

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

a cura di

Riccardo Cabazzi, Alessandro Candido, Edoardo Caterina, Damiano Censi, Francesco Conte, Fabrizia Covino, Giacomo Delledonne, Michele Massa (coord.)

numero 2 del 2019
(gennaio-marzo 2019)

Ricorsi in via d'azione

Ricorso n. 80 del 2018

INTERVENTI GIÀ FINANZIATI E RAPPORTI TRA STATO ED ENTI LOCALI

Ricorso della Regione Siciliana, depositato in cancelleria il 27 novembre 2018, in GU, 1a serie speciale, n. 1 del 2019 (u.p. 2 luglio 2019, rel. Barbera)

[decreto legge 25 luglio 2018, n. 91, art. 13,
conv. con mod. in legge 21 settembre 2018, n. 108]

(Cost., artt. 3, 97, 114, 119, Statuto Regione Siciliana, artt. 14, 15)

La Regione Sicilia ha impugnato il d.l. n. 91 del 2018 (c.d. "Milleproroghe"), nella parte in cui prevede il **differimento dell'efficacia delle convenzioni** riguardanti una serie di **interventi già individuati** in esito a procedure competitive e **finanziati** (si tratta del c.d. Piano periferie), imponendo alle amministrazioni locali coinvolte di rimodulare i relativi impegni di spesa e i connessi pagamenti.

La ricorrente denuncia in primo luogo la violazione degli artt. 114 e 119 Cost., posto che le norme in questione non intervengono su un ordinario fondo di finanziamento di spesa previsto dalla legge e diretto agli Enti locali, bensì su un **programma oramai in fase di esecuzione**, nell'ambito del quale risultano già definiti: i soggetti partecipanti alla realizzazione dei progetti; le risorse finanziarie; i tempi di attuazione; i criteri per la sospensione ed eventuale revoca dei finanziamenti in caso di inerzia. In particolare, il differimento dell'efficacia di tali convenzioni comporterebbe un'ingiustificabile lesione dell'autonomia finanziaria degli enti locali impegnati in tali progetti (in violazione dell'art. 119 Cost.), dato che **lo Stato è intervenuto in modo unilaterale** sull'attività che gli enti locali stanno ponendo in essere per la loro realizzazione. Siffatto pregiudizio comporta altresì la lesione dell'art. 114 Cost., con particolare riguardo al principio della pari dignità costituzionale riconosciuta a tutti gli enti che costituiscono la Repubblica, nonché al principio dell'autonomia politica degli enti territoriali.

In seconda battuta, secondo la Regione risulterebbe violato l'art. 81 Cost., recante i principi dell'equilibrio di bilancio e di copertura finanziaria delle leggi, che rivestono un ruo-

lo fondamentale a garanzia della compatibilità delle scelte politiche rispetto alle risorse a disposizione.

Inoltre, il decreto milleproroghe lederebbe il combinato disposto degli artt. 3 e 97 Cost., vanificando di fatto – in violazione del principio del buon andamento – il processo amministrativo e organizzativo posto in essere dagli enti attuatori del Programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei Comuni capoluogo di Provincia. Le norme censurate violerebbero altresì i principi di proporzionalità e di ragionevolezza, anche con riferimento al legittimo affidamento maturato dai Comuni firmatari delle convenzioni.

Da ultimo, la Regione richiama la violazione del “principio della correlazione fra funzioni e risorse”, che pervade l’intero sistema costituzionale e che, per quanto concerne la normativa regionale, è desumibile dall’art. 15, co. 2, dello Statuto siciliano. [A. Candido]

Ricorso n. 81 del 2018

L’AUTONOMIA FINANZIARIA DELLE REGIONI SPECIALI E L’ACQUISTO DI PRESTAZIONI SANITARIE DA SOGGETTI PRIVATI: IL CASO MATER OLBIA

Ricorso depositato il 29 novembre 2018 (della Regione autonoma della Sardegna), in GU, 1a serie speciale, n. 2 del 2019 (u.p. 2 luglio 2019, rel. Cartabia)

[Decreto legge 25 luglio 2018, n. 91, art. 8 comma 4 lett. a) come convertito dalla legge 21 settembre 2018 n. 108, decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, art. 15, comma 14 come convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135]

(Cost., artt. 3, 5, 117 terzo comma, 119; Statuto Regione Sardegna artt. 4, 7, 8; l. Cost. 18 ottobre del 2001 n. 3, art. 10; l. 27 dicembre 2006 n. 296 n. 1 comma 836; l. 11 marzo 1954 n. 87, art. 35 come sostituito dalla l. 5 giugno 2003 n. 131, art. 9 comma 4; principi di ragionevolezza e leale collaborazione)

Il decreto legge 25 luglio 2018 n. 91 prevede, nelle norme impugnate, la proroga dell’autorizzazione alla Regione Sardegna (prevista per il periodo 2015-2017 ed estesa al 2018-2020) di incrementare fino al 6% il tetto di incidenza della spesa per l’acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati, questo al fine di favorire la partecipazione di investitori stranieri alla realizzazione di una struttura ospedaliera sita in Olbia. Sempre al fine di favorire la realizzazione di tale struttura e di riorganizzare conseguentemente l’organizzazione complessiva delle strutture ospedaliere regionali permette di non conteggiare i posti letto accreditati nella struttura che si andava a creare per il superamento dei parametri di posti letto per mille abitanti.

La struttura ospedaliera in oggetto chiamata “**Mater Olbia**”, sottolinea la ricorrente, costituisce un polo ospedaliero di eccellenza, completo di **242 posti letto**, fortemente voluto dallo Stato e che vede coinvolti la Qatar Foundation Endowment e l’Ospedale Bambin Gesù (IRCCS) per un totale di **50 milioni di euro** di finanziamenti.

La Regione solleva dunque numerosi motivi di **censura** relativi alla legislazione originaria ed aggravati dall’intervenuta proroga di cui sopra: **1) il decreto legge 91 del 2018 confermava al 6% l’incremento del tetto della spesa per l’acquisto di prestazioni sanitarie anche per il periodo 2018-2020 quando la Regione nell’ambito delle sue competenze ha già predisposto (con provvedimento pubblicato sul BURAS n. 58) l’organizzazione della rete ospedaliera**, la novella statale non è dunque applicabile ma impedisce comunque alla Regione di disciplinare con propria legge la materia e di esercitare la sua autonomia finanziaria. **2) In ogni caso l’incremento previsto, pari a circa**

9.744.319 euro, sarebbe largamente insufficiente a sostenere il costo aggiuntivo causato dall'acquisto dal Mater Olbia delle prestazioni da erogare per conto del Servizio Sanitario Regionale (sottolinea la Regione come per simile struttura sia stato autorizzato lo stanziamento nel 2016 di 40 milioni di euro) **3)** Inoltre la norma suindicata violerebbe la competenza legislativa concorrente della regione Sardegna in materia di igiene e sanità pubblica, che pone, oltre al resto, **il finanziamento complessivo del Servizio sanitario sul territorio sardo totalmente in capo alla Regione di cui all'art. 4, lett. i) dello Statuto speciale per la Sardegna**, così come previsto inoltre al comma terzo dell'art. 117 della Costituzione in combinato disposto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, oltre che l'autonomia finanziaria della Regione, tutelata all'art. 7 dello Statuto per la Sardegna e all'art. 119 della Costituzione, anche in considerazione del fatto che i predetti articoli 117 e 119 vanno letti e applicati in relazione a quanto disposto dall'art. 1, comma 836, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Secondo la Ricorrente dunque l'autorizzazione che indica di quanto incrementare il tetto di incidenza della spesa per l'acquisto di prestazione sanitarie da privati limita illegittimamente la facoltà della Regione di finanziare con risorse proprie una maggiore e qualificata offerta sanitaria in violazione delle disposizioni costituzionali sopra richiamate. Profilo di incostituzionalità già presente nel decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 all'art. 15, comma 14 come convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135 che impone alle regioni di ridurre l'importo e i corrispondenti volumi di acquisto da soggetti privati rispetto agli esercizi precedenti, in quanto lo stato non avrebbe titolo per dettare norme di coordinamento finanziario in relazione al contenimento della spesa sanitaria interamente sostenuta da altri enti ([cfr. ex plurimis sentenza n. 135 del 2015](#)).

Per tali ragioni si coglie anche la violazione dell'art. 3 cost., in combinato disposto con gli artt. 7 e 8 dello Statuto regionale e 117 e 119 cost., per l'irragionevolezza di un provvedimento che smentisce l'impostazione consensualistica dei rapporti Stato – Regione, nonché la violazione del principio di leale collaborazione in quanto l'estensione del periodo di efficacia della norma impugnata non è stata preceduta dai doverosi e necessari meccanismi di interlocuzione in merito all'entità dell'apporto finanziario necessario a sostenere il finanziamento relativo al Mater Olbia. [D. Censi]

Ricorso n. 83 del 2018

SOSPETTE “SEMPLIFICAZIONI” DELLE VERIFICHE ANTISISMICHE IN CALABRIA

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 dicembre 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

[Legge della Regione Calabria 2 ottobre 2018, n. 37 (Modifiche alla legge regionale 31 dicembre 2015, n. 37), art. 7, comma 1, lettera b)]

(Cost., art. 117, comma 3)

Il Governo ha impugnato la legge regionale Calabria n. 37 del 2018 che ha modificato la legge regionale del 2009 in materia di “procedure per la denuncia degli interventi di carattere strutturale e per la pianificazione territoriale in prospettiva sismica”. A seguito della modifica, è stato **ridotto l'ambito delle verifiche antisismiche affidate agli uffici tecnici regionali in fase di valutazione del progetto**: si tratta di verifiche preventive, necessarie per il rilascio della autorizzazione. In particolare, non è più soggetta alla autorizzazione preventiva “la progettazione degli elementi non strutturali e degli impianti”, salvo

che non si debba tenere conto, nella progettazione, di eventuali interazioni con le strutture. Secondo il ricorrente tale previsione **contrasterebbe con quanto disposto dal DPR 380/2001** (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – TUE) agli artt. 65, 93 e 94, in materia di vigilanza sulle costruzioni in zone sismiche. Di qui la **violazione dell'art. 117 comma 3 Cost.**, atteso che le previsioni del TUE integrano principi fondamentali sia nella materia **“governo del territorio”**, sia nella materia **“protezione civile”**. A tal proposito il ricorrente richiama la sent. n. 232 del 2017 con cui la Corte ha già riconosciuto la qualifica di “principi fondamentali” ai già citati articoli del TUE, in relazione alla materia “protezione civile”. [E. Caterina]

Ricorso n. 85 del 2018
PER RIDETERMINARE IL TRATTAMENTO ECONOMICO DEL PERSONALE DEGLI
ENTI TERRITORIALI CI VUOLE UN ACCORDO CON IL GOVERNO

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, depositato in cancelleria il 18 dicembre 2018, pubblicato in GU, 1° serie speciale, n. 4 del 2019

[legge Regione Veneto 4 ottobre 2018, n. 31, artt. 1, 2, 3 e 4]

(Cost. artt. 3 e 117, co. 2, lett. l)

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 1, 2, 3 e 4 della legge regionale del Veneto n. 31 del 2018, nella parte in cui **rideterminano il fondo per il trattamento economico accessorio del personale della Giunta regionale afferente alle aree del comparto nonché a quella dirigenziale**. Tale rideterminazione secondo il ricorrente deve avvenire nel rispetto dell'art. 1, comma 800, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, che a sua volta subordina l'esercizio di tale facoltà al rispetto dell'art. 23, comma 4, lettere a) e b), del d.lgs. n. 75 del 2017. Tale disposizione in particolare prevede che a decorrere dal 1° gennaio 2018 e sino al 31 dicembre 2020, in via sperimentale, le Regioni a statuto ordinario e le Città metropolitane possono incrementare l'ammontare della componente variabile dei fondi per la contrattazione integrativa destinata al personale in servizio presso i predetti enti, anche di livello dirigenziale, ma **solo in misura non superiore a una percentuale della componente stabile dei fondi medesimi definita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri**, adottato su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo accordo in sede di Conferenza unificata, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del presente provvedimento.

