

Orizzonti di giurisprudenza costituzionale di Quaderni costituzionali

rubrica diretta da Andrea Morrone

**Bollettino delle questioni pendenti
e delle decisioni di rilievo costituzionale dei giudici comuni**

a cura di

Riccardo Cabazzi, Alessandro Candido, Edoardo Caterina, Francesco Conte,
Giacomo Delledonne, Michele Massa (coord.), Francesco Severgnini

numero 1 del 2020
(ottobre-dicembre 2019)

Ricorsi in via d'azione

**Ricorso n. 89 del 2019
ABRUZZO: LA "VALORIZZAZIONE" DEI TRABOCCHI
NON CONVINCHE LO STATO**

Ricorso della Presidenza del Consiglio dei Ministri depositato il 14 agosto 2019
in GU, 1a serie speciale, n. 40 del 2019 (u.p. 9 giugno 2020, rel. Morelli)

[L.R. Abruzzo 10 giugno 2019, n. 7, art. 1, comma 1, lettera c), aggiuntivo dei
commi 3-bis, 3-ter, 3-quater, 3-quinquies e 3-sexies all'art. 3-ter della L.R. 11
agosto 2009, n. 13]

(Artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s) Cost.; D. Lgs. 22 gennaio 2004, n.42)

Lo Stato censura la legittimità costituzionale di alcune disposizioni contenute in una legge abruzzese relative ai cd. "trabocchi" (costruzioni lignee realizzate lungo il litorale e protese sul mare anticamente impiegate come macchine da pesca) dichiaratamente adottate «al fine di ottimizzare e

valorizzare l'attività di ristorazione svolta dagli stessi in relazione all'effettiva esigenza dei flussi turistici e delle visite didattico-culturali provenienti dal territorio regionale ed extra regionale». In sintesi, le disposizioni introdotte dalla legge regionale individuano parametri dimensionali massimi di riferimento per interventi sui trabocchi (quali, ad esempio, una «superficie complessiva di occupazione massima di 2.000 metri quadrati comprensiva di specchio acqueo», l'accoglienza massima per i servizi di ristorazione, fissata in sessanta persone, eccetera).

La difesa erariale osserva che le strutture interessate dall'intervento legislativo regionale sono tutelate dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (sia in quanto insistenti in area costiera, sia in quanto rientranti in aree dichiarate di notevole interesse pubblico) nonché in alcuni casi dichiarate di interesse culturale e riconosciute dalla stessa legislazione regionale quali «beni culturali primari». La legge regionale, introducendo parametri non previsti dalla normativa statale, si porrebbe in contrasto con le previsioni contenute nel Codice dei beni culturali (D. Lgs. 42/2004) quali parametro interposto («**dettando unilateralmente una disciplina dei beni tutelati**» laddove la normativa statale prevede forme di cooperazione tra Stato e Regioni), e sarebbero altresì invasive della potestà legislativa statale in materia di tutela del paesaggio, introducendo per di più previsioni (quali il dimensionamento massimo della larghezza delle "passerelle" fissato in due metri, ritenuto eccessivo dalla difesa statale) che si porrebbero in contrasto con la dichiarata finalità di tutela del patrimonio storico. [F. Conte]

Ricorso n. 90 del 2019
LA SICILIA DISCIPLINA I "MARINA RESORT":
VIOLATA LA COMPETENZA LEGISLATIVA STATALE?

Ricorso della Presidenza del Consiglio dei Ministri depositato il 14 agosto 2019
in GU, 1a serie speciale, n. 40 del 2019 (u.p. 23 giugno 2020, rel. Barbera)

[L.R. Sicilia 7 giugno 2019, n. 8, art. 2.]

(art. 117, comma secondo, lettera e) Cost.; regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello Statuto della Regione Siciliana), art. 14, lettera n))

Ad avviso della difesa erariale, la legge della Regione Sicilia che istituisce e disciplina i cd. “Marina resort” (strutture ricettive per il turismo nautico) esorbiterebbe dalla potestà legislativa regionale, riconosciuta dallo Statuto speciale, in materia di turismo.

Nello specifico, la legge regionale disciplina l’insediamento dei Marina Resort, fissando i «requisiti tecnici delle strutture destinate alla nautica di diporto, nonché la capacità dei loro gestori ad offrire servizi all’utenza», consente altresì il riconoscimento quali “Marina resort” alle strutture già esistenti aventi i requisiti previsti dalla legge e, infine, estende la disciplina dei “Marina resort” ai cd. “Boat and breakfast”. Tali previsioni contrasterebbero, però, con la potestà legislativa statale in materia di concorrenza.

In particolare, lo Stato rileva come la disciplina dell’insediamento e della regolamentazione di tali strutture interferisce necessariamente con aree rientranti nel demanio marittimo. Quest’ultimo, d’altra parte, è posto in regime di concessione la cui disciplina (statale) è per l’appunto ispirata «alle regole della concorrenza» e perciò, in quanto tale, riservata alla competenza legislativa statale di cui all’art. 117, secondo comma, lett. e) Cost.

Peraltro, nell’esercizio della propria competenza legislativa, osserva ancora la difesa erariale, **lo Stato è intervenuto – con L. 30 dicembre 2018, n. 145 e in particolare con l’art. 1, commi 675 e ss. – al fine di armonizzare e riordinare «il sistema delle concessioni demaniali marittime» nell’ottica di una «uniforme disciplina della materia in tutto il territorio nazionale»** necessaria in ragione della peculiare «conformità della penisola».

Il ricorso statale denuncia anche che, disciplinando esclusivamente i “Marina resort” (e non tutti i porti turistici), la normativa regionale comporterebbe «un’indebita situazione di disordine» normativo. [F. Conte]

Ricorso n. 95 del 2019
LA DISCIPLINA PUGLIESE DELL'ATTIVITÀ DI TRASPORTO VIAGGIATORI
MEDIANTE NOLEGGIO DI AUTOBUS CON CONDUCENTE

Ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri, depositato in cancelleria il 3 settembre 2019, in GU, 1a serie speciale, n. 42 del 2019

[legge reg. Puglia, 5 luglio 2019, n. 27, artt. 2 e 10]

(Cost., art. 117, co. 2, lett. h), l), e); art. 117, co. 1; art. 3; art. 41)

Il Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2 e 10 della l. reg. Puglia, 5 luglio 2019, n. 27, artt. 2 e 10, di modifica della l. reg. 16 luglio 2018, n. 39, che disciplina l'**attività di trasporto di viaggiatori mediante noleggio di autobus con conducente**. In particolare, l'art. 2 della legge regionale viene ritenuto incostituzionale nella parte in cui prevede che le imprese già autorizzate a svolgere i servizi in altra Regione o in altro Stato membro dell'Unione Europea siano assoggettabili ad **ulteriori oneri per svolgere tali servizi** in Italia e, nello specifico, **nella Regione Puglia**, sebbene siffatti adempimenti aggiuntivi siano correlati alla disponibilità di una "stabile organizzazione".

Secondo il ricorrente in via principale, la disciplina regionale, imponendo un onere di presentazione di apposita **segnalazione certificata di inizio attività**, limita ingiustificatamente la **concorrenza**, ponendosi in contrasto:

- con l'art. 5 della l. n. 218 del 2003, in virtù del quale l'attività di noleggio di autobus con conducente è subordinata al rilascio alle imprese di apposita autorizzazione non soggetta ad alcun limite territoriale da parte delle Regioni (o degli enti locali delegati) in cui tali imprese hanno la sede legale o la principale organizzazione aziendale;

- con gli artt. 3 e 15 del regolamento (CE) n. 1073/2009, secondo cui le imprese in possesso dell'autorizzazione rilasciata da un altro Stato membro dell'Unione Europea possono liberamente esercitare i servizi di noleggio con conducente in altri Stati membri, sotto forma di trasporti di cabotaggio,

unicamente avendo a bordo copia certificata della licenza comunitaria ed un foglio di viaggio, debitamente compilato.

Pertanto, ad avviso del Governo, la normativa regionale **limita l'accesso al mercato**, discriminando le imprese stabilite nella Regione Puglia, con conseguente violazione dell'art. 117, co. 1 e co. 2, lett. e), Cost., oltre che del principio della **libera iniziativa economica** (art. 41 Cost.) e dell'art. 3 Cost., comportando un **trattamento differenziato e discriminatorio** tra i vari operatori economici.

Allo stesso modo, il ricorrente ritiene illegittimo l'art. 10 dell'impugnata legge regionale, che introduce una disciplina sanzionatoria per il caso di svolgimento dell'attività di noleggio in assenza di SCIA, sovrapponendosi alla normativa già dettata dal Codice della Strada e, conseguentemente, violando l'art. 117, co. 2, lett. h) Cost., che riserva allo Stato la potestà legislativa in materia di **ordine pubblico e sicurezza**, ad esclusione della polizia amministrativa locale, ledendo altresì la competenza esclusiva statale in materia di **giurisdizione e ordinamento civile e penale** di cui all'art. 117, co. 2, lett. l), Cost. (cfr. Corte cost., n. 428 del 2004). [A. Candido]

Ricorso n. 97 del 2019
SBLOCCO DEL TURN-OVER NELLA SANITÀ:
SOLO PER LE REGIONI ORDINARIE?

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 4 settembre 2019 (della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia),
in GU, 1a serie speciale, n. 43 del 2019

[Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35 (Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, nella legge 25 giugno 2019, n. 60, art. 11, comma 4-bis.]

(Cost., artt. 3, 5, 77, 116, 117, co. 3; legge cost. n. 3 del 2001, art. 10; Statuto Regione FVG, artt. 4, 5, 7, 48, 49)

La Regione FVG ha impugnato l'art. 11, comma 4-bis del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, che, in breve, esclude dallo **“sblocco del turn-over” del personale sanitario** (disposto nei precedenti commi) **“le regioni e le province autonome che provvedono al finanziamento del fabbisogno complessivo del servizio sanitario nazionale sul loro territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato”**. La Regione ricorrente si duole che in tal modo **venga riconosciuta alle regioni ordinarie una maggiore autonomia nell'ambito della spesa per il personale** (fa eccezione solo la Regione Sicilia, che beneficia di finanziamenti statali). A nulla varrebbe la decorativa **“clausola di salvaguardia”** disposta dall'art. 15-bis del medesimo d.l. in favore delle regioni ad autonomia speciale. Tale paradosso sarebbe dovuto a una erronea applicazione di principi dettati dalla giurisprudenza costituzionale in favore delle Regioni ad autonomia speciale che, non beneficiando di contributi statali per la sanità, non dovrebbero essere soggette a norme statali di coordinamento finanziario che dettino limiti per la spesa in quel medesimo settore (Corte cost. n. 103 del 2018). Il legislatore pare non aver tenuto conto che in tal modo continua a trovare applicazione per le Regioni ad autonomia speciale la disciplina di minor favore dettata dal d.l. n. 98/2011 (art. 17, comma 3). Ciò contrasterebbe apertamente con i principi autonomistici fissati dagli articoli 5, 116 della Costituzione, con la competenza concorrente ravvisabile in materia (nell'assunto che lo Stato abbia posto norme di dettaglio), nonché con l'articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001. Interessante notare come la **ricorrente proponga una interpretazione estensiva della clausola di cui all'art. 10 legge cost. 3/2001**, cosicché essa **“ancorché espressamente finalizzata a orientare l'interpretazione della stessa legge cost. n. 3 del 2001, è - per l'appunto - generale, nel senso che impedisce una lettura del diritto positivo, anche di rango subcostituzionale, tale da porre le regioni ad autonomia speciale in posizione deteriore rispetto alle autonomie ordinarie”**. [E. Caterina]

Ricorso n. 98 del 2019
IMPUGNATA LA “LEGGE ANTI-IMMIGRATI” DEL FRIULI-VENEZIA GIULIA

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 13 settembre 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri), in GU, 1a serie speciale, n. 43 del 2019

Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 8 luglio 2019, n. 9 (Disposizioni multisettoriali per esigenze urgenti del territorio regionale), artt. 14, 45 [, comma 1, lettera b)], 74, comma 3, 88, 107, comma 1 [, lettera b)], 108, 109 e 112, comma 1.

