo Stato, così implicando, non solo l'obbligo degli enti medesimi di osservare il diritto europeo, ma anche quello di provvedere alla sua attuazione negli ambiti di rispettiva competenza.

VI.3. — In netto contrasto con i principi sopra richiamati, il decreto-legge n. 113 del 2018 ha radicalmente precluso alle regioni e agli enti locali di esercitare le proprie competenze costituzionalmente garantite nel settore dei servizi di accoglienza in favore degli stranieri richiedenti asilo, sopprimendo drasticamente la rete di interventi precedentemente garantiti a tali soggetti dal sistema SPRAR e conseguentemente accentrando in capo allo Stato le relative competenze.

L'illegittimità della nuova disciplina, per la parte in cui contrasta con i principi della direttiva 2013/33/UE e viola quindi gli articoli 10, 11 e 117 Cost., ridonda nella lesione delle competenze costituzionali riconosciute alla Regione e agli enti locali nei settori della «tutela della salute», della «tutela del lavoro», dell'«istruzione», della «formazione professionale», del «governo del territorio» con riferimento all'edilizia residenziale pubblica, e dell'«assistenza sociale».

L'incidenza sulle competenze amministrative degli enti locali, operata dal decreto-legge n. 113 del 2018, non si accompagna, inoltre, a un'effettiva riduzione delle attività che le strutture amministrative di tali enti saranno chiamate a svolgere per partecipare a garantire l'ordinata gestione del fenomeno migratorio.

L'art. 8 della direttiva 2013/33/UE, infatti, non prevede alcuna limitazione della libertà di circolazione dei richiedenti asilo in pendenza del procedimento di definizione della loro domanda (fanno eccezione solo i limiti necessari alla fase dell'identificazione): i richiedenti asilo saranno liberi di stabilirsi nel territorio regionale in attesa della definizione di tale procedimento e continueranno, dunque, ad essere diffusamente presenti nelle comunità locali.

Ciò imporrà agli enti territoriali di attuare misure volte a garantire la salute pubblica, la sicurezza locale, limitando i fenomeni di emarginazione socio-economica dei migranti e favorendo la loro integrazione con la popolazione residente; pena il rischio di un incremento consistente della criminalità, nonché il verificarsi di fenomeni di degrado urbano.

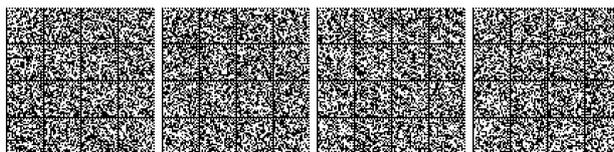
Senonché, il decreto-legge n. 113 del 2018 rende impossibile l'attuazione di tali interventi, impedendo agli enti territoriali di realizzare progetti di integrazione dei richiedenti asilo e privandoli delle risorse finanziarie del fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo di cui all'art. 1-*septies* del decreto-legge n. 416 del 1989. Con la conseguenza che ogni misura di sostegno agli stranieri dovrà essere attuata dalle amministrazioni locali mediante impiego di risorse proprie, ciò che, all'evidenza, mette in luce un'ulteriore lesione di competenze — da parte del legislatore statale — sotto il profilo dell'autonomia finanziaria garantita dall'art. 119 Cost.

La nuova normativa incide così indirettamente, ma chiaramente, sulle competenze amministrative regionali e locali, per la parte in cui il decreto-legge n. 113 del 2018 provoca conseguenze gravissime sulla gestione amministrativa delle regioni e degli enti locali, che — se, da un lato, saranno tenuti ad astenersi da qualsiasi intervento di sostegno e integrazione nei confronti dei richiedenti la protezione internazionale — d'altro lato, dovranno comunque gestire le conseguenze per la salute pubblica, la sicurezza, l'ordine pubblico e il decoro derivanti dalla presenza di un consistente numero di soggetti privi di assistenza nell'ambito del proprio territorio.

Il risultato ultimo della riforma introdotta dal decreto-legge — in definitiva — sarà quello di moltiplicare il numero di stranieri non assistiti e non occupati presenti a livello locale, e conseguentemente di aumentare gli oneri che gli enti rappresentativi delle comunità territoriali saranno chiamati a sostenere per ovviare a tali fenomeni.

Dal che risulta evidente la sicura incidenza del decreto-legge n. 113 del 2018 nelle competenze amministrative che la Costituzione attribuisce alle regioni e agli enti locali con riferimento all'assistenza degli stranieri.

VI.4. — L'art. 12 del decreto-legge n. 113 del 2018 ha eliminato la norma che consentiva di ricomprendere gli aspiranti alla protezione internazionale privi di occupazione, in programmi di formazione professionale volti all'inserimento lavorativo (art. 12, comma 2, lettera l, che abroga l'art. 22, comma 3, del decreto legislativo n. 142 del 2015). La stessa disposizione ha limitato gli interventi di inclusione basati sulla partecipazione degli stranieri a lavori di utilità sociale, consentendone l'erogazione ai soli «titolari di protezione internazionale» (art. 12, comma 2, lettera m, che modifica l'art. 22-*bis*, commi 1 e 3, del decreto legislativo n. 142 del 2015).



VI.5. — Tali previsioni sono illegittime per aver indebitamente ridotto il novero delle prestazioni di accoglienza che dovrebbero essere assicurate ai richiedenti asilo in base alla direttiva 2013/33/UE.

La direttiva cit. riconosce il diritto all'erogazione di svariate misure di accoglienza anche al «richiedente asilo», per tale intendendosi il «cittadino di un paese terzo o apolide che abbia presentato una domanda di protezione internazionale sulla quale non è stata ancora adottata una decisione definitiva» (art. 2, par. 1, lettera b della direttiva 2013/33/UE; in termini simili anche art. 2, comma 1, lettera a del decreto legislativo n. 142/2015).

In particolare, la citata direttiva prescrive che i soggetti proponenti istanza di protezione internazionale hanno diritto di accedere ai servizi educativi — quantomeno pubblici — per provvedere alla scolarizzazione dei propri figli minori (art. 14); di essere immessi nel mercato del lavoro entro un termine ragionevole dalla presentazione della domanda di protezione internazionale e senza incorrere in indebite limitazioni (art. 15); di fruire di un alloggio all'interno di strutture pubbliche o private (art. 18); di usufruire, all'occorrenza, di un'adeguata assistenza sanitaria (art. 19).

Si consente, inoltre, agli Stati membri dell'Unione europea di «autorizzare l'accesso dei richiedenti alla formazione professionale indipendentemente dal fatto che abbiano accesso al mercato del lavoro» (art. 16).

Secondo il legislatore eurounitario, tali misure di accoglienza devono assicurare una «qualità di vita che garantisca il sostentamento dei richiedenti e ne tuteli la salute fisica e mentale» e che sia «adeguata alla specifica situazione delle persone vulnerabili, ai sensi dell'art. 21, nonché alla situazione delle persone che si trovano in stato di trattenimento» (art. 17, par. 2 della direttiva cit.).

Per effetto della soppressione — ad opera del decreto-legge n. 113 del 2018 — degli interventi di formazione professionale e di inclusione sociale precedentemente garantiti ai richiedenti asilo dagli articoli 22, comma 3, e 22-*bis* decreto legislativo n. 142 del 2015, i livelli di adeguatezza imposti dalla disciplina eurounitaria sopra richiamata non saranno più assicurati.

Ne deriva la violazione degli articoli 2, 3, 10, commi secondo e terzo, 11, 117, primo comma, della Costituzione (anche con riferimento alle disposizioni della direttiva 2013/33/UE), i quali viceversa impongono che i suddetti livelli minimi di assistenza siano effettivamente erogati agli stranieri che attendono una decisione sulla loro domanda di protezione internazionale.

La scarsa integrazione lavorativa e la mancanza di mezzi economici, infatti, sono la prima causa di emarginazione degli stranieri e delle connesse problematiche sul piano della sanità, della sicurezza pubblica e della coesione sociale cui — come detto — gli enti territoriali sono chiamati a far fronte.

La compressione del contenuto delle prestazioni di assistenza erogate ai migranti che abbiano chiesto protezione internazionale contrasta — come detto — con le norme della direttiva 2013/33/UE e, per ciò stesso, incide illegittimamente sulle competenze che — nel settore dell'accoglienza degli stranieri — spettano agli enti territoriali (costretti ad adeguarsi ad una normativa incostituzionale e, dunque, a negare le suddette prestazioni ai richiedenti).

VI.6. — L'art. 12, comma 2, lettera l e lettera m del decreto-legge n. 113 del 2018 incide, in particolare, sulle attribuzioni della Regione in materie devolute alla sua potestà legislativa concorrente (quanto alla «formazione professionale») ovvero esclusiva (con riferimento, invece, all'«assistenza sociale»).

Per effetto della nuova disposizione, infatti, risulta del tutto precluso alla Regione di disciplinare autonomamente il volume nonché le condizioni di erogazione dei servizi di formazione professionale e assistenza sociale in favore dei richiedenti la protezione internazionale stanziati sul proprio territorio.

Ciò in palese contrasto con i principi enunciati da questa Corte, che riconosce alle regioni il potere di intervenire per assicurare le prestazioni indispensabili al soddisfacimento dei diritti inviolabili della persona anche agli stranieri che non rispettino appieno le norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato (*cfr.* le citate sentenze n. 299/2010 e n. 269/2010 di questa Corte) e, dunque, a maggior ragione nei confronti di coloro che (semplicemente) attendono una decisione sulla domanda di protezione internazionale.

Anche sotto questi profili, le disposizioni impugnate del decreto-legge n. 113 del 2018 ridondano illegittimamente in lesione delle competenze regionali in tema di servizi di accoglienza in favore degli stranieri.

I profili di illegittimità del decreto-legge sopra riscontrati, inoltre, ridondano in lesione delle competenze amministrative spettanti agli enti locali — ai sensi degli articoli 114 e 118 Cost. — nella materia dell'accoglienza in favore degli stranieri, in quanto impediscono a comuni e province di erogare prestazioni essenziali per la tutela dei diritti garantiti dalla Costituzione e dal diritto eurounitario ai soggetti che richiedono la protezione internazionale.



P.Q.M.

La Regione Marche, come sopra rappresentata e difesa, chiede che questa ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiari l'illegittimità costituzionale del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, come convertito in legge n. 132 del 1° dicembre 2018, per le ragioni e nei termini analiticamente indicati nei motivi sopra esposti.

Con ossequio.

Roma, 1° febbraio 2019

Avv. prof. GRASSI - Avv. DE BERARDINIS

19C00045

N. 14

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

Sanità pubblica - Animali - Norme della Regione Basilicata - Disposizioni in materia di animali da affezione e tutela del randagismo - Previsione che consente alle aziende sanitarie locali, in carenza di denuncia di smarrimento o sottrazione di animali da eseguirsi, da parte del responsabile, entro cinque giorni dallo smarrimento o sottrazione, la soppressione, con metodi eutanasci, dei cani e gatti raccolti - Previsione che i cani vaganti, non reclamati entro trenta giorni dalla cattura, possono essere ceduti gratuitamente a privati o enti - Disposizioni relative all'esercizio di funzioni e alla collaborazione di organizzazioni di volontariato con le aziende sanitarie locali, i servizi veterinari, i Comuni e gli enti locali per finalità di tutela degli animali e prevenzione del randagismo - Previsione che la Regione detta norme finalizzate a reprimere ogni tipo di maltrattamento compreso l'abbandono - Denuncia di smarrimento o sottrazione dell'animale da parte del responsabile.

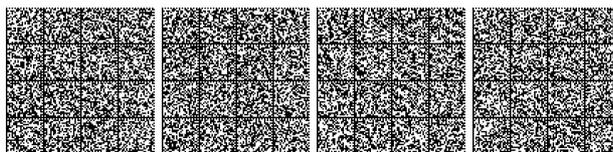
- Legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 46 (Disposizioni in materia di randagismo e tutela degli animali da compagnia o di affezione), artt. 1, comma 1, lettera *c*); 6, comma 1, lettere *d*) ed *e*); 7; 8; 10, comma 4; 19, comma 1; 21, commi 3 e 4; 23, comma 2; e 34, comma 3.

Ricorso (*ex. art. 127, comma 1, Cost.*) del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, contro la Regione Basilicata, in persona del suo Presidente p.t., per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale della legge della Regione Basilicata n. 46/2018 recante: «Disposizioni in materia di randagismo e tutela degli animali da compagnia di affezione», relativamente agli articoli 1, comma 1, lettera *c*); 6, comma 1, lettera *e*) e lettera *d*); 10, comma 4; 7; 8; 19, comma 1; 21, commi 3 e 4; 23, comma 2; 34, comma 3; pubblicata nel B.U.R. n. 52 del 4 dicembre 2018, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 24 gennaio 2019

FATTO

In data 4 dicembre 2018, è stata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Basilicata n. 52/2018 la legge regionale n. 46 del 30 novembre 2018, recante «Disposizioni in materia di randagismo e tutela degli animali da compagnia di affezione».

La normativa dettata dagli articoli in epigrafe indicati collide con svariati precetti costituzionali, per le seguenti ragioni in



DIRITTO

1. Violazione dell'art. 117, comma 3 Cost.;

1.1. L'art. 6, comma 1, lettera *e*) della legge regionale impugnata contrasta con i principi fondamentali in materia di tutela della salute dettati dal legislatore statale (la norma statale interposta è costituita dall'art. 2, comma 2 della legge n. 281 del 14 agosto 1991 - legge quadro in materia di animali di affezione e prevenzione del randagismo) e, pertanto, con l'art. 117 Cost.

In particolare, l'art. 6, comma 1, lettera *e*), prevede: «Le aziende sanitarie locali provvedono ... alla soppressione, esclusivamente con metodi eutanascici, dei cani e gatti raccolti, qualora ricorrano le condizioni di cui all'art. 19, comma 1».

A sua volta l'art. 19, comma 1, prevede: «Il responsabile degli animali da compagnia o d'affezione è tenuto a denunciare lo smarrimento o la sottrazione dell'animale, entro cinque giorni, al Servizio veterinario ufficiale o alle Forze dell'Ordine».

Pertanto, l'art. 6, comma 1, lettera *e*), nel richiamare le previsioni contenute nell'art. 19, comma 1, afferma la potestà delle Aziende sanitarie locali di procedere alla soppressione, con metodi eutanascici, di cani e gatti raccolti, in carenza della denuncia di smarrimento o sottrazione degli animali al Servizio veterinario ufficiale e alle Forze dell'Ordine entro il termine di cinque giorni dallo smarrimento o sottrazione.

Tale previsione contrasta con i principi fondamentali in materia di tutela della salute contenuti nella legislazione statale di riferimento, in violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione: infatti, il legislatore statale - nell'ambito delle sue prerogative - ha stabilito una serie di garanzie per la tutela e la salvaguardia dei cani e degli altri animali di affezione, stabilendo - all'art. 2, comma 2, della legge n. 281 del 14 agosto 1991 - la seguente norma di principio «I cani vaganti ritrovati, catturati o comunque provenienti dalle strutture di cui al comma 1 dell'art. 4, non possono essere soppressi».

La stessa legge-quadro ha inoltre previsto al comma 6 del citato art. 2 (Trattamento dei cani e di altri animali di affezione), che i cani ricoverati nelle strutture di cui al comma 1 dell'art. 4 possano essere «soppressi, in modo esclusivamente eutanascico, ad opera di medici veterinari, soltanto se gravemente malati, incurabili o di comprovata pericolosità». La disposizione normativa regionale sopra richiamata, in quanto prevede la potestà delle ASL di sopprimere animali di affezione ai di fuori delle condizioni e dei limiti previsti dal legislatore statale, determina un evidente abbassamento delle soglie di protezione poste dalla legislazione statale in materia di tutela della salute, in violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

1.2. Anche l'art. 10, comma 4, della legge regionale in epigrafe viola l'art. 117, comma 3 Cost.

La norma infatti, stabilendo «Se non reclamati entro trenta giorni dalla cattura, previo espletamento dei controlli sanitari, i cani possono essere ceduti gratuitamente ai privati oppure ad enti ed associazioni protezionistiche, zoofile ed animaliste che dispongono obbligatoriamente di un ricovero», introduce un termine decorso il quale, se non reclamati, i cani smarriti possono essere ceduti gratuitamente.

L'art. 2 comma 5, della legge n. 218 del 1991, invece, a tal fine prevede sia un termine più ampio, sia una diversa procedura, che garantiscono maggiormente l'animale, stabilendo: «... se non reclamati entro il termine di sessanta giorni i cani possono essere ceduti a privati che diano garanzie di buon trattamento o ad associazioni protezioniste, previo trattamento profilattico contro la rabbia, l'echinococcosi e altre malattie trasmissibili». Anche sotto tale profilo, dunque, la legge regionale contrasta con i principi fondamentali in materia di tutela della salute contenuti nella legislazione statale di riferimento, in violazione dell'art. 117, comma 3 della Costituzione.

3. Violazione dell'art. 3 della Costituzione;

3.1. La legge impugnata, poi, viola il precetto costituzionale in rubrica nella misura in cui consente alle sole organizzazioni di volontariato (in breve, *ODV*) le attività previste per le associazioni animaliste zoofile e di protezione animale di cui alla legge n. 281/1991. Giova qui ricordare che la tutela degli animali e la prevenzione del randagismo rientrano tra le attività di interesse generale di cui all'art. 5 del «Codice del terzo settore» (decreto legislativo n. 117/2017), che possono essere svolte senza fini di lucro dagli enti del terzo settore, senza distinzioni tra associazioni di volontariato, di promozione sociale nonché (una volta operativo il registro unico) altre tipologie di enti del terzo settore, anche non costituiti in forma associativa.

La citata attività (art. 5, lettera *e*) deve essere esercitata ai sensi della legge n. 281/1991, la quale - a sua volta - non pone alcuna limitazione di tipo soggettivo, in quanto fa riferimento ad associazioni «protezioniste», «animaliste» e «zoofile».



La limitazione alle sole ODV contenuta in numerosi articoli della legge regionale impugnata realizza, dunque, una discriminazione ingiustificata, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, in danno delle associazioni di promozione sociale che, in base agli articoli 7 e 8 della legge n. 383/2000 («Disciplina delle associazioni di promozione sociale») hanno le stesse finalità e diritto ai medesimi benefici delle ODV, e di altre tipologie di enti del terzo settore.

In particolare, le norme inficiate dall'illegittimità costituzionale in rubrica sono le seguenti:

L'art. 6, comma 1, lettera *d*) laddove prevede che le ASL possano stipulare accordi di collaborazione con i privati e le associazioni di volontariato animaliste (di cui al successivo art. 7) per la gestione delle colonie feline, limitando alle associazioni di volontariato (ODV) tale funzione.

L'art. 7 laddove prevede, al comma 1, che le associazioni «di volontariato animalista», «riconosciute» ai sensi della legge n. 266/1991, possano collaborare alla realizzazione di interventi di educazione sanitaria e controllo demografico delle popolazioni felina e canina, e possano partecipare alle attività del canile ed abbiano inoltre priorità nell'affidamento della gestione dei canili.

L'art. 8, laddove prevede che i comuni ed i servizi veterinari possano avvalersi della collaborazione delle guardie volontarie e degli operatori zoofili volontari appartenenti alle associazioni di volontariato di cui all'art. 7.

L'art. 21, riguardante le colonie feline, che al comma 3 e al comma 4 contiene un riferimento alle sole associazioni di volontariato come enti che possono stipulare accordi di collaborazione con i comuni per la gestione delle colonie feline ed il censimento delle zone sede delle stesse.

L'art. 23, al comma 2, il quale prevede che le associazioni animaliste che possono essere cessionarie di cani e gatti siano esclusivamente le ODV.

L'art. 34, riguardante il piano operativo per la tutela del benessere degli animali e la prevenzione del randagismo, il quale prevede, al comma 3, che gli interventi di cui al piano operativo predisposto della regione possano essere attuati tramite specifiche convenzioni tra gli enti locali e le sole associazioni di volontariato animalista.

4. Violazione dell'art. 117, comma 2, lettera *h*) Cost.

L'art. 1, comma 1, lettera *c*), ai sensi del quale la regione detta norme in materia di randagismo e di tutela degli animali da affezione «al fine di reprimere ogni tipo di maltrattamento compreso l'abbandono» realizza un illegittimo sconfinamento nella materia riservata alla competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h*) della Costituzione.

Infatti, le condotte di maltrattamento e di abuso configurano ipotesi di reato, ai sensi, rispettivamente, degli articoli 544-ter e 727 del codice penale: pertanto; la connessa attività di repressione rientra tra i compiti istituzionali affidati alle Forze di polizia.

5. Violazione dell'art. 117 comma 2, lettera *g*) Cost.;

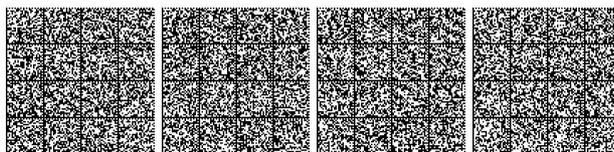
L'art. 19, comma 1, avente ad oggetto i cani smarriti e rinvenuti, prevede che la denuncia di smarrimento dell'animale debba essere presentata, oltre che al servizio veterinario ufficiale anche alle «Forze dell'Ordine».

In disparte la genericità della locuzione «Forze dell'Ordine», deve qui osservarsi come la disposizione travalichi il limite della competenza regionale in quanto, in sostanza, individua nelle Forze di polizia il soggetto competente alla ricezione delle denunce.

In particolare, tale previsione realizza uno sconfinamento nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» che l'art. 117, secondo comma, lettera *g*) della Costituzione, riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Al riguardo, la Corte costituzionale si è pronunciata (tra le altre, si veda sentenza n. 134/2004) evidenziando come le forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti ed attribuzioni di organi dello Stato non possano essere disciplinate unilateralmente ed autoritativamente dalle regioni, e ciò neppure nell'esercizio della loro potestà legislativa: esse devono - piuttosto - trovare fondamento o presupposto in leggi statali, oppure in accordi tra gli enti interessati.

Per tutte le suesposte ragioni gli articoli 1, comma 1, lettera *c*); 6, comma 1, lettera *e*) e lettera *d*); 10, comma 4; 7; 8; 19, comma 1; 21, commi 3 e 4; 23, comma 2; 34, comma 3 della legge regionale della Basilicata n. 46/2018 - devono essere dichiarati incostituzionali.



P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, gli articoli 1, comma 1, lettera c); 6, comma 1, lettera e) e lettera d); 10, comma 4; 7; 8; 19, comma 1; 21, commi 3 e 4; 23, comma 2; 34, comma 3 della legge della Regione Basilicata n. 46/2018.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri in data 24 gennaio 2019;
2. rapporto del Dipartimento degli affari regionali;
3. copia della legge regionale impugnata.

Con ogni salvezza.

Roma, 29 gennaio 2019

L'Avvocato dello Stato: RUSSO

19C00046

N. 15

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

Sicurezza pubblica - Norme della Regione Basilicata - Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità e per la promozione della cultura della legalità e di un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale - Finalità - Tipologia degli interventi - Programmi di attività volti ad accrescere i livelli di sicurezza, a contrastare l'illegalità e a favorire l'integrazione nonché il reinserimento sociale - Stipulazione di intese e accordi di collaborazione istituzionale - Interventi per la prevenzione e il contrasto del fenomeno delle truffe ai danni della popolazione anziana - Interventi per la prevenzione e il contrasto all'abuso e tutela di soggetti deboli in strutture pubbliche e private - Assistenza e aiuto alle vittime dei reati della criminalità - Polizia locale - Interventi finanziati dalla Regione.

- Legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 45 (Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità e per la promozione della cultura della legalità e di un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale), artt. 1, comma 1; 2, comma 2, lettera a); 3, comma 1 [, lettera d)]; 5; 6, comma 1; 7; e 8, comma 1, lettera c).