Secondo il ricorrente poiché la disposizione richiamata nel citato art. 1, comma 800, subordina l'esercizio di tale facoltà di rideterminazione regionale ad un decreto che individui i requisiti da rispettare, appare evidente che fino a quando il decreto non venga adottato, non sia possibile per le Regioni esercitare la facoltà di rideterminazione del fondo. **Poiché il decreto non risulta ancora completato, non poteva ritenersi consentito alla Regione Veneto emanare le disposizioni impugnate che risultano in contrasto con l'art. 117, 2 co., lett. l), Cost.**, che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile e, quindi i rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile, dal momento che la disciplina del personale proveniente dalle province e dalle città metropolitane e transitato in altre amministrazioni deve, a parere del ricorrente, avere carattere uniforme sul territorio nazionale. Si palesa anche la violazione dell'**art. 3 Cost.** per contrasto con il principio di eguaglianza fra i cittadini, in quanto il personale delle altre pubbliche

amministrazioni nella stessa situazione lavorativa, si troverebbe di fronte ad una diversa qualificazione degli emolumenti [F. Covino].

Ricorso n. 87 del 2018
LO STATO ALLE REGIONI: LA SEMPLIFICAZIONE NON PUÒ
VIOLARE LE NORME STATALI DI SALVAGUARDIA

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri depositato in cancelleria
il 28 dicembre 2018, in GU, 1a serie speciale, n. 5 del 2019

[Legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7]

(Art. 97 Cost., art. 117, secondo comma, lettere h), l), m), s), Cost.;
art. 117, terzo comma (governo del territorio e protezione civile), Cost., con riferimento
all'art. 10 della legge n. 363/2000 (legge quadro in materia di incendi boschivi);
Legge 6 dicembre 1991, n. 394, (legge quadro sulle aree protette))

Lo Stato censura, sotto molteplici profili (articolati in 12 motivi), la L.R. del Lazio n. 7 del 2018 recante “Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale”. Con un primo gruppo di censure (motivi 1, 2, 4, 5), la difesa erariale contesta la violazione, da parte della legge regionale, di norme di **salvaguardia ambientale** fissate dallo Stato. In particolare, con il primo motivo, lo Stato presume l’illegittimità costituzionale dell’art. 3 della legge regionale, nella parte in cui consente che, nei primi quindici mesi successivi ad un incendio boschivo, i proprietari dei terreni «possono procedere all’esecuzione di interventi a carattere selvicolturale o di ingegneria naturalistica» senza necessità di autorizzazione regionale, ma previa semplice comunicazione. La legge-quadro statale (L. 363/2000), invece, imporrebbe in ogni caso l’autorizzazione. Conseguentemente, la semplificazione operata dalla Regione non sarebbe correttamente bilanciata con il principio di salvaguardia delle relative aree e si porrebbe in contrasto con le norme di principio statale, rese nell’ambito di materie concorrenti (governo del territorio e protezione civile). Con il secondo motivo, lo Stato censura le disposizioni della legge regionale che consentono l’adozione dei piani delle aree naturali protette, «introducendo, di fatto, un vero e proprio meccanismo procedurale di silenzio assenso», laddove invece la legge-quadro statale (L. 394/1991) imporrebbe sempre l’approvazione espressa. Con il quarto motivo, si censura la mancata previsione del “nulla osta” (richiesto invece dalla normativa statale) per una serie di interventi in aree protette. Con il quinto motivo, si contesta una previsione regionale che consente che i PUA (Piani di utilizzazione aziendale) possano derogare ai piani delle aree naturali protette, così introducendo delle modifiche *in pejus* rispetto agli standard minimi di tutela ambientale fissati dal legislatore statale.

Un secondo gruppo di questioni (motivi 3, 6, 8, 9, 10, 12) riguarda, invece, talune disposizioni della legge regionale incidenti in materia di **edilizia e di attività produttive**. In particolare, la difesa statale censura: l’indeterminatezza (motivo 3) di alcune previsioni regionali in ambito di titoli abilitativi; la violazione del principio di “gradualità dei titoli abilitativi” laddove il legislatore regionale (motivo 6) introduce titoli diversi rispetto a quelli enucleati dal legislatore statale (in materia di edilizia); l’estensione, in relazione a territori colpiti da eventi sismici, di previsioni derogatorie ulteriori rispetto alla normativa statale (motivo 8); l’attribuzione (motivo 10) all’Agenzia per le imprese di competenze spettanti al SUAP; le modifiche al regime di SCIA introdotte per il trasporto pubblico (motivo 12).

Un terzo gruppo di questioni, infine (motivi 7, 8, 11), si focalizza sulla presunta violazione di norme statali a tutela dell’**ordine pubblico**. Con tali censure si contesta: il pre-

sunto abbassamento dei requisiti per l'acquisizione del titolo di "guardia giurata ittica" (motivo 7); l'attribuzione (motivo 9) ai Comuni della «competenza a stabilire limiti e condizioni agli orari di apertura e chiusura dei pubblici esercizi per gravi e urgenti motivi relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza»; la duplicazione di indennizzi (rispetto a quelli già previsti dalla legge statale) per soggetti vittime di estorsione e racket (motivo 11; con presunta violazione, altresì, dell'art. 97 Cost.). [F. Conte]

Ricorso n. 1 del 2019
LAVORI PUBBLICI: LA COMPETENZA "PRIMARIA"
DELLA REGIONE SARDEGNA ESULA DALLE PROCEDURE DI GARA

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri depositato in cancelleria
il 7 gennaio 2019, in GU, 1a serie speciale, n. 5 del 2019

[Art. 4 L. R. Sardegna 5 novembre 2018, n. 41 ("Modifiche alla legge regionale 13 marzo 2018, n. 18 (Nuove norme in materia di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture)"]

(Art. 117, secondo comma, lettere e) ed l) Cost.)

Lo Stato impugna un articolo della L.R. Sardegna n. 41/2018 in materia di lavori pubblici. Pur riconoscendo che, in virtù dello Statuto speciale di autonomia, la Regione Sardegna gode «di **competenza legislativa di tipo primario in materia di lavori pubblici** di esclusivo interesse della regione», tale competenza deve essere coordinata con la **potestà esclusiva statale nelle materie dell'ordinamento civile e della tutela della concorrenza**, in quanto «la disciplina degli appalti pubblici, intesa in senso complessivo, include diversi ambiti di legislazione» (C. cost. sent. n. 411 del 2008). Ciò premesso, la difesa erariale ritiene che esuli dalla competenza legislativa "primaria" della Regione Sardegna, in particolare, la disciplina delle procedure di gara e dell'esecuzione dei contratti. Conseguentemente, sarebbe illegittima la previsione, contenuta nell'art. 4 della L.R. Sardegna n. 41/2018, laddove consente che il **principio della "rotazione"** (previsto dalla normativa statale, nel D.lgs. n. 50/2016) sia applicato solo «ove possibile». [F. Conte]

Ricorso n. 3 del 2019
IMPUGNATA LA DISCIPLINA STATALE CHE SANCISCE L'INCOMPATIBILITÀ FRA
PRESIDENTE DI REGIONE E COMMISSARIO AD ACTA PER L'ATTUAZIONE DEL
PIANO DI RIENTRO

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 gennaio 2019 (della Regione Campania), in GU 1a serie speciale, n. 6 del 2019 (u.p. 8 maggio 2019, rel. Modugno)

[Decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, art. 25-*septies*, commi 1, 2 e 3]

(Cost., artt. 3, 77, 97, 114, 117, 118 e 120)

La Regione Campania impugna l'art. 26-*septies*, commi 1 e 2, del d.l. n. 119/2018, convertito, con modificazioni, nella legge n. 136/2018. Le previsioni impugnate, a loro volta, hanno disposto la modifica dell'art. 1, comma 395, della legge n. 232/2016 e dell'art. 1, comma 569, della legge n. 190/2014. In estrema sintesi queste disposizioni, che si applicano anche agli incarichi commissariali attualmente in atto, hanno disposto

l'incompatibilità del conferimento e del mantenimento dell'incarico di commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dal disavanzo sanitario delle Regioni con l'espletamento d'incarichi istituzionali presso la Regione assoggettata a commissariamento. Ne è immediatamente deriva la decadenza dei Presidenti delle Regioni interessate dall'incarico commissariale.

Ad avviso della Regione Campania, i commi 1 e 2 dell'art. 25-*septies* sono incostituzionali per tre ordini di ragioni. In primo luogo, dal momento che la tutela della salute rientra fra le materie di legislazione concorrente, si registra una violazione degli artt. 114, 117, terzo comma, 118 e 120 Cost. Fin dal 2004, in effetti, i piani di rientro dal disavanzo sanitario sono stati disciplinati tenendo ferma la compatibilità fra gli incarichi di Presidente di Regione e di commissario *ad acta*. Col patto per la salute 2014-2016 è stato posto per la prima volta il tema del superamento di questa disciplina. Il **principio dell'incompatibilità** è stato così previsto, **in relazione ai soli nuovi commissariamenti**, dall'art. 1, comma 569, della legge n. 190/2014. Tale disciplina è stata poi ulteriormente confermata dall'art. 1, commi 395 e 396, della legge n. 232/2016. L'esigenza che sia assicurato nelle forme più ampie il raccordo fra attività amministrativa regionale e regime commissariale è stata ribadita dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nel 2018. Con le disposizioni impugnate, invece, il legislatore statale ha **unilateralmente modificato una disciplina che rientra in una materia di competenza concorrente**, con una lesione delle competenze e prerogative regionali derivante dall'**obliterazione dell'intesa**.

In secondo luogo, gli artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 120 Cost. risulterebbero poi violati in considerazione della mancata previsione di **meccanismi di codecisione o di collaborazione nella nomina del commissario**. Sono cioè gravemente deficitari quei meccanismi cooperativi che devono accompagnare la "chiamata in sussidiarietà" ad opera dello Stato. La disciplina impugnata risulta inoltre contraria a ragionevolezza e al principio di buon andamento dell'azione amministrativa poiché **è esclusa in radice – a prescindere dai fatti che hanno determinato il disavanzo e dagli esiti delle attività già compiute – la compatibilità** fra commissario *ad acta* e Presidente della Regione.

Da ultimo, la Campania lamenta una **violazione dell'art. 77 Cost.:** mentre il d.l. n. 119/2018 nel suo preambolo fa riferimento alla "straordinaria necessità e urgenza di prevedere misure per esigenze fiscali e finanziarie indifferibili", le previsioni impugnate, introdotte in sede di conversione, risulterebbero del tutto estranee alla natura fiscale e finanziaria delle misure disposte dal decreto-legge. [G. Delledonne]

[La medesima disposizione è stata impugnata dalle Regioni Lazio (ricorso n. 20/2019, non ancora pubblicato) e Molise (ricorso n. 31/2019, non ancora pubblicato). Con **ricorso per conflitto tra enti n. 1/2019**, depositato in cancelleria il 22 gennaio 2019 e pubblicato in GU 1a serie speciale, n. 6 del 2019, la Regione Calabria ha contestato il provvedimento con cui il Consiglio dei ministri ha constatato la decadenza del Presidente *pro tempore* della Regione dall'incarico di commissario *ad acta* e ha provveduto a nominare un nuovo commissario. Anche la trattazione di questo ricorso è fissata per l'u.p. dell'8 maggio 2019 (rel. Modugno).]