(Cost., artt. 3, 117, co. 2)

Con il ricorso n. 98 del 2019 **il Governo ha impugnato unitamente numerose ed eterogenee disposizioni contenute nella legge reg. FVG n. 9 del 2019.** Le disposizioni impugnate riguardano in particolare l'impiego pubblico regionale, l'ambiente, la sanità, il lavoro e la condizione delle persone immigrate. In questa sede si darà conto solo dell'impugnativa concernente quest'ultimo aspetto. L'art. 45 della legge **abroga l'art. 17 della legge regionale n. 31/2015 recante “norme per l'integrazione sociale delle persone straniere immigrate”.** Tale disposizione era stata adottata in attuazione dell'art. 40 del decreto legislativo n. 286/1998 rubricato “Centri di accoglienza. Accesso all'abitazione”. Secondo il ricorrente, l'avvenuta abrogazione “comporta che le modalità di **accesso, accoglienza ed inserimento abitativo delle persone straniere non trova più una disciplina normativa regionale**”, con conseguente **vuoto normativo** sul punto. Ciò contrasterebbe con la norma interposta data dal d.lgs. 286/1998 (“Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero”) all'art. 3, co. 5, ai sensi del quale “le regioni adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello stato, con particolare

riguardo a quelle inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona". Il carattere di norma interposta sarebbe conferito a questa disposizione dal fatto che essa rappresenterebbe una "norma fondamentale di riforma economico- sociale". L'art. 88 della legge aggiunge all'art. 77 della legge reg. 18/2005 ("Norme regionali per l'occupazione, la tutela e la qualità del lavoro") il comma 3-*quinquies*, il quale limita la concessione di incentivi ad assunzioni, inserimenti o stabilizzazioni occupazionali escludendo i soggetti che, alla data della presentazione della domanda di incentivo, non risultino "residenti continuativamente sul territorio regionale da almeno cinque anni". Secondo la ricorrente la norma regionale impugnata, nel **subordinare il riconoscimento di incentivi alle imprese all'assunzione di soggetti residenti continuativamente sul territorio della regione da almeno cinque anni, violerebbe l'art. 3 Cost. in quanto discriminatoria e irragionevole**; essa attuerebbe inoltre "una violazione indiretta del diritto al lavoro, riconosciuto a tutti indistintamente, di fatto riservandolo solo alla categoria dei residenti quinquennali". La disposizione risulterebbe infine in contrasto anche con l'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, riguardante i livelli essenziali delle prestazioni. [E. Caterina]

Ricorso n. 101 del 2019
IMPUGNATA UNA LEGGE VENETA IN TEMA DI IRROGAZIONE
DELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 settembre 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri), in GU 1a serie speciale, n. 44 del 2019

[Legge della Regione Veneto 16 luglio 2019, n. 25, artt. 1, commi 1 e 2, e 4]

(Cost., artt. 3, 25, secondo comma, e 97, secondo comma)

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge della Regione Veneto n. 25/2019 (Norme per introdurre l'istituto della regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti nell'ambito dei procedimenti di accertamento di violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative). Con l'art. 1 il legislatore regionale veneto introduce il principio secondo cui **non si può irrogare una sanzione amministrativa senza prima avere consentito al trasgressore la regolarizzazione degli adempimenti o la rimozione degli effetti della violazione** entro un certo termine; al verificarsi di questi presupposti, non è più possibile applicare la sanzione.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, le disposizioni impugnate si pongono in contrasto con gli artt. 3, 25 e 97 Cost., oltre che con la legge n. 689/1981, che detta la disciplina generale in tema di sanzioni amministrative.

L'art. 3 Cost. risulterebbe violato perché le disposizioni impugnate, introducendo e disciplinando un istituto "premiale", **pregiudicherebbero irragionevolmente la stessa capacità dissuasiva della sanzione**. Appare insomma minato alla base il sistema sanzionatorio, in cui viene introdotta un'esimente irragionevole, legata al mero ripristino della situazione anteriore. Né può venire in soccorso la comparazione con la diffida amministrativa, disciplinata dall'art. 2-bis della l. reg. n. 10/1977 fino all'abrogazione intervenuta per effetto dell'art. 4 della stessa l. reg. n. 25/2019 (anch'esso impugnato dal Presidente del Consiglio dei ministri). Quell'istituto, infatti, aveva un ambito di applicazione ben delimitato e s'inseriva nella fase procedimentale anteriore all'accertamento dell'illecito.

Il comma 2 dell'art. 1 stabilisce che **il nuovo istituto sia di applicazione generale, fatta eccezione per alcune fattispecie che saranno individuate dalla Giunta regionale**. La difesa erariale ravvisa una violazione del principio di legalità di cui all'art. 25 Cost., come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale (v., da ultimo, la sent. n. 134 del 2019). La disposizione impugnata, invece, attribuisce alla Giunta regionale una discrezionalità assai

ampia nella disciplina del procedimento d'irrogazione delle sanzioni amministrative.

Da ultimo, in considerazione del grande rilievo della repressione degli illeciti amministrativi all'interno dell'attività amministrativa, è lamentata una violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97, secondo comma, Cost. [G. Delledonne]

Ricorso n. 103 del 2019
ECCESSIVE LE PENALITÀ ECONOMICHE
PER L'ACCESSO AL PRONTO SOCCORSO IN ALTO ADIGE

Ricorso depositato l'8 ottobre 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri), in
GU, 1a serie speciale, n. 45 del 2019

[Legge prov. Bolzano, 30 luglio 2019, n. 6, art. 9, comma 1]

(Cost., art. 117, commi secondo, lettera p), e terzo, in relazione alla legge n.
296 del 2006, art. 1, comma 796, lettera p)

Allo scopo di decongestionare i servizi di pronto soccorso, scoraggiando mediante penalizzazioni economiche gli accessi inappropriati ad essi, le disposizioni in questione attribuiscono alla Giunta provinciale il potere di adottare provvedimenti per limitare gli accessi inappropriati (primo periodo), nonché di quantificare il corso delle prestazioni di pronto soccorso che, se differibili, saranno interamente a carico dei pazienti, ancorché esentati dal ticket (secondo periodo).

Nella prima parte, la disposizione è censurata perché – peraltro in termini molto generici – interviene unilateralmente sulla materia delle **compartecipazioni ai costi delle prestazioni ricomprese nei livelli essenziali di assistenza sanitaria**, che è invece **rimessa alla competenza esclusiva del legislatore statale, in leale collaborazione con le Regioni**. Collaborazione che, nel caso, si basa su protocolli d'intesa già raggiunti e su

complesse linee guida, in corso di negoziazione per aggiornare gli accordi precedenti: linee guida che considerano sì anche il problema degli accessi eccessivi e spesso indebiti, ma come parte di un processo di riorganizzazione più ampio. Da qui la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Questo parametro sarebbe violato anche dalla seconda parte della disposizione censurata. La legislazione statale (legge n. 296 del 2006, art. 1, comma 796, lettera p) prevede, per le prestazioni di pronto soccorso non urgenti (codice bianco) e non seguite da ricovero, un ticket di 25 euro, salvi oneri più elevati eventualmente previsti dalle Regioni, da cui sono comunque esclusi i pazienti esenti da ticket o minori di 14 anni. Invece, la previsione provinciale non contempla tali esclusioni e condiziona l'addebito dei costi non al dato oggettivo del mancato ricovero, bensì esclusivamente alla valutazione dell'urgenza, compiuta *a posteriori* dai medici. In questo modo, si crea **una barriera economica gravosa e difficilmente prevedibile ex ante dal paziente, che scoraggia l'accesso al pronto soccorso**. Per la stessa ragione, la normativa in esame viola l'art. 117, terzo comma, Cost., costituendo il citato comma 796, lettera p), principio fondamentale di coordinamento finanziario. [M. Massa]

Ricorso n. 107 del 2019 FUNZIONE SOCIALE DEL "CONTROLLO DI VICINATO"?

Ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri, depositato in cancelleria il 15 ottobre 2019, in GU, 1a serie speciale, n. 47 del 2019

[legge reg. Veneto, 8 agosto 2019, n. 34]

(Cost., art. 117, co. 2, lett. h e g; art. 118, co. 3)

Il Consiglio dei ministri ha impugnato l'intero testo della l. reg. Veneto, 8 agosto 2019, n. 34, che ha **introdotto forme di coordinamento inter-istituzionale in materia di ordine pubblico e sicurezza urbana integrata,**

ritenendola invasiva delle competenze esclusive statali in materia di “ordine pubblico e sicurezza” (di cui all’art. 117, co. 2, lett. h), Cost., unitamente all’art. 118, co. 3, Cost., che rimette alla legge statale la disciplina delle forme di coordinamento tra Stato e Regione), nonché di “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato” (di cui all’art. 117, co. 2, lett. g), Cost.).

La materia *de qua* è disciplinata dal d.l. 20 febbraio 2017, n. 14 (convertito, con modificazioni, dalla legge 18 aprile 2017, n. 48), il quale, in applicazione dell’art. 118, co. 3, Cost., ha introdotto misure e strumenti in tema di sicurezza, in particolare delle città, rivolti a sviluppare al massimo grado la collaborazione, il coordinamento e l’integrazione tra i soggetti istituzionali a vario titolo interessati (Stato, Regioni, Province autonome, enti locali, forze di polizia statali e locali). A tale scopo il decreto ha individuato, quali settori di intervento, da un lato la sicurezza integrata (vale a dire l’insieme degli interventi posti in essere dagli enti costituenti la Repubblica per promuovere ed attuare un sistema unitario e integrato di sicurezza per il benessere delle comunità territoriali) e, dall’altro, la sicurezza urbana (intesa quale bene pubblico che afferisce alla vivibilità e al decoro delle città).

Secondo il ricorrente in via principale, la materia della “sicurezza” – a prescindere dalle sue diverse declinazioni – forma oggetto di riserva di legislazione statale ex art. 117, co. 2, proprio come l’ordine pubblico; inoltre, l’art. 118, co. 3, Cost. demanda allo Stato la disciplina delle forme di coordinamento dell’attività dei pubblici poteri nel suddetto settore.

Secondo lo Stato, il controllo di vicinato avrebbe potuto trovare riconoscimento nell’ambito degli accordi e dei patti previsti dalla normativa statale in materia di sicurezza, nel rispetto delle competenze dei vari soggetti istituzionali e delle funzioni attribuite ai vari livelli di governo, all’interno della cornice regolatoria prefigurata dallo Stato con il d.l. n. 14/2017.

Tra l’altro, la legge regionale impugnata, attribuendo una serie di compiti a organi e apparati statali, viola anche l’art. 117, co. 2, lett. g), Cost., che riserva allo Stato la disciplina dello “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”. [A. Candido]

Ricorso n. 112 del 2019
CRITERI REGIONALI DI INDIVIDUAZIONE DI IMPIANTI DI COMBUSTIONE
DEI RIFIUTI: ANCORA UNA VIOLAZIONE DELLA COMPETENZA
ESCLUSIVA
IN MATERIA DI AMBIENTE?

Ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri, depositato in cancelleria il 3 dicembre 2019, in G.U., 1a serie speciale, n. 51 del 2019

[Legge della Regione Marche 18 settembre 2019, n. 29,
articoli 1 e 2 e, in via consequenziale, artt. 3, 4 e 5]

[Artt. 117 comma 2 lett. s) Cost.; art. 136 Cost.]

In base al combinato disposto degli articoli 1 e 2 della normativa regionale impugnata, gli impianti di combustione del combustibile solido secondario, di quello derivato da rifiuto e dei fanghi essiccati di depurazione di acque reflue, devono essere ubicati ad una distanza minima di 5 chilometri dai centri abitati, come definiti dal decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e da funzioni sensibili. Tale criterio localizzativo, riferendosi in modo generalizzato ed indiscriminato ad ogni «centro abitato» e ad ogni «funzione sensibile», senza prevedere lo svolgimento di alcuna previa istruttoria nel caso concreto, si presenterebbe, secondo il ricorrente, eccessivamente restrittivo e rigido e, dunque, tale da rendere di fatto impossibile o, comunque, estremamente difficoltosa la collocazione dei predetti impianti all'interno del territorio regionale, tenuto altresì conto del fatto che, in concreto, il legislatore non precisa né quali sono le aree interdette, né individua, in positivo, alcuna localizzazione idonea. In particolare, **gli artt. 1 e 2 della L. reg. n. 29/2019 si porrebbero in contrasto con il precedente [giudicato costituzionale di cui alla sentenza n. 142/2019](#), mediante cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità della L. reg. n. 22 del 2018, la quale bandiva dall'intero territorio regionale il trattamento termico dei rifiuti**. La Consulta aveva infatti evidenziato, sul punto, come «pare evidente che le disposizioni regionali impuginate, escludendo aprioristicamente

la collocazione, sul relativo territorio, di impianti così qualificati dal legislatore statale, invadano la competenza legislativa esclusiva ascritta a quest'ultimo, ostacolando la realizzazione delle finalità di riequilibrio tra le aree del territorio nazionale poste a fondamento, in parte qua, del riparto di competenze previsto, nella materia afferente la gestione dei rifiuti, di cui al d.lgs. n. 152 del 2006». In tal senso, il criterio localizzativo adottato dalla normativa impugnata, successiva alla citata pronuncia, mirerebbe a perseguire e raggiungere, anche se indirettamente, esiti corrispondenti. Inoltre, le disposizioni regionali censurate inciderebbero altresì sulla gestione dei rifiuti, la quale sarebbe riconducibile alla materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» riservata alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s) Cost. In particolare, **le disposizioni regionali censurate avrebbero introdotto un restrittivo criterio per la collocazione dei suddetti impianti non previsto dalla disciplina statale.** [R. Cabazzi]

Questioni di legittimità in via incidentale

Ordinanza n. 165 del 2019 LA RIFORMA DELLE CAMERE DI COMMERCIO DAVANTI AL GIUDICE DELLE LEGGI

Ordinanza emessa il 15 marzo 2019 dal Tribunale Amministrativo Regionale
per il Lazio,

sul ricorso proposto dalla Camera di commercio, industria, artigianato e
agricoltura di Pavia contro Ministero dello sviluppo economico e altri, in GU, 1a
serie speciale, n. 42 del 2019 (u.p. 8 aprile 2020, rel. Barbera)

[l. 7 agosto 2015, n. 124, art. 10; d.lgs. 25 novembre 2016, n. 219, art. 3]

(Cost., artt. 5, 117, 120)

Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, l. 7 agosto 2015, n. 124 e dell'art. 3, d.lgs. 25 novembre 2016, n. 219 per **violazione del principio di leale collaborazione** nell'esercizio della funzione legislativa di cui agli artt. 5, 117 e 120 Cost., poiché siffatte norme hanno stabilito che l'esercizio delegato della potestà legislativa sia condotto all'esito di un procedimento nel quale l'interlocuzione tra Stato e Regioni si realizzi nella forma – ritenuta dal Collegio remittente inadeguata – del parere e non già attraverso l'intesa in sede di Conferenza-Stato Regioni.