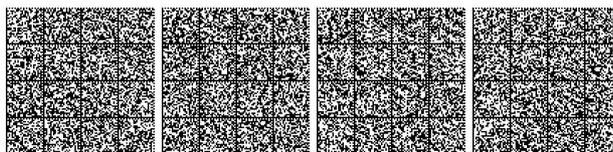
Ricorso per la Presidenza del Consiglio dei ministri (codice fiscale n. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio attualmente in carica, rappresentata e difesa per mandato *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale n. 80224030587), presso i cui uffici ha domicilio in Roma, via dei Portoghesi n. 12 (fax 0696514000 - Pec ags. rm@mailcert.avvocaturastato.it);

Ricorrente contro Regione Basilicata, in persona del Presidente della Giunta regionale attualmente in carica;

Resistente per l'impugnazione e la dichiarazione di incostituzionalità degli articoli 1, comma 1 - 2, comma 2, lettera a) - 3, comma 1 - 5 - 6, comma 1 - 7 - 8, comma 1, lettera c), della legge regionale n. 45 del 30 novembre 2018 recante «Interventi regionali per la previsione e il contrasto della criminalità e per la promozione della cultura della legalità e di un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale» pubblicata nel BUR n. 52 del 4 dicembre 2018

Il Consiglio regionale della Basilicata ha approvato in data 30 novembre 2018 la legge n. 45 («Interventi regionali per la previsione e il contrasto della criminalità e per la promozione della cultura della legalità e di un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale») contenente 14 articoli.

Con essa - sul dichiarato presupposto che la sicurezza pubblica è un bene essenziale per lo sviluppo ordinato e durevole delle convivenza civile della comunità regionale - la regione si propone di concorrere al suo miglioramento attraverso una serie di attività: prevenzione e lotta alla criminalità comune e organizzata, sostegno alle vittime delle criminalità, sensibilizzazione della società civile, contrasto alla truffa in danno degli anziani.



La Regione Basilicata, insomma, con questo intervento legislativo, intende favorire un sistema integrato di sicurezza in ambito regionale, anche promuovendo interventi di prevenzione sin dalla minore età, presso scuole, luoghi pubblici e luoghi di lavoro.

Senonché, nonostante l'enunciato impegno di legiferare nel rispetto delle competenze stabilite dall'art. 117 della Costituzione, ad avviso della Presidenza del Consiglio dei ministri questa legge in alcune sue norme lede i criteri di riparto della potestà legislativa tra Stato e regioni, ed invade la sfera della competenza statale.

Per questo motivo la Presidenza deve impugnare la legge regionale in epigrafe menzionata, affidandosi ai seguenti

MOTIVI

1) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge regionale Basilicata 30 novembre 2018, n. 45, per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera h) della Costituzione.

L'art. 1, comma 1, della legge regionale in questione enuncia le finalità dell'intervento legislativo, ricomprendovi la volontà di porre in essere interventi nei settori della prevenzione e della lotta alla criminalità comune e organizzata.

Tali settori, però, attengono alla politica criminale, sottratta al potere regolatore del legislatore regionale.

L'art. 117, comma 2, lettera h) della Costituzione, infatti, affida allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di ordine e sicurezza pubblica.

È vero che il legislatore statale, con l'emanazione del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (convertito con legge n. 48/2017), nell'intento di introdurre strumenti per rinforzare la sicurezza delle città e la vivibilità dei territori, ha introdotto nell'ordinamento un concetto di sicurezza integrata e di sicurezza urbana, per la cui promozione sono incoraggiate forme di collaborazione istituzionale e di coordinamento tra Stato e regioni. Ed è altresì vero che per il perseguimento della sicurezza integrata è previsto che Stato e regioni concorrano, ciascuno nel proprio ambito, all'attuazione di un sistema unitario di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali.

Senonché la legge regionale qui in esame, che pure pare muoversi in questa direzione (dove la previsione di un mero «concorso» territoriale nel settore della sicurezza), in realtà è così generica da non consentire una corretta individuazione di quali siano le competenze regionali nell'adozione delle misure e degli interventi necessari.

Occorre infatti distinguere tra le provvidenze indispensabili per garantire la sicurezza pubblica, che non possono che essere di competenza dello Stato in quanto appartenenti alle politiche criminali tese alla prevenzione ed alla repressione dei reati, e le altre misure di carattere sociale.

Sono queste ultime, che muovendosi dall'analisi dei fenomeni di degrado emergenti dal tessuto socio-economico non possono che riguardare il contesto territoriale, le sole che possono essere lasciate alla disciplina legislativa regionale.

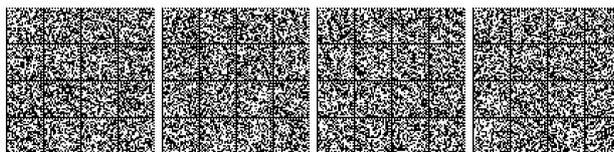
E del resto, la legge nazionale prima citata, nel definire il concetto di sicurezza integrata, e consapevole del possibile sovrapporsi di competenze e responsabilità sul piano istituzionale, ha espressamente individuato gli interventi che «concorrono» alla promozione della sicurezza integrata in quelli che attengono alla riqualificazione urbana e alla sicurezza nelle periferie.

Lo Stato insomma - all'interno di un sistema a pluralità di livelli che necessariamente coinvolge più soggetti istituzionali, come ben regolato dall'art. 3 del decreto-legge n. 14/2017 si deve occupare delle misure di politica criminale volte alla prevenzione ed alla lotta alla criminalità organizzata nell'esercizio della propria potestà esclusiva in materia di ordine e sicurezza pubblica, le regioni e gli altri enti territoriali e locali «concorrono» all'obiettivo con misure di affiancamento tese alla vivibilità del territorio e al benessere delle comunità locali.

In questa ottica la norma regionale qui censurata, nel momento in cui attribuisce alla regione l'attuazione di «interventi nei settori della prevenzione e della lotta contro la criminalità comune e organizzata» si arroga una competenza che non le appartiene, invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, comma 2, lettera h) della Costituzione.

2) Illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 2, lettera a) - 3, comma 1, lettera d) - 6, comma 1, della legge regionale Basilicata 30 novembre 2018, n. 45 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera h) della Costituzione.

Le stesse argomentazioni di censura sopra dedotte affliggono anche l'art. 2, comma 2, lettera a), l'art. 3, comma 1, lettera d) e l'art. 6, comma 1, della legge regionale qui in esame.



La prima disposizione prevede che tra gli interventi regionali nei settori della prevenzione e lotta alla criminalità rientrino «programmi di attività...volti ad accrescere i livelli di sicurezza, a contrastare l'illegalità e a favorire l'integrazione nonché il reinserimento sociale».

La seconda disposizione prevede che al fine di contrastare i fenomeni di illegalità e criminalità comune e organizzata la Regione Basilicata promuove intese e accordi di collaborazione istituzionale con organi dello Stato e con altri enti ed associazioni.

La terza disposizione infine prevede la promozione da parte della regione di politiche attuative di contrasto agli abusi fisici e psicologici a tutela di soggetti deboli.

Tutte e tre le disposizioni, per la loro genericità che non consente le dovute distinzioni, confondono le sfere di competenza nel raggiungimento degli enunciati obiettivi.

Le attività finalizzate all'accrescimento dei livelli di sicurezza e al contrasto dell'illegalità, se attengono a misure di politica criminale tese alla prevenzione ed alla repressione dei reati, non competono alla regione ma spettano allo Stato nell'esercizio della potestà riservata in materia di ordine e sicurezza pubblica garantita dall'attuale assetto costituzionale.

La stipula di intese ed accordi di collaborazione con lo Stato ed altri soggetti non può direttamente riguardare il contrasto dei fenomeni di illegalità e di criminalità comune ed organizzata, ma può solo riferirsi al concetto di sicurezza integrata sancito dalla legge nazionale; l'azione regionale deve cioè muoversi all'interno delle linee generali adottate su proposta del Ministro dell'interno di cui all'art. 2 del decreto-legge n. 14/2017, che ben individuano i settori di intervento regionale nel quadro della cooperazione con lo Stato, e deve limitarsi agli strumenti previsti dall'art. 3 del medesimo decreto-legge.

Ciò che attiene alla lotta alla criminalità comune ed organizzata non spetta alla competenza legislativa regionale.

Infine, in difetto di doverosa specificazione circa la previsione di misure a ciò finalizzate, la promozione di politiche attuative di contrasto agli abusi fisici e psicologici in danno di soggetti deboli riguarda a tutta evidenza la prevenzione e la repressione di reati, compito che non può che spettare allo Stato.

Tutte e tre le norme denunciate, per i medesimi motivi, invadono e ledono la competenza legislativa esclusiva dello Stato attribuita dall'art. 117, comma 2, lettera h) della Costituzione.

3) Illegittimità costituzionale, per altro verso, dell'art. 3, comma 1, lettera d) della legge regionale Basilicata per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

La norma in esame, prevede che gli accordi e le intese finalizzate al contrasto dell'illegalità e della criminalità comune ed organizzata siano stipulati dalla Regione Basilicata con «enti ed associazioni afferenti al terzo settore ovvero a quelli iscritti nei registri regionali del volontariato e dell'associazionismo di cui alla legge regionale n. 1/2000».

Essa dunque crea una riserva di favore per alcuni, e quindi risulta ingiustamente ed ingiustificatamente discriminatoria nei confronti di tutte le altre associazioni, ed in particolare di quelle che - pur operanti in Basilicata - sono iscritte, come consentito dalla vigente legislazione statale, nel registro nazionale.

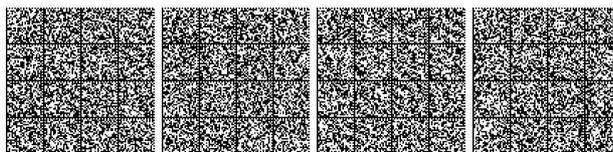
Ai sensi degli artt. 7 e 8 della legge n. 383/2000 che ne detta la disciplina, le associazioni di promozione sociale possono essere iscritte indifferentemente sia nei registri nazionali che in quelli regionali, e l'una e l'altra iscrizione danno luogo ai medesimi effetti ed ai medesimi benefici.

Ne consegue che il dare legittimazione ai fini della conclusione delle intese e degli accordi soltanto alle associazioni iscritte nei registri regionali del volontariato, senza alcuna ragione che giustifichi tale differenziazione, dà luogo ad una disparità di trattamento che lede i principi di uguaglianza e non discriminazione consacrati nell'art. 3 della Costituzione.

La norma qui denunciata, dunque, è costituzionalmente illegittima.

4) Illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1 e 2, della legge regionale Basilicata 30 novembre 2018, n. 45 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera h) della Costituzione.

La norma in rubrica, nel quadro degli interventi per la prevenzione ed il contrasto delle truffe in danno della popolazione anziana, prevede che la regione promuova iniziative formative, informative e culturali, nonché interventi di assistenza di tipo materiale e psicologica, utili a prevenire e a contrastare i reati che colpiscono la popolazione anziana. Per far ciò è ivi prevista la possibilità di stipula di apposite intese di collaborazione con le forze dell'ordine.



Oltre ai profili di pesante criticità evidenziati con riferimento agli articoli 1, 2, 3 e 6 della stessa legge, dal momento che il contrasto ai reati è compito esclusivamente dello Stato se non vengono limitati gli interventi regionali al solo ambito in cui l'ente territoriale è competente ad operare nell'ottica della sicurezza integrata, la Presidenza del Consiglio dei ministri ritiene la norma illegittima nella misura in cui pretende di incidere sulla formazione delle forze dell'ordine.

La formazione e l'addestramento professionali delle forze dell'ordine infatti, trattandosi di corpi di appartenenza statale, non può che far capo allo Stato che solo può fissarne modalità e contenuti.

La regione, nel pensare di collaborare in queste attività e quindi di incidere sui loro contenuti disciplinandoli, ancorché mediante intese appositamente dirette, travalica gli ambiti riservati alla potestà legislativa regionale, perché anche la formazione professionale delle forze dell'ordine nel campo della prevenzione e repressione dei reati attiene alla disciplina dell'ordine e della sicurezza pubblica, materia riservata allo Stato.

Anche la norma in questione, dunque, secondo la Presidenza del Consiglio dei ministri viola l'art. 117, comma 2, lettera h) della Costituzione ed è pertanto illegittima.

5) Illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge regionale Basilicata 30 novembre 2018, n. 45 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettere h) e l) della Costituzione.

La norma in esame riguarda l'assistenza e l'aiuto alle vittime dei reati della criminalità.

Essa prevede che la regione assicuri a proprie spese il patrocinio legale al cittadino che, vittima di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, sia accusato di aver commesso a sua volta un delitto per eccesso colposo di legittima difesa ovvero sia assolto per essersi legittimamente difeso.

La Giunta regionale definisce con proprio regolamento i criteri e le modalità per il godimento del beneficio.

La norma invade indebitamente, sotto diversi profili, la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia ad esso riservata.

In primo luogo viene in evidenza l'invasione della sfera statale in tema di ordine pubblico e sicurezza, garantita dall'art. 117, secondo comma, lettera h) della Costituzione.

La regola che incide sul patrocinio nel processo penale non può che riflettersi in ambiti che interessano la sicurezza, dal momento che la concessione di un sostegno economico all'imputato che deve rispondere di un reato commesso con eccesso colposo di legittima difesa viene a coinvolgere valutazioni politiche in tema di prevenzione dei reati e di contrasto alla criminalità.

In altri termini, la consapevolezza di poter usufruire di un beneficio da parte dell'autorità pubblica che attenua gli oneri cui soggiace il responsabile di un reato (qui non viene in discussione il fatto, che si dà per ammesso, ma l'eventuale esimente) incide sulla percezione che i consociati hanno circa l'atteggiamento istituzionale della stessa autorità pubblica, che figura come favorevolmente atteggiata rispetto ad un'ipotesi cui l'ordinamento continua ad attribuire un disvalore, come il commesso reato.

Attraverso il sostegno economico nel procedimento e nel processo, infatti, finisce per essere quasi incoraggiato - o comunque non scoraggiato - il ricorso alla giustizia fatta da sé. Ed è ovviamente inammissibile che su questo aspetto una regione provveda in un modo ed una regione provveda in un altro, trattandosi in tutta evidenza di aspetti di politica generale che non possono che trovare disciplina unitaria su tutto il territorio nazionale.

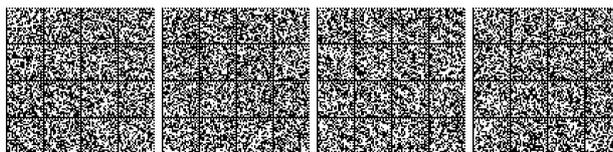
E ciò indipendentemente dal merito della scelta politica in questione (buona o cattiva che essa sia, comunque deve essere la stessa per tutti gli italiani), ed indipendentemente dall'esito del processo.

Queste argomentazioni sono state condivise dalla giurisprudenza costituzionale che le ha affermate espressamente (Corte cost. 13 luglio 2017, n. 172) in occasione dell'impugnativa di analoga disposizione contenuta nella legge regionale ligure.

E poiché una previsione normativa di questo genere si è riconosciuto incidere in materia di sicurezza pubblica, materia che è di competenza esclusiva dello Stato (Corte cost. sentenze n. 63/2016, n. 33/2015, n. 325/2011, fra le tante), non vi è dubbio che essa sia illegittima per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera h) della Costituzione.

Ma la stessa norma confligge con altra e diversa competenza legislativa esclusiva dello Stato, ossia quella relativa alla giurisdizione ed alla disciplina del processo.

Si tratta di una situazione già più volte affrontata dalla giurisprudenza costituzionale (anche recentemente, in occasione dell'impugnativa di una legge regionale del Veneto), allorché sono state censurate norme regionali che prevedevano stanziamenti per assicurare o estendere con risorse pubbliche l'assistenza legale a determinati soggetti e a fronte di specifiche circostanze.



In quei casi la Presidenza del Consiglio dei ministri ha vittoriosamente rivendicato la competenza legislativa statale garantita dall'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione, in quanto il sostegno economico all'accusato attiene alla disciplina del diritto di difesa.

Il sostegno economico alla difesa tecnica nel giudizio penale, difesa che nel nostro ordinamento è obbligatoria, è garanzia che la legge dello Stato accorda a tutti i cittadini in presenza di situazioni che anche qui devono essere uguali su tutto il territorio nazionale, per cui è da escludersi un trattamento differenziato a seconda dell'ambito regionale di riferimento che la stessa legge ritiene meritevoli di tutela.

Se la difesa tecnica è obbligatoria, la legge prevede come noto la designazione di un difensore d'ufficio qualora la parte non provveda alla nomina del legale di fiducia, e prevede anche il gratuito patrocinio ove la parte non sia in condizioni economiche per retribuire il proprio difensore. Il gratuito patrocinio, che poi è un patrocinio a spese dello Stato, è concesso solo ai non abbienti e solo in questa direzione è la scelta (giusta o sbagliata che *sia*) del legislatore nazionale. Al di fuori di questa ipotesi, e delle altre che lo Stato ritiene suscettibili di estensione, non possono essere ammessi benefici di matrice regionale che creano trattamenti territoriali diversi in merito alle condizioni con cui un diritto fondamentale del cittadino, quale quello di difesa, viene esercitato.

Questa è l'ovvia ragione per la quale lo Stato ha riservato a sé la disciplina di questa materia, e questa è la ragione per cui le svariate legislazioni regionali non devono avere spazio.

Come detto, il principio è stato affermato dalla Corte costituzionale nel recente caso della Regione Veneto (Corte cost. 21 marzo 2017, n. 81), ma si è trattato di una conferma, dati i conformi precedenti giurisprudenziali intervenuti nel caso della legge regionale ligure e della legge regionale pugliese (rispettivamente Corte cost. 6 giugno 2017, n. 172, già citata, e Corte cost. 18 ottobre 2010, n. 299).

Anche sotto il profilo della evidente incompatibilità con l'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione, dunque, la norma in rubrica deve essere dichiarata illegittima.

9) Illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, lettera c) della legge regionale Basilicata 30 novembre 2018, n. 45 per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera h) della Costituzione.

La norma in questione, aggiungendo un articolo alla vigente legge regionale 29 dicembre 2009, n. 41, prevede che la Regione Basilicata possa finanziare - tra gli altri - interventi volti ad assicurare un adeguato controllo del territorio mediante un più efficiente svolgimento delle funzioni di polizia locale, ed in particolare diretti (lettera c) «al potenziamento delle attività di vigilanza nelle aree più soggette a rischio di esposizione ad attività criminose».

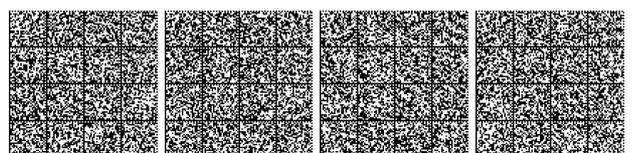
La Presidenza del Consiglio dei ministri ritiene che questa disposizione sia indebitamente invasiva delle competenze riservate allo Stato.

Lo Stato infatti ha potestà esclusiva in materia di ordine e sicurezza pubblica, e una previsione come quella che si censura - per la sua genericità - non consente di comprendere quale sia la sfera di azione che la regione intende esercitare, e quale vigilanza intenda potenziare.

Non è inopportuno ricordare che il controllo del territorio è riconosciuto essere espressione della funzione di pubblica sicurezza (Corte cost. 6 maggio 2010, n. 167), e la partecipazione della polizia locale a tale funzione può esplicitarsi solo nell'ambito di piani coordinati redatti in conformità alle direttive impartite dal Ministro dell'interno, e con ovvia limitazione al territorio urbano per incrementare i livelli di sicurezza nelle città.

La Presidenza del Consiglio dei ministri segnala il contrasto di siffatta previsione regionale con la riserva costituzionale di potestà legislativa statale, laddove riconduce ai compiti istituzionali della polizia locale il presidio del territorio - peraltro, previa intesa non con lo Stato ma con gli altri enti locali interessati - mentre detta funzione, per la parte che compete alla polizia locale, deve necessariamente essere circoscritta a mera attività concorrente, sotto il necessario coordinamento dell'autorità statale.

La disposizione in esame, quindi, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera h) della Costituzione.



P. Q. M.

Per tutte le esposte ragioni, la Presidenza del Consiglio dei ministri, come sopra rappresentata e difesa, conclude affinché la Corte costituzionale voglia accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme della legge regionale della Basilicata n. 45/2018 in epigrafe elencate e nel presente atto specificamente censurate.

Roma, 29 gennaio 2019

L'Avvocato dello Stato: CORSINI

19C00047

n. 39

Ordinanza del 25 ottobre 2018 del Tribunale regionale di giustizia amministrativa, sezione autonoma di Bolzano sul ricorso proposto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato contro Provincia autonoma di Bolzano e Funivie Ghiacciai Val Senales S.p.a.

Atto e provvedimento amministrativo - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Regime amministrativo per la costruzione ed esercizio di impianti a fune in servizio pubblico.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 luglio 2018, n. 10 (Modifiche di leggi provinciali in materia di ordinamento degli uffici e personale, istruzione, formazione professionale, sport, cultura, enti locali, servizi pubblici, tutela del paesaggio e dell'ambiente, energia, utilizzazione di acque pubbliche, caccia e pesca, protezione antincendi e civile, urbanistica, igiene e sanità, politiche sociali, famiglia, edilizia scolastica, trasporti, edilizia abitativa agevolata, lavoro, economia, cave e torbiere, entrate, commercio, turismo e industria alberghiera, rifugi alpini, artigianato, finanze e ricerca), artt. 44, comma 3, e 45.

IL TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

SEZIONE AUTONOMA DI BOLZANO

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 86 del 2018, proposto da:

Autorità garante della concorrenza e del mercato, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura dello Stato di Trento, domiciliata *ex lege* in Trento, Largo Porta Nuova, n. 9;

contro Provincia autonoma di Bolzano, in persona del presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Renate von Guggenberg, Stephan Beikircher, Laura Fadanelli, e Fabrizio Cavallar, con domicilio eletto presso l'Avvocatura della Provincia, in Bolzano, piazza Silvius Magnago, n. 1;

nei confronti Funivie Ghiacciai Val Senales S.p.a, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Alberto Munari, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Norbert Griesser, in Bolzano, vicolo Parrocchia n. 3;

per l'annullamento del decreto assessorile n. 15713 del 30 agosto 2017 della Provincia autonoma di Bolzano, adottato dall'assessore provinciale alla mobilità, avente ad oggetto «Rinnovo della concessione per la linea di trasporto funiviario in servizio pubblico M 204 p "Gletschersee II", sita nel Comune di Senales, pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige n. 48 del 28 novembre 2017, e di ogni altro presupposto, connesso e consequenziale, ancorché non conosciuto.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia autonoma di Bolzano e della società Funivie Ghiacciai Val Senales S.p.A;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice nell'udienza pubblica del giorno 26 settembre 2018 la consigliere Lorenza Pantozzi Lerjefors e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;



Premesso in fatto

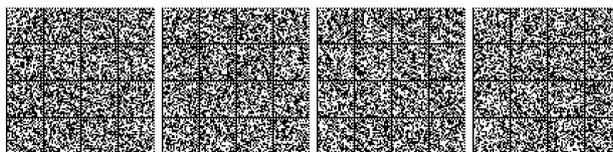
Con nota trasmessa all'Autorità garante della concorrenza e del mercato in data 30 giugno 2017 la società Elpis S.r.l. segnalava di trovarsi «nella pratica impossibilità di partecipare alle gare previste dalla normativa a tutela della concorrenza, perché le stesse, dato il sistema vigente sul territorio della Provincia autonoma di Bolzano, non vengono bandite, ma sostituite da un sistema opaco di rinnovi concertati con le società attualmente concessionarie» (doc. 1 della ricorrente).

Successivamente, in data 7 dicembre 2017 la medesima società segnalante trasmetteva, a integrazione, copia dei decreti di modifica e rinnovo delle concessioni, tutti pubblicati sul Bollettino Ufficiale della Regione n. 48 del 28 novembre 2017, tra cui l'impugnato decreto n. 15713 del 2017, con il quale è stata rinnovata all'odierna controinteressata Funivie Ghiacciai Senales S.p.A la concessione per la linea di trasporto funiviario in servizio pubblico denominata M 204 p «Gletschersee II» (seggiovia triposto), assegnata alla seconda categoria e, quindi di pubblica utilità ai sensi dell'art. 21 della legge provinciale 30 gennaio 2006, n. 1, per la durata di 11 anni a decorrere dalla data di adozione dello stesso decreto (30 agosto 2017). Il decreto impegna il concessionario a osservare, oltre alle disposizioni di legge e regolamentari che disciplinano la costruzione e l'esercizio degli impianti a fune, anche tutte le prescrizioni riportate nel disciplinare-tipo, approvato dal direttore della Ripartizione provinciale Mobilità con decreto n. 435/38.3. del 9 ottobre 2012, pubblicato sul BUR n. 46/I-II del 13 novembre 2012 (doc. 2 della ricorrente e 33 della Provincia).