Ricorso n. 11 del 2019
RICORSI REGIONALI CONTRO IL DECRETO SALVINI (1):
LA «CITTADINANZA AMMINISTRATIVA» DEI MIGRANTI

Ricorso della Regione Emilia-Romagna, depositato il 4 febbraio 2019,
in GU, 1a serie speciale, n. 11 del 2019

(omissis)

La Regione Emilia-Romagna impugna diverse disposizioni del **d.l. n. 113 del 2018, conv. nella legge n. 132 del 2018**. Premette che il decreto risponde a due **indirizzi di fondo**: «**ridurre il numero dei migranti legalmente soggiornanti**», mediante una restrizione dei permessi per motivi umanitari; «**ridurre al minimo possibile la relazione tra i migranti richiedenti asilo, il territorio (...) e le comunità in esso insediate**». Benché corrispondano alle competenze statali esclusive (asilo, condizione giuridica degli stranieri, immigrazione, anagrafe, sicurezza), le norme censurate incidono su molteplici competenze regionali (assistenza sociale, formazione professionale, tutela della salute e del lavoro) relative a servizi amministrati sul territorio. **Per i richiedenti asilo vengono eliminati «diritti o (...) interessi pretensivi conformati dalla legislazione regionale e azionabili (...) nei confronti della Regione (...) o degli enti locali», o addirittura situazioni presupposte da questa «cittadinanza amministrativa», quali la residenza e lo stesso status di legittimo soggiornante**. Dunque, la Regione intende agire a tutela delle competenze proprie e degli enti locali, peraltro già esercitate mediante politiche di integrazione degli stranieri che hanno passato il vaglio di costituzionalità (sentenza n. 300 del 2005).

Il primo bersaglio è la nuova normativa (art. 1, in varie parti) che sostituisce il **permesso di soggiorno per motivi umanitari**, clausola residuale del precedente sistema, con una serie di previsioni specifiche di permesso per motivi determinati, insufficienti tuttavia a coprire tutta la latitudine degli obblighi costituzionali, sovranazionali e internazionali di tutela. Il ricorso emiliano è attento alle modalità con cui la lacuna venutasi a creare dovrebbe essere corretta (dunque al *petitum*, ossia al dispositivo richiesto alla Corte): prospetta diverse soluzioni tecniche e (come pure nel secondo motivo di censura) considera l'intera trama normativa espressiva del disegno censurato (vale a dire le numerose norme che, sopprimendo nel TU imm. i riferimenti al permesso umanitario, fanno da complemento al suo superamento). Il ricorso si sofferma ampiamente sui **problemi intertemporali**, con riguardo alla situazione di chi sia attualmente titolare di un permesso umanitario, sia nella prospettiva del suo rinnovo, sia in relazione ai diritti che tale permesso comunque attribuisce, e dovrebbe continuare ad attribuire, durante la sua validità.

Il secondo bersaglio è l'**espulsione dal sistema SPRAR dei richiedenti asilo** (art. 12, in varie parti) i quali «vengono invece ora concentrat[i] nei centri a gestione governativa» quali CPA (ex-CARA) e CAS. Poiché lo SPRAR era basato sull'apporto degli enti locali, il ruolo delle autonomie in materia di accoglienza viene ridotto, come pure l'accesso ai relativi finanziamenti (anche europei). Tra l'altro, la Regione precisa che «**[u]n conto (...) è ammettere la competenza statale a dettare una disciplina di funzioni storicamente comunali**, come quelle di assistenza, in forza della connessione con una materia di competenza statale, quale l'immigrazione; e **un conto del tutto diverso è che lo Stato possa accentrare a sé stesso tali funzioni**», escludendo Regioni e Comuni. Su questi presupposti, **le censure si basano sulle prerogative** (legislative, amministrative e finanziarie) **delle autonomie, ma si estendono anche agli artt. 2, 3 e 97 Cost., per l'irragionevole sostituzione di una rete efficiente (SPRAR) con un'altra (CPA e CAS) concepita solo per la prima accoglienza e come tale inadeguata alla garanzia dei diritti delle persone da accogliere**. Motivi specifici sono destinati a disposizioni che sembrano precludere radicalmente attività territoriali di servizio e di spesa a favore dei richiedenti asilo, anche all'esterno della rete SPRAR.

Un terzo blocco di censure riguarda la **disciplina anagrafica** (art. 13, comma 1, in varie parti). In estrema sintesi, la disciplina, non priva di ambiguità, da un lato, esclude che la richiesta di protezione valga come titolo per l'iscrizione all'anagrafe dei residenti; dall'altro, prevede che i richiedenti asilo ricevano notifiche e accedano ai servizi (non nella

residenza, ma) nel domicilio, fissato per legge nel centro di assistenza. **Se con ciò si fosse voluta sopprimere la residenza per i richiedenti asilo, si «creerebbero delle persone istituzionalmente di serie B, veri fantasmi sociali»,** in violazione dell'art. 2 Cost., e si reciderebbe il **«primum di qualunque attività di governo delle persone» di competenza territoriale** (punto diffusamente sviluppato nel ricorso con riguardo a diverse funzioni regionali e locali). Se, invece, si fosse solo voluto superare il precedente e ben sperimentato regime speciale di iscrizione anagrafica semplificata per la stessa categoria di persone, ciò sarebbe irragionevole nella prospettiva del buon andamento amministrativo. Si configurerebbero, infine, disparità di trattamento tra la richiesta di protezione e gli altri titoli di soggiorno, nonché tra richiedenti e titolari della protezione internazionale.

Il quarto blocco di censure riguarda il cd. **DASPO sanitario** (art. 21, comma 1, lettera a): la possibile esclusione dai presidi sanitari di chi vi tenga condotte molestie, indecenti ecc. Si tratterebbe di una **misura sproporzionata** per l'incisione durevole e potenzialmente molto grave sul diritto alla salute.

È infine censurata l'esclusione della Regione, titolare della competenza legislativa in materia di commercio, dal novero dei soggetti legittimati a interloquire sugli accordi promossi dai prefetti per la prevenzione di atti illegali o situazioni pericolose nelle vicinanze di esercizi pubblici (art. 21-*bis*, commi 1 e 2). [M. Massa]

[Il d.l. n. 113 del 2018, come convertito è impugnato (in parti e in termini almeno in parte simili a quelli segnalati sopra) anche dalle Regioni **Sardegna, Umbria, Basilicata, Marche, Toscana e Calabria** (ricorsi n. 9, in GU n. 10; n. 10 e 12, in GU n. 11; n. 13, in GU n. 12; n. 17 e 18, in GU n. 13), che si confrontano tutte con il problema dei limiti alla propria legittimazione processuale e cercano di risolverlo argomentando in base all'impatto delle norme censurate sui propri sistemi legislativi e amministrativi, e alla necessità di evitare che questi debbano conformarsi a quelle, frustrando i programmi assistenziali già avviati. Naturalmente i ricorsi presentano anche differenze: ad es. i ricorsi nn. 9 e 10 investono anche l'art. 28, comma 1 (relativo a nuove forme di interventi e commissariamenti nei comuni infiltrati dalla criminalità) e – come pure il ricorso n. 13 (e il n. 19) – lamentano altresì la violazione dell'art. 77 Cost. Ancora più peculiare, se non altro nei toni, è l'impostazione seguita dal **Piemonte** nel ricorso n. 19, segnalato di seguito.

Sui profili di **diritto intertemporale**, si veda però anche **Cass. n. 4890 del 2019**, segnalata oltre in questo numero del *Bollettino*, che ha interpretato in modo parzialmente restrittivo gli effetti del d.l. n. 113 del 2018.]

Ricorso n. 14 del 2019 **IMPUGNATE NUMEROSE DISPOSIZIONI DELLA LEGGE DELLA BASILICATA** **SU RANDAGISMO E PROTEZIONE DEGLI ANIMALI**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 febbraio 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri), in GU 1a serie speciale, n. 12 del 2019

[Legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 46, artt. 1, comma 1, lettera c); 6, comma 1, lettere d) ed e); 7; 8; 10, comma 4; 19, comma 1; 21, commi 3 e 4; 23, comma 2; 34, comma 3]

(Cost., artt. 3 e 117, commi secondo, lettere g) e h), e terzo)

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna diverse disposizioni della legge della Regione Basilicata n. 46/2018, recante **disposizioni in materia di randagismo e di tutela degli animali** da compagnia o di affezione.

In particolare gli artt. 6, comma 1, lettera e), e 19, comma 1 autorizzano le aziende sanitarie locali a **sopprimere con metodi eutanascici i cani e i gatti raccolti qualora il responsabile non abbia tempestivamente provveduto a denunciare lo smarrimento o la sottrazione**. Queste disposizioni sarebbero incompatibili coi principi fondamentali in materia di tutela della salute: sulla base dell'art. 2 della legge n. 281/1991, infatti, i cani vaganti non possono essere soppressi e, se ricoverati, possono essere soppressi soltanto se gravemente malati, incurabili o di comprovata pericolosità. È opportuno segnalare che la prima delle disposizioni citate è stata successivamente abrogata dall'art. 22, comma 1, della legge regionale lucana n. 4/2019. L'art. 10, comma 4, invece, prevede un **termine di trenta giorni per reclamare i cani vaganti catturati: decorso questo termine, l'animale può essere ceduto gratuitamente**. L'art. 2, comma 5, della già citata legge n. 281/1991 prevede invece un termine di sessanta giorni ed esige che gli animali siano ceduti a privati che diano garanzie di buon trattamento ovvero ad associazioni protezioniste. Numerose previsioni della legge lucana impugnata, poi, consentono alle sole **organizzazioni di volontariato** di svolgere le attività previste per le associazioni animaliste zoofile e di protezione animale, così operando un'indebita discriminazione fra tali organizzazioni e gli altri enti del terzo settore, di cui al d.lgs. n. 117/2017. Ne deriverebbe perciò una violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Infine, agli artt. 1, comma 1, lettera c), e 19, comma 1, la legge darebbe luogo a un illegittimo sconfinamento nelle materie, di esclusiva competenza dello Stato, "ordine pubblico e sicurezza" e "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali". Da un lato, la repressione di ogni tipo di maltrattamento degli animali – menzionata tra le finalità della legge all'art. 1 – si sovrappone alle analoghe ipotesi disciplinate dal codice penale. Dall'altro, l'obbligo di denunciare alle forze dell'ordine lo smarrimento dell'animale, al di là dell'imprecisa formulazione della disposizione, individua nelle forze di polizia il soggetto competente alla ricezione delle denunce, con un'attribuzione unilaterale di compiti a organi dello Stato. [G. Delledonne]

Ricorso n. 15 del 2019

DOPO IL DECRETO MINNITI:

QUALI MARGINI PER UNA LEGGE REGIONALE SULLA SICUREZZA INTEGRATA?

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 febbraio 2019 (del Presidente del Consiglio dei ministri), in GU 1a serie speciale, n. 12 del 2019

[Legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 45, artt. 1, comma 1; 2, comma 2, lettera a); 3, comma 1, lettera d); 5; 6, comma 1; 7; 8, comma 1, lettera c)]

(Cost., artt. 3 e 117, secondo comma, lettera h))

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna numerose previsioni della legge della Regione Basilicata n. 45/2018, recante una disciplina degli **interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità** e per la **promozione della cultura della legalità e di un sistema integrato di sicurezza nell'ambito del territorio regionale**.

