



AVVOCATURA DISTRETTUALE DELLO STATO

Viale Brigate Partigiane n. 2, Genova

C.F. 80101740100

Tel. 010530831 - Fax. 010591613

PEC: ads.ge@mailcert.avvocaturastato.it

CT 1748/14

Avv. Giorgio Lembeck

CORTE D'APPELLO DI GENOVA

COMPARSA DI COSTITUZIONE E RISPOSTA IN APPELLO CON APPELLO

INCIDENTALE CONDIZIONATO

PER

- la **Presidenza del Consiglio dei Ministri**, nella persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, nonché il **Ministero dell'Interno**, in persona del Ministro *pro tempore*, ed il **Ministero degli Affari Esteri**, in persona del Ministro *pro tempore*, difesi e rappresentati *ex lege* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato e nella sua sede, in Genova, Viale Brigate Partigiane 2, domiciliati

- *appellati* -

NEL GIUDIZIO D'APPELLO R.G. 909/17 INTRODOTTO DA

Muzio Laura, rappresentata e difesa come in atti.

- *appellante* -

*** **

FATTO E SVOLGIMENTO DEL GIUDIZIO DI PRIMO GRADO

Con citazione del 15 ottobre 2014, l'odierna appellante ha evocato in lite la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno, ed il Ministero degli Affari esteri onde sentire accertare che ella non ha potuto esercitare il diritto plurisoggettivo alla sovranità conformemente agli artt. 1 e 11 Cost. e per sentire condannare le Amministrazioni evocate in lite al risarcimento del preteso conseguente danno non patrimoniale sofferto.

Nella tesi attoree, al di là di una certa evidente confusione dell'atto introduttivo, l'illecito azionato sarebbe stato da individuarsi nell'approvazione delle discipline volte alla ratifica



del Trattato di Maastricht e più in generale all'attuazione delle norme sovranazionali e internazionali volte alla creazione del mercato comune e della moneta unica.

Si sono costituite le Amministrazioni intimate, eccedendo il difetto assoluto di giurisdizione e, nel merito, l'infondatezza dell'azione proposta, sia per l'insussistenza dell'illecito azionato, sia per la chiara assenza di un danno risarcibile.

Il giudizio, nel quale sono intervenuti anche i sigg. Biagio di Maro e Angelo Esposito, è stato ritualmente istruito in via documentale, e previa precisazione rituale delle conclusioni e redazione delle difese finali, deciso dal Tribunale di Genova con sentenza n. 1252 del 10 maggio 2017, notificata alla parte attrice ed agli intervenienti in data 29 giugno 2017, con cui il Giudice di primo grado ha reietto ogni avversaria pretesa, sia sotto il profilo dell'insussistenza dell'illecito denunciato (e, prima, della rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionali della legislazione che costituirebbe il fatto illecito, per la sostanziale e misconosciuta da parte avversaria unitarietà dell'ordinamento sovranazionale e costituzionalizzazione delle norme dei Trattati), sia sotto il profilo dell'insussistenza del danno risarcibile, (sia per la irrisarcibilità *in re ipsa* di una pretesa violazione di un diritto plurisoggettivo difficilmente riconducibile ad una posizione individuale identificabile e specifica, sia per l'insussistenza in concreto, ma già solo nelle allegazioni attoree, dell'*eventum damni*).

*** **

Letto ed integralmente contestato l'avverso atto di citazione in appello, si costituisce in giudizio l'Avvocatura dello Stato, nella veste di cui sopra, contestando la fondatezza della pretesa avversaria e svolgendo appello incidentale condizionato in punto giurisdizione.

La decisione, che nel suo esito finale, di merito, appare ineccepibile e non suscettibile di essere riformata, sembra prestare tuttavia il fianco a critiche nella parte in cui, implicitamente, non accoglie l'eccezione mossa dalle Amministrazione convenute in punto difetto assoluto di giurisdizione, non traendo le debite conseguenze dal pur condiviso rilievo relativo alla circostanza che il fatto materialmente individuato quale illecito è costituito da un atto di esercizio della legislazione nella sua realizzazione tipica.