A seguito dell'istruttoria esperita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (di seguito solo Autorità) riteneva di dover esercitare i poteri di cui all'art. 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, deliberando nella riunione del 25 gennaio 2018 di esprimere il proprio parere motivato prot. n. S2962B riferito al decreto impugnato n. 15713 del 2017, rilevando che esso «potrebbe risultare restrittivo della concorrenza nella misura in cui dispone il rinnovo della concessione senza l'espletamento di alcun tipo di confronto concorrenziale» (doc. n. 4 della ricorrente).

La Provincia autonoma di Bolzano (di seguito solo Provincia) presentava le proprie osservazioni con nota del 26 marzo 2018, sostenendo che gli «impianti a fune con servizio sciistico» di cui all'art. 2, comma 2, lettera b), della legge provinciale 23 novembre 2010, n. 4 e gli «impianti a fune in servizio pubblico ad uso sportivo o turistico-ricreativo» di cui all'art. 30-bis della legge provinciale 30 gennaio 2006, n. 1 corrisponderebbero nella sostanza agli «impianti di trasporto a fune per la mobilità turistico-sportiva esercitati in aree montane» di cui all'art. 4, comma 7, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, i quali non costituirebbero oggetto di un servizio pubblico generale per effetto del combinato disposto degli articoli 26, comma 12-*quater* e 20, comma 2, lettera e), dello stesso decreto. Pur non svolgendo un servizio di trasporto pubblico di interesse economico generale (*cf.*: Comunicazione della Commissione europea indirizzata agli Stati membri in merito agli aiuti di Stato n. 376/01, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Comunità europea n. C/172/2 del 18 luglio 2002), gli impianti destinati ad attività sportive in stazioni turistiche rivestirebbero nondimeno un ruolo importante per lo sviluppo dell'economia delle aree di montagne. Gli impianti sarebbero di proprietà privata dei relativi gestori (società private o imprenditori individuali) e anche le aree su cui insisterebbero gli impianti sarebbero, in via generale, di proprietà privata, tranne l'impianto sub iudice, insistente su terreni appartenenti al patrimonio indisponibile della Provincia autonoma di Bolzano. Il provvedimento di concessione di cui alla legge provinciale n. 1 del 2006 non sarebbe un contratto di concessione e neppure un provvedimento di concessione con il quale la suddetta Provincia affida a terzi un bene pubblico, bensì un provvedimento con il quale il privato richiedente verrebbe abilitato alla costruzione e all'esercizio dell'impianto a fune destinato al pubblico esercizio. Inoltre, la Provincia non avrebbe mai assunto tra i propri compiti quello di programmare, realizzare e gestire gli impianti a fune «in servizio pubblico ad uso sportivo o turistico-ricreativo», né avrebbe fissato un numero chiuso di provvedimenti abilitativi per la costruzione e l'esercizio di questo tipo di impianti. La Provincia, con quel provvedimento, non avrebbe affidato al richiedente alcun proprio compito, non avrebbe trasferito a terzi alcun rischio, né richiesto un compenso.

Tali provvedimenti avrebbero in altre parole una funzione autorizzativa o permissiva, alla stessa stregua del provvedimento di «concessione edilizia», tuttora previsto nell'ordinamento provinciale. Né avrebbe rilievo la circostanza che l'abilitazione sia subordinata al rispetto da parte del richiedente delle condizioni e prescrizioni stabilite in via generale dalla stessa Provincia nel «disciplinare tipo degli obblighi del concessionario di una linea di trasporto funiviario in esercizio pubblico», approvato con decreto direttoriale n. 425 del 9 ottobre 2012 (pubblicato nel BUR n. 46 del 12 novembre 2012) e nel «regolamento di esercizio» di cui agli articoli 26 della legge provinciale n. 1 del 2006 e 21 del D.P.P. 13 novembre 2006, n. 61, trattandosi di prescrizioni concernenti per lo più la sicurezza degli utenti. L'apposizione al provvedimento di concessione di un termine di durata sarebbe giustificata dal fatto che gli impianti devono essere sottoposti a revisioni periodiche, di varia intensità, a seconda della tipologia dell'impianto. In conclusione, secondo la Provincia, «l'esercizio di impianti a fune di seconda e terza categoria, ad uso sportivo o turistico, nel territorio della Provincia autonoma di Bolzano non è soggetto ad obblighi di evidenza pubblica» (doc. 5 della ricorrente).



L'Autorità ricorrente, esaminate le dette osservazioni nell'adunanza del 18 aprile 2018 e ritenuto, alla luce delle stesse, che la Provincia non si fosse adeguata al parere inviatole il 26 gennaio 2018 entro i 60 giorni previsti dall'art. 21-bis, comma 2, della legge n. 287 del 1990, deliberava di proporre ai sensi della medesima disposizione il presente ricorso, volto a ottenere l'annullamento dell'impugnato decreto n. 15713 del 30 agosto 2017.

A fondamento del ricorso è stato dedotto il seguente articolato motivo:

«Violazione dei principi di trasparenza, parità di trattamento, non discriminazione, libera concorrenza: violazione degli articoli 3, 30 e 41 della direttiva 2014/23/UE; art. 18 della direttiva 2014/24/UE e articoli 18, 30, 164 del Codice dei contratti pubblici (decreto legislativo n. 50/2016). Violazione della libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi: articoli 49 e 56 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Violazione dell'art. 3 L.P. Bolzano n. 1/2006 (Disciplina degli impianti a fune e prescrizioni per gli ostacoli alla navigazione aerea)».

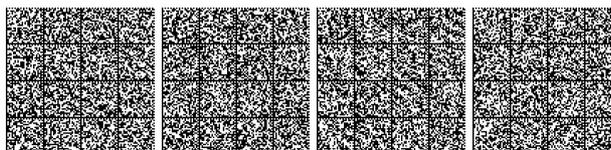
La ricorrente ritiene che la Provincia, rinnovando per ben 11 anni la concessione dell'impianto funiviario «Gletschersee II» nel Comune di Senales alla società controinteressata abbia violato i principi comunitari e nazionali posti a tutela della concorrenza. Strumentali all'attuazione del principio di concorrenza tra gli operatori economici sarebbero anche i principi di trasparenza, parità di trattamento e non discriminazione, che sarebbero alla base della disciplina sulle concessioni, richiamati dagli articoli 3, 30, comma 2, e 41 della direttiva 2014/23/UE e anche dalla direttiva 2014/24/UE sugli appalti pubblici. Gli stessi principi di derivazione comunitaria sarebbero richiamati nel nuovo Codice dei contratti pubblici (articoli 30 e 164, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50).

Contrariamente a quanto affermato dalla Provincia nelle proprie osservazioni, l'esercizio dell'impianto a fune in oggetto sarebbe qualificabile come «servizio pubblico». Lo stesso legislatore provinciale avrebbe distinto le linee funiviarie destinate all'erogazione di un servizio pubblico, da quelle meramente finalizzate a un utilizzo privato (art. 1, comma 1 della L.P. n. 1 del 2006: «La presente legge disciplina gli impianti a fune in servizio pubblico e privato»; art. 3, comma 1: «Tutte le linee funiviarie sono impianti in servizio pubblico»). Le tre categorie di linee funiviarie indicate nell'art. 4 della stessa legge rientrerebbero nel più ampio genus delle linee funiviarie in servizio pubblico; in tal senso deporrebbe sia il dato testuale della disposizione normativa, sia il fatto che gli impianti in questione sarebbero destinati a soddisfare un'esigenza di trasporto di interesse pubblico. Altri indici che farebbero deporre per la natura di servizio pubblico dell'impianto oggetto di concessione sarebbero la disciplina della decadenza (art. 11, commi 1 e 2), quella della revoca (art. 13, comma 1), le disposizioni, sempre contenute nella legge provinciale n. 1 del 2006, sugli obblighi di servizio, sulle tariffe e sugli orari che il concessionario sarebbe tenuto a rispettare (art. 15, comma 1), nonché l'obbligo per il concessionario di osservare le prescrizioni di cui al disciplinare-tipo approvato dal direttore della Ripartizione provinciale Mobilità (obbligo previsto dall'art. 4, comma 1, del D.P.P. n. 61 del 2006), approvato con decreto n. 425 del 9 ottobre 2012 e richiamato nell'atto impugnato. Inoltre, i concessionari sarebbero tenuti ad effettuare il servizio «secondo le prescrizioni di esercizio approvate dall'ufficio provinciale competente in materia di trasporti funiviari e secondo le modalità stabilite dal regolamento di esecuzione» (art. 26, comma 1 della L.P. n. 1 del 2006).

Quanto alla Comunicazione della Commissione europea n. 376/01, resa in materia di aiuti di Stato e richiamata dalla Provincia nelle proprie osservazioni, l'Autorità rileva che la normativa comunitaria in materia di procedure ad evidenza pubblica, che assoggetterebbe al rispetto dei principi e alle regole dell'evidenza pubblica ogni esternalizzazione di compiti di rilievo pubblicistico in favore di soggetti privati, sarebbe intervenuta successivamente alla sopra citata Comunicazione.

L'art. 2 del Codice dei Contratti pubblici (decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.) afferma che le disposizioni del Codice sono adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza (comma 1) e che le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute, *ratione materiae*, all'adeguamento delle proprie legislazioni (comma 3). L'art. 30 del Codice stabilisce che nell'affidamento delle concessioni, le stazioni appaltanti devono rispettare i principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché pubblicità, con le modalità stabilite dallo stesso Codice. L'art. 164, comma 2, del decreto legislativo n. 50 del 2016 dispone che alle procedure di aggiudicazione di contratti di concessione di servizi si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni di cui alla parte I e II del Codice, tra l'altro anche in relazione ai principi generali, alle procedure di affidamento, alle modalità di pubblicazione e redazione dei bandi e degli avvisi.

L'Autorità ricorrente afferma ancora che, in favore del carattere di servizio di interesse economico generale dell'impianto di risalita a fune oggetto dell'atto impugnato, deporrebbe anche la disciplina urbanistica, dalla stessa Provincia invocata a difesa nelle proprie osservazioni: infatti nel Piano di settore degli impianti di risalita e delle piste da sci (approvato con deliberazione della Giunta provinciale n. 1545 del 16 dicembre 2014) si afferma che: «La specificità degli impianti di paese e dei piccoli comprensori sciistici si inserisce all'interno di un contesto ben più ampio di interventi pubblici miranti al sostegno dell'economia dei trasporti a fune, giustificati dal fatto che costituiscono un servizio pubblico svolto nell'interesse generale». Per tale ragione il sistema degli impianti a fune godrebbe di significativi contributi pubblici, sia con riferimento alla costruzione, sia con riguardo al loro ammodernamento.



La durata delle concessioni, secondo il costante orientamento dell'Autorità, andrebbe giustificata sulla base di valutazioni tecniche, economiche e finanziarie, tra le quali non potrebbero rientrare gli aspetti collegati alla necessità di revisione degli impianti, trattandosi di aspetti relativi alla sicurezza degli impianti che prescinderebbero dai profili amministrativi di durata delle concessioni. Né la durata della concessione potrebbe essere parametrata al periodo di recupero degli investimenti necessari per lo svolgimento dell'attività, tanto più nei casi, come quello in esame, in cui i concessionari beneficino di una rilevante contribuzione pubblica a titolo di investimenti.

Quanto alla proprietà dell'area, il fatto che l'impianto in esame insista su un'area appartenente al patrimonio indisponibile della Provincia, costituito ai sensi dell'art. 826 del codice civile da beni che mirano a raggiungere «fini pubblici» o «destinati a pubblici servizi», confermerebbe definitivamente che il rinnovo — senza alcuna selezione concorrenziale — della concessione impugnata sarebbe volto allo svolgimento di un servizio pubblico.

Infine, nel caso specifico, il concessionario assumerebbe tutti i rischi connessi alla costruzione e gestione dell'impianto di risalita a fune in servizio pubblico: in capo alla Provincia non sorgerebbe alcun obbligo di manleva e solo il soggetto privato sarebbe esposto alle eventuali perdite di esercizio.

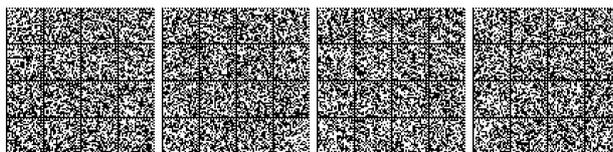
L'insieme di tutti i citati elementi consentirebbe di qualificare l'erogazione del servizio in questione — al di là del nomen iuris — come funzionale al soddisfacimento di un interesse di carattere generale e non come attività di rilevanza esclusivamente economica; di talché l'impugnato rinnovo della concessione per un periodo così lungo (11 anni) determinerebbe un'ingiustificata situazione di vantaggio competitivo a favore di un determinato soggetto (*id est*, il concessionario storico), in pregiudizio di tutti gli altri operatori economici interessati alla concessione.

Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, eccependo l'inammissibilità del ricorso, per mancata impugnazione dell'asserito presupposto provvedimento dell'Azienda provinciale Foreste e demanio n. 44 del 16 giugno 2016, concernente la «concessione di bene demaniale indisponibile - foreste»: l'Autorità avrebbe inteso infatti censurare il rinnovo dell'impianto «Gletschersee II» unicamente in quanto insistente su terreni appartenenti al patrimonio indisponibile della Provincia. Nel merito la difesa provinciale ha contestato che il provvedimento impugnato potesse qualificarsi come «contratto di concessione», adducendo le stesse 2 in vigore della presente legge, si configurano come provvedimenti autorizzatori ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 164, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50». Ha quindi chiesto al giudice adito di dichiarare il ricorso inammissibile e/o irricevibile, e, in ogni caso, di rigettarlo, perché infondato.

Si è costituita in giudizio anche la società Funivie Ghiacciai Val Senales S.p.A., contestando che l'attività di realizzazione e gestione di impianti a fune a uso turistico o sportivo-ricreativo da parte di privati in territorio montano possa costituire oggetto di un servizio pubblico generale, a nulla rilevando la circostanza che la legge provinciale n. 1 del 2006 parli di impianti «in servizio pubblico», intendendo quella locuzione solo significare che trattasi di impianti «aperti al pubblico». L'unica distinzione che la citata legge provinciale n. 1 del 2006 avrebbe inteso fare sarebbe quella tra impianti «in servizio pubblico» e impianti «in servizio privato». La Provincia non avrebbe mai assunto come suo compito quello di programmare, realizzare e dare in gestione gli impianti di risalita a uso turistico o sportivo-ricreativo, lasciando detto settore alla libera iniziativa dell'imprenditoria privata, salvo regolamentarne lo sviluppo per contemperare i vari interessi pubblici coinvolti nell'attività del turismo di montagna: sicurezza degli utenti, tutela ambientale, ordinato sviluppo del territorio ecc.. Mancherebbe inoltre un elemento fondamentale e imprescindibile per potersi parlare di contratti pubblici di concessione, ossia il trasferimento di un proprio compito istituzionale con i conseguenti connessi rischi operativi e gestionali, a nulla rilevando la denominazione del provvedimento quale «concessione», come chiarirebbe lo stesso art. 164 del Codice dei contratti. L'oggetto del provvedimento di concessione di cui alla legge provinciale n. 1 del 2006 non sarebbe l'affidamento di un servizio pubblico, ma l'abilitazione alla costruzione e all'esercizio di impianti a fune aperti al pubblico. L'art. 15 della legge provinciale n. 1 del 2006 autorizza effettivamente l'assessore provinciale competente ad approvare le tariffe massime per le singole corse, le modalità di esercizio ed eventualmente gli orari, anche per gli impianti di seconda categoria, ma l'assessore non si sarebbe mai avvalso in concreto di detta facoltà.

La società controinteressata stabilirebbe ogni anno in piena autonomia i prezzi per l'accesso agli impianti. Quanto alla decadenza e alla revoca, si tratterebbe di istituti compatibili anche con i provvedimenti di autorizzazione. La disponibilità del terreno demaniale non discenderebbe dal provvedimento di rinnovo della concessione impugnato, bensì dal distinto e autonomo provvedimento di concessione demaniale n. 44 del 16 giugno 2016. Infine, la censura concernente la durata del provvedimento di rinnovo della concessione si baserebbe sui medesimi presupposti già confutati.

La difesa della società controinteressata ha quindi concluso per il rigetto del ricorso, siccome infondato.



In vista dell'udienza fissata per la discussione del ricorso le parti hanno depositato memorie (anche di replica), a sostegno delle rispettive difese. In particolare, la difesa dell'Autorità ricorrente, facendo riferimento agli articoli 44 e 45 della legge provinciale n. 10 del 2018, emanata nelle more del giudizio, ha affermato che dette disposizioni potrebbero mascherare l'intento della Provincia di procedere a una «autoqualificazione postuma degli istituti, evidentemente del tutto arbitraria e strumentale al non esperimento di procedure ad evidenza pubblica» e che, se così fosse, «una tale norma porrebbe evidenti dubbi di legittimità costituzionalità, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera e), della Costituzione».

All'udienza pubblica del 26 settembre 2018 la difesa dell'Autorità ricorrente ha formalmente sollevato la questione di legittimità costituzionale degli articoli 44, comma 3, e 45 della legge provinciale n. 10 del 2018, per contrasto con gli articoli 24, 102 e 117, comma 1, della Costituzione (in rapporto all'art. 6 CEDU), nonché per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera e), e comma 1, della Costituzione, in relazione alle direttive 2014/23/UE (articoli 3, 30 e 41) e 2014/24/UE (art. 18) e articoli 49 e 56 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Sentite le parti, il ricorso è stato quindi trattenuto in decisione.

Considerato in diritto

Con il ricorso in esame l'Autorità contesta alla provincia di aver proceduto al rinnovo in favore della società controinteressata della «concessione per la linea di trasporto funiviario in servizio pubblico denominata M 204 p Gletschersee II» (nel Comune di Senales), ai sensi della legge provinciale 30 gennaio 2006, n. 1, senza ricorrere a procedure ad evidenza pubblica, in asserita violazione dei principi comunitari e nazionali posti a tutela della concorrenza.

Va disattesa, anzitutto, l'eccezione di inammissibilità del ricorso, per omessa impugnazione del decreto di rinnovo della concessione demaniale alla società Funivie Ghiacciai Senales S.p.A. n. 44 del 16 giugno 2016, ritenuto dalla difesa della Provincia atto presupposto del provvedimento n. 15713 del 30 agosto 2017 sub iudice, pur non essendo ivi menzionato.

Invero, il nesso di presupposizione tra due atti può ritenersi sussistente solo quando tra essi vi sia un rapporto di consequenzialità immediata, diretta e necessaria, nel senso che l'atto successivo si pone quale inevitabile conseguenza di quello precedente, perché non vi sono nuove ed autonome valutazioni di interessi da parte dei soggetti a ciò preposti.

Nel caso di specie i due atti sono stati adottati all'esito di due distinti procedimenti amministrativi, sulla base di presupposti diversi e di autonome valutazioni.

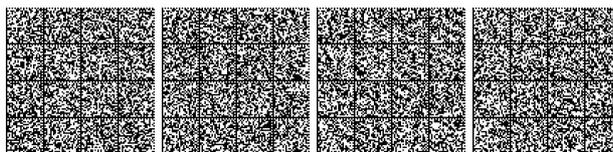
Il ricorso è quindi da ritenersi ammissibile.

Ciò posto, il Collegio ritiene che le disposizioni di cui agli articoli 44, comma 3, e 45 della legge provinciale 11 luglio 2018, n. 10 siano effettivamente sospette di incostituzionalità.

L'art. 44, comma 3, sostituisce il comma 1 dell'art. 5 della legge provinciale n. 1 del 2006 e così recita: «La costruzione e l'esercizio degli impianti a fune in servizio pubblico sono soggetti a concessione, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 164, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50». Tale secondo periodo stabilisce che le disposizioni della Parte III del Codice degli appalti (che regolamentano le concessioni di servizi, assoggettandole alla nuova disciplina del Codice) non siano da applicarsi ai «provvedimenti, comunque denominati, con cui le amministrazioni aggiudicatrici, a richiesta di un operatore economico, autorizzano, stabilendone le modalità e le condizioni, l'esercizio di un'attività economica, che può svolgersi anche mediante l'utilizzo di impianti o altri beni immobili pubblici».

L'art. 45 così dispone: «Le concessioni di cui alle leggi provinciali 8 novembre 1973, n. 87, e successive modifiche, e 30 gennaio 2006, n. 1, e successive modifiche, che autorizzano la costruzione e l'esercizio di impianti a fune ad uso sportivo o turistico-ricreativo, rilasciati prima dell'entrata in vigore della presente legge, si configurano come provvedimenti autorizzatori, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 164, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50».

Ad avviso del Collegio le citate disposizioni, prevedendo l'assoggettamento del regime concessorio degli impianti a fune di cui si controverte, con effetto retroattivo, alla regola di cui all'art. 164, comma 1, secondo periodo, del Codice dei contratti, così da escludere i provvedimenti relativi alla costruzione e all'esercizio di tali impianti (e i relativi rinnovi) dall'ambito di applicazione della disciplina dell'evidenza pubblica, si pongono in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettera e), Cost., che attribuisce allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza, nonché con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione agli articoli 3, 30 e 41 della direttiva 2014/23/UE, agli articoli 49, 56 e 106 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e agli articoli 30 e 164, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e s.m..



Per quanto riguarda la rilevanza della questione sollevata, va osservato che, per effetto del combinato disposto degli articoli 44, comma 3, e 45 della citata legge provinciale n. 10 del 2018, la Provincia viene legittimata a sottrarre le concessioni (e i relativi rinnovi) inerenti alla costruzione e gestione degli impianti a fune all'obbligo della procedura concorsuale ad evidenza pubblica, compresi i provvedimenti di rinnovo delle concessioni degli impianti a fune a uso sportivo o turistico-ricreativo adottati prima dell'entrata in vigore della legge provinciale n. 10 del 2018, come quello in esame.

Le disposizioni sopra citate — di immediata applicazione — sono chiare nel sottrarre le concessioni di cui si tratta all'evidenza pubblica, mediante la qualificazione dei provvedimenti come meri atti abilitativi all'esercizio di un'attività economica. Esse non si prestano a interpretazioni adeguatrici e impediscono al giudice adito di scegliere ogni diversa interpretazione in ordine alla «natura» dell'attività che ne è oggetto; il che è sufficiente a ravvisare la rilevanza della sopra prospettata questione di costituzionalità ai fini della decisione della controversia.

Entra quindi in discussione la ravvisata non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità delle due citate disposizioni per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione agli articoli 3, 30 e 41 della direttiva 2014/23/UE, agli articoli 49, 56 e 106 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e agli articoli 30 e 164, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e s.m..

Va premesso che la concessione rinnovata di cui si controverte ha come oggetto la gestione di una «linea di trasporto funiviario in servizio pubblico». Trattasi in concreto della gestione di una seggiovia triposto nel comprensorio sciistico della Val Senales, che la stessa difesa della Provincia definisce «impianto a fune ad uso sportivo o turistico-ricreativo». Detto impianto insiste su un terreno appartenente al patrimonio indisponibile (Foreste) della Provincia autonoma di Bolzano, dato in concessione alla controinteressata Funivie Ghiacciai Senales S.p.A con atto del direttore dell'Azienda provinciale delle Foreste e Demanio n. 44 del 16 giugno 2016, per la durata di 9 anni (*cf.* doc. 1 della controinteressata).

Il Collegio è dell'avviso che l'affidamento della gestione dell'impianto suddetto sia da ricondurre alla tipologia delle concessioni di servizi pubblici.

È noto che manca nell'ordinamento nazionale una definizione unitaria di servizio pubblico e che le concessioni rappresentano una figura giuridica in continua evoluzione.