L'art. 1, comma 1, enunciando le finalità della legge in questione, fa riferimento alla realizzazione d'**interventi per la prevenzione e la lotta alla criminalità comune e organizzata**. Se è vero che col d.l. n. 14/2017 lo Stato ha introdotto nell'ordinamento le nozioni di sicurezza integrata e di sicurezza urbana – incoraggiando forme di collaborazione istitu-

zionale e di coordinamento fra Stato e regioni – nondimeno ciò avviene nel rispetto delle competenze che la Costituzione attribuisce a ciascun livello di governo. La legge lucana, invece, non consente d'individuare le competenze regionali preordinate all'adozione delle misure e degli interventi necessari. Ciò che è certo, però, è che le misure di politica criminale volte alla prevenzione e alla lotta alla criminalità organizzata rientrano nella sfera di competenza esclusiva dello Stato, con la possibilità di un mero concorso delle regioni e degli altri enti territoriali.

Gli artt. 2, comma 2, lettera a), 3, comma 1, lettera d) e 6, comma 1 menzionano, rispettivamente: **programmi di attività volti ad accrescere i livelli di sicurezza, a contrastare l'illegalità e a favorire l'integrazione e il reinserimento sociale; intese e accordi di collaborazione istituzionale con organi dello Stato e con altri enti e associazioni al fine di contrastare i fenomeni d'illegalità e la criminalità comune e organizzata; politiche attuative di contrasto agli abusi fisici e psicologici a tutela di soggetti deboli.** Pur nella differenza dei contenuti, le tre disposizioni impugnate sono accomunate da un tenore generico che si ripercuote sulla definizione delle rispettive sfere di competenza dei soggetti coinvolti. In linea generale, ciò che attiene alla lotta alla criminalità comune e organizzata non rientra nella competenza legislativa regionale. Quando sono stipulate intese e accordi di collaborazione, invece, l'azione regionale deve muoversi all'interno di linee generali adottate su proposta del Ministro dell'interno (art. 2 del d.l. n. 14/2017). L'art. 3, comma 1, lettera d), inoltre, evoca accordi e intese fra la Regione ed enti e associazioni afferenti al terzo settore ovvero iscritti nei registri regionali del volontariato e dell'associazionismo. Ad avviso della difesa erariale, questa previsione dà luogo a una irragionevole discriminazione nei confronti degli enti, pur operanti in Basilicata, iscritti nel solo registro nazionale.

L'art. 5, commi 1 e 2, prevede iniziative e interventi di assistenza utili a prevenire e a contrastare i reati che colpiscono la popolazione anziana, anche mediante la stipula di apposite **intese con le forze dell'ordine.** In questo caso, la disposizione sarebbe illegittima nella parte in cui pretende d'incidere sulla formazione delle forze dell'ordine.

L'art. 7 – in virtù del quale la Regione assicura a proprie spese il **patrocinio legale al cittadino, vittima di un delitto contro il patrimonio o contro la persona, che sia accusato di aver commesso un delitto per eccesso colposo di legittima difesa** – darebbe anch'esso luogo a una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. Si tratterebbe, infatti, di scelte di politica criminale bisognose di una disciplina unitaria su tutto il territorio nazionale (v. [Corte cost., sent. n. 172/2017](#)). Considerazioni analoghe, peraltro, valgono anche per la disciplina del diritto di difesa ([Corte cost., sent. n. 81/2017](#)).

Da ultimo, l'art. 8, comma 1, lettera c) della legge lucana in questione preveda la possibilità di finanziare **interventi volti ad assicurare un adeguato controllo del territorio mediante un più efficiente svolgimento delle funzioni di polizia locale.** Anche in questo caso si tratta di una disposizione dalla formulazione assai imprecisa; e tuttavia il controllo del territorio è espressione della funzione di pubblica sicurezza (Corte cost., sent. n. 167/2010), tanto che la partecipazione della polizia locale allo svolgimento di questa funzione può avere luogo solo nell'ambito di piani coordinati redatti in conformità alle direttive del Ministro dell'interno. [G. Delledonne]

Ricorso n. 19 del 2019
RICORSI REGIONALI CONTRO IL DECRETO SALVINI (2):
DALLA RIDONANZA AL DOVERE DI RESISTENZA

Ricorso della Regione Piemonte, depositato il 5 febbraio 2019,
in GU, 1a serie speciale, n. 13 del 2019

(omissis)

La Regione Piemonte impugna il cd. decreto Salvini, come convertito, sia nella sua interezza, sia – in subordine – in relazione a due gruppi di disposizioni: il primo riguardante gli stranieri e, più precisamente, la protezione umanitaria e internazionale (artt. 1 e 9), l'accoglienza dei richiedenti asilo (art. 12, commi 5 e 6), la loro iscrizione anagrafica (art. 13) e l'acquisto della cittadinanza (art. 14); il secondo riguardante il «trattamento di soggetti deboli e vulnerabili» e, più precisamente, l'estensione del cd. DASPO urbano ai presidi sanitari (art. 21, comma 1, lettera a), la repressione dell'occupazione abusiva di immobili (art. 30) e le procedure per il loro rilascio forzato (art. 31-ter).

Il ricorso è firmato da Ugo Mattei ed è stato [presentato alla stampa](#) come ispirato dalle azioni di alcuni colossi della Silicon Valley contro il *travel ban* dell'amministrazione Trump. Il tono complessivo è ben esemplificato dall'esordio: «[s]i sperava di non dover vedere mai più, nell'Italia repubblicana nata dalla Resistenza antifascista, scene come quelle andate in onda, proprio intorno al Giorno della Memoria, al CARA di Castelnuovo di Porto, dove numerosi migranti di colore, donne e bambini inclusi, già integrati nel territorio, sono stati caricati su autobus e deportati in località loro ignote. Si è trattato del primo esempio di applicazione pratica del c.d. Decreto Salvini, norme che vanno cancellate dal nostro diritto positivo perché mostrano le caratteristiche devastanti di un virus letale per il nostro ordine democratico».

In effetti, in primo piano viene l'energica denuncia della violazione di parametri non direttamente riguardanti le competenze regionali, sicché la ricorrente si pone a più riprese il problema della propria legittimazione. In linea generale, **la Regione** rivendica il «compito costituzionale» (altrove descritto come vera e propria «competenza costituzionale») di intervenire per rimuovere gli squilibri economici e sociali e favorire l'esercizio dei diritti della persona (art. 119, comma quinto, Cost.). In questa prospettiva, essa **agisce a tutela della propria pretesa a non «partecipare, con le proprie risorse e la propria organizzazione, al perseguimento del disegno incostituzionale (in quanto xenofobo ed escludente) di una parte politica che pro tempore riesce a determinare, in modo abusivo [...] il processo di normazione statale».** Il ricorso descrive questa pretesa anche come «il **“dovere di resistenza”** presente in capo a tutti gli enti costitutivi della Repubblica (oltre che ai singoli cittadini e alle formazioni sociali) a fronte della violazione di principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale»; in altre parole, come il dovere della Regione e degli enti locali di esercitare le proprie funzioni in maniera conforme alla Costituzione, non in violazione della stessa e delle sue primarie direttive a causa di vincoli imposti da principi incostituzionali sanciti dallo Stato.

Con particolare riguardo alle disposizioni in materia di stranieri, la Regione lamenta che esse, precludendo e interrompendo i processi di integrazione, ostacolano lo «sviluppo economico» del territorio, minano la coesione e la solidarietà sociale e interferiscono con gli interventi pubblici di competenza delle Regioni, come quelli concernenti l'assistenza, l'istruzione, la tutela della salute e il diritto all'abitazione. Nel prosieguo, in relazione a varie censure specifiche, la Regione aggiunge riferimenti al tipo di servizi concretamente organizzati sul proprio territorio a favore degli stranieri (ad es. per l'integrazione dei richiedenti asilo o l'assistenza sanitaria agli immigrati) e alle risorse investite a questo scopo, lamentando come le norme in questione frustrino questi sforzi organizzativi e finanziari, neutralizzando le loro ricadute positive sul territorio piemontese. Per queste ragioni la Regione impugna le norme stesse, pur consapevole che esse sono «formalmente» riconducibili alle competenze statali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere a), b), h) e i): competenze esclusive, le quali però «non possono che trovare attuazione in una maniera trasversale, ossia con l'essenziale concorso normativo e amministrativo

della Repubblica tutta e delle Regioni *in primis*». Lo comproverebbe lo stesso riferimento all'immigrazione nell'art. 118, terzo comma, Cost.

Non manca un cenno a una «**concezione evolutiva**» del giudizio in via principale, che la Corte stessa avrebbe fatto propria, «**come giudizio “sulla legittimità sostanziale delle leggi”**», e quindi relativo alla conformità delle leggi stesse alla Costituzione, a **prescindere dalla spettanza del potere legislativo in capo all'uno o all'altro ente**» [sono citati a riguardo vari precedenti, tra cui la sentenza n. 262 del 2016, in materia di DAT e donazione di organi, e la sentenza n. 287 del 2016, in materia di riforma delle banche popolari, segnalate insieme nel [Monitore della giurisprudenza costituzionale](#)].

Venendo brevemente alle singole censure, quelle rivolte contro il testo normativo nell'insieme si basano sui seguenti rilievi: a) non sussisterebbero i **presupposti di necessità e urgenza** (che lo stesso preambolo del decreto qualifica solo in alcuni casi come straordinarie), in assenza di qualsiasi effettiva emergenza migratoria diversa da fenomeni ormai strutturali, peraltro di recente in calo; b) sarebbe stata operata una **riforma organica** del sistema dell'accoglienza e della disciplina degli stranieri; c) il decreto sarebbe **eterogeneo**, contenendo misure orientate a fronteggiare svariate esigenze, prive di un tratto comune che non sia il generico (e comunque, *in parte qua*, erroneo) nesso con esigenze di sicurezza; d) il testo finale risulterebbe scritto con **pessima tecnica normativa**, sì da risultare illeggibile e oscuro, generando incertezze rilevanti anche per la Regione; e) l'approvazione è avvenuta con il metodo del **maxi-emendamento**, “**blindato**” dalla doppia questione di fiducia, che la stessa Corte costituzionale ha considerato criticamente nel conflitto di attribuzione relativo alla legge di bilancio 2018 (il ricorso fa riferimento al relativo [comunicato stampa](#)).

Con riguardo alla **protezione umanitaria**, il ricorso analizza ed esemplifica i casi in cui essa verrà negata per effetto delle pertinenti disposizioni del decreto: ad esempio, a coloro i quali, sia pure in assenza di altri titoli di protezione, risentano delle violenze subite durante il passaggio in Libia; oppure abbiano stabilito in Italia il centro dei propri interessi, vivendo qui con i propri familiari, o con un compagno di diversa nazionalità. Ciò sarebbe in contrasto, tra l'altro, con l'art. 10, terzo comma, Cost., oltre che con l'art. 8 CEDU. Per effetto del decreto, rischierebbe l'espulsione anche chi, in conseguenza di essa, si troverebbe esposto (non già a persecuzione o tortura, bensì a) trattamenti inumani e degradanti o altre gravi violazioni dei diritti umani. Inoltre, il ricorso censura l'aprioristica inammissibilità delle domande di protezione internazionale, quando siano reiterate durante l'esecuzione di un provvedimento di allontanamento; nonché la lacunosità e incertezza delle disposizioni di diritto transitorio (con precipuo riguardo ai casi in cui la commissione territoriale competente non si sia ancora pronunciata, o si sia pronunciata negativamente), e ciò anche con riguardo ai limiti costituzionali alla legislazione retroattiva. Gli stessi nuovi titoli di protezione, che sostituiscono i preesistenti permessi per motivi umanitari, avrebbero carattere breve, precario e non convertibile in titolo di soggiorno per lavoro: il che frustrerebbe lo sforzo della Regione per conseguire, attraverso l'integrazione, risultati di efficace inclusione in un tessuto sociale ormai segnato da un ingravescente invecchiamento. La conseguente spinta di numerosi immigrati verso condizioni di irregolarità ostacolerebbe l'esercizio delle funzioni della Regione e, con particolare riguardo all'ambito sanitario, accrescerebbe la pressione sui servizi di emergenza, a discapito dell'assistenza territoriale organizzata sinora attraverso appositi Centri Informazione Salute Immigrati attivi presso le ASL.