Com'è noto, con l'art. 10, l. 7 agosto 2015, n. 124 era stata conferita delega al Governo per l'emanazione di un decreto legislativo inerente la **riforma** dell'organizzazione, delle funzioni e del finanziamento **delle Camere di commercio** e per il conseguente riordino delle disposizioni che regolano la materia. Segnatamente, la norma prevede che il legislatore delegato possa procedere alla ridefinizione delle circoscrizioni territoriali, con una sostanziale riduzione del numero delle Camere di commercio.

L'esercizio della delega doveva avvenire su proposta del Ministro dello sviluppo economico e "previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281". Il Governo, "sentita la Conferenza Unificata in data 29 settembre 2016", emanava il d.lgs. 25 novembre 2016, n. 219, il quale all'art. 3, introduceva una procedura per l'emanazione di un d.m. che avrebbe dovuto realizzare la **riduzione del numero delle Camere di commercio** prevista nella legge di delega. In effetti, il Ministero adottava il menzionato decreto (d.m. 16 febbraio 2018), accorpando diverse Camere di commercio.

Secondo il remittente, la norma statale tocca numerose attribuzioni legislative regionali, in ragione delle competenze spettanti alle Camere di Commercio, ascrivibili anche alla competenza regionale. Basti pensare all'**agricoltura**, all'**industria**, all'**artigianato**, al **commercio**, al **turismo**.

Tra l'altro, l'attività delle Camere di commercio appare riconducibile al concetto di "sviluppo economico", che comprende una pluralità di materie attribuite ex art. 117 Cost. sia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato,

sia a quella concorrente, sia a quella residuale. Da ciò deriva che, sebbene l'esistenza di esigenze di carattere unitario legittimi l'avocazione allo Stato della potestà normativa per la disciplina degli enti camerali, resta comunque ferma la necessità del rispetto del principio di leale collaborazione, mediante l'**intesa** ([Corte cost., n. 251 del 2016](#)).

Poiché nel caso di specie **è stato utilizzato il semplice parere, anziché lo strumento dell'intesa**, il Collegio *a quo* conclude nel senso dell'illegittimità della disposizione delegante (l'art. 10, l. 7 agosto 2015, n. 124) e, conseguentemente, della disposizione delegata (l'art. 3, d.lgs. 25 novembre 2016, n. 219) in forza della quale è stato adottato il menzionato d.m. 16 febbraio 2018. [A. Candido]

[La questione è stata sollevata in vari procedimenti giudiziari, con altrettante ordinanze pubblicate nel periodo in esame, tra cui quella segnalata sopra: nn. 163-166, in GU n. 42; nn. 184-185, in GU n. 45; n. 196, in GU n. 46.]

Ordinanza n. 170 del 2019 ANCORA SUGLI "AIUTI DI STATO ABRUZZESI"

Ordinanza del 16 maggio 2019 della Corte dei Conti - Sez. regionale di controllo per l'Abruzzo nel giudizio di parificazione dei rendiconti generali della Regione Abruzzo per gli esercizi finanziari 2014 e 2015. Udienza pubblica del 25 marzo 2020, rel. Carosi

[Legge della Regione Abruzzo 4 luglio 2015, n. 19 ("Interventi in favore della Società Abruzzese Gestione Aeroporto (SAGA Spa)"), artt. 1 e 2.]

(Cost., artt. 117, co. 1, 136; TFUE, artt., 107, 108)

La Corte costituzionale era già intervenuta in passato dichiarando l'illegittimità costituzionale di **disposizioni legislative regionali abruzzesi con**

le quali erano stati erogati aiuti di stato all'aeroporto di Pescara senza che fossero rispettate le norme UE in materia (cfr. sentt. n. [299 del 2013](#) e n. 249 del 2014). Ora la questione torna a porsi, dal momento che la **legge reg. Abruzzo 19/2015 ha disposto un aumento di capitale di 7 milioni di euro per la società aeroportuale** a carico del bilancio regionale. Anche in questo caso la Regione ha omesso di effettuare la necessaria comunicazione alla Commissione UE ex art. 108 TFUE. La sezione abruzzese della Corte dei conti ha quindi sollevato q.l.c. in sede di parificazione dei rendiconti generali della Regione. A venire lamentata non è solo la **violazione del diritto UE che avrebbe provocato un vizio formale della legge** (per via dell'omessa comunicazione alla Commissione – con riflessa violazione dell'art. 117, co. 1 Cost.), ma anche **l'elusione del giudicato costituzionale** che si era formato sul punto ai sensi dell'art. 136 Cost. [E. Caterina]

Ordinanza n. 174 del 2019
TROPPO GENEROSI I RIMBORSI DELLE SPESE LEGALI
SOSTENUTE DAI DIPENDENTI DELLA P.A. TRENTO

Ordinanza del 29 luglio 2019 della Corte dei conti - Sez. riunite per il Trentino-Alto Adige/Südtirol nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Provincia autonoma di Trento per l'esercizio finanziario 2018. Udienza Pubblica del 21 aprile 2020 rel. Carosi

[Legge della Provincia autonoma di Trento 29 aprile 1983, n. 12 (Nuovo ordinamento dei servizi e del personale della Provincia autonoma di Trento), art. 92; legge della Provincia autonoma di Trento 27 agosto 1999, n. 3 (Misure collegate per l'assestamento del bilancio per l'anno 1999), art.18.]

(Cost., artt. 3, 81, 97, 103, co. 2, 117, co. 2, lett. I), 119, co. 1)

Nel corso dell'esame del rendiconto generale della **PA Trento** per l'esercizio 2018, la Corte dei conti si è soffermata sulla verifica della spesa del

personale, con particolare attenzione ai **rimborsi delle spese legali ai dipendenti provinciali in occasione di giudizi civili, penali e contabili**. È emerso che nel 2018 sono state pagate, a tale titolo, risorse per complessivi euro 188.145,75, di cui euro 146.176,08 con riferimento a procedimenti contabili archiviati, nonché a giudizi di responsabilità amministrativo-contabile conclusi con pronunce di rito. Ciò in ragione della **legge provinciale** impugnata che, a differenza della legislazione nazionale, **non richiede, quale presupposto indefettibile per il rimborso delle spese legali, una sentenza di pieno e definitivo proscioglimento nel merito**, ma accorda il **rimborso spese anche nel caso di proscioglimento per amnistia, per prescrizione e nelle ipotesi di archiviazione** nell'ambito del procedimento contabile. Secondo i giudici contabili tale disciplina "più permissiva" violerebbe il riparto di competenze Stato/regioni, dato che verrebbe invasa la materia statale "ordinamento civile", comprensiva della disciplina del pubblico impiego privatizzato e delle norme processuali di giustizia contabile (a loro volta comprensive della disciplina della liquidazione delle spese legali). Vi sarebbe poi una irragionevole disparità di trattamento tra dipendenti pubblici "statali" e dipendenti pubblici "provinciali". Viene infine lamentata la violazione del principio dell'equilibrio di bilancio di cui agli artt. 81 e 119 Cost. in ragione dell'aggravio di spese comportato da tali disposizioni. [E. Caterina]

**Ordinanze nn. 175, 178, 180, 181 e 182 del 2019
VARIE QUESTIONI DI COSITTUZIONALITÀ SUL RICONOSCIMENTO
DELL'ASSEGNO DI NATALITÀ AI CITTADINI EXTRACOMUNITARI**

Ordinanze del 17 giugno 2019 della Corte di cassazione sui ricorsi proposti dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) contro, rispettivamente, D.O., K.P. e altri, H.K.E.M., G.F. e B.M.K.F., in GU 1a serie speciale, n. 44 del 2019 (u.p. 21 aprile 2020, rel. Sciarra)

[Legge 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, comma 125]

(Cost., artt. 3, 31, 117, primo comma; Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 20, 21, 24, 31 [*rectius* 33] e 34)

I giudizi *a quibus* traggono origine da ricorsi presentati nei confronti dell'INPS da stranieri titolari di permesso unico di soggiorno per motivi di lavoro e residenti in Italia. Questi si erano inizialmente visti negare l'assegno di natalità – previsto all'art. 1, comma 125, della legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) – poiché sprovvisti del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Tale disposizione, infatti, riconosce il **diritto di percepire l'assegno di natalità** ai cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea, oppure ai **cittadini di Stati extracomunitari titolari di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo** (art. 9 del d.lgs. n. 286/1998): per tutte queste categorie si prevede che il reddito dei genitori debba essere inferiore a 25000 euro secondo gli indicatori ISEE.

La Corte di cassazione ritiene necessario sollevare questione di legittimità costituzionale del citato art. 1, comma 125, della legge n. 190/2014. **La questione potrebbe essere esaminata in riferimento alla direttiva UE 2011/98**, la quale (art. 12, paragrafo 1, lettera e) impone parità di trattamento per tutti i lavoratori di paesi terzi, così addivenendo alla non applicazione della norma interna discriminatoria previo, eventualmente, rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia. **Ma**, osserva la Cassazione, **ciò non produrrebbe effetti analoghi alla dichiarazione di incostituzionalità**, per le ragioni indicate nella [sentenza n. 63 del 2019](#): ossia perché occorre una valutazione di ragionevolezza, passibile di produrre effetti *erga omnes*.

Il giudice rimettente osserva che l'assegno di natalità costituisce una prestazione assistenziale di contenuto economico: la disposizione impugnata individua un criterio di selezione dei beneficiari basato su ragioni di nazionalità e di presenza di particolari condizioni economico-sociali. Ai soli cittadini extracomunitari, però, si applicano le condizioni menzionate all'art. 9 del d.lgs. n. 286/1998, fra cui la disponibilità di un certo reddito e di un alloggio idoneo e la prova di un'adeguata conoscenza della lingua italiana.

Ad avviso del giudice rimettente, viene in rilievo, in primo luogo, **una violazione dell'art. 3 Cost.:** appare irragionevole, infatti, stabilire che a parità di bisogni debbano essere riconosciuti assegni del medesimo importo, salvo poi escludere dall'accesso a questa prestazione sociale soggetti selezionati in base ad un criterio, quello della titolarità del permesso di lungo soggiorno, privo di collegamento con tale principio. Non sussiste alcuna ragionevole correlazione, insomma, fra la residenza protratta nel tempo e gli altri requisiti, legati al disagio economico (sentenza Corte cost. n. 40 del 2011). Per altro verso, l'assegno è erogato lungo un arco temporale di tre anni per facilitare la **soddisfazione di bisogni essenziali del nucleo familiare:** non è possibile individuare una correlazione persuasiva fra tali finalità e le **circostanze di vita pregresse,** presupposto per il riconoscimento del permesso di lungo soggiorno. Poiché l'assegno di natalità disciplinato dal legislatore del 2014 mira **non soltanto a favorire l'incremento demografico ma anche – e soprattutto – a sostenere economicamente famiglie meno agiate,** non pare conferente l'argomento del più forte radicamento sul territorio nazionale dei titolari del permesso di lungo soggiorno. Questo dato permette di distinguere questa ipotesi di assegno di natalità dai "bonus bebè" introdotti in alcune Regioni.

Risulterebbero violate, inoltre, le previsioni, di cui all'art. 31 Cost., sul sostegno alla maternità e all'infanzia. Con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., il giudice rimettente lamenta infine una violazione degli artt. 20, 21, 24, 33 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. [G. Delledonne]

[La medesima disposizione è stata impugnata con le ordinanze nn. 188, 189 e 190 del 2019 (in GU n. 45 del 2019). Con le ordinanze nn. 177 e 179 del 2019 (in GU n. 44 del 2019) è stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 74 del d.lgs. n. 151/2001 nella parte in cui richiede ai soli cittadini extracomunitari, ai fini dell'erogazione dell'indennità di maternità, anche la titolarità del permesso unico di soggiorno, anziché la titolarità del permesso di soggiorno e di lavoro per almeno un anno.]

Ordinanza n. 186 del 2019
SE PERDI IN CASSAZIONE, PAGHI DOPPIO (CONTRIBUTO UNIFICATO):
È RAGIONEVOLE?