Secondo il prevalente filone interpretativo della giurisprudenza formatosi in materia occorre fare leva sulla nozione oggettiva, che valorizza l'attività svolta e la sua diretta fruibilità da parte dei cittadini, definendo il servizio pubblico come «un'attività di produzione di beni e di servizi, indirizzata istituzionalmente ed in via immediata al soddisfacimento di bisogni collettivi e sottoposta, per ragioni di interesse generale, a restrizioni disposte dall'autorità: non vengono inoltre trascurati gli elementi di doverosità del servizio pubblico, che si esplicitano nei principi di sussidiarietà, uguaglianza, continuità, parità di trattamento, imparzialità e trasparenza» (*cf.* Tribunale amministrativo regionale Lombardia, Brescia, 27 giugno 2005, n. 673). Tale teoria pone dunque in primo piano l'attività, l'organizzazione e soprattutto l'attitudine a soddisfare direttamente un interesse di carattere generale, a prescindere dalla natura pubblica o privata del soggetto gestore.

La giurisprudenza ha stabilito che i fattori distintivi del pubblico servizio sono, da un lato, l'essere connotato dall'idoneità a soddisfare in modo diretto esigenze proprie di una platea indifferenziata di utenti, e dall'altro, la sottoposizione del gestore a una serie di obblighi volti a conformare l'espletamento dell'attività a norme di continuità, regolarità, capacità e qualità, cui non potrebbe essere assoggettata una comune attività economica. Si tratta in definitiva di attività esercitate per erogare prestazioni svolte a soddisfare bisogni collettivi ritenuti indispensabili in un determinato contesto sociale (*cf.* Tribunale amministrativo regionale Lombardia, Milano, Sez. III, 20 dicembre 2005, n. 5633 e Tribunale amministrativo regionale Lazio, Sez. II-ter, 5 ottobre 2011, n. 9012).

Va precisato che in ambito comunitario non viene mai utilizzata l'espressione «servizio pubblico», preferendosi quella di «servizio di interesse economico generale» (*cf.* articoli 14 e 106 del TFUE). Al riguardo peraltro la Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire che la nozione comunitaria di servizio di interesse economico generale, ove limitata all'ambito locale, e quella interna di servizio pubblico locale di rilevanza economica hanno «contenuto omologo» (*cf.* Corte costituzionale n. 325 del 17 novembre 2010).

Orbene, l'impianto di risalita seggiovia «Gletschersee II», gestito da privati su terreno appartenente al patrimonio indisponibile della Provincia, può definirsi un servizio a rilevanza economica (in quanto la gestione è remunerativa e, quindi, in grado di produrre reddito), offerto a una platea indifferenziata di utenti, che risponde a un interesse collettivo indispensabile nel contesto locale e all'interesse pubblico della Provincia alla promozione dello sport, del turismo e dell'economia di montagna.



A conferma della natura di servizio pubblico degli impianti di risalita come quello che ne occupa, va posto in risalto che la Provincia ha avvertito la necessità di predisporre un Piano di settore degli impianti di risalita e delle piste da sci (approvato con deliberazione della giunta provinciale n. 1545 del 16 dicembre 2014, pubblicata nel B.U. R. n. 6 del 10 febbraio 2015, Supplemento n. 3), per coordinare e regolamentare l'evoluzione del settore legato al turismo sciistico e del trasporto a fune, in cui sono individuate le singole zone sciistiche, le piste da sci e gli impianti di risalita con servizio sciistico, per i quali è previsto un apposito registro cartografico. Ebbene, nel Piano si afferma espressamente che: «La specificità degli impianti di paese e dei piccoli comprensori sciistici si inserisce all'interno di un contesto ben più ampio di interventi pubblici miranti al sostegno dei trasporti a fune, giustificati dal fatto che costituiscono un servizio pubblico svolto nell'interesse generale» (cfr pag. 52 del Piano). Dunque è la stessa Provincia a qualificare il servizio di cui si tratta come servizio pubblico.

Già nel periodo di vigenza del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (prima quindi dell'entrata in vigore del nuovo Codice, approvato con decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50) la giurisprudenza amministrativa aveva affermato che l'affidamento a terzi della gestione di impianti sportivi di rilevanza economica generale dovesse essere inquadrato come «concessione di pubblico servizio», e che la scelta del contraente dovesse effettuarsi all'esito di un confronto concorrenziale, nel rispetto dei principi desumibili dal Trattato sull'Unione europea e dei principi generali relativi ai contratti pubblici di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento ecc. (cfr: Tribunale amministrativo regionale Lazio, Roma, Sez. II-ter, 23 marzo 2011, n. 2538 e 5 ottobre 2011, n. 9012; Consiglio di Stato Sez. V, 2 maggio 2013, n. 2385 e Sez. V, 26 luglio 2016, n. 3380; cfr: anche A.N.A.C. 2 dicembre 2015, n. AG 87/2015/AP).

Il nuovo Codice dei contratti del 2016 definisce «concessione di servizi», «un contratto a titolo oneroso, stipulato per iscritto, in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera *ll*), riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi» (art. 3, comma 1, lettera *vv*).

Tratti caratterizzanti della concessione di servizi, secondo il Codice, sono la provenienza della maggior parte dei ricavi di gestione dalla vendita dei servizi resi al mercato e il collegamento tra la nozione di concessione e quella di «rischio operativo» legato alla gestione dei servizi, tale da comportare la possibilità di non riuscire a recuperare gli investimenti effettuati e i costi sostenuti per realizzare i lavori o i servizi aggiudicati in condizioni operative normali (cfr: art. 3, comma 1, lettera *zz*).

Il Collegio ritiene che la gestione di un impianto di rilevanza economica, quale è quello sub iudice, rientri nella sopra richiamata definizione di «concessione di servizi», con la conseguenza che la stessa debba essere affidata nel rispetto delle parti I e II dello stesso Codice, come stabilito dall'art. 164, comma 2, del decreto legislativo n. 50 del 2016 e s.m.: «Alle procedure di aggiudicazione di contratti di concessione di lavori pubblici o di servizi si applicano, per quanto compatibili, le disposizioni contenute nella parte I e nella parte II, del presente codice, relativamente ai principi generali, alle esclusioni, alle modalità e alle procedure di affidamento, alle modalità di pubblicazione e redazione dei bandi e degli avvisi, ai requisiti generali e speciali e ai motivi di esclusione, ai criteri di aggiudicazione, alle modalità di comunicazione ai candidati e agli offerenti, ai requisiti di qualificazione degli operatori economici, ai termini di ricezione delle domande di partecipazione alla concessione e delle offerte, alle modalità di esecuzione».

L'A.N.A.C., con la deliberazione n. 1300 del 14 dicembre 2016, adottata in risposta ad un quesito, ha espresso l'avviso che la gestione di impianti sportivi con rilevanza economica, qualificabili quale «concessione di servizi» ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera *vv*), del Codice, deve essere affidata nel rispetto delle previsioni di cui all'art. 164 e seguenti del Codice stesso, con applicazione delle parti I e II del Codice stesso (per quanto compatibili).

L'art. 164, al comma 1, fa salve dall'applicazione della parte III del Codice le disposizioni di cui all'art. 346 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Ulteriore deroga è prevista nel secondo periodo del comma 1, il quale così dispone: «In ogni caso, le disposizioni della presente Parte non si applicano ai provvedimenti, comunque denominati, con cui le amministrazioni aggiudicatrici, a richiesta di un operatore economico, autorizzano, stabilendone le modalità e le condizioni, l'esercizio di un'attività economica che può svolgersi anche mediante l'utilizzo di impianti o altri beni immobili pubblici». Il rilascio di tali provvedimenti non deve quindi sottostare all'obbligo della procedura ad evidenza pubblica.

Si tratta di una deroga di non facile interpretazione, che sembra escludere l'applicabilità delle regole della gara pubblica a tutti i provvedimenti concessori (o autorizzatori), adottati dalle amministrazioni — su richiesta di un operatore economico — per legittimare l'esercizio di un'attività economica, stabilendone le modalità e le condizioni di esercizio, all'occorrenza prevedendo l'utilizzo di impianti o beni pubblici.



La Provincia, con i citati articoli 44, comma 3, e 45 della legge provinciale n. 10 del 2018, inquadra l'impugnato rinnovo della concessione per l'impianto a fune «Gletschersee II» nel sopra citato art. 164, comma 1, secondo periodo, del decreto legislativo n. 50 del 2016 e s.m., così qualificando il provvedimento impugnato non come concessione di un servizio economico di interesse generale, bensì come atto autorizzatorio, che non deve sottostare alle regole della gara pubblica; in ogni caso non a quelle previste dal nuovo Codice, nella Parte III.

Il Collegio è dell'avviso che il suddetto inquadramento (con effetto retroattivo anche alla fattispecie in esame), non corrisponda alla natura dell'attività gestita, come qualificata e disciplinata dalla stessa legge provinciale n. 1 del 2006. Invero, detta legge afferma di disciplinare «gli impianti a fune in servizio pubblico e privato» e, nella versione antecedente alle modifiche introdotte con la legge provinciale n. 10 del 2018, specifica(va) all'art. 3, comma 1, che «tutte le linee funiviarie sono impianti in servizio pubblico, escluse quelle utilizzate gratuitamente ed esclusivamente dal proprietario/dalla proprietaria, dai suoi congiunti, dal personale di servizio, da ospiti occasionali e da persone addette all'assistenza medica, alla sicurezza pubblica, alla manutenzione ed altro e quelle adibite al trasporto di materiale», lasciando così inequivocabilmente intendere che tutte e tre le categorie di linee funiviarie indicate nel successivo art. 4 della legge provinciale n. 1 del 2006 rientrano nel più ampio genus dei servizi pubblici di interesse generale. In particolare, nel caso di specie, oggetto del provvedimento è la concessione di un servizio economico di interesse generale, il cui affidamento non può che avvenire secondo la procedura concorsuale ad evidenza pubblica.

Ulteriori elementi, contenuti nella legge provinciale n. 1 del 2006 (nel testo anteriore alla novella), depongono per la natura di «servizio» dell'oggetto della concessione, come ad esempio la disciplina della decadenza (art. 11, commi 1 e 2) e quella della revoca (art. 13, comma 1), applicabile a tutte le categorie di linee indistintamente prima della novella del 2018.

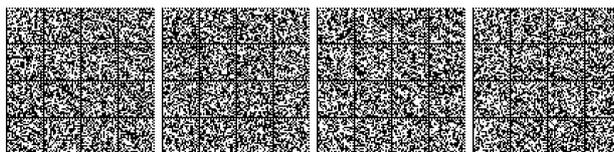
In particolare, l'art. 15 della stessa legge prevede(va) — anche in questo caso senza fare distinzioni tra le diverse tipologie di linee funiviarie — che l'assessore provinciale competente in materia di mobilità approvasse «le tariffe massime per le corse singole, le modalità di esercizio...e, se del caso, gli orari». L'art. 26 (la disposizione non è stata modificata), al comma 1, chiarisce che «il servizio deve essere effettuato secondo le prescrizioni di esercizio approvate dall'ufficio provinciale competente in materia di trasporti funiviari e secondo le modalità stabilite con regolamento di esecuzione».

Ma vi è di più: come previsto dall'art. 4, comma 1, del regolamento di esecuzione alla citata legge provinciale (approvato con D.P.G.P. n. 61 del 2006), tutti i concessionari sono tenuti a osservare «le norme disciplinanti la costruzione e l'esercizio di impianti a fune in servizio pubblico e le prescrizioni stabilite nel disciplinare tipo approvato dal direttore della Ripartizione provinciale Mobilità».

Nella concessione impugnata, al punto 3) della parte dispositiva, si legge infatti che «il concessionario si impegna di (*recte*: a) osservare, oltre alle disposizioni di legge e regolamentari che disciplinano la costruzione e l'esercizio di impianti a fune in servizio pubblico, tutte le prescrizioni riportate nel disciplinare-tipo approvato dal direttore di Ripartizione della Mobilità con decreto n. 425/38.3. dd. 9 ottobre 2012 e pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione n. 46/I-II del 13 novembre 2012». Detto disciplinare, all'art. 4 («Modalità di esercizio»), prevede regole molto dettagliate concernenti «l'esercizio del servizio pubblico di trasporto» (comma 2), anche in questo caso senza distinguere tra categorie di linee funiviarie. Particolarmente significativa è la regola dettata nell'art. 8, che impone al concessionario di «organizzare il servizio di trasporto in modo che sia garantito in favore dell'utenza l'uso delle lingue italiana e tedesca, nel rispetto delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, e successive modifiche». A tal riguardo va ricordato che le norme di attuazione dello Statuto di autonomia in materia di uso della lingua tedesca e ladina nei rapporti dei cittadini con la pubblica amministrazione, approvate con il sopra richiamato decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 574, ha esteso «ai concessionari di servizi di pubblico» interesse l'obbligo di organizzare l'attività in modo da garantire l'uso delle due lingue italiana e tedesca stabilite nello stesso decreto (*cf.* art. 2).

Tutti gli elementi e gli obblighi di esercizio sopra descritti, lungi dal caratterizzare un semplice titolo abilitativo allo svolgimento di un'attività economica privata (nel caso di specie non vi è neppure traccia della richiesta del titolo abilitativo/rinnovo da parte dell'operatore economico), sono invece tipici delle concessioni di servizi di interesse generale, che, se di rilevanza economica, come nel caso di specie, devono sottostare alle procedure ad evidenza pubblica, volte a selezionare il migliore operatore economico sul mercato cui affidare la gestione del servizio in base a criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori, garantendo condizioni di parità d'accesso all'attività economica oggetto del servizio.

Il Collegio dubita quindi della conformità degli articoli 44, comma 3, e 45 della legge provinciale n. 10 del 2018 all'art. 117, comma 2, lettera e), della Costituzione, che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della tutela della concorrenza, nonché all'art. 117, comma 1, della Costituzione, in relazione agli articoli 3, 30 e 41 della direttiva 2014/23/UE, agli articoli 49, 56 e 106 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e agli articoli 30 e 164, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e s.m..



Invero, con le sopra citate disposizioni, il legislatore provinciale sottrae alle regole dell'evidenza pubblica l'affidamento della gestione di un servizio economico di interesse generale, quale deve qualificarsi quello concernente l'impianto di risalita in esame, determinando una disparità di trattamento tra gli operatori economici in violazione del principio di concorrenza e di liberalizzazione del mercato, di cui il principio di parità di trattamento, al pari di quelli di non discriminazione e trasparenza devono considerarsi attuazione e corollario (*cf.* gli articoli 3, 30 e 41 della direttiva 2014/23/UE e, sul piano nazionale, gli articoli 30 e 164, comma 2, del decreto legislativo n. 50 del 2016).

È noto che la tutela della concorrenza è una materia trasversale, che «s'intreccia inestricabilmente con una pluralità di altri interessi, alcuni dei quali rientranti nella sfera di competenza concorrente o residuale delle regioni — connessi allo sviluppo economico-produttivo del Paese» (*cf.* Corte costituzionale n. 272 del 24 luglio 2004), determinando una situazione di intreccio di competenze.

L'art. 117, comma 2, lettera e), della Costituzione ha conferito allo Stato, in via esclusiva, «il compito di regolare la concorrenza al fine di assicurare una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale. L'uniformità rappresenta un valore in sé perché differenti normative regionali sono suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali. La tutela della concorrenza non può essere fatta per zone: essa, "per sua natura, non può tollerare differenziazioni territoriali, che finirebbero per limitare, o addirittura neutralizzare, gli effetti delle norme di garanzia" (sentenza n. 443 del 2007)» (*cf.* Corte costituzionale, n. 283 del 6 novembre 2009).

Lo stesso giudice costituzionale ha chiarito la portata del principio della liberalizzazione delle attività economiche, quale corollario del principio di promozione della concorrenza, precisando che il primo può trovare limitazione solo nella tutela di interessi di rango costituzionale o in contrasto con l'utilità sociale, che non si ravvisano nel caso di specie (*cf.* Corte costituzionale, n. 46 del 20 marzo 2013 e n. 65 del 12 aprile 2013).

Il decreto legislativo n. 50 del 2016, con il quale il legislatore statale ha dato attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, esercitando la propria competenza esclusiva nella materia della tutela della concorrenza (art. 2, comma 1), ha imposto alle regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano di adeguare la propria legislazione secondo le disposizioni contenute negli statuti e nelle relative norme di attuazione (art. 2, comma 3).

Per tutte le ragioni esposte, in conclusione il giudizio deve essere sospeso, ai sensi dell'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità, con notifica della presente ordinanza, ai sensi del quarto comma del medesimo art. 23, alle parti costituite e al presidente della Provincia autonoma di Bolzano, e comunicata al presidente del consiglio della Provincia autonoma di Bolzano.

P.Q.M.

Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa, Sezione autonoma di Bolzano:

dichiara la rilevanza e la non manifesta infondatezza degli articoli 44, comma 3, e 45 della legge provinciale 11 luglio 2018, n. 10, con riferimento all'art. 117, comma 2, lettera e), e all'art. 117, comma 1, della Costituzione, in relazione agli articoli 3, 30 e 41 della direttiva 2014/23/UE, agli articoli 49 e 56 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e agli articoli 30 e 164, comma 2, del decreto legislativo n. 50 del 2016 e s.m., nei termini di cui in motivazione;

sospende il giudizio e, riservata al definitivo ogni pronuncia in rito, nel merito e sulle spese all'esito del giudizio incidentale promosso con la presente ordinanza ai sensi degli articoli 79 e 80 c.p.a.;

ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al presidente della Provincia autonoma di Bolzano e comunicata al presidente del consiglio della Provincia autonoma di Bolzano.

Così deciso in Bolzano nella Camera di consiglio del giorno 26 settembre 2018 con l'intervento dei magistrati:

Edith Engl, Presidente;

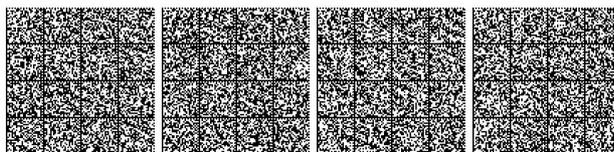
Lorenza Pantozzi Lerjefors, consigliere, estensore;

Alda Dellantonio, consigliere;

Michele Menestrina, consigliere.

Il Presidente: ENGL

L'estensore: PANTOZZI LERJEFORS



N. 40

Ordinanza del 29 ottobre 2018 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio
sul ricorso proposto da Guerrato S.p.a. contro Consip S.p.a.

Appalti pubblici - Partecipazione alle procedure di affidamento - Requisiti di ordine generale - Concordato con continuità aziendale - Esclusione dalla partecipazione a procedure di assegnazione di contratti pubblici dell'impresa mandataria di un raggruppamento temporaneo di imprese ammessa a concordato con continuità aziendale.

- Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), art. 38, comma 1, lettera *a*), in combinato disposto con l'art. 186-*bis*, commi quinto e sesto, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), introdotto dall'art. 33, comma 1, lettera *h*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2013 (*recte*: 2012), n. 134.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEZIONE SECONDA

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 7481 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da Guerrato S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in proprio e quale mandataria del raggruppamento temporaneo di imprese con C.I.C.L.A.T. Soc. Coop., rappresentata e difesa dagli Avvocati Stefano Vinti e Michele Ottani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio dell'Avvocato Stefano Vinti in Roma, via Emilia n. 88;

contro Consip S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Damiano Lipani e Francesca Sbrana, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il loro studio in Roma, via Vittoria Colonna n. 40;

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia,

Ricorso introduttivo:

del provvedimento Consip prot. n. 16385/2018 del 23 maggio 2018, comunicato a mezzo pec in pari data, relativo alla comunicazione di esclusione, ai sensi dell'art. 79, comma 5, lettera *b*), decreto legislativo n. 163 del 2006, delle imprese ricorrenti, offerenti in Raggruppamento temporaneo costituito in data 11 novembre 2015, dai lotti nn. 1, 3, 5 e 6 della gara a procedura aperta «per l'affidamento di servizi integrati, gestionali ed operativi, da eseguirsi negli istituti e luoghi di cultura pubblici individuati all'art. 101 del decreto legislativo n. 42/2004. ID Sigef 1561», indetta con bando di gara pubblicato sulla G.U.U.E. n. 2015/S 149-275991 del 5 agosto 2015;

per quanto occorrer possa, del bando, del disciplinare di gara, dei relativi allegati, nessuno escluso, recanti la *lex specialis* della gara *de qua*;

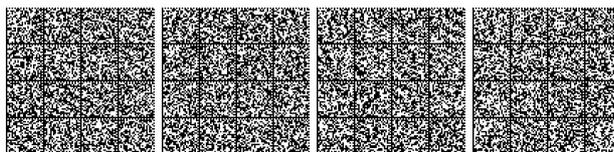
dell'eventuale aggiudicazione provvisoria e/o definitiva, non cognita alle ricorrenti, dei già citati lotti nn. 1, 3, 5 e 6 della gara in parola;

di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale a quelli impugnati, ivi compresi, per quanto occorrer possa, anche dei verbali della Commissione giudicatrice n. 48 del 12 marzo 2018, n. 49 del 23 marzo 2018, n. 50 del 4 aprile 2018, n. 57 del 17 maggio 2018 e n. 60 del 28 maggio 2018, nonché di ogni altro verbale non cognito alle ricorrenti;

nonché per l'accertamento e la declaratoria:

della nullità, caducazione, inefficacia dell'eventuale convenzione stipulata tra Consip e gli eventuali aggiudicatari, non cogniti alle ricorrenti, relativamente ai già citati lotti nn. 1, 3, 5 e 6 della gara *de qua*;

e per il risarcimento del danno;



Ricorso per motivi aggiunti:

della nota Consip prot. n. 29292/2018 del 20 settembre 2018 e dei relativi allegati, trasmessa a mezzo pec, con la quale la stessa Consip ha proceduto nei confronti di CBL Insurance Europe DAC alla escussione delle polizze relative alle garanzie provvisorie prestate dal R.T.I. ricorrente in relazione ai lotti nn. 1, 3, 5 e 6 della gara in oggetto, precisamente della polizza n. 365913 in data 17 novembre 2017, per il lotto 1, di importo pari a € 607.500,00, della polizza n. 365914 in data 17 novembre 2017, per il lotto 3, di importo pari a € 465.000,00, della polizza n. 365915 in data 17 novembre 2017, per il lotto 5, di importo pari a € 675.000,00, della polizza n. 365916 in data 17 novembre 2017, per il lotto 6, di importo pari a € 450.000,00;

di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale.

Visti il ricorso introduttivo ed i motivi aggiunti, con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Consip S.p.A.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 24 ottobre 2018, il Cons. Rita Tricarico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO

Con bando di gara pubblicato sulla G.U.U.E. n. 2015/S 149-275991 del 5 agosto 2015, Consip S.p.A. ha indetto, per conto del Ministero dell'economia e delle finanze, una procedura aperta, suddivisa in 9 lotti geografici, «per l'affidamento di servizi integrati, gestionali ed operativi, da eseguirsi negli istituti e luoghi di cultura pubblici individuati all'art. 101 del decreto legislativo n. 42/2004. ID Sigef 1561», da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con un importo a base d'asta complessivamente pari ad € 704.000.000,00.

Alla procedura hanno partecipato diversi concorrenti, ivi compreso il raggruppamento temporaneo di imprese costituito in data 11 novembre tra la mandataria Guerrato S.p.A. e la mandante C.I.C.L.A.T. Soc. Coop., odierno ricorrente, il quale ha concorso per i lotti nn. 1, 3, 5 e 6, prestando le richieste cauzioni provvisorie.

Nelle more della gara, in data 24 luglio 2017, per il sopravvenire di una situazione di crisi imprenditoriale, Guerrato S.p.A. ha depositato dinanzi al competente Tribunale di Rovigo istanza ai sensi dell'art. 161, sesto comma, della legge fallimentare, vale a dire per il cd. concordato con riserva o «in bianco», dando preventivamente, in data 20 luglio 2017, comunicazione alla stazione appaltante di tale intenzione.

Consip S.p.A. ha eseguito un'istruttoria in relazione alla posizione del raggruppamento *de quo*, ma non ha sospeso la procedura di gara.

Con nota prot. n. 30410/2017 del 2 novembre 2017, essa ha invitato detto R.T.I. a confermare la propria offerta sino all'8 novembre 2018, con conseguente estensione, fino a quella data, della validità delle cauzioni provvisorie prodotte in sede di presentazione dell'offerta.