Il motivo degli investimenti perduti («*stranded costs*») e degli sforzi organizzativi frustrati è anche al centro delle doglianze relative al **sistema di accoglienza**: vale a dire, all'estromissione dei richiedenti asilo dal cd. SPRAR, salva la conclusione dei progetti in corso. Anche a questo proposito il Piemonte illustra il proprio modello organizzativo, basato sul principio dell'accoglienza diffusa, in 348 Comuni (e non in poche grandi strutture, come ora il Ministero pare intenzionato a fare), e sull'offerta di servizi di formazione linguistica.

stica e civica e di inclusione lavorativa. Analogamente, l'**iscrizione anagrafica** è presentata come preconditione per l'accesso ai servizi sanitari, per l'impiego ecc. e il fatto che essa non sia più consentita, sulla base del permesso di soggiorno per richiesta di asilo, viene descritto come un ostacolo all'efficace ed efficiente prestazione di questi servizi e all'integrazione di soggetti perlopiù giovani e in età lavorativa. Anche le **nuove norme sull'acquisto della cittadinanza** (modalità e termini per l'esame dell'istanza) sono censurate perché, determinando prolungati periodi di incertezza agli aspiranti cittadini, ostacolano il loro ingresso stabile nel mondo del lavoro, ne accentuano la vulnerabilità sociale e vanificano gli investimenti regionali per l'istruzione e la formazione, per giunta riducendo «la platea dei candidati e di quanti possono essere adatti a svolgere i pubblici uffici». Quanto infine alla **revoca della cittadinanza**, per i colpevoli di delitti di eversione e terrorismo, essa è irragionevole, anzi «irresponsabile», anche per l'implicito messaggio politico che essa somministra alla cittadinanza («sono gli stranieri, bisbiglia insinuante il legislatore [...] all'orecchio dei suoi potenziali elettori, a porre normalmente in essere tali efferati comportamenti!»). In tale irresponsabilità non vuole essere coinvolta la Regione Piemonte, «che tanto sangue ha versato nella Liberazione».

Venendo al secondo gruppo di disposizioni impugnate, la Regione paventa che la nuova **versione 'sanitaria' del DASPO** scoraggi i bisognosi dal cercare ricovero in zone ospedaliere, se non proprio dall'accedere ai luoghi di cura: ciò in danno sia del diritto individuale alla salute, sia dell'interesse della Regione a non estromettere alcuno dalle strutture sanitarie, per potere ivi prestare i servizi necessari. Le nuove norme sulle **occupazioni di immobili** sono impugnate in relazione al «tema dell'abitare», oggetto di competenze e di plurimi interventi della Regione (dall'edilizia sociale al sostegno alle locazioni), testimoniati dal coinvolgimento della stessa negli organismi (Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, cabina di regia per le eventuali misure emergenziali) che presiedono all'esecuzione dei provvedimenti di rilascio. In estrema sintesi, la procedibilità d'ufficio introdotta per il reato di cui all'art. 633 cod. pen. (quindi anche a prescindere da una concreta manifestazione di interesse al rilascio da parte del proprietario), i limiti alla possibilità di rinviare l'esecuzione dei rilasci e la previsione, in questi casi, di indennizzi a favore del proprietario determinano un bilanciamento irragionevole dei diversi interessi in gioco e scaricano sulla Regione e sugli enti locali i costi connessi al prevedibile incremento del numero di persone senza casa. [M. Massa]

Questioni di legittimità in via incidentale

Ordinanza n. 189 del 2018

IL TITOLO DI SOGGIORNO PER L'OTTENIMENTO DELLA CITTADINANZA *IURE SANGUINIS* NON PERMETTE LO SVOLGIMENTO DI ATTIVITA' LAVORATIVA

Ordinanza del 9 ottobre 2018 del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento sul ricorso proposto da P.V. contro il Ministero dell'Interno e la Questura di Trento in GU 1a serie speciale, n. 2 del 2019 (c.c. 8 maggio 2019, rel. Zanon)

[D. Lgs. N. 286/1998 art. 6, L. 379/2000 art. 1]

(Cost. art. 3, principio di ragionevolezza)

Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento ha sollevato questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 1 della legge 14 Dicembre 2000 n. 379 ed all'art. 6 del decreto legislativo 25 luglio 1998 n. 286 aventi ad oggetto la possibilità per discendenti di ex appartenenti all'impero austro-ungarico ed originari di territori oggi parte dello Stato italiano di richiedere la cittadinanza italiana *iure sanguinis* prevedendo conseguentemente la concessione, ai richiedenti, del permesso di soggiorno per attesa cittadinanza.

L'ordinanza origina da un ricorso promosso da un **cittadino brasiliano, discendente diretto di un ex abitante della provincia di Treno emigrato in Brasile prima del 1920**, avente pertanto i requisiti per la richiesta di cittadinanza sopra descritti. Il V.P. otteneva dunque il permesso di soggiorno per attesa cittadinanza e procedeva a porre in atto attività lavorativa sul territorio italiano fino al 12 gennaio 2008, data in cui il Ministero dell'Interno rispondeva al quesito posto dalla questura di Trento in merito, asserendo che: "sulla base della legislazione attuale **i cittadini di origine italiana titolari di permesso di soggiorno per attesa cittadinanza non sono abilitati a svolgere attività lavorativa**". Il V. P. cessava dunque l'attività suddetta sino al 2012 anno in cui otteneva la cittadinanza e successivamente proponeva ricorso chiedendo il risarcimento del danno patito per la forzosa inattività e la mancata percezione di qualsiasi reddito. Si costituiva nel processo per resistere il Ministero dell'Interno asserendo l'infondatezza del ricorso in quanto il sistema attuale non prevede la possibilità di espletare attività lavorativa con il permesso di soggiorno sopra indicato né la possibilità di conversione dello stesso.

Il Tribunale remittente sottolinea infatti come gli **ulteriori titoli di permesso di soggiorno** (regolati dall'art. 6 decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, T. U. Immigrazione, art. 1 del relativo regolamento) **consentono lo svolgimento di attività lavorativa**, ovvero è possibile la conversione od estensione degli stessi al fine di consentire l'attività lavorativa. Parimenti un cittadino straniero in possesso di permesso di soggiorno che richiede la cittadinanza italiana vedrà il permesso previamente ottenuto affiancato dal permesso di soggiorno per attesa cittadinanza, situazione che gli consentirà pienamente di espletare attività lavorativa.

Tuttavia tali norme non ricomprendono in alcun modo il permesso per attesa cittadinanza italiano *iure sanguinis*, che non prevede la necessità di altro precedente permesso per essere concesso, né è possibile, per il Tribunale, provvedere a colmare tale aporia ricorrendo allo strumento dell'analogia non sussistendo nell'ordinamento giuridico italiano alcun principio di generale convertibilità delle varie tipologie di titolo di soggiorno ed essendo peraltro da considerarsi innovazione del sistema non consentita al giudice l'applicazione dell'analogia alla determinazione dello status dei cittadini comunitari ([sul tema sentenza n. 277 del 2014](#)). Sottolinea il Tribunale amministrativo pertanto come la **diversità di trattamento tra soggetti in identica situazione, ovvero tutti in possesso di permesso di soggiorno per attesa cittadinanza** e tutti in attesa della risposta alla domanda di cittadinanza, contrasti non solo con il principio di eguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione, ma presenti anche profili di irragionevolezza ponendo l'ordinamento nella situazione paradossale di voler premiare da un lato una particolare situazione con la concessione della cittadinanza dietro semplice dichiarazione e collegandovi dall'altro l'effetto deteriore dell'impossibilità lavorativa. [D. Censi]

Ordinanza n. 190 del 2018
ALLA CONSULTA IL REGIME DI INELEGGIBILITÀ ALL'A.R.S.
DEI DIRIGENTI DI ENTI SOVVENZIONATI DALLA REGIONE SICILIA

Ordinanza del 12 ottobre 2018 del Tribunale di Palermo nel procedimento civile promosso da C. G. P. e altri contro D. D. F. e altri. (u.p. 4 giugno 2019, rel. Amato)

[Legge della Regione Siciliana 20 marzo 1951, n. 29 (Elezione dei Deputati dell'Assemblea regionale siciliana), art. 10, comma 1-bis]

(Cost., artt. 3 e 51)

La vicenda trae origine dall'**elezione all'Assemblea regionale siciliana (ARS) del direttore generale dell'Università di Messina**. Il Tribunale di Palermo è stato investito di una azione popolare proposta da alcuni elettori (art. 22 d.lgs. 150/2011) e volta alla dichiarazione della ineleggibilità del neo-deputato, che nel frattempo era stato collocato in aspettativa. L'art. 10, comma 1-bis della legge reg. Sicilia n. 29 del 1951 prevede infatti che "le **ineleggibilità** di cui al presente Capo sono estese ai rappresentanti, agli amministratori, ai **dirigenti di enti non territoriali, anche senza scopo di lucro, di società o imprese private che godono di contributi da parte della Regione**". Il Tribunale ritiene che tale previsione sia applicabile al caso di specie, in quanto l'Università di Messina gode di contributi regionali, è un ente non territoriale e il suo direttore generale è indiscutibilmente qualificabile come un dirigente. Ciò posto, si rileva che la previsione è costituzionalmente illegittima in quanto: **a) differisce dalle analoghe previsioni di ineleggibilità al livello nazionale e regionale, con conseguente disparità di trattamento** e violazione dell'art. 3 Cost.; **b) viola l'art. 51 Cost.** che, garantendo tendenziale eguaglianza nell'elettorato passivo, impone il principio per cui l'eleggibilità è la regola e l'ineleggibilità è l'eccezione. In particolare, **non si riscontrerebbero nel caso di specie quei requisiti necessari a configurare una giustificata deroga all'eleggibilità**: la qualifica di Direttore generale d'ateneo non sarebbe in grado di inquinare la parità di condizioni tra i candidati, ma porrebbe solo problematiche in ordine al contemporaneo corretto adempimento del mandato elettorale e della pubblica funzione, già risolta con la previsione di incompatibilità. [E. Caterina]

Ordinanze nn. 192, 193 e 194 del 2018 ILLEGITTIMO IL TAGLIO DELLE PENSIONI INTEGRATIVE DEGLI EX DIRIGENTI REGIONALI?