Ordinanza del 3 maggio 2019 della Commissione tributaria provinciale di Genova sul ricorso proposto da C. C.P. contro Equitalia Giustizia s.p.a., in GU, 1a serie speciale, n. 45 del 2019

[D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 13, comma 1-*quater*]

(Cost., artt. 3, 24, 25, 53, 111]

Un soggetto ha perso in un giudizio dinanzi alla Cassazione ed è stato condannato, a norma della disposizione in questione, a pagare un doppio contributo unificato. Si oppone all'invito ricevuto a corrispondere tale somma e, in effetti, la Commissione tributaria provinciale condivide le sue perplessità. Il mero rigetto del gravame – se lo si considera di carattere sanzionatorio – **non è indicativo di una colpa** del ricorrente, in assenza di ulteriori indici di colpa (richiesti da normative analoghe), e comunque il raddoppio scoraggia l'uso di un mezzo di difesa costituzionalmente previsto, discriminando in particolare i soggetti meno abbienti. Nemmeno si può considerare questo obbligo di carattere tributario, giacché esso è **avulso sia dalle condizioni economiche dell'interessato sia dall'onere per l'apparato giudiziario**, e comunque incide su un servizio essenziale qual è la giustizia e sul diritto di difesa. [M. Massa]

Ordinanza n. 187 del 2019
LA RETROCESSIONE DEGLI AUTOFERROTRANVIERI:
UN ANACRONISMO LEGISLATIVO

Ordinanza del 20 maggio 2019 della Corte di cassazione sul ricorso proposto da P.M. contro A.T.B. Servizi s.p.a., in GU, 1a serie speciale, n. 45 del 2019

[R.d. 8 gennaio 1941, n. 148, art. 37, primo comma, numero 5), 44 e 55,
comma secondo, dell'allegato A]

(Cost., artt. 1, 2, 3, 4, 35 e 36]

Oggetto della questione è una peculiare sanzione disciplinare, prevista da norme risalenti ma tuttora vigenti per i soli autoferrotranvieri: la retrocessione dei gradi di servizio, che è sempre accompagnata da una proroga del termine normale per l'aumento dello stipendio, salvo che sia chiesta e concessa la reintegrazione, dopo un certo tempo. Si tratta di una sanzione **particolarmente mortificante**, anche per la sua durata, che **evidentemente deriva dall'originario inquadramento militare** degli autoferrotranvieri. Essa rappresenta oggi **un anacronismo – che pure ancora di recente è stato confermato dalla legislazione** (abrogata nel 2017, è stata ripristinata nello stesso anno) – reso più irragionevole dalla durata potenzialmente indeterminata e dall'incertezza, e scarsa giustiziabilità, della possibile reintegrazione. [M. Massa]

Ordinanza n. 191 del 2019 INDEDUCIBILITÀ DELL'IMU DALL'IRES: CHE SENSO HA?

Ordinanza del 2 luglio 2019 della Commissione tributaria provinciale di Milano sul ricorso proposto da Tecnogas s.r.l. contro Agenzia delle entrate, in GU, 1a serie speciale, n. 45 del 2019

[D.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, art. 14, comma 1, «nella sua formulazione originaria»]

(Cost., artt. 3, 41 e 53)

Oggetto della questione è la deduzione dell'IMU dall'imponibile IRES (con riguardo a una società attiva nel settore immobiliare). **In linea di principio,**

la deduzione dovrebbe essere concessa: l'IMU è un onere rispetto all'attività produttiva; se non la deduce, l'impresa paga di fatto due volte sul medesimo presupposto. Ben vero che l'indeducibilità degli oneri si giustifica quando essi presentino elementi di incertezza, nell'inerenza o nella determinazione, oppure siano a rischio di dare copertura a fenomeni di elusione o evasione: ma non è ciò che accade nel caso. **Tanto è vero che la deducibilità, negata dalla norma in epigrafe** (applicabile *ratione temporis* al caso), **è stata poi ripristinata a partire dal 2014**. Sono dunque violati i parametri costituzionali, anche sotto il profilo del trattamento discriminatorio in danno di un'impresa che utilizzi immobili propri, invece che altrui, o che abbia investito le proprie risorse in immobili, invece che in altro. [M. Massa]

Ordinanza n. 195 del 2019
DISPARITÀ NEL COMPUTO DEL PERIODO MASSIMO DEI GIORNI DI
MALATTIA
TRA RAPPORTO DI LAVORO PUBBLICO E PUBBLICO PRIVATIZZATO

Ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana sul ricorso proposto da P. M. contro l'Università degli studi di M., in GU n. 46 del 2019

[d.p.r. n. 3 del 10 gennaio 1957, art. 68 co. 3]

(art. 3 e 32 Cost.)

Il Consiglio di giustizia per la Regione Siciliana ha sollevato questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 68 co. 3 del d.p.r. 10 gennaio 1957, n. 3, testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato. La vicenda riguarda una ricercatrice nei cui confronti l'**Università ha deliberato il «recesso datoriale per scadenza del periodo massimo di aspettativa» del contratto di lavoro**. Contro di ciò la ricercatrice ha proposto ricorso. Il T.A.R. Catania con sentenza n. 1320/2016 ha respinto il ricorso, in

quanto **il rapporto di lavoro di docenti e ricercatori** è regolato dalle norme del d.p.r. 11 luglio 1980, n. 382, che lo sottopongono a **un particolare regime di diritto pubblico. Non può, quindi, essere applicata la norma ex art. 35 co. 14 del c.c.n.l. 2006-2009 del comparto Università**, che prevede «in caso di gravi patologie che richiedano terapie temporaneamente e/o parzialmente invalidanti» l'esclusione dal computo dei giorni di assenza per malattia. Avverso tale decisione la ricercatrice ha proposto ricorso al Consiglio di giustizia per la Regione Siciliana, rilevando, anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 68 co. 3 del suddetto decreto per violazione dei principi di cui agli artt. 3 e 32 Cost..

Il Consiglio ha ritenuto meritevole di considerazione la questione sollevata e l'ha rimessa al giudizio della Corte: **sussisterebbe «una oggettiva disparità di trattamento tra pubblico impiego non privatizzato e privatizzato»**, in quanto solo **nel primo**, e non nel secondo, **non è possibile lo scomputo dei giorni di malattia e quelli relativi alle cure necessarie per gravi patologie.** [F. Severgnini]

Ordinanza n. 197 del 2019
RIASSUNZIONE DEL PROCESSO A SEGUITO DI SOPRAVVENUTA
NORMATIVA
SULLA COMPETENZA: PROFILI DI (LAMENTATO) CONTRASTO
CON IL DIRITTO DI DIFESA E IL GIUSTO PROCESSO

Ordinanza del 19 luglio 2019 emessa dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Ruffolo S.r.l. e altri contro Terna - Rete Elettrica Nazionale S.p.a., Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e Ufficio territoriale del Governo - Prefettura di Cosenza, in GU, 1a serie speciale, n. 46 del 2019.

[Legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), art. 41, comma 5]

[Artt. 3, 24, 111 Cost.]

La controversia oggetto del procedimento da cui è sorta la questione di legittimità costituzionale riguarda la trasmissione di energia elettrica mediante una struttura di rilievo nazionale. I ricorrenti appellanti, infatti, quali proprietari di terreni interessati dall'opera in questione, contestano i provvedimenti mediante i quali veniva imposto sui fondi di loro proprietà una servitù di elettrodotto necessaria a farli attraversare dall'opera. Gli interessati proponevano quindi impugnazione dinanzi al Consiglio di Stato, eccependo l'incompetenza funzionale del giudice del TAR Calabria in favore di quella del TAR Lazio. Il giudice di seconde cure accoglieva tale questione concernente la competenza, osservando che, nelle more del giudizio in esame, era stata approvata la L. n. 99/2009. Questa legge prevedeva invero, all'art. 41, comma 1, la devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e l'attribuzione alla competenza del TAR Lazio di tutte le controversie concernenti le infrastrutture di trasporto ricomprese o da ricomprendere nella rete di trasmissione nazionale o rete nazionale di gasdotti. L'art. 41, comma 5 stabiliva inoltre l'applicazione retroattiva, anche ai processi in corso alla data della sua entrata in vigore, delle norme previste da tale articolo. Precisava altresì, tale norma, che l'efficacia delle misure cautelari emanate da un'autorità giudiziaria permaneva fino alla loro modifica o revoca da parte del TAR Lazio, dinanzi al quale la parte interessata aveva l'onere di riassumere il ricorso e l'istanza cautelare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della L. n. 99/2009. Si noti che l'art. 41 è stato abrogato e sostituito dall'art. 135 del codice del processo amministrativo, norma di identico contenuto, che attribuisce, nella materia in esame, la competenza funzionale inderogabile al TAR Lazio. Gli interessati riassumevano quindi il giudizio avanti il Tribunale individuato come competente dalla disposizione normativa allora vigente. Tuttavia, tale giudice dichiarava il procedimento estinto perché non riassunto nel termine previsto di sessanta giorni. **Il Consiglio di Stato dubita quindi della legittimità costituzionale dell'art. 41 comma 5 rispetto agli evocati parametri di cui agli artt. 3, 24, 111 Cost. ritenendo che l'assetto delle regole processuali sulla riassunzione – che lega quest'ultima ad un mero fatto processuale, quale**

l'entrata in vigore della L. n. 99/2009 – sarebbe irragionevole e violerebbe il diritto di difesa. In particolare, quest'ultimo verrebbe leso dall'adozione di un termine di decorrenza "automatico" per un adempimento al quale è legato un importante effetto estintivo del processo, derivante da una legge sopravvenuta che ha inciso sul giudice competente. Inoltre la disposizione normativa censurata, non prevedendo alcun accorgimento procedurale di garanzia, non sarebbe coerente con i canoni relativi all'equità del processo in quanto suscettibile di determinare un'estinzione a sorpresa del giudizio. [R. Cabazzi]

Ordinanza 198 del 2019
ASSENZA DEI REQUISITI DI NECESSITÀ ED URGENZA PER I DECRETI
LEGGE:

LA NORMA ALLA BASE DEL PROCESSO SIAE-SOUNDREEF

Ordinanza del T.A.R. per il Lazio sul ricorso proposto da Società Italiana Autori ed Editori – SIAE e Federazione autori contro Autorità per le garanzie nelle comunicazioni – Agcom e Associazione Lea – Liberi Editori e Autori, intervenuta *ad adiuvandum* Federazione editori, in GU n. 46 del 2019

[d.l. n. 148 del 16 ottobre 2017, art. 19 convertito con modificazioni in l. n. 172 del 4 dicembre 2017]

(art. 77 co. 2 Cost.)

La vicenda nasce da una **controversia tra la Società Italiana Autori ed Editori riuniti (SIAE) e l'AGCOM, la società Soundreef ltd. e l'associazione Lea – Liberi editori e autori.** Si tratta di una **materia recentemente riformata dalla direttiva 2014/26/UE** (denominata «sulla gestione collettiva dei diritti d'autore e dei diritti connessi e sulla concessione di licenze multiterritoriali per i diritti su opere musicali per l'uso online nel mercato interno»), **c.d. direttiva Barnier**. Questa normativa, che ha parzialmente liberalizzato l'attività di intermediazione del diritto d'autore, è stata recepita in Italia con il d.lgs. 15

marzo 2017 n. 35, modificato, con decreto legge n. 148 del 16 ottobre 2017, convertito con modificazioni in legge 4 dicembre 2017, n. 172. In particolare, è l'articolo 19 del suddetto d.l. 148/2017, modificativo del d.lgs. 35/2017, ad essere nodo dirimente della controversia in oggetto. Su questo punto è stata infatti rilevata la questione di legittimità costituzionale dall'interveniente *ad adiuvandum* (l'associazione Federazione Autori), che è rimessa al giudizio della Corte dal T.A.R. per il Lazio.

Nell'ordinanza viene evidenziata **la mancanza dei presupposti necessari al decreto legge: necessità e urgenza (art. 77 co. 2 Cost.)**. Sulla base di numerosi motivi il giudice sostiene infatti che la materia sia ordinaria e i requisiti necessari non siano quindi rispettati. Innanzitutto, **la materia regolata dall'art. 19 del d.l. 148/2017 era da tempo conosciuta e discussa, sia in sede europea che nazionale**. Il dibattito sul tema aveva portato all'approvazione della direttiva Barnier e, in Italia, alla norma di recezione, d.lgs. 35/2017. Risulterebbero così, in prima battuta, confutati i requisiti di necessità e urgenza, che non sono nemmeno discussi nel Preambolo del decreto. Ulteriormente, viene considerata **l'assenza nel decreto contestato del requisito dell'organicità**, così come del **carattere «specifico, omogeneo e corrispondente al titolo»** (art. 15, co. 3 della legge 23 agosto 1988 n. 400) del decreto. Le norme contenute dal decreto in oggetto sono infatti diverse ed eterogenee. Il giudice rimettente ha ritenuto infatti d'affermare che «non è possibile ricondurre le fattispecie disciplinate dal decreto-legge n. 148/2017 ad un disegno unitario e coerente». Infine, viene evidenziato un ulteriore elemento di contrasto con i presupposti ex art. 77 co. 2 Cost.: **la norma in oggetto richiede l'approvazione di misure attuative**. Ciò si scontra, inevitabilmente, con i requisiti di necessità e l'urgenza, poiché il decreto non sarebbe immediatamente applicabile.