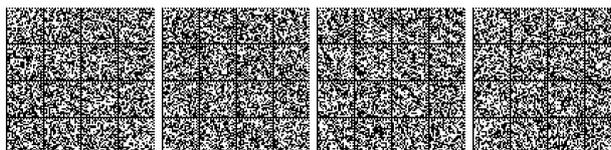
In data 8 novembre 2017 Guerrato ha confermato l'offerta, unitamente alle cauzioni provvisorie, e nel contempo ha informato la suddetta Stazione appaltante delle intervenute variazioni del proprio legale rappresentante e negli organi societari, in parte correlate alle assunte iniziative concordatarie già comunicate nel precedente mese di luglio 2017.

Successivamente, con nota prot. n. 8257/2018 del 13 marzo 2018, Consip ha invitato Guerrato a trasmettere la documentazione prevista dagli articoli 161 e 186-*bis* della legge fallimentare per la partecipazione alle gare di imprese che abbiano presentato domanda di concordato preventivo «con riserva». La suddetta nota è stata riscontrata da Guerrato con nota del 21 marzo 2018.

Ancora, con nota prot. n. 11816/2018 dell'11 aprile 2018, la Stazione appaltante ha invitato la Società a integrare i documenti precedentemente presentati, chiedendo, in particolare, di produrre l'autorizzazione del Tribunale di cui all'art. 186-*bis*, quarto comma, della legge fallimentare, nonché l'ulteriore documentazione prevista dal quinto comma della citata disposizione.

Ha quindi fatto seguito la nota in data 8 maggio 2018, con la quale Guerrato ha informato la Stazione appaltante dell'avvenuta adozione, in data 2 maggio 2018, del decreto del Tribunale di Rovigo, di ammissione della Società alla procedura di concordato in continuità.

Nella seduta riservata del 17 maggio 2018, la Commissione giudicatrice, «rilevato il venire meno in capo alla Guerrato S.p.A. del requisito di cui all'art. 38, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 163/2006», ha deliberato di proporre a Consip l'esclusione del Raggruppamento dai lotti nn. 1, 3, 5 e 6 della gara *de qua*.



A ciò la Stazione appaltante ha provveduto con nota prot. n. 16385/2018 del 23 maggio 2018, preannunciando, altresì, la segnalazione del fatto all'Autorità nazionale anticorruzione, nonché l'escussione delle cauzioni provvisorie prestate dal Raggruppamento medesimo.

Avverso il provvedimento di esclusione, nonché, ove occorra, la *lex specialis* di gara, i verbali di gara e l'eventuale aggiudicazione, se nelle more intervenuta, è stato proposto il ricorso introduttivo in esame.

Sono stati dedotti i seguenti motivi di censura:

1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 38, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo n. 163 del 2006 - violazione e falsa applicazione degli articoli 161 e 186-*bis* della legge fallimentare - violazione e falsa applicazione della *lex specialis* di gara - violazione e falsa applicazione dei principi di massima concorrenza, trasparenza, buon andamento dell'azione amministrativa e di *par condicio* - illogicità e contraddittorietà manifeste.

Si evidenzia che l'*iter* di gara, non ancora concluso, si è protratto per oltre tre anni, a fronte dei previsti 360 giorni.

Le imprese del R.T.I. ricorrente, al momento della presentazione della domanda di partecipazione alla gara e dell'offerta, risultavano *in bonis*.

Nelle more della gara medesima e del suo anomalo prolungamento, tuttavia, è sopravvenuta per la stessa Guerrato una situazione di crisi, affrontata attraverso il ricorso agli strumenti previsti dall'ordinamento e, tra questi, l'avvio del percorso proprio del cd. concordato in continuità e di ciò la Consip è stata informata sin dal 20 luglio 2017, ma detta Stazione appaltante non avrebbe fatto alcuna obiezione, disponendo tuttavia poi l'esclusione in data 23 maggio 2018.

In proposito la regola generale in tema di partecipazione alle gare pubbliche è che, come previsto anche in sede europea dall'art. 45 della direttiva 2004/18/CE, l'impresa fallita o in stato di procedura concorsuale (ivi incluso il concordato preventivo) non può partecipare alle pubbliche gare. Tuttavia a tale regola generale l'art. 186-*bis* della legge fallimentare pone una serie di eccezioni, in presenza del concordato con continuità aziendale, rispondenti alla logica del superamento della crisi d'impresa, non attraverso il suo smembramento e la sua liquidazione, bensì mediante la continuazione della relativa attività.

È stato quindi, all'art. 38 del decreto legislativo n. 163 del 2006, fatto salvo il caso di cui all'art. 186-*bis* del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, secondo cui, proprio in caso di concordato con continuità, l'impresa può, se pur con certe cautele, partecipare alle pubbliche gare.

Secondo il quarto comma dell'art. 186-*bis*, anzitutto la partecipazione alla gara è possibile anche dopo che è stato depositato il ricorso per ammissione alla procedura, se il Tribunale la autorizza, e nelle more dell'ammissione vera e propria.

Intervenuta l'ammissione, ai sensi del quinto comma, la partecipazione è ammessa se l'impresa produce due garanzie in senso atecnico, ivi specificamente indicate: è il caso in cui l'impresa concorra alla gara in forma singola.

Il successivo sesto comma dell'art. 186-*bis* prevede, invece, l'ipotesi in cui essa concorra associata in R.T.I., nella quale è pure ammessa la partecipazione, con le medesime suddette garanzie e con due eccezioni: l'impresa stessa non può partecipare se è mandataria ovvero se altre associate siano, a loro volta, soggette a procedura concorsuale.

L'eccezione all'eccezione prevista in caso di assunzione del ruolo di mandataria non sarebbe applicabile fuori dai casi espressamente previsti.

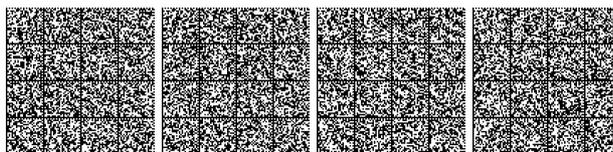
Il caso in esame non ricadrebbe tra quelli indicati dal citato art. 186-*bis* della legge fallimentare, in quanto entrambe le imprese riunite in R.T.I., quindi anche la Guerrato, risultavano *in bonis* al momento della presentazione dell'offerta.

Per tale ragione andrebbe qui esclusa l'operatività dell'art. 186-*bis*, laddove non ammette la deroga all'esclusione se è la mandataria di un R.T.I. ad essere soggetta a concordato in continuità, che sarebbe testualmente dettato per le sole ipotesi di partecipazione alla gara di impresa che già abbia depositato istanza di ammissione al concordato ovvero che sia già stata ammessa a concordato in continuità. Ciò sarebbe anche rispettoso della *ratio* a fondamento della disciplina fallimentare.

Un'interpretazione che invece conducesse a sostenere l'esclusione nel caso suindicato comporterebbe «una aprioristica (ed ingiustificata) espropriazione di qualsiasi competenza del Giudice fallimentare in ordine a qualsiasi valutazione di convenienza della (continuativa) partecipazione dell'impresa alle gare in essere», senza che sia in alcun modo chiaro quale alternativo vantaggio deriverebbe alla stazione committente.

L'applicazione concreta della suesposta disciplina eseguita da Consip sarebbe anche gravemente illogica, atteso che della situazione concordataria di Guerrato essa è stata consapevole per quasi un anno, ma ciononostante ha chiesto al Raggruppamento la conferme dell'offerta.

L'esclusione del Raggruppamento è stata disposta soltanto non appena è intervenuta l'effettiva ammissione di Guerrato al concordato con continuità, con decreto del Tribunale di Rovigo del 2 maggio 2018.



Spunti in ordine alla insostenibilità della tesi dell'esclusione anche in caso di sopravvenuto concordato con continuità aziendale relativamente alla mandataria di un R.T.I. nel corso della procedura di gara sembrerebbero pure dedursi, in riferimento alla sopravvenuta disciplina di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016, dalle proposte di «linee guida» redatte dall'ANAC per l'attuazione del disposto dell'art. 110 del nuovo Codice dei contratti pubblici.

Se è vero che il citato art. 110 non è immediatamente applicabile al rapporto in esame e la proposta di linea guida non è definitiva, si potrebbe nondimeno ritenere che la situazione – sotto la vigenza del nuovo Codice – è suscettibile di una diversa valutazione, che si pone nel solco della più favorevole interpretazione sopra delineata.

2) Violazione e falsa applicazione degli articoli 48 e 75 del decreto legislativo n. 163 del 2006 - violazione e falsa applicazione della *lex specialis* di gara - violazione e falsa applicazione dei principi di buon andamento e correttezza dell'azione amministrativa - violazione e falsa applicazione dei principi di correttezza e buona fede, anche ai sensi dell'art. 1337 del codice civile - falso presupposto in fatto ed in diritto - travisamento dei fatti.

L'accoglimento del primo motivo di ricorso comporterebbe anche l'illegittimità della determinazione impugnata, nella parte in cui essa preconizza la segnalazione di Guerrato all'ANAC in relazione a quanto esposto nel provvedimento di esclusione, nonché con riguardo alla preannunciata escussione delle cauzioni prestate dal R.T.I. ricorrente, venendo meno il presupposto legittimante la loro attuazione.

Tuttavia, quanto meno con riguardo all'ipotizzata escussione delle cauzioni, sussisterebbero anche autonomi e distinti profili di illegittimità.

Della situazione concordataria di Guerrato, così come della sua perdurante veste di mandataria del R.T.I. offerente, Consip è stata consapevole per quasi un anno, senza che ciò abbia mai suscitato dubbi o perplessità di sorta ed anzi, al contrario, in tale lasso di tempo al R.T.I. ricorrente è stata richiesta la conferma dell'offerta e della contestuale proroga di validità delle cauzioni prestate; dunque sarebbero pervenuti segnali inequivocabili di segno opposto alla poi intervenuta esclusione.

Con tale comportamento la Stazione committente avrebbe ingenerato nelle imprese odierne ricorrenti un comprensibile affidamento circa la perdurante regolarità della loro partecipazione nelle forme originariamente predisposte.

A fronte di tutto ciò, la paventata escussione delle polizze cauzionali, per la somma complessiva di € 2.197.500,00, costituirebbe un'iniziativa oltremodo punitiva, del tutto incoerente e addirittura contraria ai canoni di correttezza e buona fede, anche ai sensi dell'art. 1337 del codice civile, che presiedono anche allo svolgimento delle pubbliche gare.

Alcun profilo di negligenza, colpa o anche solo violazione delle regole di gara sarebbe ascrivibile alle imprese ricorrenti, il che rilevarebbe, a maggior ragione laddove si consideri che la giurisprudenza avrebbe ritenuto che l'escussione della cauzione provvisoria non possa essere comminata a titolo di responsabilità oggettiva.

Con il ricorso in esame è stato altresì chiesto il risarcimento del danno.

Si è costituita in giudizio Consip S.p.A., la quale ha successivamente depositato una memoria difensiva, di controdeduzioni alle censure di parte ricorrente, ed altresì documentazione conferente.

Con ordinanza n. 4270 del 13 luglio 2018, questo Tribunale ha fissato l'udienza pubblica ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a..

Entrambe le parti hanno prodotto memorie difensionali.

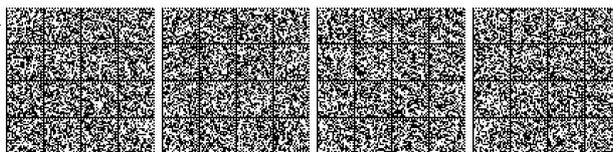
Nelle more, con nota prot. n. 29292/2018 del 20 settembre 2018, trasmessa a mezzo pec, la Consip ha proceduto nei confronti di CBL Insurance Europe DAC all'escussione delle polizze relative alle garanzie provvisorie prestate dal R.T.I. ricorrente in relazione ai lotti nn. 1, 3, 5 e 6 della gara in oggetto, precisamente della polizza n. 365913 in data 17 novembre 2017, per il lotto 1, di importo pari a € 607.500,00, della polizza n. 365914 in data 17 novembre 2017, per il lotto 3, di importo pari a € 465.000,00, della polizza n. 365915 in data 17 novembre 2017, per il lotto 5, di importo pari a € 675.000,00, e della polizza n. 365916 in data 17 novembre 2017, per il lotto 6, di importo pari a € 450.000,00.

Con motivi aggiunti notificati in data 10 ottobre 2018 e depositati il giorno successivo, è stata impugnata quest'ultima nota.

Sono stati dedotti nuovamente i vizi già denunciati col ricorso introduttivo.

Inoltre si è sostenuto che nel caso di specie «la regolarizzazione» sarebbe stata possibile attraverso una riorganizzazione del R.T.I. che prevedesse l'esercizio del ruolo di mandataria da parte di una Società mandante, purché in possesso dei requisiti generali prescritti.

Gli unici limiti previsti per la sostituzione della mandataria di un Raggruppamento temporaneo di imprese consisterebbero nel fatto che non sia sostituito da un soggetto terzo, bensì da un operatore già facente parte del medesimo in possesso dei requisiti previsti.



Si sostiene ancora che indiretta conferma della irragionevolezza della meccanicistica comminatoria dell'escussione, quale ineluttabile conseguenza dell'esclusione dalla gara, si ricaverebbe dal nuovo Codice degli appalti, che pare aver «sganciato» l'operatività della cauzione provvisoria dal mero ricorrere del provvedimento esclusivo, circoscrivendola invece alle ipotesi di «... mancata sottoscrizione del contratto dopo l'aggiudicazione dovuta ad ogni fatto riconducibile all'affidatario o all'adozione di informazione antimafia interdittiva emessa ai sensi degli articoli 84 e 91 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159».

L'escussione si porrebbe anche in violazione della *lex specialis* di gara. Ai sensi del disciplinare, infatti, la cauzione provvisoria sarebbe stata «escussa, ai sensi dell'art. 48 del decreto legislativo n. 163/2006, nel caso in cui il concorrente stesso non» avesse fornito «la prova in ordine al possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa richiesti nel bando di gara e nel caso di dichiarazioni mendaci», e dunque in presenza di condizioni non ricorrenti nel caso di specie.

Infine l'escussione operata da Consip S.p.A. risulterebbe incongrua, se non pienamente violativa, rispetto alle statuizioni cautelari del Giudice adito, il quale ha fissato l'udienza pubblica, ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a., in considerazione della rilevante opportunità di operare una specifica valutazione circa la «ragionevolezza della norma in concreto applicata» da Consip per fondare l'esclusione delle ricorrenti.

In tale ipotesi all'Amministrazione non sarebbe dato di modificare *medio tempore* la situazione, adottando ulteriori iniziative e/o provvedimenti, che deteriorino proprio le esigenze di tutela del ricorrente che la disposizione citata e le conseguenti statuizioni del Giudice intendevano salvaguardare, a maggior ragione nella fattispecie in esame, in cui l'avvenuta escussione costituiva iniziativa addirittura già impugnata e contestata in modo esplicito dalle ricorrenti nel ricorso introduttivo.

La resistente Consip hanno prodotto una memoria di replica in vista della pubblica udienza del 24 ottobre 2018.

Avendo le parti rinunciato ai termini a difesa, nella predetta udienza pubblica il ricorso è stato introitato per la decisione.

DIRITTO

1. — Viene all'esame del Collegio il ricorso, comprensivo di gravame introduttivo e di motivi aggiunti, proposto dalla Società Guerrato S.p.A., anche quale mandataria del Raggruppamento temporaneo di imprese con C.I.C.L.A.T. Soc. Coop., avverso l'esclusione del suddetto R.T.I. dai lotti nn. 1, 3, 5 e 6 della gara a procedura aperta «per l'affidamento di servizi integrati, gestionali ed operativi, da eseguirsi negli istituti e luoghi di cultura pubblici individuati all'art. 101 del decreto legislativo n. 42/2004. ID Sigef 1561», indetta con bando di gara pubblicato sulla G.U.U.E. n. 2015/S 149-275991 del 5 agosto 2015, unitamente agli atti connessi (ricorso introduttivo), nonché avverso l'atto con cui è stata richiesta l'escussione delle fidejussioni presentate dal medesimo per la partecipazione alla suindicata gara relativamente ai lotti richiamati (motivi aggiunti).

2. — Partendo dall'esame del gravame introduttivo, l'esclusione in parola, con lo stesso censurata, alla quale ha fatto seguito l'escussione delle fidejussioni, come si è evidenziato in narrativa e come sarà meglio esplicitato successivamente, è stata disposta per assunta sopravvenuta mancanza, nel corso dell'*iter* di gara, in capo alla mandataria Guerrato S.p.A., di un requisito generale di partecipazione prescritto dall'art. 38 del decreto legislativo n. 163 del 2006.

3. — Non può contestarsi la circostanza che alla gara in questione si dovesse *ratione temporis* applicare tale disposizione normativa.

3.1 — Per espressa previsione dell'art. 216, comma 1, del sopravvenuto Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016, quest'ultimo «si applica alle procedure e ai contratti per i quali i bandi o avvisi con cui si indice la procedura di scelta del contraente siano pubblicati successivamente alla data della sua entrata in vigore», vale a dire successivamente al 19 aprile 2016. È pacifico che in questo caso il bando è stato invece pubblicato ben prima - sulla G.U.U.E. n. 2015/S 149-275991 del 5 agosto 2015.

3.2 — Peraltro il bando di gara, al punto 17.1), lettera b), richiedeva la «non sussistenza dei motivi di esclusione di cui all'art. 38, decreto legislativo 163/2006».

Il disciplinare di gara, al paragrafo 4.2, prevedeva: «nella compilazione della Dichiarazione di cui all'Allegato 1 del presente Disciplinare, ... i requisiti di cui al Bando di gara relativi alla situazione giuridica ... richiesti ai fini della partecipazione alla gara, dovranno essere così posseduti e dichiarati, a pena di esclusione: a) con riferimento alle situazioni personali di cui alle lettere a) e b) del punto 17.1) del Bando di gara: (i) da ciascuna delle imprese raggruppande o raggruppate in caso di R.T.I. (sia costituito che costituendo)».



3.3 — Quindi nessun dubbio può residuare in ordine all'individuazione della norma primaria alla specie applicabile, rappresentata appunto dall'art. 38 del decreto legislativo n. 163 del 2006.

3.4 — Conseguentemente le modifiche in ordine ai requisiti generali di partecipazione alle gare pubbliche intervenute successivamente, con l'adozione del decreto legislativo n. 50 del 2016, non sono applicabili alla gara qui in esame.

4 — Occorre altresì precisare che, come affermato dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (decisione n. 8 del 20.7.2015, che richiama le decisioni n. 10 del 2014, nn. 15 e 20 del 2013; nn. 8 e 27 del 2012; n. 1 del 2010), il possesso dei requisiti di ammissione si impone a partire dall'atto di presentazione della domanda di partecipazione e per tutta la durata della procedura di evidenza pubblica, in quanto, per esigenze di trasparenza e di certezza del diritto, che non collidono col principio del *favor participationis*, la verifica del possesso, da parte del soggetto concorrente, dei requisiti di partecipazione alla gara deve ritenersi immanente all'intero procedimento di evidenza pubblica.

Tale previsione è a garanzia della permanenza della serietà e della volontà dell'impresa di presentare un'offerta credibile e, perciò, della sicurezza, per la stazione appaltante, dell'instaurazione di un rapporto con un soggetto, che, dalla candidatura in sede di gara fino alla stipula del contratto e poi ancora fino all'adempimento dell'obbligazione contrattuale, sia provvisto di tutti i requisiti di ordine generale e tecnico-economico-professionale necessari per contrattare con la pubblica amministrazione.

4.1 — Ciò comporta che nessuna rilevanza, per poter sostenere al contrario l'inapplicabilità alla specie della causa di esclusione, può avere la circostanza, rimarcata dalla parte ricorrente, che l'esclusione è stata qui disposta per il venir meno, in capo alla Società mandataria del R.T.I., solo nel corso della gara, avente peraltro una lunga durata, di un requisito posseduto invece in sede di partecipazione.

Al riguardo si osserva che certamente va rimarcata la lunga durata della gara di che trattasi, per effetto della quale la mandataria Guerrato è stata assoggettata a concordato con continuità aziendale quando ancora l'*iter* procedurale non si era concluso – diversi sarebbero stati, infatti, gli effetti ove ciò fosse accaduto in corso di esecuzione dell'appalto – e non può non considerarsi che nel medesimo periodo temporale diversa sarebbe stata la sorte per il Raggruppamento ricorrente ove invece la gara fosse stata bandita dopo l'entrata in vigore del citato decreto legislativo n. 50 del 2016.

Tuttavia i dati evidenziati non possono assumere rilievo per sostenere la non applicabilità rispetto a tale Raggruppamento della causa di esclusione stabilita dall'art. 38 del decreto legislativo n. 163 del 2006, come sarà meglio esplicitato successivamente.

5. — Fatte queste dovute premesse, deve vagliarsi la causa che in concreto ha determinato dell'esclusione contestata in questa sede.

5.1 — Nel provvedimento di esclusione prot. n. 16385/2018 del 23 maggio 2018, comunicato a mezzo pec in pari data, si legge così: «La Commissione, preso atto del decreto n. 456/2018 del Presidente del Tribunale di Rovigo del 2 maggio 2018 dichiarativo dell'apertura della procedura di concordato preventivo proposta dalla predetta Società, ha rilevato quanto segue.

La Guerrato S.p.A. riveste nell'ambito del RTI concorrente il ruolo di mandataria.

In considerazione del ruolo di mandataria rivestito, all'interno del RTI concorrente, dalla Guerrato S.p.A. ammessa alla procedura di concordato preventivo, alla luce del combinato disposto dell'art. 38, comma 1, lettera *a*) del decreto legislativo n. 163/2006 e dell'art. 186-*bis* del regio decreto n. 267/1942, trova applicazione la regola generale, di cui all'art. 38, comma 1, lettera *a*) del decreto legislativo n. 163/2006, che sancisce il divieto di partecipazione alle gare per le imprese ammesse a procedura di concordato preventivo, e non invece l'eccezione prevista per il caso di concordato in continuità di cui all'art. 186-*bis* del regio decreto n. 267/1942...».

La Commissione ha quindi ivi concluso che, «alla luce di tutto quanto sopra, rilevato il venir meno in capo alla Guerrato S.p.A. del requisito di cui all'art. 38, comma 1, lettera *a*) del decreto legislativo n. 163/2006, ... all'unanimità ha proposto alla Consip S.p.A. l'esclusione del RTI Guerrato S.p.A. - C.I.C.L.A.T. - Consorzio Italiano Cooperative Lavoratori Ausiliari Traffico Società Cooperativa dai lotti 1, 3, 5 e 6 della gara in oggetto.».

Consip ha fatto propria, recependola nel provvedimento citato, la richiamata proposta assunta dalla Commissione in data 17 maggio 2018.

6. — Occorre a questo punto accertare se l'applicazione della normativa menzionata comporta effettivamente l'esclusione in concreto disposta.

6.1 — Il citato art. 38 del decreto legislativo n. 163 del 2006, al comma 1, lettera *a*), indica, tra i requisiti generali di partecipazione prescritti, anche l'assenza di stato di fallimento, di liquidazione coatta e di concordato preventivo.

6.2 — Viene però esplicitamente fatto salvo il caso previsto dall'art. 186-*bis* del regio decreto n. 267 del 1942.



Quest'ultima disposizione, a sua volta, al quinto comma, prevede: «l'ammissione al concordato preventivo non impedisce la partecipazione a procedure di assegnazione di contratti pubblici quando l'impresa presenta in gara» una relazione di un professionista in possesso dei requisiti attestante la conformità al piano e la ragionevole capacità di adempimento del contratto, nonché la dichiarazione di altro operatore in possesso dei requisiti e della certificazione richiesti per l'affidamento dell'appalto, il quale si è impegnato nei confronti del concorrente e della stazione appaltante a mettere a disposizione le risorse necessarie all'esecuzione dell'appalto e a subentrare all'impresa ausiliata, nel caso in cui questa fallisca nel corso della gara o dopo la stipulazione del contratto o comunque non sia in grado più di dare regolare esecuzione all'appalto.