Si svolgono pertanto le seguenti

CONSIDERAZIONI DI DIRITTO

I) MOTIVI DELL'APPELLO INCIDENTALE CONDIZIONATO

Pur ribadendosi e precisandosi che l'appello incidentale in punto giurisdizione deve stimarsi condizionato alla reiezione dell'eccezione di inammissibilità del gravame ex art. 348 bis c.p.c. che verrà successivamente esposta, si osserva in proposito quel che segue.

1) Difetto assoluto di giurisdizione

La sentenza di I grado apertamente condivide il rilievo svolto dalle Amministrazioni convenute in ordine alla circostanza che il fatto materiale, il preteso fatto illecito, si identifica, nelle allegazioni attoree, nell'esercizio del potere legislativo.

Circostanza, del resto, obiettivamente indiscutibile: controparte, pur senza la necessaria precisione, in buona sostanza individua l'illecito (il fatto materiale generatore di danno) nella approvazione, da parte del Parlamento, delle leggi con cui il legislatore nazionale ha dato ingresso nell'ordinamento ai Trattati UE in materia di moneta e mercato unico; tanto da ammettere nel proprio appello che l'accoglimento della pretesa risarcitoria transita ineludibilmente attraverso l'affermazione dell'illegittimità costituzionale delle leggi di ratifica dei ridetti Trattati.

Senonché, da tale condivisa affermazione, e cioè dall'individuazione del fatto illecito in un fatto del legislatore, il Giudice di primo grado non ha fatto discendere la conseguenza prima, e cioè il difetto assoluto di giurisdizione; anzi, giudicando nel merito, ha implicitamente riconosciuto la propria giurisdizione sulla domanda attorea.

Al riguardo, si è già osservato e non si potrà che tornare ad osservare, su un primo versante, che a più riprese la giurisprudenza di merito e legittimità ha rimembrato l'insussistenza di situazioni soggettive suscettibili di tutela (che siano di diritto soggettivo o di interesse legittimo) a fronte di comportamenti che costituiscano manifestazione tipica della funzione politica o di quella legislativa, che ne costituisce, la somma forma di esercizio. Si vedano, in proposito, Cass. Civ., Sezioni Unite, 8 gennaio 1993, n. 124; Cass. Civ. Sezioni Unite, 11 ottobre 1995, n. 10617; e, più di recente Tribunale di Roma, sez. II, causa RG 5016/13, ord. 18 dicembre 2013, secondo cui *«l'attività di definizione del contenuto della norma legislativa sulla base dei principi e criteri direttivi delineati dal Parlamento, affidata al legislatore delegato, costituisce un'attività di natura squisitamente politica, al pari di quella svolta dal delegante. I principi e criteri direttivi di creazione parlamentare, infatti, costituiscono lo schema della norma legislativa che il Governo è tenuto ad emanare, delineandone nei dettagli il contenuto normativo-precettivo, mediante l'esercizio del*



proprio potere (politico) discrezionale, pur vincolato al rispetto delle indicazioni del legislatore delegante.

E anche l'esatta comprensione ed individuazione dei limiti contenutistici disegnati dal delegante costituisce un'attività posta in essere dal delegato nell'esercizio del potere politico, congiuntamente all'attività di interpretazione giuridica della legge delega.

L'eventuale esorbitanza del contenuto della norma legislativa finale rispetto ai limiti delineati dal delegante, in quanto riconducibile all'attività di esercizio del potere politico del delegato, rende quindi a) insindacabile in sede giurisdizionale l'attività legislativa e b) impossibile configurare situazioni soggettive protette di singoli».

Si vorrà poi aggiungere che vi sono molteplici indici normativi e sistematici che inducono a ritenere che l'atto politico, e massimamente quello legislativo, non possa formare oggetto di un sindacato risarcitorio del Giudice ordinario.

Non solo il citato art. 7 CPA; a mente del quale, è bene ricordarlo, «*Non sono impugnabili gli atti o provvedimenti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico*» – ciò che impedisce *a fortiori*, salve le specifiche forme apprestate dall'ordinamento, il sindacato sugli atti del legislativo, sovraordinato nello schema costituzionale al Governo, che deve averne la fiducia; ma è rilevante anche l'art. 134 della Costituzione e la disciplina dettata dalla l. n. 87/1953, che, istituendo ed adottando il giudizio accentrato di legittimità costituzionale, impedisce al Giudice comune di sospingersi a più che una *delibazione* della liceità (in quel caso, in relazione al parametro costituzionale) della legge ordinaria. »

Del resto, si tratta di un'ovvia conseguenza del principio, ancor più generale, della separazione dei poteri; che impedisce che il giudiziario possa esercitare forme di controllo dell'attività legislativa, con l'eccezione di quella, prevista direttamente dalla Costituzione, della delibazione della liceità costituzionale della disciplina di rango ordinario, il cui completo apprezzamento di merito è comunque rimesso alla Corte costituzionale, e cioè ad un soggetto ulteriore dell'architettura costituzionale.