In conclusione, l'ordinanza si sofferma su un elemento che, preliminarmente, potrebbe comportare l'inammissibilità del giudizio: la sindacabilità del decreto legge già convertito. A riguardo, il Tribunale, pur sostenendo la tesi **dell'assenza di alcuna preclusione per la Corte all'esame dei requisiti di validità costituzionale relativi ai presupposti della**

decretazione d'urgenza (C. Cost. 29/1995), evidenzia la necessità di considerare anche la tesi opposta, e il possibile effetto sanatorio della legge di conversione. [F. Severgnini]

Ordinanza 200 del 2019

REATI OSTATIVI: NON SOLO PER L'ASSOCIAZIONE MAFIOSA

Ordinanza del Magistrato di sorveglianza di Lecce
su proposta di S.A., in GU n. 46 del 2019

[art. 4-bis, comma 1 legge 26 luglio 1975, n. 354, ordinamento penitenziario]

(artt. 3 co. 1, 25 co. 2, 27 co. 1 e 2, 117 Cost. e art. 7 CEDU)

Viene rilevata la questione di legittimità costituzionalità dell'art. 4-*bis* ord. pen. che esclude l'accesso a permessi premio per il condannato *ex art.* 12 co. 1 e 3 d. lgs. 286/198, per il caso in cui il reato è stato commesso e giudicato prima dell'entrata in vigore della legge n. 43/2015.

Per comprendere la questione in oggetto è necessario conoscere la vicenda sottostante. A S.A., triplicemente condannato e recluso per violazione delle norme sulla disciplina dell'immigrazione e sulla condizione dello straniero, **non è possibile fruire di benefici premiali** pur dimostrando un **continuo comportamento corretto** e d'aver intrapreso «**un positivo percorso di revisione critica** rispetto al reato». Neppure se – come è avvenuto – gli operatori della Casa circondariale hanno evidenziato l'utilità dei permessi per il soggetto e la Questura ha affermato che lo stesso «non riferisce altre negatività», supportando così la tesi della sua non pericolosità. Il decreto legge n. 7/2015 ha infatti previsto l'applicazione del primo comma art. 4-*bis* ord. pen. per il reato a cui è stato condannato (art. 12, co. 1 e 3 d.lgs. 286/1998).

Il Tribunale di sorveglianza evidenziato con chiarezza come «**il quadro offerto dalle carte processuali stride vistosamente con la presunzione assoluta di pericolosità successivamente inserita nell'art. 4-*bis* ordinanza**

penale», ha sollevato la questione di legittimità costituzionale per tale disciplina.

La norma viene contestata sotto molteplici profili. Innanzitutto viene **contestata l'interpretazione attuale** che riconosce **natura processuale** alla norma di cui **all'art. 4-bis ord. pen.**, che, per questo motivo, risulta **immediatamente efficace**. Ovvero, le modalità di esecuzione della pena non seguono le regole dettate in materia di successione delle norme penali nel tempo. Per questi motivi – e poiché il legislatore non ha previsto un regime intertemporale nella legge n. 43/2015 – il riconoscimento della natura processuale dell'art. 4-bis ha effetti dirompenti. Viene infatti preclusa l'applicazione del principio di irretroattività. Ciò, sostiene il giudice, «appare contrario al principio di ragionevolezza».

Secondariamente, viene sostenuta **l'irragionevolezza dell'applicazione dell'art. 4-bis** laddove esso permette l'accesso a benefici premiali **solo in caso di una scelta collaborativa (ex art. 58 ord. pen.) anche per reati differenti da quelli associativi**. Il giudice rimettente sostiene infatti la stretta correlazione tra la previsione ex art. 4-bis e i reati di associazione mafiosa. Ciò comporta una mal-applicabilità della stessa norma ad altri reati, come nel caso in oggetto. La collaborazione di giustizia e il fenomeno mafioso sono infatti profondamente connessi. Appare infatti che in questi casi solo la collaborazione possa essere un «indice di "sicuro ravvedimento"». Contrariamente nel caso in oggetto, ovvero **per i reati compiuti da S.A., la pericolosità sociale potrebbe essere esclusa in altri modi e con altri strumenti**: come dimostrano le citate relazioni d'equipe e comunicazioni della Questura.

Per questi motivi viene rilevata la questione di costituzionalità per contrasto con gli artt. 3 co. 1, 25 co. 2, 27 co. 1 e 3, 117 Cost e art. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, per l'art. 4-bis ord. pen. che esclude, per il condannato ex art. 12 co. 1 e 3 d. lgs. 286/198, commesso e giudicato prima dell'entrata in vigore della legge n. 43/2015, l'accesso a permessi premio, anche nel caso di assenza della prova di collaborazione di giustizia. [F. Severgnini]

Ordinanza n. 203 del 2019
MISURE CAUTELARI E REDDITO DI CITTADINANZA

Ordinanza emessa il 6 settembre 2019 dal G.I.P. del Tribunale di Palermo
nel procedimento penale a carico di C.M. e P.M.,
in GU, 1a serie speciale, n. 42 del 2019

[l. 28 marzo 2019, n. 26, art. 7-ter, co. 1]

(Cost., art. 3)

Il G.I.P. del Tribunale di Palermo dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7-ter della l. 28 marzo 2019, n. 26, a norma del quale l'**erogazione del reddito o della pensione di cittadinanza** è **sospesa** nei confronti del richiedente o del beneficiario cui è stata emessa una **misura cautelare** di qualsiasi tipo e per qualsiasi reato che ne consenta l'applicazione.

Secondo il Giudice remittente la norma risulta **irragionevole** e, dunque, in contrasto con l'art. 3 Cost., tenuto conto che, ai fini dell'applicazione di una misura cautelare, sono sufficienti "i gravi indizi di colpevolezza", per la cui sussistenza è sufficiente un *quantum* probatorio di minore pregnanza rispetto a quello necessario per addivenire a una sentenza di condanna, quando – ai sensi dell'art. 533 c.p.p. – l'imputato deve invece risultare "colpevole del reato contestato al di là di ogni ragionevole dubbio".

Ulteriore elemento di illogicità della disposizione risiederebbe nel fatto che, se il soggetto sottoposto a misura cautelare – e, dunque, alla sospensione dell'erogazione del reddito di cittadinanza – venga poi condannato per il medesimo reato con sentenza definitiva, dovrebbe correlativamente cessare la sospensione dell'erogazione del beneficio, con la conseguenza che: il soggetto sottoposto a misura cautelare non può beneficiare del reddito di cittadinanza; quello condannato con sentenza definitiva per lo stesso reato, può invece godere della predetta provvidenza. [A. Candido]

Ordinanza n. 204 del 2019
LAVORO IRREGOLARE E RETROATTIVITÀ DELLA *LEX MITIOR*

Ordinanza emessa il 3 luglio 2019 dalla Corte d'appello di Napoli
nel procedimento civile promosso dal Ministero del lavoro e delle politiche
sociali nei confronti di F.O., in qualità di legale rappresentante di N.I. s.a.s.,
in GU, 1a serie speciale, n. 47 del 2019

[l. 4 novembre 2010, n. 183, art. 4, lett. b]

(Cost., art. 3 e 117, co. 2, in relazione al parametro interposto dell'art. 7 Cedu)

La Corte d'appello di Napoli ha ritenuto rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, lett. b), della l. n. 183 del 2010 (Collegato lavoro), che esclude l'applicabilità di talune sanzioni amministrative pecuniarie per l'impiego di **lavoratori irregolari**, nel caso in cui, dagli adempimenti di carattere contributivo precedentemente assolti, emerga la volontà del datore di lavoro di non occultare il rapporto di lavoro. In particolare, il Collegio remittente reputa la norma incostituzionale nella parte in cui, in base al principio del *favor rei*, non prevede la sua applicabilità retroattiva a fatti commessi antecedentemente alla sua entrata in vigore.

È noto che, sulla scorta della giurisprudenza della Corte EDU formatasi a partire dalla sentenza Engel c. Paesi Bassi del 8 giugno 1976, **le garanzie della Convenzione europea dei diritti dell'uomo si applicano a tutti i precetti di carattere affittivo**, a prescindere dalla loro qualificazione come sanzioni penali. Segnatamente, ai fini della qualificazione penale di una sanzione, la Corte EDU ha individuato tre criteri discretivi: la classificazione dell'illecito nell'ordinamento nazionale; l'intrinseca natura dell'illecito; la severità della sanzione applicabile.

Con specifico riguardo alla fattispecie sanzionata nel caso di specie, si segnala che la misura prevista per l'aggiramento delle norme lavoristiche (in particolare, per l'impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione dell'instaurazione del rapporto di lavoro) è triplice (penale, civile

e amministrativa pecuniaria), oltre che di rilevante entità. Ragion per cui la Corte d'appello di Napoli afferma la **natura affittiva** e, quindi, **sostanzialmente penale** della sanzione *de qua*, con la conseguente necessità di applicare il **principio di legalità penale** di cui all'art. 7 CEDU. Siffatto principio postula la regola dell'**applicazione della legge penale più favorevole, anche se posteriore alla commissione del reato** (al riguardo, cfr. ad esempio Corte EDU, 17 settembre 2009, Scoppola c. Italia e 24 gennaio 2012, Mihai Toma c. Romania).

Sulla base di tali considerazioni e in virtù della giurisprudenza costituzionale sull'applicazione del principio di retroattività della *lex mitior* (ad es., cfr. Corte cost., nn. 393 del 2006 e 193 del 2016), il Collegio remittente ritiene che la scelta di non ricorrere al principio di retroattività della norma – ritenuta di natura sostanzialmente penale – che esclude l'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie per l'illecito di impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro, si ponga in contrasto sia con l'art. 3 Cost., che con l'art. 117, co. 1, Cost., in relazione al parametro interposto dell'7 CEDU. [A. Candido]

Ordinanza n. 208 del 2019
NOVELLARE E PUNIRE: MINIMI EDITTALI PIÙ BASSI PER REATI PIÙ
GRAVI?

Ordinanza del 18 luglio 2019 del Tribunale di Siracusa
nel procedimento penale a carico di V. G.,
in GU, 1a serie speciale, n. 48 del 2019

[codice penale, art. 625, primo comma]

(Cost., artt. 3, 27)

Con la legge n. 103 del 2017 il legislatore ha **umentato i minimi edittali della pena** prevista dal codice penale (art. 625) per il **reato di furto**

monoaggravato, che ora è punito con la reclusione da due a sei anni e con multa da 927 a 1.500 euro. **Il legislatore tuttavia non ha contestualmente novellato anche la disciplina del furto pluriaggravato**, reato oggettivamente più grave, che oggi prevede, quanto alla multa, un minimo edittale di 206 euro. Prima della novella il minimo edittale della multa per il furto monoaggravato era pari alla metà, 103 euro. Il giudice rimettente dubita quindi della costituzionalità di questo assetto normativo ritenendolo manifestamente arbitrario e irragionevole, e quindi non idoneo a svolgere una funzione rieducativa, con conseguente contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione. Viene pertanto richiesta una pronuncia manipolativa, che dichiari l'illegittimità costituzionale nella parte in cui la disposizione prevede un minimo edittale di 927 euro anziché di 103 euro. [E. Caterina]

Ordinanza n. 209 del 2019
ANCORA SUGLI AUTOMATISMI DELLE PENE ACCESSORIE:
LA SOSPENSIONE DELLA POTESTÀ GENITORIALE

Ordinanza del 21 giugno 2019 della Corte di cassazione
nel procedimento penale a carico di F. A.,
in GU, 1a serie speciale, n. 48 del 2019

[codice penale, artt. 34 e 574-*bis*]

(Cost., artt. 2, 3, 10, 27, 30 e 31)

La Corte di cassazione dubita della legittimità costituzionale degli **artt. 34 e 574-*bis* del codice penale**, nella parte in cui impongono che alla condanna per i fatti previsti dalla norma (sottrazione e trattenimento di minore all'estero), commessi dal genitore in danno del figlio minore, consegua **automaticamente e per un periodo predeterminato dalla legge la sospensione dall'esercizio della responsabilità genitoriale**. In particolare, secondo la Corte, dagli artt. 2 Cost., 3, 29 e 30 Cost., nonché dall'art. 8 della Convenzione sui diritti del

fanciullo sarebbe desumibile il principio secondo cui in tutte le decisioni relative ai **minorenni deve considerarsi il preminente interesse degli stessi**. Su queste basi, i provvedimenti che incidono sulla responsabilità genitoriale possono giustificarsi solo se non contrastano l'esigenza di tutelare i minorenni. Nel caso di specie, l'automatismo della pena accessoria della perdita della potestà genitoriale per un determinato periodo di tempo contrasterebbe con il principio di ragionevolezza e con l'esigenza di valutare in concreto l'interesse del minore. Viene a tal proposito richiamata la sent. n. 31 del 2012, con cui già era stato giudicato costituzionalmente illegittimo l'art. 569 c.p., nella parte in cui stabiliva che, alla condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di alterazione di stato (art. 567, comma 2, c.p.). conseguisse automaticamente la perdita della responsabilità genitoriale. [E. Caterina]

Ordinanza n. 211 del 2019
PIANI DI RIENTRO DEI COMUNI IN PREDISSESTO:
DOPO LA SENT. 18/2019, IL LEGISLATORE CI RIPROVA

Ordinanza del 26 agosto 2019 della Corte dei conti - Sez. regionale di controllo
per la Calabria nel procedimento di controllo relativo al Comune di Reggio
Calabria, in GU, 1a serie speciale, n. 48 del 2019

[Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), convertito, con modificazioni, nella legge 28 giugno 2019, n.58, art. 38, commi 2-bis e 2-ter, in combinato disposto con l'art.38, comma 1-terdecies, del medesimo decreto-legge.]