Essa consente poi, al sesto comma, la partecipazione anche di un'Impresa in concordato con continuità aziendale riunita in raggruppamento temporaneo, ma «purché non rivesta la qualità di mandataria e sempre che le altre imprese aderenti al raggruppamento non siano assoggettate ad una procedura concorsuale».

6.3 — Perciò la deroga, rispetto al divieto di partecipazione, di regola stabilito in presenza di procedure concorsuali, stabilita per il caso di concordato preventivo in continuità, è circoscritta a due ipotesi: partecipazione quale impresa singola e partecipazione in qualità di mandante in un R.T.I.

La norma ostativa alla partecipazione alla gara, per mancanza di un requisito generale, torna invece ad operare nell'ipotesi del sesto comma dell'art. 186-*bis* citato, ovvero quando ad essere ammessa al concordato preventivo sia, come nel caso di specie, l'Impresa capogruppo di un Raggruppamento temporaneo.

6.4 — È chiaro nel senso appena rappresentato il tenore letterale del combinato disposto dell'art. 38, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo n. 163 del 2006 e dell'art. 186-*bis*, quinto e sesto comma, del regio decreto n. 267 del 1942.

6.5 — Ne deriva che la sua applicazione conduce inevitabilmente all'esclusione del R.T.I. odierno ricorrente.

Non è, infatti, possibile un'interpretazione diversa delle norme sopra richiamate. Anche il Consiglio di Stato è stato categorico in tal senso (Consiglio di Stato, sez. V, 11 luglio 2017, n. 3405; id. 25 giugno 2018, n. 3924).

7. — Tuttavia il Collegio dubita della ragionevolezza delle norme citate, per le ragioni che saranno di seguito esposte, ritenendo non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale che intende sottoporre.

8. — In ordine alla rilevanza della questione, basta considerare quanto appena rilevato circa il significato letterale delle disposizioni richiamate e l'inevitabile effetto determinato dalla loro applicazione rispetto al Raggruppamento ricorrente, stante la sottoposizione a concordato con continuità aziendale della mandataria Guerrato.

8.1 — È altrettanto chiaro ed evidente che, ove la questione di legittimità costituzionale qui proposta fosse ritenuta fondata, produrrebbe immediatamente effetto nel presente giudizio, comportando l'illegittimità dell'esclusione del Raggruppamento stesso, disposta in pedissequa applicazione delle norme in rilievo.

9. — Per quanto concerne la ritenuta non manifesta infondatezza, con le argomentazioni illustrate di seguito s'intende rilevare l'irragionevolezza delle disposizioni in esame, laddove consentono all'impresa singola la partecipazione alle gare finalizzate all'attribuzione di contratti pubblici e non la permettono invece all'impresa, ove essa sia associata, in qualità di mandataria, in un Raggruppamento temporaneo.

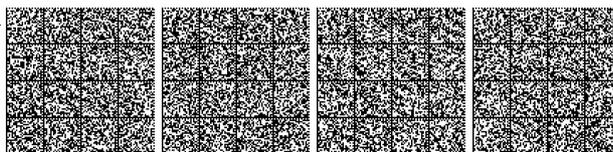
10. — Occorre preliminarmente evidenziare che il diritto comunitario non ha dettato regole stringenti al riguardo, lasciando anzi ampio spazio agli Stati membri. In proposito, infatti, l'art. 45, paragrafo 2, della direttiva 31 marzo 2004, n. 2004/18/CE, recepita dal decreto legislativo n. 163 del 2006, qui in rilievo, ha dapprima stabilito: «può essere escluso dalla partecipazione all'appalto ogni operatore economico: *a*) che si trovi in stato di fallimento, di liquidazione, di cessazione d'attività, di amministrazione controllata o di concordato preventivo o in ogni altra analoga situazione risultante da una procedura della stessa natura prevista da leggi e regolamenti nazionali;

b) a carico del quale sia in corso un procedimento per la dichiarazione di fallimento, di amministrazione controllata, di liquidazione, di concordato preventivo oppure ogni altro procedimento della stessa natura previsto da leggi e regolamenti nazionali.».

Tuttavia ha poi puntualizzato: «Gli Stati membri precisano, conformemente al rispettivo diritto nazionale e nel rispetto del diritto comunitario, le condizioni di applicazione del presente paragrafo».

10.1 — Perciò il distinguo operato nel diritto interno non è stato determinato da una ferrea regola in tal senso stabilita a livello europeo.

11. — Per comprendere l'irragionevolezza della previsione, bisogna innanzi tutto considerare che l'art. 186-*bis* è stato introdotto nel regio decreto n. 267 del 1942 dall'art. 33, comma 1, lettera *h*), del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 132 del 2012.



Detto decreto-legge, recante il titolo: «Misure urgenti per la crescita del Paese», ha introdotto nell'ordinamento una nuova procedura concorsuale, il cd. concordato preventivo in continuità, in rilievo nel presente giudizio, la quale va inquadrata proprio nelle misure tese a promuovere la crescita del Paese.

11.1 — Per quanto qui di interesse, la novella del 2012 ha inteso incentivare la tempestiva emersione di criticità ed il ritorno *in bonis* dell'impresa o la conservazione dell'azienda in esercizio.

Con la riforma delle procedure concorsuali il legislatore si è quindi posto come obiettivo quello di migliorare l'efficienza dei procedimenti di composizione delle crisi d'impresa disciplinati dalla legge fallimentare.

L'opzione di fondo che ha orientato l'intervento è stata quella di incentivare l'impresa a denunciare per tempo la propria situazione di crisi, piuttosto che quella di assoggettarla a misure di controllo esterno che la rilevino.

Tale intento è espresso in maniera chiara nella relazione illustrativa al disegno di legge per la conversione in legge del decreto-legge n. 83 del 2012, dalla quale risulta che, tra i più gravi disincentivi al tempestivo accesso delle imprese in crisi alle procedure di concordato preventivo e ai procedimenti di omologazione degli accordi di ristrutturazione, si pone anche la mancanza di una disciplina specifica che faciliti il concordato con continuità aziendale, soprattutto prevedendo la continuazione dei contratti in corso.

Da qui la particolare attenzione prestata dalla riforma della legge fallimentare al concordato preventivo e agli accordi di ristrutturazione dei debiti e l'introduzione del nuovo istituto qui in rilievo, disciplinato appunto dall'art. 186-bis della legge fallimentare.

L'imprenditore, dunque, ai sensi di tale disposizione, può presentare ricorso per concordato preventivo con continuità aziendale con le modalità di cui all'art. 161 della medesima legge fallimentare e depositare anche successivamente, nei termini consentiti dalla legge, un «piano di concordato contenente la descrizione analitica delle modalità e dei tempi di adempimento della proposta», che prevede la prosecuzione dell'attività di impresa da parte del debitore, la cessione dell'azienda in esercizio ovvero il conferimento dell'azienda in esercizio in una o più società, anche di nuova costituzione.

11.2 — Le modifiche alla legge fallimentare e conseguentemente all'art. 38 del decreto legislativo n. 63 del 2006 introdotte dal decreto-legge n. 83 del 2012, come convertito, conciliano le esigenze di salvaguardia delle imprese in crisi, nel quadro del sostegno e dell'impulso al sistema produttivo del Paese, tesi a fronteggiare la situazione generale di congiuntura economico-finanziaria e sociale, con le esigenze di pari spessore del conseguimento effettivo degli obiettivi di stabilità e di crescita.

In tale ottica va infatti inquadrata la possibilità di partecipazione a procedure di assegnazione di contratti pubblici, in caso di ammissione al concordato con continuità aziendale.

12. — Tuttavia, come si è già visto, la sottoposizione al concordato in continuità non comporta l'esclusione dell'impresa che partecipi alla gara singolarmente e del Raggruppamento temporaneo di imprese quando tale procedura concorsuale riguardi una mandante, mentre determina l'esclusione del R.T.I. quando sia colpita la mandataria.

12.1 — Ciò appare incongruo, irragionevole ed ingiustificato.

12.2 — Certamente la volontà di aiutare l'impresa a superare la crisi auspicatamente temporanea, garantendo nelle more la continuità dell'attività, che connota il concordato con continuità aziendale e giustifica la deroga al generale divieto di partecipazione alle gare pubbliche in caso di sottoposizione a procedure concorsuali deve, infatti, sussistere anche nell'ipotesi in ultimo considerata.

12.3 — La situazione in cui si trova la singola impresa sottoposta a tale procedura è infatti la medesima, essendo gli stessi i presupposti per l'adozione del relativo decreto con cui si adotta il concordato preventivo in continuità, ed anche le garanzie richieste per consentire la partecipazione alle gare pubbliche, sopra evidenziate, risultano le medesime.

12.4 — Cambia il modulo partecipativo alla gara.

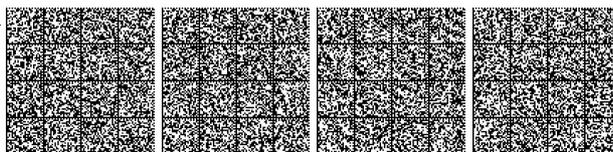
Nel primo caso l'impresa partecipa singolarmente, l'offerta è unicamente riferibile alla medesima, che, in caso di aggiudicazione e di successiva stipula del contratto, risponde in toto dell'esecuzione delle relative prestazioni.

In caso di Raggruppamento temporaneo di imprese, invece, l'offerta proviene da una pluralità di imprese, le quali tutte – mandanti e mandatarie – sono responsabili dell'esatta esecuzione delle prestazioni oggetto della medesima (ciascuna per la parte di propria competenza), con la responsabilità solidale anche della mandataria unicamente per i R.T.I. verticali (laddove le prestazioni principali sono riferite alla mandataria, mentre le secondarie alle mandanti).

12.5 — Si ritiene, pertanto, che non possa configurarsi alcun pregiudizio nei confronti della stazione appaltante, ove, diversamente da come previsto dalla norme in esame, fosse consentita la partecipazione anche alla mandataria di un R.T.I.

12.6 — Ed anzi appare più importante per la stazione appaltante che l'impresa singola non sia poi assoggettata ad una procedura fallimentare, dal momento che tutte le prestazioni sono alla stessa riferibili.

12.7 – Va considerato in proposito che la stazione appaltante esegue la scelta del soggetto aggiudicatario, avuto riguardo, a seconda del criterio, unicamente al prezzo o anche all'offerta tecnica, sulla base dei parametri *ex ante* indicati, in ogni caso valutando solo l'offerta proposta in sede di gara - dalla singola impresa o dal R.T.I..



12.8 — Alla luce di tali precisazioni, una diversa scelta del legislatore, nel senso di impedire la partecipazione alle gare, nell'ipotesi in cui la Società sottoposta a concordato in continuità sia la mandataria, appare ingiustificata.

13 — Peraltro va ricordato che, ad ulteriore garanzia per la Stazione appaltante, lo stesso decreto legislativo n. 163 del 2006 ha previsto un importante rimedio in suo favore, in caso di fallimento del soggetto mandatario di un R.T.I., stabilendo, all'art. 37, che tale Raggruppamento «può proseguire il rapporto di appalto con altro operatore economico che sia costituito mandatario nei modi previsti dal presente codice purché abbia i requisiti di qualificazione adeguati ai lavori o servizi o forniture ancora da eseguire; non sussistendo tali condizioni la stazione appaltante può recedere dall'appalto.».

13.1 — Evidentemente questo vale anche nel caso in cui l'impresa mandataria di un Raggruppamento temporaneo di Imprese, già soggetta a concordato in continuità sin dal momento della presentazione della domanda di partecipazione o comunque nel corso della gara, una volta aggiudicata la gara stessa al Raggruppamento, sia poi sottoposta a fallimento durante l'esecuzione contrattuale.

14. — Ne consegue che una previsione restrittiva, come quella contenuta nell'art. 186-bis, sesto comma, della legge fallimentare, al quale fa rinvio l'art. 38 del decreto legislativo n. 163 del 2006, appare al Collegio irragionevole, quindi in violazione dell'art. 3 della Costituzione.

15. — Data l'irragionevolezza, appare configurarsi un'ingiustificata limitazione della libertà di iniziativa economica, sancita dall'art. 41 della Costituzione.

16. — A parere di questo Giudice, resta conseguentemente violato anche il principio della concorrenza, essendo, senza motivo valido, limitata la partecipazione alle gare. Quindi appare leso anche l'art. 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione, essendo quello di concorrenza, cui la massima partecipazione alle gare è funzionale, un principio cardine dell'Unione europea.

17. — A confermare i dubbi in ordine alla irragionevolezza delle norme primarie qui in esame, con correlate ulteriori violazioni di norme costituzionali nei modi appena descritti, è la scelta, di segno conforme a quanto rappresentato nella presente ordinanza, successivamente adottata dal legislatore relativamente ai requisiti generali di partecipazione alle pubbliche gare.

18. — Si è già evidenziato in precedenza che il decreto legislativo n. 50 del 2016 non può applicarsi alla fattispecie in esame, in ragione di quanto previsto dal suo art. 216, comma 1, in base al quale esso «si applica alle procedure e ai contratti per i quali i bandi o avvisi con cui si indice la procedura di scelta del contraente siano pubblicati successivamente alla data della sua entrata in vigore», vale a dire successivamente al 19 aprile 2016, essendo stata la gara in questione bandita nel 2015.

18.1 — Tuttavia si ritiene rilevante richiamare l'art. 80 del Codice dei Contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016, con specifico riguardo alla sottoposizione a procedure concorsuali.

Segnatamente l'art. 80, comma 5, lettera b), del decreto legislativo n. 50 del 2016 ha stabilito: «Le stazioni appaltanti escludono dalla partecipazione alla procedura d'appalto un operatore economico in una delle seguenti situazioni, anche riferita a un suo subappaltatore nei casi di cui all'art. 105, comma 6, qualora:... b) l'operatore economico si trovi in stato di fallimento, di liquidazione coatta, di concordato preventivo, salvo il caso di concordato con continuità aziendale».

18.2 — Come risulta evidente, viene superata la tecnica del rinvio adoperata dall'art. 38 del decreto legislativo n. 163 del 2006, essendo la disciplina esaustivamente contenuta nella norma concernente la prescrizione dei requisiti generali di partecipazione, appena richiamata.

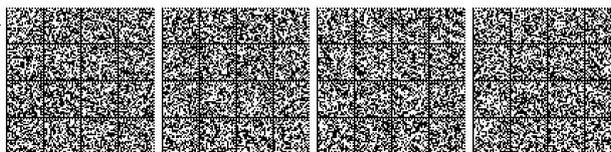
18.3 — In tale nuova norma viene sempre ed indistintamente eccettuato il caso del concordato con continuità aziendale rispetto a tutti i casi di procedura concorsuale, che invece determinano l'esclusione dalla gara.

In altre parole, la deroga al carattere ostativo alla partecipazione alla gara della sottoposizione a detta specifica procedura è stabilita per la ditta singola e per il Raggruppamento temporaneo di imprese, qualunque sia la posizione rivestita all'interno del Raggruppamento stesso dall'impresa che vi è assoggettata.

18.4 — E che si faccia riferimento anche ai Raggruppamenti si evince in modo chiaro dalla nozione di operatore economico contenuta nell'art. 45 del medesimo decreto legislativo, che, al comma 2, lettera d), li ricomprende espressamente.

18.5 — Inoltre l'art. 110, comma 3, sempre del decreto legislativo n. 50 del 2016, recante «Procedure di affidamento in caso di fallimento dell'esecutore o di risoluzione del contratto e misure straordinarie di gestione», ha previsto in modo altrettanto chiaro: «Il curatore del fallimento, autorizzato all'esercizio provvisorio, ovvero l'impresa ammessa al concordato con continuità aziendale, su autorizzazione del giudice delegato, possono: a) partecipare a procedure di affidamento di concessioni e appalti di lavori, forniture e servizi ovvero essere affidatario di subappalto;

b) eseguire i contratti già stipulati dall'impresa fallita o ammessa al concordato con continuità aziendale.».



18.6 — Le norme sopra riportate contenute nel Codice dei contratti pubblici, dato il tenore letterale inequivocabile ed il carattere speciale, in quanto riferite specificamente alla partecipazione alle pubbliche gare ed all'esecuzione appunto dei contratti pubblici, prevalgono nella materia in esame sulla disposizione di cui all'art. 186-*bis* della legge fallimentare.

19. — Deve senz'altro riconoscersi al legislatore un'ampia discrezionalità nel disciplinare le fattispecie, in ragione anche del momento storico nel quale lo stesso interviene.

19.1 — Tuttavia appare davvero irragionevole una così diversa disciplina in materia di requisiti generali rispetto ai R.T.I., relativamente alla sottoposizione di un'impresa al concordato preventivo con continuità aziendale, in assenza di modifica delle caratteristiche di tale istituto concorsuale, secondo quanto previsto dalla legge fallimentare.

19.2 — Ciò è palesemente irragionevole e ingiustificato, tenuto conto che, prima di modificare la disciplina in parola, è stata sicuramente eseguita un'attenta valutazione anche delle garanzie assicurate alla Stazione appaltante.

19.3 — Da qui la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, e, data la ritenuta assenza di giustificazione della limitazione alla libertà di iniziativa economica e alla partecipazione alle pubbliche gare, altresì per violazione degli articoli 41 e 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione, che il Collegio intende sottoporre alla Corte.

20. — In conclusione il Tribunale sospende il giudizio e solleva la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 38, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e dell'art. 186-*bis*, quinto e sesto comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, introdotto dall'art. 33, comma 1, lettera h), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2013, n. 134, per violazione degli articoli 3, primo comma, 41 e 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione, laddove consente la partecipazione alle gare pubbliche alle imprese singole, se sottoposte a concordato con continuità aziendale, e ai Raggruppamenti temporanei di imprese, ove vi sia sottoposta una mandante, ma la vieta ai Raggruppamenti temporanei di imprese, nel caso in cui sia la mandataria assoggettata a tale procedura.

P.Q.M.

*Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - sez. II - dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 38, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e dell'art. 186-*bis*, quinto e sesto comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, introdotto dall'art. 33, comma 1, lettera h), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2013, n. 134, per violazione degli articoli 3, primo comma, 41 e 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione, laddove consente la partecipazione alle gare pubbliche alle imprese singole, se sottoposte a concordato con continuità aziendale, e ai Raggruppamenti temporanei di imprese, ove vi sia sottoposta una mandante, ma la vieta ai Raggruppamenti temporanei di imprese, nel caso in cui sia la mandataria assoggettata a tale procedura;*

Sospende il giudizio in esame sino alla pronuncia della Corte costituzionale sulla questione di legittimità costituzionale sollevata con la presente ordinanza;

Ordina che, a cura della segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del giorno 24 ottobre 2018, con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente;

Rita Tricarico, consigliere, estensore;

Floriana Venera Di Mauro, primo referendario.

Il Presidente: SAVO AMODIO

L'estensore: TRICARICO



N. 41

Ordinanza del 29 ottobre 2018 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Guerrato S.p.A., Ciclat Soc. Coop. e Miorelli Service S.p.A. contro Consip S.p.A. e altri

Appalti pubblici - Partecipazione alle procedure di affidamento - Requisiti di ordine generale - Concordato con continuità aziendale - Esclusione dalla partecipazione a procedure di assegnazione di contratti pubblici dell'impresa mandataria di un raggruppamento temporaneo di imprese ammessa a concordato con continuità aziendale.

- Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE), art. 38, comma 1, lettera *a*), in combinato disposto con l'art. 186-*bis*, commi quinto e sesto, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), introdotto dall'art. 33, comma 1, lettera *h*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2013 (*recte*: 2012), n. 134.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

SEZIONE SECONDA

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 7480 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Guerrato S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in proprio e quale mandataria del Raggruppamento Temporaneo di Imprese con C.I.C.L.A.T. Soc. Coop. e Miorelli Service S.p.A., rappresentata e difesa dagli avvocati Stefano Vinti e Michele Ottani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto presso lo studio dell'avvocato Stefano Vinti in Roma, via Emilia n. 88;

C.I.C.L.A.T. Soc. Coop., Miorelli Service S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Stefano Vinti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro Consip S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Damiano Lipani e Francesca Sbrana, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il loro studio in Roma, via Vittoria Colonna n. 40;

nei confronti Apleona HSG S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in proprio e quale mandataria del costituendo Raggruppamento Temporaneo di Imprese con Markas S.r.l., Vivaldi & Cardino S.p.A., Gruppo Servizi Associati S.p.A. con socio unico e Iscot Italia S.p.A., rappresentata e difesa dagli avvocati Arturo Cancrini e Francesco Vagnucci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Cancrini e Partners in Roma, piazza di San Bernardo n. 101;

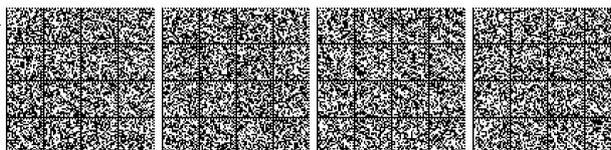
Consorzio Innova - Società Cooperativa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, non costituito in giudizio;

Dussmann Service S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in proprio e quale mandataria del Raggruppamento Temporaneo di Imprese con Siram S.p.A., rappresentata e difesa dagli avvocati Giuseppe Morbidelli ed Orsola Cortesini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il loro studio in Roma, viale Maresciallo Pilsudski n. 118;

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, ricorso introduttivo:

del provvedimento Consip prot. n. 16386/2018 del 23 maggio 2018, comunicato a mezzo PEC in pari data, relativo alla comunicazione di esclusione, ai sensi dell'art. 79, comma 5, lettera *b*), decreto legislativo n. 163 del 2006, delle imprese ricorrenti, offerenti in Raggruppamento temporaneo costituito in data 6 giugno 2014, dai lotti nn. 4, 8 e 14 della gara per l'affidamento di servizi integrati, gestionali ed operativi, da eseguirsi negli immobili, adibiti prevalentemente ad uso ufficio, in uso a qualsiasi titolo alle pubbliche amministrazioni, nonché negli immobili in uso a qualsiasi titolo alle istituzioni universitarie pubbliche ed agli enti ed istituti di ricerca (cd. FM4), indetta con bando di gara pubblicato sulla G.U.U.E. n. 2014/S 058-097604 del 22 marzo 2014;

per quanto occorrer possa, del bando, del disciplinare di gara, dei relativi allegati, nessuno escluso, recanti la *lex specialis* della gara *de qua*;



dell'eventuale aggiudicazione provvisoria e/o definitiva, non cognita alle ricorrenti, dei già citati lotti n. 4, 8 e 14 della gara in parola;

di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale a quelli impugnati, ivi compresi, per quanto occorrer possa, anche dei verbali della commissione giudicatrice n. 169 del 16 aprile 2018, n. 176 del 17 maggio 2018 e n. 178 del 24 maggio 2018, nonché di ogni altro verbale non cognito alle ricorrenti;

nonché per l'accertamento e la declaratoria della nullità, caducazione, inefficacia dell'eventuale convenzione stipulata tra Consip e gli eventuali aggiudicatari, non cogniti alle ricorrenti, relativamente ai già citati lotti n. 4, 8 e 14 della gara *de qua*;

e per il risarcimento del danno; ricorso per motivi aggiunti:

della nota Consip prot. n. 29925/2018 del 26 settembre 2018 e dei relativi allegati, trasmessa a mezzo pec, con la quale la Consip ha proceduto nei confronti di CBL Insurance Europe DAC alla escussione delle polizze relative alle garanzie provvisorie prestate dal R.T.I. ricorrente in relazione ai lotti nn. 4, 8 e 14 della gara in oggetto e precisamente della polizza n. 370355/PV in data 5 dicembre 2017 per il lotto 4, di importo pari a € 640.000,00, della polizza n. 370357/PV in data 5 dicembre 2017 per il lotto 8, di importo pari a € 450.000,00, e della polizza n. 370359/PV in data 5 dicembre 2017 per il lotto 14, di importo pari a € 975.000,00;

di ogni altro atto presupposto, connesso e consequenziale.

Visti il ricorso introduttivo ed i motivi aggiunti, con i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Consip S.p.A., di Apleona HSG S.p.A. e di Dussmann Service S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 24 ottobre 2018, il Cons. Rita Tricarico e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Fatto

Con bando di gara pubblicato sulla G.U.U.E. n. 2014/S 058-097604 del 22 marzo 2014, Consip S.p.A. ha indetto, per conto del Ministero dell'economia e delle finanze, una procedura aperta, suddivisa in 18 lotti, «per l'affidamento di servizi integrati, gestionali ed operativi, da eseguirsi negli immobili, adibiti prevalentemente ad uso ufficio, in uso a qualsiasi titolo alle pubbliche amministrazioni, nonché negli immobili in uso a qualsiasi titolo alle istituzioni universitarie pubbliche ed agli enti di ricerca», da aggiudicarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con un importo a base d'asta complessivamente pari ad € 2.692.000.000,00.