Ordinanze del 28 giugno 2018 della Corte d'appello di Trieste nei procedimenti civili promossi da Baf Severino e altri contro Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

[Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 4 agosto 2014, n. 15 (Assestamento del bilancio 2014 e del bilancio pluriennale per gli anni 2014-2016 ai sensi dell'articolo 34 della legge regionale n. 21/2007), art. 12, comma 3, nella parte in cui abroga i commi 3 e 4 dell'art. 100 della legge regionale 27 marzo 1996, n. 18 (Riforma dell'impiego regionale in attuazione dei principi fondamentali di riforma economico-sociale desumibili dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421), e comma 5]

(Cost., artt. 3; 36 comma 1; 38 comma 2; 53 comma 1)

La regione Friuli-Venezia-Giulia, con la legge regionale n. 15 del 2014, ha **fatto venire meno il trattamento integrativo regionale** già disposto con l. reg. n. 19 del 1996, che assicurava un **incremento pensionistico basato sulla componente retributiva percepita a titolo di indennità di funzione**. La Corte d'appello di Trieste dubita della legittimità costituzionale di questa previsione che la Regione ha giustificato per via della ec-

cessiva onerosità a carico della finanza pubblica. Il giudice rimettente evidenzia infatti come il sacrificio imposto non sia né eccezionale né temporaneo; che la legge opera una **irragionevole disparità di trattamento tra chi è andato in pensione prima ovvero dopo la data del 30 settembre 1990**; e che la Regione non abbia specificato in che termini il bilancio regionale abbia beneficiato di tale disposizione. Di qui la violazione degli articoli 3, 36, comma 1, 38, comma 2 e 53 della Costituzione per trattamento diverso di situazioni identiche, con intervento, limitato ad alcuni soggetti, su un **diritto ormai acquisito**; per lesione del legittimo affidamento degli appellanti riguardo alla certezza e stabilità dell'ordinamento; nonché per la totale mancanza in questo contesto di una forma di equo bilanciamento di interessi. [E. Caterina]

Ordinanza n. 195 del 2018
È IRRAGIONEVOLE DECURTARE DEL 75% L'INDENNITÀ DI FUNZIONE
DEL GARANTE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA

Ordinanza emessa dal Tribunale di Catanzaro il 18 dicembre 2018, sul ricorso proposto da M.E. I, pubblicata in GU, 1a serie speciale, n. 4 del 2019

[Legge Regione Calabria n. 4 del 1985. art. 9, co. 1]

(Cost. artt. 3 e 117, co. 1)

Il Tribunale di Catanzaro dubita della legittimità costituzionale della disposizione che prevede l'indennità di funzione, rimborso spese e trattamento di missione spettanti al Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza per la Regione Calabria (istituito dalla l. r. n. 28/2004). Detta indennità si determina nella misura prevista per il Difensore civico dall'art. 9 della l. r. della Calabria n. 4/1985, che fino all'entrata in vigore dell'art. 1 della l. r. n. 13/2011, era equiparata a quella dei consiglieri regionali. Per il giudice rimettente, la modifica normativa del 2011, avrebbe inciso negativamente sulla posizione giuridica del soggetto che esercitava la funzione di garante per l'adolescenza al momento dell'entrata in vigore della legge, in quanto per effetto della l. r. n. 13/2011, a far data dal 14 aprile 2011, l'indennità di funzione del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza è stata decurtata del 75% rispetto a quanto spettante fino al giorno precedente; al medesimo non competono più il rimborso chilometrico e il trattamento di missione in caso di trasferta mentre, la determinazione della misura e delle modalità di corresponsione delle indennità accessorie è rimessa all'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale, salva la necessità di autorizzazione (prima non necessaria) delle trasferte da parte del Presidente del Consiglio.

Il giudice a quo ravvisa un contrasto con il principio di tutela del legittimo affidamento e con il principio di ragionevolezza, di cui agli artt. 3 e 117, co. 1, Cost., in relazione, quest'ultimo, all'art. 1 del Protocollo n. 1 della CEDU, perché **è modificata "in maniera improvvisa ed imprevedibile ed in misura eccessiva e sproporzionata" l'indennità di funzione spettante al Garante al momento del conferimento del ruolo**. Per il giudice rimettente, il legislatore regionale è libero di distinguere le indennità (originariamente equivalenti), spettanti al Garante per l'Infanzia e al Difensore civico, da un lato, e ai consiglieri regionali, dall'altro, e di valutarne separatamente l'adeguatezza; non può però il legislatore superare i limiti della discrezionalità posti dalla giurisprudenza costituzionale (ragionevolezza, prevedibilità e proporzionalità), andando ad incidere anche sulle "situazioni sostanziali" poste in essere dalla legge precedente [F. Covino].

Ordinanza n. 196 del 2018
IL CONSIGLIO COMUNALE E QUELLO CIRCOSCRIZIONALE PARI SONO?

Ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana sul ricorso proposto da M. G. contro M. D. e Comune di Palermo, in GU, 1a serie speciale, n. 4 del 2019 (u.p. 22 maggio 2019, relatore: Amato)

[l. r. siciliana n. 17/2016, art. 3 co. 3]

(Cost. artt. 3 e 101, co. 2)

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana dubita dell'art. 3, co. 3, della **l. r. siciliana n. 17/2016** che **estende per intero la disciplina elettorale sulle elezioni comunali prevista dall'art. 4 della l. r. n. 35/1997 a quelle circoscrizionali**. La questione origina dalla diversa interpretazione della disposizione impugnata.

La mancata elezione di M. D. a consigliere circoscrizionale del Comune di Palermo nel 2017 ha determinato un ricorso al TAR per la correzione dei risultati elettorali. Il TAR ha accolto il ricorso sul presupposto che, per effetto del richiamato art. 3, co. 3, della l. r. n. 17/2016, sia applicabile all'elezione dei consigli circoscrizionali l'intero art. 4 della l. r. n. 35/1997. In particolare l'art. 4, co. 3-ter (inserito nel 2016), prevede che il seggio attribuito al candidato sindaco non eletto più votato debba essere detratto da quelli assegnati alle liste allo stesso collegate. Sulla base di questa previsione il risultato elettorale si sarebbe dovuto modificare a vantaggio di M.D. Avverso la sentenza del TAR l'originaria eletta M.G. ha proposto appello al Consiglio di giustizia amministrativa lamentando l'erroneità dell'interpretazione fornita. Alle elezioni per il Consiglio circoscrizionale, infatti, non si applicherebbe l'art. 4, co. 3-ter, della l. r. n. 35/1997 ed il meccanismo della detrazione ivi previsto.

Per il giudice rimettente, **l'estensione**, operata dall'art. 3, co. 3, della legge del 2016, **dell'art. 4, co. 3-ter della l. r. n. 35/1997, sulla detrazione dei seggi alle elezioni circoscrizionali, renderebbe il dato normativo complessivo inintelligibile e irragionevole**, determinando un contrasto con gli artt. 3 e 101, co. 2, Cost.

Osserva il giudice *a quo*, **l'art. 4-ter, co. 1, della legge n. 35/1997, relativo all'elezione del consiglio circoscrizionale precisa che «Per l'elezione del consiglio circoscrizionale trovano applicazione i commi 1, 2, 4, 5, e 7 dell'art. 4»**, **senza menzionare l'art. 4, co. 3-ter**. Pertanto non si applicherebbe alle elezioni circoscrizionali l'intero art. 4 della legge n. 35/1997, così come modificato nel 2016, in quanto si tratta di disposizioni elettorali che investono ambiti riferibili al solo consiglio comunale (le modalità di determinazione dei seggi da attribuire alle liste, il premio di maggioranza alla lista o al gruppo di liste collegate al candidato proclamato eletto, il richiamato meccanismo di detrazione dei seggi) ispirate ad una logica di razionalizzazione del risultato elettorale in chiave maggioritaria che per il giudice *a quo* presentano immediati riflessi sulla forma di governo locale, mentre sono inadatte al contesto circoscrizionale. Per il rimettente, pertanto, il fatto che l'art. 4-ter della legge n. 35/1997, nel disciplinare l'elezione del consiglio circoscrizionale, rinvii solamente ad alcune disposizioni dell'art. 4 della medesima legge, non menzionando il meccanismo di detrazione qui in discussione, non può dirsi casuale, ma è collegato alla differente natura dei due organi elettivi.

Il giudice *a quo* dubita anche della conformità dell'impugnata disposizione all'art. 101, co. 2, Cost., in quanto in assenza di questa, "la presente causa andrebbe risolta alla luce del disposto dell'art. 4-ter" della l. r. n. 35/1997, che non richiama alcun meccanismo di detrazione dei seggi e la cui applicazione condurrebbe alla conferma del risultato elettorale originario [F. Covino].

[Cfr. anche le ordinanze nn. 197 e 198 del 2018, nella stessa GU].

Ordinanza n. 5 del 2019
SINDACATO SULLA RAGIONEVOLEZZA DEI REATI OSTATIVI:
IL SEQUESTRO ESTORSIVO DI LIEVE ENTITÀ

Ordinanza del 16 novembre 2018 della Corte di cassazione nel procedimento penale a carico di H.B., in GU, 1a serie speciale, n. 5 del 2019 (c.c. 5 giugno 2019, rel. Zanon)

[Legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 4-*bis*, comma 1]

(Cost., artt. 3 e 27)

Dal 2005 un detenuto sta scontando 21 anni e 5 mesi di reclusione per varie condanne cumulate: tra queste, una per sequestro a scopo di estorsione (art. 630 cod. pen.), pronunciata il 7 gennaio 2009, a 18 anni, poi ridotti a 13 per l'attenuante della lieve entità, riconosciuta in sede esecutiva, in applicazione di Corte cost. n. 68 del 2012.

Parecchi anni dopo, nel 2017, al detenuto viene negato il beneficio del permesso premio. Il reato di cui all'art. 630 cod. pen. è, ai sensi del censurato art. 4-*bis* cod. pen., "ostativo". Pertanto – in difetto di collaborazione con la giustizia, o di una delle situazioni equivalenti di cui al comma 1-*bis* della stessa disposizione (v. oltre), nel caso neppure alligate – deve essere interamente espiata la pena per questo reato, prima che inizi il decorso dei termini necessari all'accesso ai benefici in relazione alle altre condanne. Il detenuto ricorre personalmente in Cassazione contro la decisione del Tribunale di sorveglianza.

Ritenuto il ricorso ammissibile (perché anteriore alla legge n. 103 del 2017, che ha imposto il patrocinio di un cassazionista) e la questione rilevante (in assenza della norma censurata, il condannato avrebbe accesso al permesso, se ritenuto meritevole dal giudice di merito), la Cassazione mette in dubbio la legittimità costituzionale del citato art. 4-*bis*, comma 1, nella parte in cui non esclude dai reati ostativi il sequestro a scopo di estorsione per il quale sia stata riconosciuta l'attenuante del fatto di lieve entità.