In definitiva, *pour cause*, e cioè in doverosa applicazione da un lato del principio di separazione dei poteri, e, dall'altro, a mo' di controbilanciamento, nel rispetto della superiorità della fonte costituzionale a quella legislativa, e del carattere rigido della Costituzione, **l'ordinamento prevede un solo possibile tipo di sindacato sugli atti del legislatore; che è il sindacato di legittimità costituzionale**, cui, nelle forme del giudizio

incidentale, può prender parte, nella qualità di attivatore del meccanismo, il Giudice comune.

Fuori da questa ipotesi, non può sussistere, pena la violazione del fundamentalissimo principio di separazione dei poteri, alcuna forma di sindacato sugli atti legislativi.

Tantomeno, dunque, essi possono essere vagliati nell'ambito di un'ordinaria azione aquiliana nel cui contesto la parte attrice identifichi il fatto illecito ex art. 2043 c.c. proprio ed esattamente nell'atto legislativo e sia dunque richiesto al Giudice di stabilire se l'atto di esercizio della potestà legislativa costituisca fatto illecito ai sensi dell'art. 2043 c.c..

II: REPLICA ALL'APPELLO AVVERSAIO

In ogni caso, l'appello avverso non merita accoglimento, **apparendo, anzi inammissibile ex art. 348 bis c.p.c. in quanto privo di una ragionevole possibilità di essere accolto.**

Come si confida di illustrare transitando separatamente alla disamina dei motivi dell'impugnazione.

1) Sul primo motivo dell'appello avverso

Il primo motivo, a quanto s'intende, vorrebbe revocare in dubbio la correttezza e compiutezza dell'argomentare del Tribunale in ordine alla piena legittimità costituzionale delle compressioni e limitazioni di sovranità derivanti dall'adesione dell'Italia all'Unione Europea, e segnatamente dalla ratifica dei Trattati di Maastricht e Lisbona.

Ora, già questa sintesi della censura ne svela l'obiettivo infondatezza, percepibile *ictu oculi*. L'adesione della Repubblica italiana all'Unione Europea appare indiscutibilmente legittima sotto il profilo costituzionale, come da tempo ha con chiarezza statuito ripetutamente la Corte costituzionale, né può stimarsi in alcun modo illegittima, ma anzi è ormai costituzionalmente doverosa, la ratifica dei trattati e delle loro modificazioni; in questo quadro, del tutto pregnante è l'evocazione da parte del primo Giudice del novellato art. 117 Cost.; né ha rilievo in senso contrario l'evocazione della teoria dei controlimiti, che, per vero, non è affatto nuova alla giurisprudenza della Consulta, ma addirittura quarantennale, risalendo all'epoca dei dibattiti sui rapporti tra gli ordinamenti e alla formulazione degli assunti inerenti la primazia del diritto comunitario (dovendosi ascrivere la formulazione della teoria dei controlimiti già alla nota sentenza – c. d. Granital – n. 170/1984, se non alla 173/1973); senza che mai (lo si dice per absurdum e ironicamente) la Corte ritenesse negli



anni necessario, per esempio, delimitare le proprie affermazioni all'originario Trattato istitutivo.

Anzi, è noto che il Trattato di Maastricht, comunemente detto TUE, costituisce in una col TFUE (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea), i Trattati cui fa riferimento la giurisprudenza costituzionale per individuare le fonti prime della delimitazione di sovranità conseguente all'adesione all'Unione Europea.