Alla procedura hanno partecipato diversi concorrenti, ivi compreso il Raggruppamento Temporaneo di Imprese costituito in data 6 giugno 2014 tra la mandataria Guerrato S.p.A. e le mandanti C.I.C.L.A.T. Soc. Coop. e Miorelli Service S.p.A., odierno ricorrente, il quale ha concorso per i lotti ordinari nn. 4, 8 e 14, prestando le richieste cauzioni provvisorie.

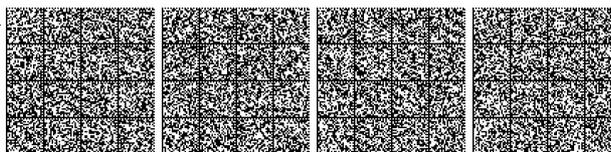
All'esito della valutazione delle offerte tecniche ed economiche presentate dai concorrenti, il R.T.I. ricorrente si è collocato al primo posto della graduatoria relativa ai lotti nn. 4 e 14.

Con riguardo al lotto n. 4 si è invece posizionato secondo il costituendo Raggruppamento comprendente Apleona Hsg S.p.A. (mandataria), Markas S.r.l., Vivaldi & Cardino S.p.A., Gruppo Servizi Associati S.p.A. con socio unico e Iscot Italia S.p.A. (mandanti), mentre in relazione al lotto n. 14 si è collocato al secondo posto il Raggruppamento costituito da Dussmann Service S.r.l. (mandataria) e Siram S.p.A. (mandante).

Nelle more della gara, in data 24 luglio 2017, per il sopravvenire di una situazione di crisi imprenditoriale, Guerrato S.p.A. ha depositato dinanzi al competente Tribunale di Rovigo istanza ai sensi dell'art. 161, sesto comma, della legge fallimentare, vale a dire per il cd. concordato con riserva o «in bianco», dando preventivamente, in data 20 luglio 2017, comunicazione alla stazione appaltante di tale intenzione.

Consip S.p.A. ha eseguito un'istruttoria in relazione alla posizione del Raggruppamento de quo, ma non ha sospeso la procedura di gara.

Con nota prot. n. 32663/2017 del 20 novembre 2017, essa ha invitato detto R.T.I. a confermare la propria offerta sino al 30 aprile 2018, con conseguente estensione, fino a quella data, della validità delle cauzioni provvisorie prodotte in sede di presentazione dell'offerta.



In data 4 dicembre 2017 Guerrato ha confermato l'offerta, unitamente alle cauzioni provvisorie, e nel contempo ha informato la suddetta stazione appaltante delle intervenute variazioni del proprio legale rappresentante e negli organi societari, in parte correlate alle assunte iniziative concordatarie già comunicate nel precedente mese di luglio 2017.

Successivamente, con nota prot. n. 12574/2018 del 17 aprile 2018, Consip ha invitato Guerrato a trasmettere la documentazione prevista dagli articoli 161 e 186-*bis* della legge fallimentare per la partecipazione alle gare di imprese che abbiano presentato domanda di concordato preventivo «con riserva».

Ancora, con nota prot. n. 12769/2018 del 18 aprile 2018, Consip ha chiesto ai concorrenti, ivi compreso il R.T.I. capeggiato da Guerrato S.p.A., di estendere ulteriormente la validità dell'offerta e delle garanzie prodotte in sede di gara fino al 28 settembre 2018.

Le suddette note del 17 e 18 aprile 2018 sono state riscontrate da Guerrato con note, rispettivamente, del 23 e del 24 aprile 2018.

Successivamente, l'8 maggio 2018, Guerrato ha informato la stazione appaltante dell'avvenuta adozione, in data 2 maggio 2018, del decreto del Tribunale di Rovigo, di ammissione della società alla procedura di concordato in continuità.

Nella seduta riservata del 17 maggio 2018, la Commissione giudicatrice, «rilevato il venire meno in capo alla Guerrato S.p.A. del requisito di cui all'art. 38, comma 1, lettera *a*), del d.lgs. n. 163/2006», ha deliberato di proporre a Consip l'esclusione del Raggruppamento dai lotti nn. 4, 8 e 14 della gara de qua.

A ciò la stazione appaltante ha provveduto con nota prot. n. 16386/2018 del 23 maggio 2018, preannunciando, altresì, la segnalazione del fatto all'Autorità nazionale anticorruzione, poi in effetti informata con nota prot. n. 17027/2018 del 29 maggio 2018, nonché l'escussione delle cauzioni provvisorie prestate dal Raggruppamento medesimo.

Avverso il provvedimento di esclusione, nonché, ove occorra, la *lex specialis* di gara, i verbali di gara e l'eventuale aggiudicazione, se nelle more intervenuta, è stato proposto il ricorso introduttivo in esame.

Sono stati dedotti i seguenti motivi di censura:

1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 38, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo n. 163 del 2006 - violazione e falsa applicazione degli articoli 161 e 186-*bis* della legge fallimentare - violazione e falsa applicazione della *lex specialis* di gara - violazione e falsa applicazione dei principi di massima concorrenza, trasparenza, buon andamento dell'azione amministrativa e di par condicio - illogicità e contraddittorietà manifeste.

Si evidenzia che l'*iter* di gara, non ancora concluso, si è protratto per oltre quattro anni, a fronte dei previsti duecentosettanta giorni.

Tutte le imprese del R.T.I., ivi inclusa Guerrato S.p.A., al momento della presentazione della domanda di partecipazione alla gara e dell'offerta risultavano *in bonis*.

Nelle more della gara medesima e del suo anomalo prolungamento, tuttavia, è sopravvenuta per la stessa Guerrato una situazione di crisi, affrontata attraverso il ricorso agli strumenti previsti dall'ordinamento e, tra questi, l'avvio del percorso proprio del cd. concordato in continuità e di ciò la Consip è stata informata sin dal 20 luglio 2017, ma detta stazione appaltante non avrebbe fatto alcuna obiezione, disponendo tuttavia poi l'esclusione in data 23 maggio 2018.

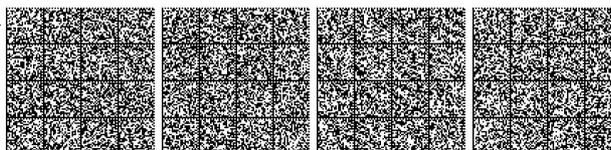
In proposito la regola generale in tema di partecipazione alle gare pubbliche è che, come previsto anche in sede europea dall'art. 45 della direttiva 2004/18/CE, l'impresa fallita o in stato di procedura concorsuale (ivi incluso il concordato preventivo) non può partecipare alle pubbliche gare. Tuttavia a tale regola generale l'art. 186-*bis* della legge fallimentare pone una serie di eccezioni, in presenza del concordato con continuità aziendale, rispondenti alla logica del superamento della crisi d'impresa, non attraverso il suo smembramento e la sua liquidazione, bensì mediante la continuazione della relativa attività.

È stato quindi, all'art. 38 del decreto legislativo n. 163 del 2006, fatto salvo il caso di cui all'art. 186-*bis* del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, secondo cui, proprio in caso di concordato con continuità, l'impresa può, se pur con certe cautele, partecipare alle pubbliche gare.

Secondo il quarto comma dell'art. 186 bis, anzitutto la partecipazione alla gara è possibile anche dopo che è stato depositato il ricorso per ammissione alla procedura, se il Tribunale la autorizza, e nelle more dell'ammissione vera e propria.

Intervenuta l'ammissione, ai sensi del quinto comma, la partecipazione è ammessa se l'impresa produce due garanzie in senso atecnico, ivi specificamente indicate: è il caso in cui l'impresa concorra alla gara in forma singola.

Il successivo sesto comma dell'art. 186-*bis* prevede, invece, l'ipotesi in cui essa concorra associata in R.T.I., nella quale è pure ammessa la partecipazione, con le medesime suddette garanzie e con due eccezioni: l'impresa stessa non può partecipare se è mandataria ovvero se altre associate siano, a loro volta, soggette a procedura concorsuale.



L'eccezione all'eccezione prevista in caso di assunzione del ruolo di mandataria non sarebbe applicabile fuori dai casi espressamente previsti.

Il caso in esame non ricadrebbe tra quelli indicati dal citato art. 186-bis della legge fallimentare, in quanto tutte le imprese, Guerrato inclusa, risultavano in bonis al momento della presentazione dell'offerta.

Per tale ragione andrebbe qui esclusa l'operatività dell'art. 186 bis, laddove non ammette la deroga all'esclusione se è la mandataria di un R.T.I. ad essere soggetta a concordato in continuità, che sarebbe testualmente dettato per le sole ipotesi di partecipazione alla gara di impresa che già abbia depositato istanza di ammissione al concordato ovvero che sia già stata ammessa a concordato in continuità. Ciò sarebbe anche rispettoso della *ratio* a fondamento della disciplina fallimentare.

Un'interpretazione che invece conducesse a sostenere l'esclusione nel caso suindicato comporterebbe «una aprioristica (ed ingiustificata) espropriazione di qualsiasi competenza del giudice fallimentare in ordine a qualsiasi valutazione di convenienza della (continuativa) partecipazione dell'impresa alle gare in essere», senza che sia in alcun modo chiaro quale alternativo vantaggio deriverebbe alla Stazione committente.

L'applicazione concreta della suesposta disciplina eseguita da Consip sarebbe anche gravemente illogica, atteso che della situazione concordataria di Guerrato essa è stata consapevole per quasi un anno, ma ciononostante ha chiesto al Raggruppamento ben due conferme di offerta.

L'esclusione del Raggruppamento è stata disposta soltanto non appena è intervenuta l'effettiva ammissione di Guerrato al concordato con continuità, con decreto del Tribunale di Rovigo del 2 maggio 2018.

Spunti in ordine alla insostenibilità della tesi dell'esclusione anche in caso di sopravvenuto concordato con continuità aziendale relativamente alla mandataria di un R.T.I. nel corso della procedura di gara sembrerebbero pure dedursi, in riferimento alla sopravvenuta disciplina di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016, dalle proposte di «linee guida» redatte dall'ANAC per l'attuazione del disposto dell'art. 110 del nuovo Codice dei contratti pubblici.

Se è vero che il citato art. 110 non è immediatamente applicabile al rapporto in esame e la proposta di linea guida non è definitiva, si potrebbe nondimeno ritenere che la situazione - sotto la vigenza del nuovo Codice - è suscettibile di una diversa valutazione, che si pone nel solco della più favorevole interpretazione sopra delineata.

2) Violazione e falsa applicazione degli articoli 48 e 75 del decreto legislativo n. 163 del 2006 - violazione e falsa applicazione della *lex specialis* di gara - violazione e falsa applicazione dei principi di buon andamento e correttezza dell'azione amministrativa - violazione e falsa applicazione dei principi di correttezza e buona fede, anche ai sensi dell'art. 1337 del codice civile - falso presupposto in fatto ed in diritto - travisamento dei fatti.

L'accoglimento del primo motivo di ricorso comporterebbe anche l'illegittimità della determinazione impugnata, nella parte in cui essa preconizza la segnalazione di Guerrato all'ANAC in relazione a quanto esposto nel provvedimento di esclusione, nonché con riguardo alla preannunziata escussione delle cauzioni prestate dal R.T.I. ricorrente, venendo meno il presupposto legittimante la loro attuazione.

Tuttavia, quanto meno con riguardo all'ipotizzata escussione delle cauzioni, sussisterebbero anche autonomi e distinti profili di illegittimità.

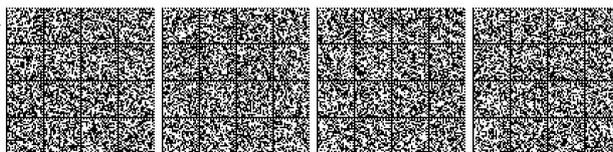
Della situazione concordataria di Guerrato, così come della sua perdurante veste di mandataria del R.T.I. offerente, Consip è stata consapevole per quasi un anno, senza che ciò abbia mai suscitato dubbi o perplessità di sorta ed anzi, al contrario, in tale lasso di tempo al R.T.I. ricorrente sono state richieste ben due conferme di offerta e di contestuale proroga di validità delle cauzioni prestate; dunque sarebbero pervenuti segnali inequivocabili di segno opposto alla poi intervenuta esclusione.

Con tale comportamento la stazione committente avrebbe ingenerato nelle Imprese odierne ricorrenti un comprensibile affidamento circa la perdurante regolarità della loro partecipazione nelle forme originariamente predisposte.

A fronte di tutto ciò, la paventata escussione delle polizze cauzionali, per la somma complessiva di € 2.065.000,00, costituirebbe un'iniziativa oltremodo punitiva, del tutto incoerente e addirittura contraria ai canoni di correttezza e buona fede, anche ai sensi dell'art. 1337 c.c., che presiedono anche allo svolgimento delle pubbliche gare.

A fronte della comunicazione di Guerrato alla stazione appaltante nel luglio 2017, ove l'esclusione fosse intervenuta tra luglio e novembre 2017, nessuna cauzione sarebbe stata escussa al R.T.I.

Alcun profilo di negligenza, colpa o anche solo violazione delle regole di gara sarebbe ascrivibile alle imprese ricorrenti, il che rileverebbe, a maggior ragione laddove si consideri che la giurisprudenza avrebbe ritenuto che l'escussione della cauzione provvisoria non possa essere comminata a titolo di responsabilità oggettiva.



La minacciata escussione si porrebbe anche in violazione della *lex specialis* di gara. Ai sensi del disciplinare, infatti, la cauzione provvisoria sarebbe stata «escussa, ai sensi dell'art. 48 del d.lgs. n. 163/2006, nel caso in cui il concorrente stesso non» avesse fornito «la prova in ordine al possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa richiesti nel bando di gara e nel caso di dichiarazioni mendaci», e dunque in presenza di condizioni non ricorrenti nel caso di specie.

Con il ricorso in esame è stato altresì chiesto il risarcimento del danno.

Si sono costituite in giudizio Consip S.p.A. e la controinteressata Dussmann Service S.r.l., quest'ultima in proprio e quale mandataria del Raggruppamento Temporaneo di Imprese con Siram S.p.A..

Entrambe hanno successivamente depositato memorie difensive, di controdeduzioni alle censure di parte ricorrente. Consip ha altresì prodotto documentazione conferente.

Con ordinanza n. 4271 del 13 luglio 2018, questo Tribunale ha fissato l'udienza pubblica ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a..

Si è poi costituita in giudizio anche Apleona HSG S.p.A., in proprio e quale mandataria del costituendo Raggruppamento Temporaneo di Imprese con Markas S.r.l., Vivaldi & Cardino S.p.A., Gruppo Servizi Associati S.p.A. con socio unico e Iscot Italia S.p.A..

La resistente e le controinteressate hanno prodotto memorie difensionali.

Anche il Raggruppamento ricorrente ha depositato una memoria difensiva in vista della pubblica udienza.

Nelle more, con nota prot. n. 29925/2018 del 26 settembre 2018, trasmessa a mezzo pec, la Consip ha proceduto nei confronti di CBL Insurance Europe DAC alla escussione delle polizze relative alle garanzie provvisorie prestate dal R.T.I. ricorrente in relazione ai lotti nn. 4, 8 e 14 della gara in oggetto, precisamente della polizza n. 370355/PV in data 5 dicembre 2017 per il lotto 4, di importo pari a € 640.000,00, della polizza n. 370357/PV in data 5 dicembre 2017 per il lotto 8, di importo pari a € 450.000,00, e della polizza n. 370359/PV in data 5 dicembre 2017 per il lotto 14, di importo pari a € 975.000,00.

Con motivi aggiunti notificati in data 10 ottobre 2018 e depositati il giorno successivo, è stata impugnata quest'ultima nota.

Sono stati dedotti nuovamente i vizi già denunciati col ricorso introduttivo.

Inoltre si è sostenuto che nel caso di specie «la regolarizzazione» sarebbe stata possibile attraverso una riorganizzazione del R.T.I. che prevedesse l'esercizio del ruolo di mandataria da parte di una società mandante, purché in possesso dei requisiti generali prescritti.

Gli unici limiti previsti per la sostituzione della mandataria di un Raggruppamento temporaneo di Imprese consisterebbero nel fatto che non sia sostituito da un soggetto terzo, bensì da un operatore già facente parte del medesimo in possesso dei requisiti previsti.

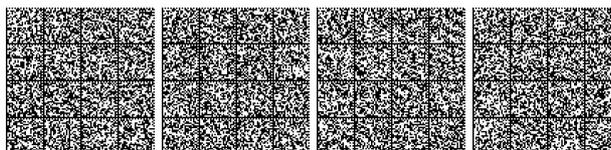
Si sostiene ancora che indiretta conferma della irragionevolezza della meccanicistica comminatoria dell'escussione, quale ineluttabile conseguenza dell'esclusione dalla gara, si ricaverebbe dal nuovo Codice degli appalti, che pare aver «sganciato» l'operatività della cauzione provvisoria dal mero ricorrere del provvedimento esclusivo, circoscrivendola invece alle ipotesi di «... mancata sottoscrizione del contratto dopo l'aggiudicazione dovuta ad ogni fatto riconducibile all'affidatario o all'adozione di informazione antimafia interdittiva emessa ai sensi degli articoli 84 e 91 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159».

Infine l'escussione operata da Consip S.p.A. risulterebbe incongrua, se non pienamente violativa, rispetto alle statuizioni cautelari del giudice adito, il quale ha fissato l'udienza pubblica, ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a., in considerazione della rilevata opportunità di operare una specifica valutazione circa la «ragionevolezza della norma in concreto applicata» da Consip per fondare l'esclusione delle ricorrenti.

In tale ipotesi all'amministrazione non sarebbe dato di modificare medio tempore la situazione, adottando ulteriori iniziative e/o provvedimenti, che deteriorino proprio le esigenze di tutela del ricorrente che la disposizione citata e le conseguenti statuizioni del giudice intendevano salvaguardare, a maggior ragione nella fattispecie in esame, in cui l'avvenuta escussione costituiva iniziativa addirittura già impugnata e contestata in modo esplicito dalle ricorrenti nel ricorso introduttivo.

La resistente Consip e i Raggruppamenti controinteressati hanno ciascuno prodotto un'ulteriore memoria difensiva in vista della pubblica udienza del 24 ottobre 2018.

Avendo le parti rinunciato ai termini a difesa, nella predetta udienza pubblica il ricorso è stato introitato per la decisione.



Diritto

1 - Viene all'esame del Collegio il ricorso, comprensivo di gravame introduttivo e di motivi aggiunti, proposto dalla società Guerrato S.p.A., anche quale mandataria del Raggruppamento Temporaneo di Imprese con C.I.C.L.A.T. Soc. Coop. e Miorelli Service S.p.A., avverso l'esclusione del suddetto R.T.I. dai lotti nn. 4, 8 e 14 della gara per l'affidamento di servizi integrati, gestionali ed operativi, da eseguirsi negli immobili, adibiti prevalentemente ad uso ufficio, in uso a qualsiasi titolo alle pubbliche amministrazioni, nonché negli immobili in uso a qualsiasi titolo alle Istituzioni universitarie pubbliche ed agli enti ed istituti di ricerca (cd. FM4) indetta con bando di gara pubblicato sulla G.U.U.E. n. 2014/S 058-097604 del 22 marzo 2014, unitamente agli atti connessi (ricorso introduttivo), nonché avverso l'atto con cui è stata richiesta l'escussione delle fidejussioni presentate dal medesimo per la partecipazione alla suindicata gara relativamente ai lotti richiamati (motivi aggiunti).

2 - Partendo dall'esame del gravame introduttivo, l'esclusione in parola, con lo stesso censurata, alla quale ha fatto seguito l'escussione delle fidejussioni, come si è evidenziato in narrativa e come sarà meglio esplicitato successivamente, è stata disposta per assunta sopravvenuta mancanza, nel corso dell'*iter* di gara, in capo alla mandataria Guerrato S.p.A., di un requisito generale di partecipazione prescritto dall'art. 38 del decreto legislativo n. 163 del 2006.

3 - Non può contestarsi la circostanza che alla gara in questione si dovesse *ratione temporis* applicare tale disposizione normativa.

3.1 - Per espressa previsione dell'art. 216, comma 1, del sopravvenuto Codice dei Contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016, quest'ultimo «si applica alle procedure e ai contratti per i quali i bandi o avvisi con cui si indice la procedura di scelta del contraente siano pubblicati successivamente alla data della sua entrata in vigore», vale a dire successivamente al 19 aprile 2016. È pacifico che in questo caso il bando è stato invece pubblicato ben prima - sulla G.U.U.E. n. 2014/S 058-097604 del 22 marzo 2014.

3.2 - Peraltro il bando di gara, al punto III.2.1), stabiliva: «pena l'esclusione dalla gara, ciascun concorrente (Impresa singola/R.T.I./Consorzio) deve soddisfare, anche ai sensi di quanto stabilito nel Disciplinare di gara, le seguenti condizioni: ... b) non sussistenza dei motivi di esclusione di cui all'art. 38, d.lgs. 163/2006».

Il disciplinare di gara, al paragrafo 4.2, prevedeva: «nella compilazione della Dichiarazione di cui all'Allegato 1 del presente Disciplinare, ... i requisiti di cui al Bando di gara relativi alla situazione giuridica ... richiesti ai fini della partecipazione alla gara, dovranno essere così posseduti e dichiarati, a pena di esclusione: a) con riferimento alle situazioni personali di cui alle lettere a) e b) del punto III.2.1) del Bando di gara: (i) da ciascuna delle imprese raggruppando o raggruppate in caso di R.T.I. (sia costituito che costituendo)».

3.3 - Quindi nessun dubbio può residuare in ordine all'individuazione della norma primaria alla specie applicabile, rappresentata appunto dall'art. 38 del decreto legislativo n. 163 del 2006.

3.4 - Conseguentemente le modifiche in ordine ai requisiti generali di partecipazione alle gare pubbliche intervenute successivamente, con l'adozione del decreto legislativo n. 50 del 2016, non sono applicabili alla gara qui in esame.

4 - Occorre altresì precisare che, come affermato dall'adunanza plenaria del Consiglio di Stato (decisione n. 8 del 20.7.2015, che richiama le decisioni n. 10 del 2014, nn. 15 e 20 del 2013; nn. 8 e 27 del 2012; n. 1 del 2010), il possesso dei requisiti di ammissione si impone a partire dall'atto di presentazione della domanda di partecipazione e per tutta la durata della procedura di evidenza pubblica, in quanto, per esigenze di trasparenza e di certezza del diritto, che non collidono col principio del favor participationis, la verifica del possesso, da parte del soggetto concorrente, dei requisiti di partecipazione alla gara deve ritenersi immanente all'intero procedimento di evidenza pubblica.

Tale previsione è a garanzia della permanenza della serietà e della volontà dell'impresa di presentare un'offerta credibile e, perciò, della sicurezza, per la stazione appaltante, dell'instaurazione di un rapporto con un soggetto, che, dalla candidatura in sede di gara fino alla stipula del contratto e poi ancora fino all'adempimento dell'obbligazione contrattuale, sia provvisto di tutti i requisiti di ordine generale e tecnico-economico-professionale necessari per contrattare con la pubblica amministrazione.

4.1 - Ciò comporta che nessuna rilevanza, per poter sostenere al contrario l'inapplicabilità alla specie della causa di esclusione, può avere la circostanza, rimarcata dalla parte ricorrente, che l'esclusione è stata qui disposta per il venimento, in capo alla Società mandataria del R.T.I., solo nel corso della gara, avente peraltro una lunga durata, di un requisito posseduto invece in sede di partecipazione.