Il collegio riassume la storia e l'assetto attuale dell'art. 4-*bis*. Spiega quindi come il sequestro a scopo di estorsione sia uno dei cd. reati ostativi 'di prima fascia' (comma 1), per i quali l'accesso ai benefici richiede la collaborazione con la giustizia oppure (comma 1-*bis*), in caso di collaborazione impossibile o irrilevante, la prova positiva di assenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata (e inoltre: nei casi di impossibilità, la limitata partecipazione ai fatti o il loro integrale accertamento; nei casi di irrilevanza, il riconoscimento di talune attenuanti o il risarcimento del danno). **La Corte costituzionale** (sentenze n. 135 del 2003 e n. 273 del 2001) **ha ritenuto legittima questa normativa, perché per questi reati si può presumere**, secondo criteri di esperienza criminologica, **il collegamento con la criminalità organizzata e legittimamente si può pretendere che esso sia reciso, collaborando con la giustizia, prima dell'accesso ai benefici penitenziari.**

Tuttavia, la stessa Corte – nella citata sent. n. 68 del 2012 – **ha riconosciuto che nella fattispecie astratta dell'art. 630 cod. pen. possono ricadere sia casi allarmanti**, come quelli che nel 1980 indussero il legislatore all'inasprimento delle pene; **sia fattispecie minori**, estemporanee e realizzata con scarsa organizzazione e ridotta lesione dei beni giuridici, per le quali era irragionevole negare l'attenuante della lieve entità riconosciuta, invece, al sequestro con scopi di terrorismo ed eversione (art. 289-*bis* cod. pen.). **Ne deri-**

va, secondo il rimettente, «**una caduta di effettività della presunzione** che il fatto-reato realizzato costituisca espressione tipica di una criminalità connotata da livelli di pericolosità particolarmente elevati, collegabile a una struttura e a una organizzazione criminale resistente alla rescissione dei vincoli che legano il singolo al gruppo». Analogamente a quanto deciso in merito all'obbligo di custodia cautelare in carcere per il medesimo delitto (sentenza n. 213 del 2013), deve quindi mettersi in discussione la ragionevolezza della presunzione legale sottesa, in questa parte, all'art. 4-*bis*, lasciando spazio alla normale valutazione caso per caso del percorso di emenda intrapreso dal reo. [M. Massa]

Ordinanza n. 14 del 2019
DIRITTI E CINGHIALI: LIMITI REGIONALI
ALL'INSTALLAZIONE DI RECINZIONI IN AREE AGRICOLE

Ordinanza dell'8 ottobre 2018 del TAR per l'Umbria
sul ricorso proposto da SS Agricola Tenuta San Quirico c. Com. Orvieto e Italia Nostra Onlus, in GU, 1a serie speciale, n. 7 del 2019 (c.c. 18 giugno 2019, rel. Sciarra)

[Legge della Regione Umbria 21 agosto 2015, n. 1, art. 89, comma 2]

(Cost., artt. 3, 42, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma)

Un'impresa agricola di Orvieto recinta i propri frutteti con una rete elettrificata di 3 km, necessaria a proteggerli dai cinghiali, in un'area non soggetta a vincoli ambientali, paesaggistici o idrogeologici. Il Comune le applica ugualmente una sanzione: in base alla normativa in questione, **le recinzioni in aree agricole sono ammesse solo se necessarie a proteggere edifici o attrezzature, oppure se espressamente previste** dalla legislazione di settore, **come avviene ad es. per la protezione della (non dalla) fauna selvatica e per il prelievo venatorio**. La stessa Regione, in diversi atti amministrativi, ha confermato questa interpretazione.

Il TAR osserva che la recinzione è una facoltà ricompresa nel diritto di proprietà di cui all'art. 841 cod. civ. e che essa può bensì essere limitata, ai sensi dell'art. 42 Cost., ma solo per esigenze di bilanciamento con superiori interessi pubblici. Ai sensi del TU edilizia, essa è normalmente un'attività edilizia libera, se – come nel caso – è costituita da manufatti di precaria installazione e immediata asportazione (paletti e reti metalliche senza muri di sostegno). Ciò premesso (ed escludendo, nella parte finale dell'ordinanza, la possibilità di agevoli interpretazioni alternative), il TAR formula diverse censure alla normativa regionale. Essa violerebbe: *i*) l'**art. 117, secondo comma, lettera l)**, Cost., perché **comprome un diritto civile, a prescindere da qualsiasi considerazione urbanistica** (dimensioni e caratteristiche del manufatto), ambientale o paesaggistica, e dunque a prescindere dalla competenza regionale in materia di governo del territorio; *ii*) l'**art. 42 Cost.**, per la **dubbia sussistenza di una giustificazione** alla limitazione dei diritti dominicali; *iii*) l'**art. 117, terzo comma, Cost.**, perché, alterando le tipologie edilizie previste dalla legge statale, **restringe il novero delle attività edilizie libere** (e comunque perché, quand'anche si volesse ritenere le recinzioni soggette a una certa fattispecie di assenso edilizio, la Regione potrebbe solo semplificare e non rendere più restrittivo il relativo regime); *iv*) gli **artt. 3 e 97 Cost.**, per l'**irragionevole disparità di trattamento** rispetto ai casi in cui le recinzioni sono consentite, essendo la necessità di protezione delle coltivazioni meritevole di una considerazione non minore. [M. Massa]

Ordinanza n. 24 del 2019
OMESSA ESTENSIONE DEGLI OBBLIGHI FAMILIARI
AL GENITORE NON CONIUGATO:
UNA SCELTA LEGISLATIVA LEGITTIMA?

Ordinanza emessa dal Tribunale di Civitavecchia in data 12 ottobre 2018 nel procedimento penale a carico di T. A. in GU, 1a serie speciale, n. 8 del 2019
(c.c. 5 giugno 2019, rel. Viganò)

[Art. 2, comma 1, lettera c) del decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21]

(artt. 25 comma 2 e 76 Cost.)

La questione di legittimità costituzionale investe l'art. 2, comma 1, lettera c) del decreto legislativo 1° marzo 2018, n. 21, nella parte in cui **non prevede che le pene indicate dall'art. 570 bis c.p.**, mediante rinvio all'art. 570 del medesimo codice, **si applichino anche al genitore, non coniugato, il quale violi gli obblighi di natura economica disposti nell'ambito di procedimenti relativi ai figli nati fuori del matrimonio**. Il giudice rimettente rileva, al riguardo, come la citata disposizione normativa contrasterebbe con gli artt. 25, comma 2, e 76 della Costituzione, in quanto l'esecutivo avrebbe operato delle vere e proprie scelte di politica criminale, in assenza di una delega parlamentare che lo autorizzasse ad innovare l'ordinamento penale. **La relativa legge delega aveva infatti assegnato all'esecutivo il compito, meramente riorganizzativo e non innovativo, di attuare il principio della riserva di codice nella materia penale**, «attraverso l'inserimento nel codice penale di tutte le fattispecie criminose previste da disposizioni di legge in vigore che abbiano a diretto oggetto di tutela beni di rilevanza costituzionale» (art. 1, comma 85, lettera q) della legge 23 giugno 2017, n. 103). Tuttavia, **il legislatore delegato**, mediante l'introduzione della norma di cui all'art. 570 bis c.p. e la contestuale abrogazione dell'art. 3 della legge 8 febbraio 2006, n. 54, **avrebbe invece operato una selezione tra le condotte in precedenza soggette a sanzione penale**, escludendo, tra quelle penalmente rilevanti, le inadempienze agli obblighi di natura economica imposti dal giudice civile nell'ipotesi di genitori non legati da rapporto di coniugio. In tal modo avrebbe quindi realizzato una parziale *abolitio criminis* in relazione alle condotte omissive realizzate in pregiudizio dei figli minorenni o maggiorenni non autosufficienti nati fuori dal matrimonio, così restringendo l'area del penalmente rilevante nell'ambito delle violazioni degli obblighi di assistenza familiare e finendo altresì con l'eccedere i descritti limiti posti dalla legge di delega. Con riguardo al supposto contrasto con l'art. 25 comma 2 Cost., il giudice rimettente precisa infine come la condotta contestata all'imputato sia stata interamente commessa sotto la vigenza dell'art. 3 della legge 8 febbraio del 2006 n. 54, ovvero la più severa norma abrogata dal legislatore delegato. Pertanto, laddove la questione fosse accolta, tale norma penale, oggetto della contestazione formulata dal pubblico ministero, tornerebbe a rivivere immutata nel suo contenuto, in ossequio al principio della riserva di codice introdotto dalla citata legge delega. [R. Cabazzi]

[Questioni simili sono sollevate, nel periodo di riferimento, dalle **ordinanze nn. 191 del 2018** (in GU n. 3), e **nn. 10, 26 e 33 del 2019** (in GU n. 6 e nn. 8-10), tutte della Corte d'appello di Milano. Saranno discusse tutte nella stessa c.c., con lo stesso relatore, insieme all'ordinanza n. 109 del 2018 (in GU n. 35 del 2018), del Tribunale di Nocera Inferiore.]

Ordinanza n. 27 del 2019
LA DECADENZA DAL BENEFICIO
PER MENDACE DICHIARAZIONE SOSTITUTIVA DI CERTIFICAZIONE
È UN AUTOMATISMO LEGISLATIVO ECCESSIVO?

Ordinanza del 23 ottobre 2018 del TAR di Lecce, sul ricorso proposto da Società Bar Argento contro Agenzia delle dogane e dei monopoli-Ufficio dei monopoli per la Puglia, la Basilicata e il Molise-Sezione operativa territoriale di Taranto, in GU 1a Serie Speciale n. 9 del 2019

[d.P.R. n. 445/2000, art. 75]

(Cost., art. 3)

Il TAR Puglia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 75 del d.P.R. n. 445/2000, in materia di documentazione amministrativa, il quale dispone che qualora dal controllo delle dichiarazioni sostitutive di certificazioni emerga la non veridicità del contenuto della dichiarazione stessa, "il dichiarante decade dai benefici eventualmente conseguenti al provvedimento emanato sulla base della dichiarazione non veritiera". Per il giudice *a quo* l'automatismo legislativo produrrebbe un contrasto con il principio di ragionevolezza e buon andamento della p.a.

La questione origina dall'impugnativa dell'atto con cui l'Agenzia delle dogane e dei monopoli non ha rinnovato il patentino per la vendita di generi di monopolio per mendace dichiarazione: la dichiarazione sostitutiva indicava l'assenza di pendenze fiscali, che da un successivo accertamento si rivelava falsa, risultando l'omesso pagamento del diritto annuale della CCIAA per il 2013-2014, per circa 150 euro.

Il giudice *a quo* evidenzia che l'art.75, così come interpretato sulla base del diritto vivente, determina che **la non veridicità di quanto autodichiarato rileva sotto un profilo oggettivo e conduce alla decadenza dei benefici ottenuti** con la dichiarazione non veritiera, **senza che tale disposizione lasci margine di discrezionalità** alle Amministrazioni. Tale esegesi consolidata, inoltre, rende impossibile per il Tribunale operare una c.d. «interpretazione costituzionalmente conforme». La norma pertanto rappresenta un automatismo legale (del tutto decontestualizzato dal caso specifico) dotata di "assoluta rigidità applicativa". Come tale appare incostituzionale, per violazione dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e uguaglianza sanciti dall'art. 3 Cost., rendendo impossibile la doverosa valutazione dell'adeguatezza del mezzo al fine (la ragionevolezza «intrinseca») determinando un esito sproporzionato e/o paradossale derivante da una regola generale apparentemente ed astrattamente logica. Il meccanico automatismo legale (del tutto «slegato» dalla fattispecie concreta) e l'assoluta rigidità applicativa della norma in questione, imporrebbe senza alcuna gradazione la decadenza dal beneficio a prescindere dall'effettiva gravità del fatto contestato e non consentirebbe di escludere le ipotesi di non veridicità delle autodichiarazioni su aspetti di minima rilevanza concreta (come nel caso del giudizio in esame), generando una sproporzione delle relative conseguenze rispetto al reale disvalore del fatto commesso. L'assoluta rigidità applicativa dell'art. 75 appare eccessiva al giudice rimettente, in quanto non consentirebbe (parimenti irragionevolmente e inadeguatamente) di valutare l'elemento soggettivo (dolo o colpa, grave o meno) della dichiarazione non veritiera, "nella naturale (e contestuale) sede del procedimento amministrativo" [F.Covino].

[Cfr. anche le ordinanze nn. 28 e 29 del 2019, nella stessa GU.]