In altri termini, **discettare, invocando il principio dei controlimiti, della legittimità costituzionale delle leggi di ratifica del Trattato di Maastricht è una contraddizione in termini**; la giurisprudenza costituzionale ha affermato e continua ad affermare la sussistenza di un ordinamento sovranazionale legittimato dall'art. 11 Cost. facendo riferimento inevitabilmente anche proprio al Trattato di Maastricht che, con gli altri Trattati istitutivi, quell'ordinamento sovranazionale ha contribuito ad istituire e regolare; e della compatibilità coi principi fondamentali di quel Trattato e delle leggi che lo ratificano ed attuano mai ha dubitato.

Restando dunque nell'ambito del preteso fatto illecito, **esso è evidentemente insussistente**; l'incostituzionalità delle discipline che costituirebbero (addirittura) il fatto illecito essendo manifestamente insussistente e negata radicalmente dalla costante giurisprudenza di quella Corte che controparte vorrebbe adita; come manifestamente insussistente è dunque la possibilità dell'accoglimento dell'avversario gravame; con contestuale necessità della pronuncia dell'ordinanza ex art. 348 ter c.p.c.

2) Sul secondo motivo di gravame

Il secondo motivo di gravame è anche esso gravemente infondato.

Fermo che la reiezione del primo, solarmente privo di alcuna possibilità di accoglimento è da sé idonea a definire il giudizio, mancando il fatto illecito, pure il secondo motivo, che può dirsi inerenti il danno, in termini di pregiudizio, non appare idoneo a scalfire la validità dell'argomentazione del Tribunale.

Con questo mezzo, l'appellante sottopone a censura la prima statuizione nella parte in cui essa nega sussista un danno risarcibile.

Controparte lungamente discetta del rilievo costituzionale della sovranità, del quale, naturalmente, non è dato dubitare; ma, sostanzialmente fraintende il corretto rilievo del primo Giudice; che è quello, per mutuare il lessico del Costituente, delle forme e dei limiti in cui essa si esercita.

Il Tribunale, inevitabilmente, ha osservato, si passi la semplificazione, che della sovranità è difficile anche solo immaginare una forma di esercizio da parte del singolo; una dimensione individuale, o meglio, personale, intesa come inerenza del diritto alla persona.

Colla conseguenza che, già in via astratta, non ne è predicabile una lesione civilisticamente rilevante ed idonea a comportare un pregiudizio risarcibile.

Gli è poi che, anche a voler oltrepassare questo primo (e nondimeno netto e persistente) ostacolo all'accoglimento delle pretese, vi è un secondo profilo frapposto dal Tribunale all'accertamento della sussistenza di un danno risarcibile; ed è la mancata (già solo) allegazione del pregiudizio in cui esso si è (ma è meglio dire, si sarebbe) concretato e materializzato.

Controparte non pare aver per vero nemmeno colto il rilievo formulato, sul punto dell'assenza di allegazioni in ordine al **pregiudizio in concreto**, dal primo Giudice; ed infatti in proposito, si limita a protestare che "sarebbe innegabile che la lesione di un bene inviolabile abbia determinato in ogni cittadino un nocumento di natura morale economicamente apprezzabile, seppur oggettivamente di difficile *quantificazione*".

A tacer del fatto che controparte si limita a vergare solo queste parole in ordine a questa che è una delle tre *rationes decidendi* della statuizione di rigetto, e ciò fa al punto 22 delle premesse, senza sviluppare alcun motivo di censura al riguardo, con ulteriore ragione di inammissibilità della complessiva impugnazione ex art. 348 bis o anche 342 c.p.c., è del tutto evidente che resta impregiudicato il rilievo del primo Giudice e infondata la pretesa.

Continua infatti a mancare patentemente ed evidentemente una qualsivoglia indicazione dell'evento dannoso, e dunque controparte continua, per usare le giuste e precise parole del primo Giudice a postulare il risarcimento di un **"danno evento, un danno che non può essere risarcito perché manca di uno dei requisiti essenziali della fattispecie. Si potrebbe in altro modo definirlo in termini di danno *in re ipsa*, che, come ancora insegna la Suprema Corte, non può essere riconosciuto"**.

Questo autonomo nucleo argomentativo della decisione, rafforzato dalle plurime, pertinenti decisioni giurisprudenziali invocate a supporto dal Tribunale, è rimasto del tutto immune da qualsivoglia censura da parte dell'appellante; colla conseguenza della chiara inammissibilità, sotto altro profilo dell'impugnazione, e comunque, della evidente infondatezza della pretesa riproposta col gravame.