Al riguardo si osserva che certamente va rimarcata la lunga durata della gara di che trattasi, per effetto della quale la mandataria Guerrato è stata assoggettata a concordato con continuità aziendale quando ancora l'*iter* procedurale non si era concluso - diversi sarebbero stati, infatti, gli effetti ove ciò fosse accaduto in corso di esecuzione dell'appalto - e non può non considerarsi che nel medesimo periodo temporale diversa sarebbe stata la sorte per il Raggruppamento ricorrente ove invece la gara fosse stata bandita dopo l'entrata in vigore del citato decreto legislativo n. 50 del 2016.



Tuttavia i dati evidenziati non possono assumere rilievo per sostenere la non applicabilità rispetto a tale Raggruppamento della causa di esclusione stabilita dall'art. 38 del decreto legislativo n. 163 del 2006, come sarà meglio esplicitato successivamente.

5 - Fatte queste dovute premesse, deve vagliarsi la causa che in concreto ha determinato dell'esclusione contestata in questa sede.

5.1 - Nel provvedimento di esclusione prot. n. 16386/2018 del 23 maggio 2018, comunicato a mezzo pec in pari data, si legge così: «La Commissione, preso atto del decreto n. 456/2018 del Presidente del Tribunale di Rovigo del 2 maggio 2018 dichiarativo dell'apertura della procedura di concordato preventivo proposta dalla predetta società, ha rilevato quanto segue.

La Guerrato S.p.A. riveste nell'ambito del RTI concorrente il ruolo di mandataria.

In considerazione del ruolo di mandataria rivestito, all'interno del RTI concorrente, dalla Guerrato S.p.A. ammessa alla procedura di concordato preventivo, alla luce del combinato disposto dell'art. 38, comma 1, lettera a) del d.lgs. n. 163/2006 e dell'art. 186 bis del r.d. n. 267/1942, trova applicazione la regola generale, di cui all'art. 38, comma 1, lettera a) del d.lgs. n. 163/2006, che sancisce il divieto di partecipazione alle gare per le imprese ammesse a procedura di concordato preventivo, e non invece l'eccezione prevista per il caso di concordato in continuità di cui all'art. 186 bis del r.d. n. 267/1942».

La Commissione ha quindi ivi concluso che, «alla luce di tutto quanto sopra, rilevato il venir meno in capo alla Guerrato S.p.A. del requisito di cui all'art. 38, comma 1, lettera a) del d.lgs. 163/2006, ... all'unanimità ha proposto alla Consip S.p.A. l'esclusione del RTI Guerrato S.p.A. - C.I.C.L.A.T. - Consorzio Italiano Cooperative Lavoratori Ausiliari Traffico Società Cooperativa dai Lotti 4, 8 e 14 della gara in oggetto.».

Consip ha fatto propria, recependola nel provvedimento citato, la richiamata proposta assunta dalla commissione in data 17 maggio 2018.

6 - Occorre a questo punto accertare se l'applicazione della normativa menzionata comporta effettivamente l'esclusione in concreto disposta.

6.1 - Il citato art. 38 del decreto legislativo n. 163 del 2006, al comma 1, lettera a), indica, tra i requisiti generali di partecipazione prescritti, anche l'assenza di stato di fallimento, di liquidazione coatta e di concordato preventivo.

6.2 - Viene però esplicitamente fatto salvo il caso previsto dall'art. 186-bis del regio decreto n. 267 del 1942.

Quest'ultima disposizione, a sua volta, al quinto comma, prevede:

«l'ammissione al concordato preventivo non impedisce la partecipazione a procedure di assegnazione di contratti pubblici quando l'impresa presenta in gara» una relazione di un professionista in possesso dei requisiti attestante la conformità al piano e la ragionevole capacità di adempimento del contratto, nonché la dichiarazione di altro operatore in possesso dei requisiti e della certificazione richiesti per l'affidamento dell'appalto, il quale si è impegnato nei confronti del concorrente e della stazione appaltante a mettere a disposizione le risorse necessarie all'esecuzione dell'appalto e a subentrare all'impresa ausiliata, nel caso in cui questa fallisca nel corso della gara o dopo la stipulazione del contratto o comunque non sia in grado più di dare regolare esecuzione all'appalto.

Essa consente poi, al sesto comma, la partecipazione anche di un'Impresa in concordato con continuità aziendale riunita in raggruppamento temporaneo, ma «purché non rivesta la qualità di mandataria e sempre che le altre imprese aderenti al raggruppamento non siano assoggettate ad una procedura concorsuale».

6.3 - Perciò la deroga, rispetto al divieto di partecipazione, di regola stabilito in presenza di procedure concorsuali, stabilita per il caso di concordato preventivo in continuità, è circoscritta a due ipotesi: partecipazione quale impresa singola e partecipazione in qualità di mandante in un R.T.I..

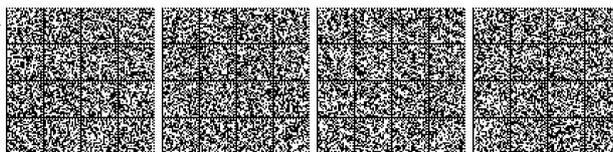
La norma ostativa alla partecipazione alla gara, per mancanza di un requisito generale, torna invece ad operare nell'ipotesi del 6° comma dell'art. 186-bis citato, ovvero quando ad essere ammessa al concordato preventivo sia, come nel caso di specie, l'Impresa capogruppo di un Raggruppamento temporaneo.

6.4 - È chiaro nel senso appena rappresentato il tenore letterale del combinato disposto dell'art. 38, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 163 del 2006 e dell'art. 186 bis, 5° e 6° comma, del regio decreto n. 267 del 1942.

6.5 - Ne deriva che la sua applicazione conduce inevitabilmente all'esclusione del R.T.I. odierno ricorrente.

Non è, infatti, possibile un'interpretazione diversa delle norme sopra richiamate. Anche il Consiglio di Stato è stato categorico in tal senso (Consiglio di Stato, sez. V, 11 luglio 2017, n. 3405; id. 25 giugno 2018, n. 3924).

7 - Tuttavia il Collegio dubita della ragionevolezza delle norme citate, per le ragioni che saranno di seguito esposte, ritenendo non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale che intende sottoporre.



8 - In ordine alla rilevanza della questione, basta considerare quanto appena rilevato circa il significato letterale delle disposizioni richiamate e l'inevitabile effetto determinato dalla loro applicazione rispetto al Raggruppamento ricorrente, stante la sottoposizione a concordato con continuità aziendale della mandataria Guerrato.

8.1 - È altrettanto chiaro ed evidente che, ove la questione di legittimità costituzionale qui proposta fosse ritenuta fondata, produrrebbe immediatamente effetto nel presente giudizio, comportando l'illegittimità dell'esclusione del Raggruppamento stesso, disposta in pedissequa applicazione delle norme in rilievo.

9 - Per quanto concerne la ritenuta non manifesta infondatezza, con le argomentazioni illustrate di seguito s'intende rilevare l'irragionevolezza delle disposizioni in esame, laddove consentono all'impresa singola la partecipazione alle gare finalizzate all'attribuzione di contratti pubblici e non la permettono invece all'impresa, ove essa sia associata, in qualità di mandataria, in un Raggruppamento temporaneo.

10 - Occorre preliminarmente evidenziare che il diritto comunitario non ha dettato regole stringenti al riguardo, lasciando anzi ampio spazio agli Stati membri. In proposito, infatti, l'art. 45, paragrafo 2, della Direttiva 31 marzo 2004, n. 2004/18/CE, recepita dal decreto legislativo n. 163 del 2006, qui in rilievo, ha dapprima stabilito: «può essere escluso dalla partecipazione all'appalto ogni operatore economico: a) che si trovi in stato di fallimento, di liquidazione, di cessazione d'attività, di amministrazione controllata o di concordato preventivo o in ogni altra analoga situazione risultante da una procedura della stessa natura prevista da leggi e regolamenti nazionali;

b) a carico del quale sia in corso un procedimento per la dichiarazione di fallimento, di amministrazione controllata, di liquidazione, di concordato preventivo oppure ogni altro procedimento della stessa natura previsto da leggi e regolamenti nazionali.».

Tuttavia ha poi puntualizzato: «Gli Stati membri precisano, conformemente al rispettivo diritto nazionale e nel rispetto del diritto comunitario, le condizioni di applicazione del presente paragrafo».

10.1 - Perciò il distinguo operato nel diritto interno non è stato determinato da una ferrea regola in tal senso stabilita a livello europeo.

11 - Per comprendere l'irragionevolezza della previsione, bisogna innanzi tutto considerare che l'art. 186-*bis* è stato introdotto nel regio decreto n. 267 del 1942 dall'art. 33, comma 1, lettera h), del decreto-legge n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 132 del 2102.

Detto decreto legge, recante il titolo: «Misure urgenti per la crescita del Paese», ha introdotto nell'ordinamento una nuova procedura concorsuale, il cd. concordato preventivo in continuità, in rilievo nel presente giudizio, la quale va inquadrata proprio nelle misure tese a promuovere la crescita del Paese.

11.1 - Per quanto qui di interesse, la novella del 2012 ha inteso incentivare la tempestiva emersione di criticità ed il ritorno in bonis dell'impresa o la conservazione dell'azienda in esercizio.

Con la riforma delle procedure concorsuali il legislatore si è quindi posto come obiettivo quello di migliorare l'efficienza dei procedimenti di composizione delle crisi d'impresa disciplinati dalla legge fallimentare.

L'opzione di fondo che ha orientato l'intervento è stata quella di incentivare l'impresa a denunciare per tempo la propria situazione di crisi, piuttosto che quella di assoggettarla a misure di controllo esterno che la rilevino.

Tale intento è espresso in maniera chiara nella Relazione illustrativa al disegno di legge per la conversione in legge del decreto-legge n. 83 del 2012, dalla quale risulta che, tra i più gravi disincentivi al tempestivo accesso delle imprese in crisi alle procedure di concordato preventivo e ai procedimenti di omologazione degli accordi di ristrutturazione, si pone anche la mancanza di una disciplina specifica che faciliti il concordato con continuità aziendale, soprattutto prevedendo la continuazione dei contratti in corso.

Da qui la particolare attenzione prestata dalla riforma della legge fallimentare al concordato preventivo e agli accordi di ristrutturazione dei debiti e l'introduzione del nuovo istituto qui in rilievo, disciplinato appunto dall'art. 186-*bis* della legge fallimentare.

L'imprenditore, dunque, ai sensi di tale disposizione, può presentare ricorso per concordato preventivo con continuità aziendale con le modalità di cui all'art. 161 della medesima legge fallimentare e depositare anche successivamente, nei termini consentiti dalla legge, un «piano di concordato contenente la descrizione analitica delle modalità e dei tempi di adempimento della proposta», che prevede la prosecuzione dell'attività di impresa da parte del debitore, la cessione dell'azienda in esercizio ovvero il conferimento dell'azienda in esercizio in una o più società, anche di nuova costituzione.

11.2 - Le modifiche alla legge fallimentare e conseguentemente all'art. 38 del decreto legislativo n. 63 del 2006 introdotte dal decreto-legge n. 83 del 2012, come convertito, conciliano le esigenze di salvaguardia delle imprese in crisi, nel quadro del sostegno e dell'impulso al sistema produttivo del Paese, tesi a fronteggiare la situazione generale di congiuntura economico-finanziaria e sociale, con le esigenze di pari spessore del conseguimento effettivo degli obiettivi di stabilità e di crescita.



In tale ottica va infatti inquadrata la possibilità di partecipazione a procedure di assegnazione di contratti pubblici, in caso di ammissione al concordato con continuità aziendale.

12 - Tuttavia, come si è già visto, la sottoposizione al concordato in continuità non comporta l'esclusione dell'impresa che partecipi alla gara singolarmente e del Raggruppamento Temporaneo di Imprese quando tale procedura concorsuale riguardi una mandante, mentre determina l'esclusione del R.T.I. quando sia colpita la mandataria.

12.1 - Ciò appare incongruo, irragionevole ed ingiustificato.

12.2 - Certamente la volontà di aiutare l'impresa a superare la crisi auspicatamente temporanea, garantendo nelle more la continuità dell'attività, che connota il concordato con continuità aziendale e giustifica la deroga al generale divieto di partecipazione alle gare pubbliche in caso di sottoposizione a procedure concorsuali deve, infatti, sussistere anche nell'ipotesi in ultimo considerata.

12.3 - La situazione in cui si trova la singola impresa sottoposta a tale procedura è infatti la medesima, essendo gli stessi i presupposti per l'adozione del relativo decreto con cui si adotta il concordato preventivo in continuità, ed anche le garanzie richieste per consentire la partecipazione alle gare pubbliche, sopra evidenziate, risultano le medesime.

12.4 - Cambia il modulo partecipativo alla gara.

Nel primo caso l'impresa partecipa singolarmente, l'offerta è unicamente riferibile alla medesima, che, in caso di aggiudicazione e di successiva stipula del contratto, risponde in toto dell'esecuzione delle relative prestazioni.

In caso di Raggruppamento temporaneo di Imprese, invece, l'offerta proviene da una pluralità di imprese, le quali tutte - mandanti e mandatarie - sono responsabili dell'esatta esecuzione delle prestazioni oggetto della medesima (ciascuna per la parte di propria competenza), con la responsabilità solidale anche della mandataria unicamente per i R.T.I. verticali (laddove le prestazioni principali sono riferite alla mandataria, mentre le secondarie alle mandanti).

12.5 - Si ritiene, pertanto, che non possa configurarsi alcun pregiudizio nei confronti della stazione appaltante, ove, diversamente da come previsto dalla norme in esame, fosse consentita la partecipazione anche alla mandataria di un R.T.I..

12.6 - Ed anzi appare più importante per la stazione appaltante che l'impresa singola non sia poi assoggettata ad una procedura fallimentare, dal momento che tutte le prestazioni sono alla stessa riferibili.

12.7 - Va considerato in proposito che la stazione appaltante esegue la scelta del soggetto aggiudicatario, avuto riguardo, a seconda del criterio, unicamente al prezzo o anche all'offerta tecnica, sulla base dei parametri ex ante indicati, in ogni caso valutando solo l'offerta proposta in sede di gara - dalla singola impresa o dal R.T.I..

12.8 - Alla luce di tali precisazioni, una diversa scelta del legislatore, nel senso di impedire la partecipazione alle gare, nell'ipotesi in cui la Società sottoposta a concordato in continuità sia la mandataria, appare ingiustificata.

13 - Peraltro va ricordato che, ad ulteriore garanzia per la stazione appaltante, lo stesso decreto legislativo n. 163 del 2006 ha previsto un importante rimedio in suo favore, in caso di fallimento del soggetto mandatario di un R.T.I., stabilendo, all'art. 37, che tale Raggruppamento «può proseguire il rapporto di appalto con altro operatore economico che sia costituito mandatario nei modi previsti dal presente codice purché abbia i requisiti di qualificazione adeguati ai lavori o servizi o forniture ancora da eseguire; non sussistendo tali condizioni la stazione appaltante può recedere dall'appalto.»

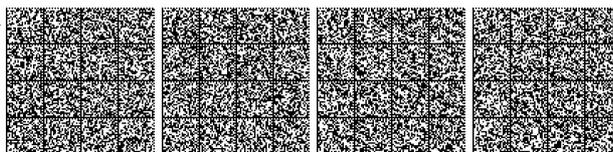
13.1 - Evidentemente questo vale anche nel caso in cui l'impresa mandataria di un Raggruppamento temporaneo di Imprese, già soggetta a concordato in continuità sin dal momento della presentazione della domanda di partecipazione o comunque nel corso della gara, una volta aggiudicata la gara stessa al Raggruppamento, sia poi sottoposta a fallimento durante l'esecuzione contrattuale.

14 - Ne consegue che una previsione restrittiva, come quella contenuta nell'art. 186 bis, 6° comma, della legge fallimentare, al quale fa rinvio l'art. 38 del decreto legislativo n. 163 del 2006, appare al Collegio irragionevole, quindi in violazione dell'art. 3 della Costituzione.

15 - Data l'irragionevolezza, appare configurarsi un'ingiustificata limitazione della libertà di iniziativa economica, sancita dall'art. 41 della Costituzione.

16 - A parere di questo giudice, resta conseguentemente violato anche il principio della concorrenza, essendo, senza motivo valido, limitata la partecipazione alle gare. Quindi appare leso anche l'art. 117, 2° comma, lettera a), della Costituzione, essendo quello di concorrenza, cui la massima partecipazione alle gare è funzionale, un principio cardine dell'Unione europea.

17 - A confermare i dubbi in ordine alla irragionevolezza delle norme primarie qui in esame, con correlate ulteriori violazioni di norme costituzionali nei modi appena descritti, è la scelta, di segno conforme a quanto rappresentato nella presente ordinanza, successivamente adottata dal legislatore relativamente ai requisiti generali di partecipazione alle pubbliche gare.



18 - Si è già evidenziato in precedenza che il decreto legislativo n. 50 del 2016 non può applicarsi alla fattispecie in esame, in ragione di quanto previsto dal suo art. 216, comma 1, in base al quale esso «si applica alle procedure e ai contratti per i quali i bandi o avvisi con cui si indice la procedura di scelta del contraente siano pubblicati successivamente alla data della sua entrata in vigore», vale a dire successivamente al 19 aprile 2016, essendo stata la gara in questione bandita nel 2014.

18.1 - Tuttavia si ritiene rilevante richiamare l'art. 80 del Codice dei Contratti pubblici di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016, con specifico riguardo alla sottoposizione a procedure concorsuali.

Segnatamente l'art. 80, comma 5, lettera *b*), del decreto legislativo n. 50 del 2016 ha stabilito: «Le stazioni appaltanti escludono dalla partecipazione alla procedura d'appalto un operatore economico in una delle seguenti situazioni, anche riferita a un suo subappaltatore nei casi di cui all'art. 105, comma 6, qualora: ... *b*) l'operatore economico si trovi in stato di fallimento, di liquidazione coatta, di concordato preventivo, salvo il caso di concordato con continuità aziendale».

18.2 - Come risulta evidente, viene superata la tecnica del rinvio adoperata dall'art. 38 del decreto legislativo n. 163 del 2006, essendo la disciplina esaustivamente contenuta nella norma concernente la prescrizione dei requisiti generali di partecipazione, appena richiamata.

18.3 - In tale nuova norma viene sempre ed indistintamente eccettuato il caso del concordato con continuità aziendale rispetto a tutti i casi di procedura concorsuale, che invece determinano l'esclusione dalla gara.

In altre parole, la deroga al carattere ostativo alla partecipazione alla gara della sottoposizione a detta specifica procedura è stabilita per la Ditta singola e per il Raggruppamento temporaneo di Imprese, qualunque sia la posizione rivestita all'interno del Raggruppamento stesso dall'Impresa che vi è assoggettata.

18.4 - E che si faccia riferimento anche ai Raggruppamenti si evince in modo chiaro dalla nozione di operatore economico contenuta nell'art. 45 del medesimo decreto legislativo, che, al comma 2, lettera *d*), li ricomprende espressamente.

18.5 - Inoltre l'art. 110, comma 3, sempre del decreto legislativo n. 50 del 2016, recante «Procedure di affidamento in caso di fallimento dell'esecutore o di risoluzione del contratto e misure straordinarie di gestione», ha previsto in modo altrettanto chiaro: «Il curatore del fallimento, autorizzato all'esercizio provvisorio, ovvero l'impresa ammessa al concordato con continuità aziendale, su autorizzazione del giudice delegato, possono:

a) partecipare a procedure di affidamento di concessioni e appalti di lavori, forniture e servizi ovvero essere affidatario di subappalto;

b) eseguire i contratti già stipulati dall'impresa fallita o ammessa al concordato con continuità aziendale.».

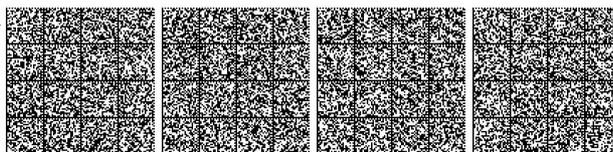
18.6 - Le norme sopra riportate contenute nel Codice dei Contratti pubblici, dato il tenore letterale inequivocabile ed il carattere speciale, in quanto riferite specificamente alla partecipazione alle pubbliche gare ed all'esecuzione appunto dei contratti pubblici, prevalgono nella materia in esame sulla disposizione di cui all'art. 186-*bis* della legge fallimentare.

19 - Deve senz'altro riconoscersi al legislatore un'ampia discrezionalità nel disciplinare le fattispecie, in ragione anche del momento storico nel quale lo stesso interviene.

19.1 - Tuttavia appare davvero irragionevole una così diversa disciplina in materia di requisiti generali rispetto ai R.T.I., relativamente alla sottoposizione di un'impresa al concordato preventivo con continuità aziendale, in assenza di modifica delle caratteristiche di tale istituto concorsuale, secondo quanto previsto dalla legge fallimentare.

19.2 - Ciò è palesemente irragionevole e ingiustificato, tenuto conto che, prima di modificare la disciplina in parola, è stata sicuramente eseguita un'attenta valutazione anche delle garanzie assicurate alla Stazione appaltante.

19.3 - Da qui la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, e, data la ritenuta assenza di giustificazione della limitazione alla libertà di iniziativa economica e alla partecipazione alle pubbliche gare, altresì per violazione degli articoli 41 e 117, secondo comma, lettera *a*), della Costituzione, che il Collegio intende sottoporre alla Corte.



20 - In conclusione il Tribunale sospende il giudizio e solleva la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 38, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e dell'art. 186 bis, quinto e sesto comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, introdotto dall'art. 33, comma 1, lettera h, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2013, n. 134, per violazione degli articoli 3, primo comma, 41 e 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione, laddove consente la partecipazione alle gare pubbliche alle Imprese singole, se sottoposte a concordato con continuità aziendale, e ai Raggruppamenti temporanei di imprese, ove vi sia sottoposta una mandante, ma la vieta ai Raggruppamenti temporanei di imprese, nel caso in cui sia la mandataria assoggettata a tale procedura.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - Sezione II:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 38, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e dell'art. 186 bis, quinto e sesto comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, introdotto dall'art. 33, comma 1, lettera h, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2013, n. 134, per violazione degli articoli 3, primo comma, 41 e 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione, laddove consente la partecipazione alle gare pubbliche alle Imprese singole, se sottoposte a concordato con continuità aziendale, e ai Raggruppamenti temporanei di imprese, ove vi sia sottoposta una mandante, ma la vieta ai Raggruppamenti temporanei di imprese, nel caso in cui sia la mandataria assoggettata a tale procedura;

sospende il giudizio in esame sino alla pronuncia della Corte costituzionale sulla questione di legittimità costituzionale sollevata con la presente ordinanza;

ordina che, a cura della Segreteria della Sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del giorno 24 ottobre 2018, con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente;

Rita Tricarico, consigliere, estensore;

Floriana Venera Di Mauro, primo referendario.

Il Presidente: SAVO AMODIO

L'estensore: TRICARICO

19C00080

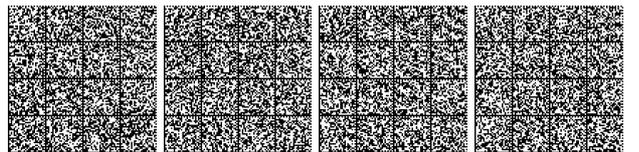
LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-012) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

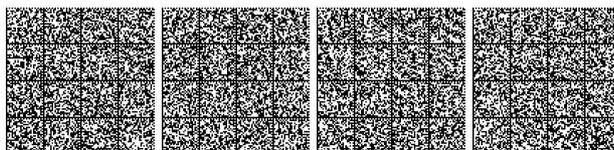
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- 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 e www.gazzettaufficiale.it**

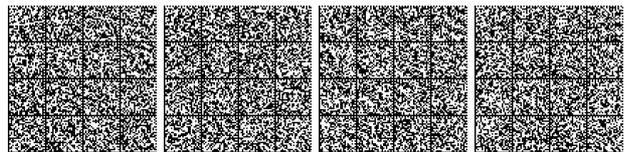
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della 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 € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E 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 € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F 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 € 819,00 - semestrale € 431,00

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	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

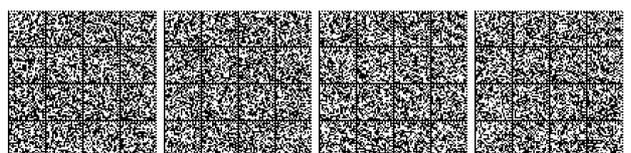
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO 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.





€ 8,00