Ordinanza n. 34 del 2019
MUTAMENTO DELLE CIRCOSCRIZIONI DI BELCASTRO E PETRONÀ:
“MANCA L’ISTRUTTORIA SULLE POPOLAZIONI INTERESSATE”

Ordinanza del 26 ottobre 2018 del Tribunale Amministrativo per la Calabria, in GU, 1a serie speciale, n. 10 del 2019

[Legge della Regione Calabria 7 novembre 2017, n. 39 (Modifica dei confini territoriali dei comuni di Petronà e Belcastro della provincia di Catanzaro)]

(133, secondo comma, Cost.; art. 40 L.R. Calabria 5 aprile 1983, n. 13)

Il Comune di Belcastro ha impugnato, dinnanzi al T.A.R. Calabria, la legge-provvedimento regionale che ha disposto il mutamento della sua circoscrizione e di quella del Comune di Petronà, distaccando dal primo e aggregando al secondo la frazione di Acquavona.

Il Comune ricorrente contestava, in particolare, le modalità di indizione del referendum consultivo in relazione all'**individuazione delle popolazioni interessate**.

Ad avviso del T.A.R., alla luce della sentenza della Corte costituzionale [n. 2 del 2018](#), una volta entrata in vigore la legge di modifica delle circoscrizioni territoriali, i vizi del referendum si traducono in vizi procedimentali della legge stessa, il cui sindacato è rimesso in via esclusiva alla Corte costituzionale. Ciò varrebbe, a maggior ragione, laddove l'impugnazione sia diretta espressamente nei confronti della legge-provvedimento. Nel caso di specie, il procedimento referendario risulterebbe viziato da una totale carenza di istruttoria in relazione all'individuazione delle popolazioni interessate chiamate a votare. Sul referendum, infatti, **si sarebbero espressi i soli abitanti della frazione distaccata e non, invece, tutti i residenti dei due comuni interessati**. Il giudice rimettente evidenzia come, pur essendo possibile limitare il voto referendario ad una parte dei residenti, «le condizioni sulla base delle quali sono individuate le popolazioni interessate alla variazione territoriale **devono essere verificate in concreto dall'organo regionale che delibera di far luogo al referendum, con decisione motivata** suscettibile di essere controllata in sede giurisdizionale» (cfr. C. cost. sent. 47 del 2003, ma anche, con arresti in parte discordanti, sent. nn. 443 del 1995 e 94 del 2000). La stessa legge regionale che disciplina i referendum ex art. 133, secondo comma, Cost., dispone che l'esclusione di una parte dell'elettorato possa avvenire solo con “decisione motivata” del Consiglio regionale in considerazione «delle caratteristiche dei gruppi residenti sul territorio dei Comuni interessati, della dotazione infrastrutturale e delle funzioni territoriali, nonché per i casi di eccentricità dei luoghi rispetto al capoluogo e, quindi, di caratterizzazione distintiva dei relativi gruppi». Nel caso di specie, **la delibera di indizione del referendum sarebbe del tutto priva di motivazione sul punto**, né sarebbe rinvenibile, negli atti del procedimento, alcuna attività istruttoria. [F. Conte]

Ordinanza n. 39 del 2019
LE LINEE DI TRASPORTO FUNIVIARIO IN SERVIZIO PUBBLICO
TRA CONCESSIONE E AUTORIZZAZIONE

Ordinanza del 25 ottobre 2018 del Tribunale regionale di giustizia amministrativa, sezione autonoma di Bolzano sul ricorso proposto dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato contro Provincia autonoma di Bolzano e Funivie Ghiacciai Val Senales S.p.a., in GU 1a serie speciale, n. 12 del 2019

[Legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 luglio 2018, n. 10, artt. 44, comma 3, e 45]

(Cost., artt. 117, commi primo e secondo, lettera e); direttiva 2014/23/UE del 26 febbraio 2014, artt. 3, 30 e 41; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, artt. 49, 56 e 106; decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, artt. 30 e 164, comma 2)

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha impugnato dinanzi al giudice amministrativo il decreto della Provincia autonoma di Bolzano con cui alla controinteressata nel giudizio *a quo* è stata rinnovata la concessione per una linea di trasporto funiviario in servizio pubblico. Il ricorso dell'AGCM si fonda sul mancato ricorso a procedure a evidenza pubblica, in violazione dei principi eurounitari e nazionali posti a presidio della concorrenza.

Il giudice amministrativo regionale ravvisa la necessità di sollevare una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto gli artt. 44, comma 3, e 45 della legge provinciale n. 10/2018. La prima disposizione stabilisce che **la costruzione e l'esercizio degli impianti a fune in servizio pubblico siano soggetti a concessione**. Allo stesso tempo, ricorda che le disposizioni della Parte III del Codice degli appalti non si applicano ai provvedimenti con cui le amministrazioni aggiudicatrici, su richiesta di un operatore economico, autorizzano l'esercizio di un'attività economica, che può svolgersi anche utilizzando impianti o altri beni immobili pubblici (art. 164, comma 1, del medesimo Codice). L'art. 45, invece, **include tra i provvedimenti autorizzatori le concessioni, già rilasciate, che autorizzano la costruzione e l'esercizio d'impianti a fune a uso sportivo o turistico-ricreativo**. Queste disposizioni con **effetto retroattivo**, insomma, assoggettano il regime concessorio degli impianti a fune alla regola dell'art. 164, comma 1, del Codice degli appalti, escludendo i provvedimenti relativi alla costruzione e all'esercizio di tali impianti dall'ambito di applicazione della disciplina dell'evidenza pubblica. Ciò avviene qualificando i provvedimenti in questione come meri atti abilitativi all'esercizio di un'attività economica.

Il giudice *a quo* ravvisa perciò una violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) e l'art. 117, primo comma, Cost. Con riferimento a quest'ultima disposizione, vengono in rilievo gli artt. 3, 30 e 41 della direttiva 2014/23/UE, gli artt. 49, 56 e 106 TFUE e gli artt. 30 e 164, comma 2, del Codice di cui al d.lgs. n. 50/2016.

La concessione da cui ha avuto origine il giudizio *a quo* ha come oggetto la gestione di una linea di trasporto funiviario in servizio pubblico. Concretamente, tale impianto consiste su un terreno appartenente al patrimonio indisponibile della Provincia, dato in concessione alla società controinteressata. Ad avviso del giudice *a quo*, l'affidamento della gestione di questo impianto è da ricondurre alla tipologia delle concessioni di servizi pubblici. Nella giurisprudenza della Corte costituzionale (sent. n. 325/2010) questa nozione tende a sovrapporsi a quella, caratteristica del diritto dell'Unione europea, di servizio d'interesse economico generale. Un impianto di risalita gestito da privati su terreno appartenente al patrimonio indisponibile della Provincia può ben definirsi come servizio a rilevanza economica, offerto a una platea indifferenziata di utenti e rispondente a un interesse collettivo indispensabile nel contesto locale e all'interesse pubblico della Provincia. In quest'ultimo rientra senz'altro la promozione dello sport, del turismo e dell'economia di montagna. Ad analoghe conclusioni si può giungere prendendo in considerazione la giurisprudenza amministrativa consolidatasi prima dell'entrata in vigore del nuovo Codice.

Quanto alla deroga consentita dall'art. 164, comma 1, del Codice, un'analisi della normativa provinciale mostra che è impossibile ragionare di un semplice titolo abilitativo allo svolgimento di un'attività economica privata.

La disciplina legislativa impugnata sembra perciò determinare una disparità di trattamento fra gli operatori economici, in violazione dei principi di concorrenza e di liberaliz-

zazione del mercato, oltre che dei principi di parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza. [G. Delledonne]

Decisioni di rilievo costituzionale dei giudici comuni

Cass. civ., n. 4890 del 2019 L'ASILO COME DIRITTO SOGGETTIVO PERFETTO: PROFILI INTERTEMPORALI

Cassazione, I sez. civile, 19 febbraio 2019, n. 4890, pres. Schirò, est. Acierno

Con questa sentenza, basata sulla dogmatica del diritto d'asilo, **la Cassazione interpreta restrittivamente la portata temporale del cd. decreto Salvini**: pertanto, nei termini che si diranno, esso risulta **inapplicabile a chi, avendo titolo per ottenere il permesso di soggiorno per motivi umanitari, lo ha chiesto prima dell'entrata in vigore del decreto**, anche se il procedimento amministrativo o giudiziario per il riconoscimento dello status è ancora pendente.

La Cassazione si pronuncia sul ricorso contro una pronuncia del Tribunale di Napoli che ha rigettato le domande di protezione internazionale e umanitaria proposte da un cittadino straniero. Tutti i motivi di ricorso sono rigettati: compreso quello con cui si lamentava il difetto di motivazione in merito alle condizioni di vulnerabilità, che erano il presupposto per il rilascio del permesso umanitario (art. 5, comma 6, TU imm.) fino, appunto, al decreto Salvini. La motivazione, in realtà, non è difettosa. Tuttavia, al dichiarato scopo di identificare il paradigma normativo per l'esame del motivo, tenuto conto che in pendenza del giudizio per cassazione era sopraggiunto il d.l. n. 113 del 2018, la Cassazione si sofferma sulle dimensioni intertemporali dell'art. 1 di questo provvedimento.

Premessa una sintesi della revisione del sistema di protezione, non più basato su una clausola umanitaria aperta e residuale, ma su ben precise fattispecie tipiche (si veda sopra le segnalazioni dei **ricorsi nn. 11 e 19**), la Cassazione ricorda che, nel sistema previgente, **il permesso umanitario era intimamente connesso al diritto d'asilo, a propria volta «diritto soggettivo perfetto appartenente al catalogo dei diritti umani, di diretta derivazione costituzionale e convenzionale»**: proprio il carattere aperto e non predeterminato dei presupposti per il permesso umanitario era considerato cruciale affinché «il diritto costituzionale d'asilo [fosse] integralmente compiuto». Rispetto a questo diritto e ai presupposti per la sua titolarità, l'accertamento dei presupposti medesimi aveva «natura meramente ricognitiva» e i relativi provvedimenti funzione dichiarativa.

Il citato art. 1 contiene due clausole intertemporali: una (comma 8) relativa a chi sia già titolare di permesso umanitario; l'altra (comma 9) a colui per il quale le commissioni territoriali hanno riconosciuto i presupposti del permesso umanitario, ma il questore non l'ha ancora rilasciato (in questo caso, è rilasciato oggi un permesso per «casi speciali» della durata di due anni, convertibile in permesso per lavoro). Queste due clausole sono interpretate restrittivamente: è escluso che abbraccino i giudizi e procedimenti amministrativi in corso e determinino l'immediata applicabilità in questi ultimi delle nuove norme (dunque, del rilascio dei soli permessi tipici). Ciò appunto perché **il diritto d'asilo è un diritto soggettivo, che sorge al puro e semplice ricorrere delle presupposte condizioni di vulnerabilità, sicché la domanda di accertamento di queste ultime «cristallizza il paradigma legale sulla base del quale [il diritto stesso] deve essere scrutinato»**. Del resto, aggiunge la Cassazione, l'immediata applicabilità non è vietata, ma a condizione

che ciò non contrasti con interessi costituzionalmente protetti: e il diritto di asilo è uno di questi. E la stessa Corte di Giustizia (12 aprile 2018, causa C-559/16) si è regolata analogamente, quando ha ritenuto che il diritto di un minore al ricongiungimento familiare non debba essere pregiudicato, se la maggiore età sopraggiunge nelle more del giudizio.

Resta fermo, però, che l'attuazione amministrativa del diritto così riconosciuto deve avvenire a norma della legge vigente: pertanto, la protezione verrà concessa alle condizioni previste prima del d.l. n. 113 del 2018 (clausola aperta invece che fattispecie tipiche), ma attraverso il rilascio del permesso di cui all'art. 1, comma 9, dello stesso d.l. [M. Massa]

[I già citati **ricorsi nn. 11 e 19**, segnalati sopra, considerano anch'essi i problemi di ordine intertemporale].

Forum di Quaderni Costituzionali