(Cost., artt. 3, 24, 70, 77, 81, 97, 100, 102, 103, 111, 113, 117, co. 1, 119, co.
6)

Nella [sent. 18/2019](#) la Corte aveva già dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni che consentivano ai comuni in predissesto di "allungare a 30 anni" i piani di rientro. Il legislatore ora ci riprova con il

d.l. 34/2019, stavolta proponendo un termine di 20 anni. Nulla di stupefacente quindi se ora la Corte dei conti (sez. reg. contr. Calabria) dubita della legittimità costituzionale delle disposizioni del d.l. 34/2019 che sortiscono l'effetto di consentire ai comuni che abbiano adottato un "Piano di riequilibrio finanziario pluriennale" (PRFP), di ripianare il disavanzo oggetto del PRFP in un termine ventennale anziché decennale. Di tale facoltà il comune di Reggio Calabria si è prontamente avvalso. La sezione regionale di controllo solleva quindi q.l.c. in sede di controllo sui piani di riequilibrio, come di recente ammesso dalla Corte costituzionale nella già citata sentenza n. 18 del 2019 e anche nella n. [105 del 2019](#). Secondo i giudici contabili la nuova disciplina **"contrasta con il principio dell'equilibrio di bilancio**, sacrificato in nome di esigenze che appaiono non costituzionalmente degne di tutela"; in particolare, le risorse di bilancio così "liberate", "lungi dall'essere destinate al risanamento finanziario dell'ente, possono essere impiegate per espandere la spesa futura, con rischio di creazione di ulteriori disavanzi che saranno a carico delle generazioni future". Ne seguirebbe un contrasto in primo luogo con gli artt. 81 e 97, comma 1, che pongono il principio dell'equilibrio di bilancio, e con l'art. 117, comma 1 come norma interposta in relazione ai Trattati UE. Ma i profili di incostituzionalità sarebbero molteplici e non limitati a questo aspetto. In primo luogo, **il legislatore**, intervenendo nuovamente sul punto e travolgendo così i giudicati già formati, avrebbe **invaso le prerogative del giudiziario violando il principio di separazione dei poteri** (la Corte qui si richiama alla giurisprudenza costituzionale sulle leggi retroattive). A ciò si aggiungano, in secondo luogo, le incertezze e l'allungamento dei tempi che danneggiano i creditori degli enti in predissesto (e qui la Corte invoca il diritto di proprietà come interpretato nella giurisprudenza CEDU). In terzo luogo, i giudici contabili rilevano una violazione dell'art. 77 Cost., atteso che le **disposizioni censurate sono state inserite nel decreto in sede di conversione in legge e che esse risultano eterogenee** rispetto al testo originario del decreto. Infine, le disposizioni avrebbero una natura provvedimentale (sarebbero, come scrivono i giudici contabili, "ad comunem"), il che richiederebbe uno scrutinio sulla ragionevolezza particolarmente "stretto", come affermato in una ormai

consolidata giurisprudenza costituzionale. Tale irragionevolezza sarebbe desumibile in particolare dall'intento del legislatore di eludere i giudicati della Corte dei conti. [E. Caterina]

Ordinanza n. 212 del 2019
LA CASSAZIONE DUBITA DELLA COSTITUZIONALITÀ
DELL'ART. 20 DELLA IMPOSTA DI REGISTRO

Ordinanza del 23 settembre 2019 della Corte di cassazione sul ricorso proposto da Saint Gobain Distribuzione S.r.l. a socio unico contro Agenzia delle entrate, in GU, 1a serie speciale, n. 48 del 2019

[Decreto del Presidente della Repubblica del 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), art. 20, come modificato dall'art. 1, comma 87, lettera a), nn. 1) e 2), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 e dall'art. 1, comma 1084, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.]

(Cost., artt. 3, 53)

Nel 2017 il legislatore modificava l'**art. 20, DPR n. 131/1986 (Testo unico imposta di registro) intervenendo sull'ambito applicativo dell'imposta di registro (o meglio, modificando la flessibilità interpretativa circa i presupposti dell'applicazione del tributo)**. La Cassazione escludeva la retroattività della norma, in ragione della sua natura innovativa e non interpretativa. Il legislatore interveniva quindi nuovamente nella legge di bilancio 2019 affermando espressamente che la novella del 2017 costituiva una interpretazione autentica della detta disposizione. La Cassazione quindi, trovandosi ora a dovere applicare la nuova disciplina, solleva q.l.c. sul nuovo art. 20 DPR 131/1986, data la sicura rilevanza della questione. Curiosamente, nessuna q.l.c. è sollevata circa la retroattività della disposizione. Il giudice a quo dubita invece della compatibilità sostanziale della nuova disciplina con gli artt. 3

e 53 Cost. Infatti, **a seguito della modifica legislativa, l'imposta di registro, secondo il giudice rimettente, prescinderebbe da ogni indice di capacità contributiva, dal momento che non viene preso più in considerazione il "collegamento negoziale" nella qualificazione giuridica dell'atto oggetto di imposta**, con conseguente superamento del principio di prevalenza della sostanza sulla forma. La nuova disciplina impone invece una interpretazione isolata dell'atto soggetto a registrazione, fondata sui soli elementi desumibili dall'atto medesimo, impedendo così un apprezzamento unitario della complessiva operazione posta in essere dalle parti. Viene pertanto chiesta la declaratoria di illegittimità costituzionale del "nuovo" art. 20 DPR 131/1986 "nella parte in cui dispone che, nell'applicare l'imposta di registro secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici dell'atto presentato alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente, si debbano prendere in considerazione unicamente gli elementi desumibili dall'atto stesso, prescindendo da quelli extratestuali e dagli atti ad esso collegati, salvo quanto disposto dagli articoli successivi". [E. Caterina]

Ordinanza n. 213 del 2019
LA CORTE DEI CONTI SOLLEVA Q.L.C. SUL TAGLIO DELLE "PENSIONI D'ORO"

Ordinanza del 17 ottobre 2019 della Corte dei conti - Sez. giurisdizionale per il Friuli-Venezia Giulia sul ricorso proposto da Zuballi Umberto contro Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), in GU, 1a serie speciale, n. 48 del 2019

Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), art. 1, comma 260 e commi da 261 a 268.

(Cost., artt. 3, 23, 36, 38, 53)

Il giudizio a quo trae origine dall'impugnativa di un magistrato amministrativo in pensione che chiede venga accertato il suo diritto alla integrale corresponsione del trattamento pensionistico senza l'applicazione – **da un lato – della riduzione per un triennio della rivalutazione automatica dello stesso e – dall'altro – della decurtazione percentuale per un quinquennio dell'ammontare della pensione, introdotte con la legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019)**. Tali disposizioni presenterebbero, secondo il giudice rimettente, molteplici profili di illegittimità costituzionale. L'intervento di riduzione delle pensioni di importo elevato presenterebbe **natura sostanzialmente tributaria** atteso che, in concreto costituisce un "prelievo coattivo correlato ad uno specifico indice di capacità contributiva, che esprime l'idoneità del soggetto passivo all'obbligazione tributaria". Ciò sarebbe in violazione dei principi di cui agli art. 3 e 53 della Costituzione, gravando soltanto su specifiche categorie di pensionati e non su tutti i cittadini, risultando quindi ingiustificatamente discriminatorio. Infatti, in **assenza di condizioni finanziarie di eccezionalità e di una specifica destinazione solidaristica** endo-previdenziale del prelievo disposto, risulterebbe **irragionevole il diverso trattamento imposto ai pensionati incisi rispetto ai contribuenti in generale**, laddove il legislatore avrebbe dovuto intervenire, invece, mediante un universale intervento impositivo avvalendosi degli ordinari strumenti di modulazione del carico fiscale. In aggiunta, le disposizioni non sarebbero neanche qualificabili come *una tantum*, visto il prolungato periodo per cui trovano applicazione, né vi è una finalità solidaristica, dato che le risorse risparmiate sembrano andare a coprire le spese ordinarie previste nella legge di bilancio. Quanto al meccanismo di revisione della rivalutazione delle pensioni, non sarebbe sorretto da specifiche esigenze di contenimento della spesa pubblica, ma sarebbe "compreso *tout court* tra i mezzi di copertura delle spese approvate con la manovra di bilancio". Di conseguenza non sarebbe possibile operare un "bilanciamento dei valori costituzionali di proporzionalità e adeguatezza in senso sfavorevole ai percettori dei trattamenti pensionistici più elevati". [E. Caterina]

Ordinanza n. 214 del 2019
QUALE INDENNIZZO IN CASO DI LICENZIAMENTO INGIUSTIFICATO
PER MOTIVI PROCEDURALI?

Ordinanza del 18 aprile 2019 del Tribunale di Bari nel procedimento civile promosso da P.A. contro L. srl, in GU 1a serie speciale, n. 49 del 2019

[Decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23, art. 4]

(Cost., artt. 3, 4, primo comma, 24 e 35, primo comma)

La ricorrente nel giudizio *a quo* ha impugnato il licenziamento per giusta causa intimatole in seguito a un procedimento disciplinare. Con una sentenza non definitiva il giudice del lavoro ha accertato l'illegittimità procedurale del licenziamento impugnato, applicando alla lavoratrice ricorrente le tutele previste dall'art. 4 del d.lgs. n. 23/2015 (c.d. Jobs Act). Il rapporto di lavoro è stato pertanto dichiarato estinto dalla data di ricezione della comunicazione di licenziamento. Il giudice, però, non ha immediatamente proceduto alla quantificazione dell'indennità spettante alla ricorrente in virtù della medesima disposizione, rispetto alla quale solleva questione di legittimità costituzionale.

Il giudice rimettente muove dalla constatazione che la Corte costituzionale ([sent. n. 194 del 2018](#)) ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 23/2015 nella parte in cui **ancora il rigido meccanismo di predeterminazione dell'indennizzo spettante in caso di licenziamento ingiustificato all'unico parametro dell'anzianità di servizio**. Per la diversa ipotesi del licenziamento intimato con violazione del requisito di motivazione l'art. 4 prevede un analogo meccanismo di determinazione dell'indennizzo. Precludendo qualsiasi valutazione discrezionale, un meccanismo del genere, ad avviso del giudice rimettente, finisce col violare i principi di eguaglianza e ragionevolezza: esso, infatti, si pone in contrasto con **l'esigenza di assicurare un adeguato ristoro del pregiudizio concretamente subito dal lavoratore interessato, oltre a dissuadere adeguatamente il datore di lavoro da licenziamenti ingiusti o illegittimi**. La discrezionalità del giudice, invece, risponderebbe a **un'esigenza**

di personalizzazione del danno subito dal lavoratore. Omologando ingiustificatamente situazioni diverse e attribuendo un rilievo anomalo al solo criterio dell'anzianità di servizio, il legislatore ha dato luogo a una violazione dell'art. 3, primo comma, Cost. e del principio di ragionevolezza.

Offrendo una tutela inadeguata a fronte di un licenziamento proceduralmente illegittimo, la disposizione impugnata viola inoltre i principi costituzionali in materia di diritto al lavoro, discendenti dagli artt. 4, primo comma, e 35, primo comma, Cost.

Da ultimo, l'ordinanza di rimessione segnala che **le garanzie procedurali poste a presidio di un regolare e legittimo licenziamento disciplinare sono espressione del diritto di difesa,** tutelato dall'art. 24 Cost. [G. Delledonne]

Ordinanza n. 218 del 2019
IL RIMBORSO DELLE SPESE LEGALI AI MAGISTRATI ONORARI

Ordinanza del 29 ottobre 2019 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da M.M. contro il Ministero della giustizia, in GU 1a serie speciale, n. 49 del 2019

[Decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67, convertito, con modificazioni, nella legge 23 maggio 1997, n. 135, art. 18]

(Cost., artt. 3, 97, 104, primo comma, 107 e 108, secondo comma)

La ricorrente nel giudizio *a quo* è stata sottoposta a **procedimento penale per fatti commessi nell'esercizio delle funzioni di giudice onorario** e poi assolta perché il fatto con sussiste. Successivamente, la ricorrente ha presentato istanza di **rimborso delle spese legali sostenute nel corso di tale procedimento** presso il Ministero della giustizia. Il Ministero ha però respinto tale richiesto poiché l'art. 18 del d.l. n. 67/1997 riserva questo beneficio ai soli dipendenti e amministratori pubblici, e il rapporto che lega i giudici onorari al Ministero stesso non può essere inquadrato, a dispetto della sua continuità, nel

modello del rapporto di lavoro subordinato o parasubordinato. La ricorrente ha perciò chiesto al giudice amministrativo di annullare il provvedimento del Ministero della giustizia – Direzione generale dei magistrati.