Per mero scrupolo defensionale, si richiameranno in primis le lucide argomentazioni della giurisprudenza citata dal Giudice di prime cure (si veda per esempio Cass. Civ., sez. III, 7 marzo 2016, n. 4379, secondo cui «*L'accertamento e la liquidazione del danno non patrimoniale, in definitiva, costituiscono questioni concrete e non astratte. Esse non chiedono all'interprete la creazione di astratte tassonomie classificatorie, ma lo obbligano alla ricerca della sussistenza di effettivi pregiudizi. Costituiscono il frutto di giudizi analitici a posteriori, e non di giudizi sintetici a priori.*

Non è dunque giuridicamente corretto pretendere di stabilire ex ante che immancabilmente, al cospetto d'un lutto familiare, ai superstiti spetterà sempre e comunque il ristoro del danno "da perdita del rapporto parentale", di quello "morale" e di quello alla "vita di relazione", per poi calare in queste categorie astratte somme di denaro più o meno fantasiosamente determinate.

E', invece, giuridicamente corretto stabilire ex post se ed in che misura il lutto abbia nuociuto al benessere materiale, fisico e morale del superstite, secondo quanto dedotto e provato in giudizio, provvedendo ad una liquidazione unitaria che tenga conto di tutti i pregiudizi concretamente accertati»).

Di poi, ci si permetterà di richiamare, a chiosa in ordine all'evidente differenza sul piano concettuale tra la **quantificazione** del danno da un lato e, dall'altro, la previa necessaria **allegazione e prova del pregiudizio in concreto patito**, anche Tar Campania, Salerno, sez. II, 23 agosto 2016, n. 1976, secondo cui «*Il danno non patrimoniale, anche, quando discende dalla violazione di diritti fondamentali della persona, non è mai in re ipsa ma deve essere sempre allegato e provato da chi ne chiede il risarcimento; né può invocarsi, in senso contrario, la possibilità di procedere alla liquidazione in via equitativa del danno non patrimoniale, essendo tale modalità di liquidazione sempre subordinata all'impossibilità di determinare, nel suo preciso ammontare, un danno-conseguenza incerto nel quantum ma certo nell'an*». O, ancora più chiaramente, cfr. Tar Lombardia Milano, sez. III, 29 ottobre 2015, n. 2289, a mente del quale «*Il danno non patrimoniale deve essere allegato e provato, trattandosi comunque di danno - conseguenza. Non può ritenersi che il danno sia in re ipsa, perché in tal modo si snaturerebbe la funzione del risarcimento, che verrebbe concesso non in conseguenza dell'effettivo accertamento di un danno, ma quale pena privata per un comportamento lesivo. In particolare, per il pregiudizio non patrimoniale diverso dal danno biologico la Suprema Corte ammette un ampio ricorso alla prova presuntiva, che può*

costituire anche l'unica fonte di convincimento del giudice, ma il danneggiato deve allegare tutti gli elementi che, nella concreta fattispecie, siano idonei a fornire la serie concatenata di fatti noti, che consentano di risalire al fatto ignoto».

L'evidente insussistenza di un danno risarcibile, sotto i plurimi profili trattati, ma vieppiù di una lesione risarcibile in capo al singolo, determina con evidenza in primo luogo la persistente infondatezza *de plano* dell'azione promossa, ma pure l'impossibilità per codesta Corte di sollevare qualsiasi questione di legittimità costituzionale, risultando, alla luce di quel che precede, ciascuna delle questioni *ex adverso* mosse, oltre che manifestamente infondata, **priva, in questo giudizio pure del requisito della rilevanza.**

*** **

Tutto quanto sopra premesso e considerato, si formulano le seguenti

CONCLUSIONI

“Voglia l'Ill.ma Corte d'Appello adita, ogni contraria istanza rigettata, previa reiezione dell'istanza di sospensione, dichiarare inammissibile ex art. 348 bis c.p.c. ovvero respingere l'avversario appello e confermare la gravata sentenza; in via di appello incidentale condizionato, dichiarare il difetto assoluto di giurisdizione.

Con vittoria delle spese.

Si depositano:

1) Atti e documenti del fascicolo di parte di primo grado

Genova, 7 novembre 2017

Giorgio Lembeck
- *Avvocato dello Stato* -