Il giudice amministrativo solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 del d.l. n. 67/1997 **nella parte in cui esclude i magistrati onorari dal rimborso delle spese legali relative a giudizi per responsabilità civile, penale o amministrativa promossi in conseguenza di fatti connessi con l'esercizio delle loro funzioni.** Per inquadrare la questione, è necessario tenere conto del fatto che **i fatti rilevanti ai fini della decisione sono anteriori alla riforma della magistratura onoraria** – effettuata con d.lgs. n. 116/2017 – e ricadono dunque sotto il vigore della legge n. 374/1991. Ora, **la giurisprudenza di legittimità ha escluso che l'attività svolta dai giudici onorari possa essere equiparata a quella di un pubblico dipendente** o di un lavoratore parasubordinato (Cass. sez. lav. 9 settembre 2016, n. 17862). In pari tempo, il diritto vivente indica che il beneficio disciplinato all'art. 18 del d.l. n. 67/1997 può applicarsi solo ai pubblici impiegati (Cass. sez. lav. 1 dicembre 2011, n. 25690). Per queste ragioni è necessario sollevare la questione di legittimità costituzionale di tale disposizione nella parte in cui esclude dal beneficio i funzionari onorari dello Stato che svolgano funzioni sostitutive di o pur sempre equivalenti a quelle svolte da funzionari pubblici dipendenti.

Il rimborso delle spese legali non costituisce una componente del trattamento economico del dipendente pubblico e non è collegato al suo particolare *status*; si tratta, invece, di **una provvidenza erogata una tantum al fine di tutelare il dipendente dall'ingiusta sottoposizione a giudizi di responsabilità civile, penali o amministrativa per ragioni inerenti allo svolgimento del servizio, oltre che di tutelare la pubblica amministrazione stessa da una perdita di efficacia del suo operato** (Cass. sez. lav. 8 novembre 2018, n. 28597). Il fatto che a tale beneficio non possa accedere il funzionario onorario – chiamato a svolgere le medesime funzioni in via sostitutiva, temporanea o “a regime” – pare perciò porsi in contrasto con l'art. 3 Cost. Si realizza infatti **una disparità di trattamento tra situazioni identiche**, per la quale non è possibile rinvenire una ragionevole giustificazione.

Per altro verso, il riconoscimento del rimborso delle spese legali contribuisce indirettamente a garantire l'indipendenza di giudizio dei magistrati: il mancato riconoscimento del medesimo diritto ai magistrati onorari darebbe perciò luogo a una **lesione delle garanzie d'indipendenza** di cui agli artt. 104, primo comma, 107 e 108 della Costituzione. Da tale circostanza, inoltre, può discendere un pregiudizio che può incidere sulla qualità del servizio reso dai magistrati onorari e, conseguentemente, sul **buon andamento dell'amministrazione della giustizia**: si profila perciò anche una violazione dell'art. 97 Cost. [G. Delledonne]

Ordinanza n. 219 del 2019
DOPPIA SANZIONE PER IL PADRE CHE NON PAGA GLI ALIMENTI

Ordinanza del 16 luglio 2019 del Tribunale di Treviso nel procedimento civile promosso da S.G. contro P.M., in GU, 1a serie speciale, n. 50 del 2019

[Cod. proc. civ., art. 709-ter, comma secondo, numero 4)]

(Cost., artt. 3, primo comma, 25, secondo comma, e 117, primo comma, in relazione all'art. P7-4, primo comma, CEDU)

Un padre separato non ha adempiuto agli obblighi di mantenimento della moglie e della figlia e, per questo, è stato condannato definitivamente ai sensi dell'**art. 570 cod. pen.** (multa fino a 1.032 euro). Nel giudizio civile per il divorzio, la madre chiede anche l'applicazione della sanzione amministrativa di cui all'**art. 709-ter, comma secondo, numero 4), cod. proc. civ.** (fino a 5.000 euro). Il Tribunale civile ritiene questa disposizione applicabile (nonostante contrarie posizioni nella giurisprudenza di merito, che il rimettente confuta) e la domanda fondata sia in fatto, sia in diritto.

Tuttavia, ad avviso del rimettente, si pone anzitutto **un problema di *ne bis in idem***. In estrema sintesi, le due disposizioni sanzionano la stessa condotta; quella formalmente amministrativa è persino più severa di quella

formalmente penale (e della maggior parte delle sanzioni pecuniarie previste nel codice penale); entrambe sono applicate in esito a una procedura giudiziaria. Pertanto, la sanzione formalmente amministrativa soddisfa i cd. criteri Engel (analiticamente ricostruiti dal rimettente) e non dovrebbe essere applicata dopo che l'altra sanzione è divenuta definitiva. Non ritenendo di potere disapplicare la norma in questione, il giudice chiede che sia la Corte a renderne l'applicazione compatibile con il divieto di doppia sanzione, qualora sia intervenuta prima la condanna penale.

Inoltre, il Tribunale ritiene violato anche l'art. 25, secondo comma, Cost. La disposizione censurata si applica nei casi di «gravi inadempienze o di atti che comunque arrechino pregiudizio al minore od ostacolino il corretto svolgimento delle modalità dell'affidamento». Si tratta, dunque, di una **fattispecie a forma libera, orientata principalmente da una nozione** (pregiudizio al minore) **vaga**, a rischio di travalicare nel metagiuridico o in valutazioni di opportunità rimesse alla responsabilità genitoriale. Il difetto di determinatezza è anche più evidente, a paragone con l'art. 570 cod. pen., la cui fattispecie è basata su condotte ed eventi non privi di elasticità, ma più precisi (sottrazione agli obblighi genitoriali mediante abbandono del domicilio o condotte contrarie all'ordine e alla morale della famiglia). Il *petitum* investe, qui, la specifica espressione «atti che comunque arrechino pregiudizio al minore».

Infine, la **disparità quantitativa tra i due ordini di sanzioni** è denunciata come violazione dell'art. 3, primo comma, Cost. Se ne chiede perciò l'annullamento, nella parte in cui prevede il massimo di 5.000 euro. [M. Massa]

Ordinanza n. 221 del 2019
ESPROPRIAZIONE SOSTANZIALE PER LA CONFERMA DEL VINCOLO
URBANISTICO
NEL PIANO TRIENNALE DELLE OPERE PUBBLICHE

Ordinanza del 20 settembre del TAR di Brescia sul ricorso proposto da Terra Moretti e Società Agricola Bellavista s.s. contro Comune di Adro e Provincia di Brescia, in GU, 1a serie speciale, n. 50 del 2019

[Legge reg. Lombardia 11 marzo 2005, n. 12, art. 9, comma 12]

(Cost., artt. 42 e 117)

Nel corso di un procedimento espropriativo, le società ricorrenti (proprietaria e conduttrice di un vigneto in Franciacorta) contestano l'atto a monte di tutti gli altri: il **vincolo espropriativo** imposto dal piano generale del territorio comunale. Esso durerebbe, per sé, al massimo cinque anni, ma la norma in questione ne esclude a tempo indeterminato la decadenza per il solo fatto che, intanto, è stato inserito nel programma triennale delle opere pubbliche locali.

Secondo il TAR, si tratta di una **proroga di diritto, a tempo indeterminato, che prescinde da qualsiasi motivazione sulla reiterazione del vincolo, da adeguate garanzie partecipative** per gli interessati **e anche dalla corresponsione di un indennizzo adeguato**. Diverso sarebbe il caso se, prima dei cinque anni, fosse intervenuta l'espropriazione o almeno un suo serio inizio, vale a dire un provvedimento che avvii una sequenza procedimentale cadenzata e aperta alla partecipazione: allora, nessun indennizzo sarebbe dovuto per l'apposizione in sé del vincolo. Ma **il piano triennale delle opere pubbliche**, invece, è essenzialmente uno strumento programmatico, connesso alla pianificazione contabile e finanziaria, che prevede garanzie procedurali deboli e del tutto eventuali, non richiede motivazioni specifiche e può essere reiterato a volontà. **Esso non garantisce affatto che l'opera sia realizzata, né impegna risorse a tale scopo o pone**

termini ultimi per l'esecuzione dei lavori. La norma in questione, pertanto, esorbita dalle competenze (concorrenti) regionali (per violazione dei relativi principi fondamentali stabiliti dal TU espropriazioni) ed è in contrasto con l'art. 42 Cost. (oltre che, si osserva incidentalmente, con l'art. P1-1 CEDU). [M. Massa]

**Ordinanza n. 222 del 2019
41-BIS E «FORME “MINIME” DI SOCIALITÀ»:**

IL DIRITTO DI SCAMBIARE OGGETTI QUOTIDIANI DI MODICO VALORE

Ordinanza del 23 ottobre 2019 della Corte di cassazione sul reclamo proposto dal Ministero della giustizia contro G.G., in GU, 1a serie speciale, n. 50 del 2019

[Ord. pen., art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *f*)]

(Cost., artt. 3 e 27)

La disposizione in questione impone che, nel regime di “41-*bis*”, «sia assicurata la assoluta impossibilità di comunicare tra detenuti appartenenti a diversi gruppi di socialità, scambiare oggetti e cuocere cibi». I gruppi di socialità sono quelli, di massimo quattro persone, costituiti dall'amministrazione penitenziaria tenendo conto delle esigenze di sicurezza tipiche di questo regime carcerario. Il riferimento alla cottura dei cibi è già stato annullato dalla Corte costituzionale con la [sentenza n. 186 del 2018](#), che ispira l'ordinanza segnalata.

Il punto centrale è che, tenuto conto del contesto normativo, **il divieto di scambiare oggetti impedisce** «quelle **forme “minime” di socialità**» – la condivisione di che riguardano oggetti di scarso valore e generi alimentari, comune «tra persone che si frequentano “senza filtri” ogni giorno» – **senza alcuna ragione costituzionalmente apprezzabile.**

Il regime del 41-*bis*, come è noto, serve a interrompere ogni sodalizio criminale dei detenuti e, in questo senso, è legittimo, purché le restrizioni che

esso comporta siano congruenti allo scopo, non meramente dimostrative, e non risultino incompatibili con la funzione rieducativa della pena e il senso di umanità. Orbene, all'interno del gruppo di socialità è già consentito lo scambio di comunicazioni, mentre a evitare che lo scambio di oggetti diventi strumento di prestigio e supremazia di taluni detenuti basta la regola generale, secondo cui cessioni e scambi sono consentiti solo per oggetti di modico valore. Dunque, la limitazione in esame non solo è incongrua, ma comprime arbitrariamente il «diritto alla socialità, il quale costituisce, a sua volta, esplicazione del diritto al trattamento rieducativo». Essa si configura come trattamento degradante, mediante il quale il detenuto, «sottoposto a misure ingiustificatamente afflittive, vede strumentalizzata la propria umanità per finalità di politica criminale del tutto distoniche rispetto alle specifiche finalità di sicurezza». [M. Massa]

[Nella stessa GU, si veda anche l'ordinanza n. 223, sostanzialmente uguale.]

Decisioni di rilievo costituzionale dei giudici comuni

Cass. SU, nn. 29459-29461 del 2019 L'ASILO COME DIRITTO SOGGETTIVO PERFETTO PROFILI INTERTEMPORALI

Corte di cassazione, sez. un., ordinanze nn. 29459, 29460 e 29461 13
novembre 2019
pres. Mammone, est. Perrino

Con tre sentenze depositate il 13 novembre 2019, le Sezioni unite della Corte di Cassazione hanno accolto i ricorsi presentati dal Ministero dell'Interno contro le decisioni delle Corti d'appello di Firenze e Trieste.

Identiche sono le motivazioni che hanno portato la Suprema Corte a pronunciare due principi di diritto, in relazione al **d.l. n. 113 del 2018**, convertito con l. n. 132 del 2018 (cd. **decreto sicurezza** o **decreto Salvini**), riguardo il

regime intertemporale del decreto e la rilevanza dell'integrazione sociale nella valutazione per il riconoscimento del permesso di soggiorno per seri motivi umanitari.

1. Premessa una sintesi del sistema di protezione umanitaria vigente, la Corte ha definito il diritto d'asilo e il rapporto dello stesso con l'amministrazione (nel riconoscerlo) e con il legislatore (nel definire le modalità di riconoscimento e le leggi da applicarsi). Infatti, dopo aver ribadito l'**insorgenza del diritto d'asilo «al momento dell'ingresso in Italia** in condizioni di vulnerabilità per rischio di compromissione dei diritti umani fondamentali e **[con] la domanda** volta a ottenere il relativo permesso attrae il regime normativo applicabile», la Corte afferma che esso consiste «[nel]la situazione giuridica soggettiva dello straniero nei confronti del quale sussistano i presupposti per il riconoscimento della protezione umanitaria **ha natura di diritto soggettivo, da annoverarsi tra i diritti umani fondamentali garantiti dagli artt. 2 Cost. e 3 della convenzione europea dei diritti dell'uomo**».

Questi sono i presupposti della motivazione, con la quale la Corte definisce il regime d'applicabilità del decreto Salvini e della normativa precedente per il rilascio dei permessi per motivi umanitari.

Alle domande proposte prima dell'entrata in vigore del decreto 113/2018 **andrà applicata la normativa vigente al momento della loro presentazione**, perché è il momento di presentazione della domanda a cristallizzare l'insorgenza del diritto e ad attrarre la normativa d'applicarsi. Così, in questi casi, per la valutazione «[del]la sussistenza dei presupposti per il riconoscimento del permesso di soggiorno per motivi umanitari» continuerà ad applicarsi quanto previsto dall'art. 5, co. 6, d. lgs. 286 del 1998.

L'ipotesi era già stata regolata dal decreto in oggetto, che prevedeva un regime differenziato laddove continuano a valere i permessi già rilasciati. Inoltre il co. 9 dell'art. 1 del decreto stabilisce che per i procedimenti in corso, accertata la sussistenza dei presupposti indicati dalla norma previgente, **verrà rilasciato un «permesso di soggiorno per “casi speciali”**», valutato secondo i criteri della norma abrogata. Pur modificandone il *nomen*, il decreto garantisce il diritto

sorto (con alcune differenze: in particolare l'impossibilità di rinnovo). Viene così rispettato il principio d'irretroattività.

Tuttavia va dato atto, come evidenziato dalla Corte, del **cambio di paradigma deciso dal legislatore**. Per i casi successivi all'entrata in vigore, **non sarà più riconosciuto il diritto alla permanenza, ma il diritto alla non espulsione**, espressione del divieto di *refoulement* (art. 19, co. 1, 1.1, d.lgs. n. 286/1998).

2. La seconda questione affrontata dalla Corte, unico motivo di ricorso presentato dal Ministero dell'Interno, riguarda la valutazione comparativa del criterio d'integrazione in Italia e della situazione soggettiva e oggettiva del richiedente nel proprio paese d'origine per il rilascio del permesso per seri motivi umanitari.

La Corte ha ritenuto necessario chiarire, preliminarmente, il quadro delle relazioni tra le protezioni di matrice unionale e quella nazionale, temporanea e complementare, per riaffermare in conclusione l'orientamento già espresso che: «assegna rilievo centrale alla valutazione comparativa tra il grado d'integrazione effettiva nel nostro paese e la situazione soggettiva e oggettiva del richiedente nel paese d'origine».

Per questo motivo, **risulta insufficiente la valutazione**, "isolatamente e astrattamente", **del solo criterio dell'integrazione in Italia o del solo contesto generale di compromissione dei diritti umani nel paese di provenienza. Dev'essere operata una valutazione comparativa tra questi due criteri.** [F. Severgnini]

[Su questioni analoghe si veda anche la sentenza Cass. civ. n. 4890 del 2019, segnalata nel n. 2 del 2019 di questo [Bollettino](#) e la nota di G. Conti, *La Cassazione sul regime intertemporale della protezione umanitaria, tra irretroattività e, ancora, integrazione sociale dei richiedenti asilo*, in questa [Rivista](#)]

Trib. Roma, ord. n. 59264
LA SOSPENSIONE DELLE PAGINE FACEBOOK DI CASAPOUND:
POLICY DEI SOCIAL NETWORK VS. GARANZIA DEL PRINCIPIO
PLURALISTA

Tribunale di Roma, sez. spec. impresa, ord. 12 dicembre 2019, n. 59264

Il Tribunale di Roma ha ordinato alla società **Facebook Ireland Ltd.** di riattivare le pagine Facebook dell'associazione di promozione sociale **Casa Pound Italia** e dal suo dirigente Davide Di Stefano, che avevano proposto un ricorso ex art. 700 c.p.c.

Con una scelta che ha avuto ampia risonanza nell'opinione pubblica, il 9 settembre 2019 **Facebook aveva** infatti **sospeso le pagine di Casa Pound Italia** e quelle di numerosi soggetti considerati simpatizzanti o ad essa aderenti. La sospensione era stata eseguita senza alcun preavviso, ma era stata accompagnata da una nota inviata ai giornali in cui veniva affermato che «Le persone e le organizzazioni che diffondono odio o attaccano gli altri sulla base di chi sono non trovano posto su Facebook e Instagram. Candidati e partiti così come tutti gli individui e le organizzazioni presenti su Facebook e Instagram, devono rispettare queste regole [le *policies* del social], indipendentemente dalla loro ideologia. Gli account che abbiamo rimosso oggi violano questa policy e non potranno più essere presenti su Facebook o Instagram.»

Argomentando la misura cautelare il giudice ha riconosciuto il particolare ruolo di questa società tra i *media*, sottolineando il «**rilievo preminente assunto dal servizio di Facebook** (o di altri social network ad esso collegati) **con riferimento all'attuazione** di principi cardine essenziali dell'ordinamento come quello **del pluralismo dei partiti politici** (49 Cost.)».

In particolare ne viene evidenziata l'importanza arrivando ad affermare che «**il soggetto che non è presente su Facebook è di fatto escluso** (o fortemente limitato) **dal dibattito politico italiano**, come testimoniato dal fatto che la quasi totalità degli esponenti politici italiani quotidianamente affida alla propria pagina Facebook i messaggi politici e la diffusione delle idee del proprio movimento».

Da ciò, afferma il giudice, discenderebbe per il *social* uno stringente obbligo al rispetto dei **principi costituzionali e ordinamentali**, al punto che il rapporto tra Facebook e l'utenza «non è assimilabile al rapporto tra soggetti privati qualsiasi». Il rispetto di questi principi diventa, allo stesso tempo, **«condizione e limite» nel rapporto con l'utenza.**

Come anticipato, la sospensione delle pagine legate a Casa Pound contrasterebbe quindi con il diritto al pluralismo dei partiti politici. [F. Severgnini]

**TAR Roma n. 14368 del 2019
IL DIRITTO “COSTITUZIONALE” E “NATURALE” AL PANINO:
ANCORA SUL CONSUMO A SCUOLA DI PASTI PREPARATI A CASA**

TAR Lazio, Roma, sez. III-*bis*, 13 dicembre 2019, n. 14368

La questione del “diritto al panino” si poteva supporre superata con la sentenza delle Sezioni Unite segnalata [in un precedente Bollettino](#). Invece rimane aperta, anche nei suoi [asseriti] profili di rilievo costituzionale. Questa volta è il TAR di Roma a pronunciarsi sul ricorso per l'accertamento del «diritto soggettivo perfetto» di una minore a consumare il pasto portato da casa nella mensa scolastica, insieme a tutti gli altri scolari, senza che le sia «forzatamente somministrato» il pasto preparato dalla ditta incaricata della refezione. In accoglimento di un motivo di ricorso in cui si invocano, tra l'altro, la Costituzione e la Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, e in esplicito dissenso con le SS.UU., il TAR sostiene che l'auto-refezione è «esplicazione del **diritto costituzionale alla scelta alimentare tutelato dagli articoli 2 e 32 Cost.**» e, pertanto, va consentita al singolo nella mensa scolastica e durante il «tempo mensa». Nessun indice normativo autorizza ad imporre, durante questo tempo (che è parte del «tempo scuola»), la consumazione di pasti preparati dal servizio di ristorazione scolastica, facoltativo tanto per il Comune quanto per l'utenza. Pertanto, «per poter legittimamente restringere da parte della pubblica autorità una tale **naturale facoltà dell'individuo** [occorre] che sussistano dimostrate e proporzionali ragioni inerenti [ad] opposti interessi pubblici o

generali». Diversamente, responsabilità della scuola è solo organizzarsi per evitare che vi siano scambi di alimenti o rischi da interferenze alimentari. [M. Massa]

Trib. Taranto, 7 gennaio 2020
ILVA: L'OBBLIGO DI BILANCIAMENTO
DAL GIUDIZIO COSTITUZIONALE A QUELLO PENALE (CAUTELARE)

Tribunale di Taranto, sez. I penale, ord. 30 dicembre 2019 – 7 gennaio 2020

Con questa ordinanza, il Tribunale di Taranto, ribaltando l'opposta pronuncia del Giudice monocratico, accoglie l'istanza di Ilva s.p.a. (in amministrazione straordinaria) di proroga della facoltà d'uso dell'Altoforno 2, condizionata all'adempimento delle prescrizioni per la messa in sicurezza impartite dal GIP in seguito a un sinistro mortale (lo stesso all'origine della vicenda normativa poi sfociata nella sentenza della Corte costituzionale n. 58 del 2018); di conseguenza, annulla il provvedimento monocratico che disponeva lo spegnimento dell'altoforno.

L'ordinanza ha un contenuto articolato in fatto e anche in diritto, ad es. in merito alla visuale essenzialmente prospettiva, non retrospettiva del giudice della cautela. Qui interessa segnalare solo il passaggio in cui, **in via di interpretazione e applicazione della disciplina del sequestro** (art. 85 disp. att. cod. proc. pen., in materia di restituzione di cose sequestrate con imposizione di prescrizioni), si afferma la sussistenza di «**un preciso obbligo giuridico, discendente dalla giurisprudenza costituzionale**» in materia (la sentenza n. 85 del 2013, oltre alla già cit. n. 58 del 2018), **di bilanciare i beni giuridici antagonisti**: la sicurezza dei lavoratori e l'interesse alla produzione e alla sua continuità. Nel caso, il rischio per la sicurezza è infinitesimale (stimato in un valore di 0,006 all'anno), mentre il pregiudizio per la produzione sarebbe certo. Ragionando *a contrario* sulla base della pronuncia del 2018, il Tribunale rimarca che le opere per la messa in sicurezza non sono state decise

unilateralmente da Ilva, ma sono state puntualmente indicate dall'autorità pubblica, alla quale spetta anche determinare i tempi necessari. [M. Massa]

Anticipazioni

- **IL CROLLO DEL PONTE MORANDI ARRIVA A CORTE (TAR Genova, sez. I, 6 dicembre 2019, n. 931)** – Oggetto della questione (sollevata anche con altre tre ordinanze coeve) stanno le norme che hanno estromesso Autostrade per l'Italia (ASPI) dall'attività di demolizione e ricostruzione del cd. Ponte Morandi (Viadotto Polcevera), in precedenza ricompreso nella Convenzione Unica del 2007, nonché dalle gare che saranno bandite per l'aggiudicazione di tali attività. A fronte delle censure della ricorrente ASPI, incentrate tra l'altro sulla violazione di precetti costituzionali e comunitari, il TAR risolve preliminarmente alcune questioni processuali. Così, tra l'altro, chiarisce che la Convenzione – atto di natura sostanzialmente contrattuale a titolo oneroso – attribuisce ad ASPI ogni tipo di riparazione, e ciò non solo a titolo di dovere, ma anche di diritto, pure per le relative implicazioni in termini di reputazione professionale; e che pure in caso di gravi inadempimenti, per giunta in esito a un complesso procedimento in cui la decadenza della concessione è solo la *extrema ratio* dopo diverse e reiterate diffide dell'autorità pubblica. Nel merito, diverse disposizioni del d.l. n. 109 del 2018 (conv. in legge n. 130 del 2018) sono oggetto di censura, sul presupposto che esse costituiscano nell'insieme **una legge-provvedimento, con tanto di motivazione esplicitata** al loro interno (evitare ulteriori vantaggi competitivi per il concessionario; fare valere la possibile responsabilità del medesimo, in relazione al crollo del ponte). Secondo il TAR, in estrema sintesi, sono violati: il principio di ragionevolezza per il **difetto di una esaustiva motivazione e istruttoria**, rispetto a un provvedimento fondamentalmente sanzionatorio, nonché per il **inconsistenza delle ragioni addotte** (tenuto conto, tra l'altro, che sono comunque posti a carico di ASPI i costi delle operazioni), il che determina anche una sproporzione rispetto ai mezzi adottati, concretamente molto incisivi; il principio di legalità e il diritto di difesa, perché **l'intervento legislativo ha fulminato le garanzie del procedimento e del processo amministrativo**; la libertà di iniziativa economica. [M. Massa]
- **COME CORREGGERE UN TERMINE GIUGULATORIO IN MATERIA PENITENZIARIA (Cass., sez. I pen., ord. n. 45976 del 2019)** – Un detenuto, al quale è stato negato un permesso premio, reclama al Tribunale di sorveglianza, il quale decide però nel senso dell'inammissibilità: il reclamo è stato presentato all'ufficio matricola con 28 minuti di ritardo rispetto al termine di 24 ore previsto dall'art. 30-*bis*,

comma terzo, ord. pen. Secondo la Cassazione, al di là delle questioni collaterali (sui tempi morti dovuti all'organizzazione interna dell'istituto penitenziario, nonché sulla possibilità di restituzione in termini) **è proprio il termine di 24 ore ad essere viziato, sotto plurimi profili**: perché è irragionevole a prevedere lo stesso brevissimo termine, oltre che per i permessi di necessità, i quali hanno effettivamente una logica di urgenza, anche per quelli premio, che rispondono a una logica diversa; per violazione dell'art. 27 Cost., in quanto si intralcia la possibilità di controllo giudiziario su un istituto cruciale ai fini della rieducazione; per violazione degli artt. 24 e 111 Cost., tenuto conto anche del grado di specificità che il reclamo deve avere, per risultare ammissibile, e della necessità di fatto, anche se non di diritto, dell'assistenza tecnica. **La Cassazione** sa che una questione simile è stata dichiarata inammissibile dalla sentenza n. 235 del 1996, per l'impossibilità di rintracciare nell'ordinamento una soluzione correttiva costituzionalmente obbligata; ma **si appella al nuovo indirizzo segnato dalla recente sentenza n. 222 del 2018, suggerendo una soluzione costituzionalmente plausibile, ancorché non obbligata**: riferirsi al termine di 15 giorni per il reclamo avverso (la decisione del Magistrato di sorveglianza su) atti dell'amministrazione penitenziaria lesivi di diritti. Dunque, l'ordinanza si muove nella prospettiva di una sentenza additiva, pur concludendosi con una richiesta di annullamento parziale, ossia limitato alla previsione del termine di 24 ore relativamente alle questioni di permessi premio. [M. Massa]