

Orizzonti di giurisprudenza costituzionale di Quaderni costituzionali
rubrica diretta da ANDREA MORRONE

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

numero 2 del 2020
(gennaio-marzo 2020)

A cura di

RICCARDO CABAZZI, ALESSANDRO CANDIDO, FRANCESCO CONTE,
FABRIZIA COVINO, CLAUDIO FERRARI, MICHELE MASSA (coord.),
FRANCESCO SEVERGNINI



Baldassarre Gabbugiani, *Veduta del Palazzo della Consulta*, 1752-56, Berlin, Kunstbibliothek

1. Ricorsi in via d'azione

1.1 Ricorso n. 115 del 2019

II “PROFESSIONISTA DI SOLA LINGUA TEDESCA”

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri per questione di legittimità costituzionale, in GU n. 4 del 2020

[art. 4, l.p. della Provincia autonoma di Bolzano 17 ottobre 2019, n. 10]

(art. 117, c. 2, lett. *g, l, e* Cost.; art. 4 Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige; art. 117, c. 3 Cost., in relazione agli artt. 5, c. 2 e 4, d.lgs CPS n. 223/1946 e agli artt. 10 e 13, d.P.R. n. 221/1950)

La Presidenza del Consiglio ricorre contro l'art. 4 della legge provinciale della Provincia autonoma di Bolzano 17 ottobre 2019, n. 10, nel quale si prevede che, in caso di conoscenza della sola lingua tedesca, l'ordine o collegio professionale competente per l'iscrizione del professionista limiti gli effetti di tale iscrizione all'esercizio della professione regolamentata sul solo territorio della Provincia di Bolzano. La disposizione in oggetto specifica la normativa nazionale (in recepimento di quella eurounitaria) sul **riconoscimento delle qualifiche professionali tra gli Stati membri**, consentendo **l'iscrizione del professionista in grado di usare la sola lingua tedesca** (limitando al contempo l'abilitazione al **territorio della Provincia di Bolzano**).

Anzitutto, la disposizione violerebbe la **competenza legislativa esclusiva dello Stato** in materia di **ordinamento degli enti pubblici nazionali** (art. 117, c. 2, lett. *g*), di **disciplina dei rapporti civili** (art. 117, c. 2, lett. *l*) e di **disciplina della concorrenza** (art. 117, c. 2 lett. *e*), principi di riparto applicabili anche alla Provincia di Bolzano *ex* art. 4 Statuto Speciale. In particolare, le condizioni di iscrizione ad un albo professionale **non rientrerebbero nella competenza legislativa concorrente in materia di “professioni”** (art. 117, c. 3), poiché è **riservata allo Stato l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, in ragione del suo carattere necessariamente unitario** (cfr. sent. 138/2009 della Corte costituzionale); inoltre la legittimazione professionale circoscritta al territorio provinciale invaderebbe la **competenza legislativa statale in materia di rapporti civili** (per i suoi effetti sulla disciplina del contratto d'opera professionale) e determinerebbe effetti distorsivi sulla **materia della concorrenza**, sia sotto l'aspetto della disciplina della competizione economica tra i professionisti sia sotto l'aspetto della garanzia degli utenti che si rivolgono ad essi.

In subordine, anche ove si ammettesse la riconducibilità delle condizioni di iscrizione a un albo professionale alla materia concorrente “professioni”, risulterebbero violate le **norme statali che fungono da cornice di principio**, le quali **non prevedono limitazioni territoriali all’esercizio della professione**, bensì il diritto dell’iscritto di chiedere il trasferimento in qualsiasi altro albo provinciale, nonché **il diritto, derivante dall’iscrizione, al “libero esercizio della professione, oltretutto nella provincia cui l’albo si riferisce, anche il tutto il territorio della Repubblica”** (art. 13 d.P.R. n. 221/1950).

Infine, anche ammettendo la competenza della Provincia sulla materia in oggetto, risulterebbe comunque violato l’obbligo di legiferare in armonia con la Costituzione e con gli impegni internazionali dell’Italia (in particolare osservando i **vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario**), il quanto la direttiva europea subordina il riconoscimento delle qualifiche professionali in uno Stato membro diverso da quello di origine, alla dimostrazione che **il professionista disponga delle competenze linguistiche necessarie ad operare in tale Stato membro e non consente limitazioni territoriali dei riconoscimenti** delle qualifiche. A tal fine, il ricorso richiama la giurisprudenza pacifica della Corte costituzionale sulla qualità dell’italiano quale **sola lingua ufficiale, anche nella Regione Trentino Alto-Adige**. [C. Ferrari]

1.2 Ricorso n. 116 del 2019

DIFFERIMENTO DELLE ELEZIONI PROVINCIALI E ATTUAZIONE DELLA LEGGE DELRIO

Ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri, depositato il 31 dicembre 2019, in GU 1^a serie speciale, n. 5 del 2020

[legge reg. Sardegna n. 18/2019, art. 1]

(Cost., artt. 1, 3, 5, 114, 117, co. 2, lett. *p*; legge cost. n. 3/1948, art. 3, co.1, lett. *b*)

Con l’art. 1 della legge regionale n. 18/2019, la Sardegna dispone che, **nelle more di una riforma del sistema delle autonomie locali, i nuovi amministratori delle Province** di Sassari, Nuoro, Oristano e Sud Sardegna, nominati con deliberazione della giunta regionale, **restano in carica fino all’insediamento degli organi provinciali, da eleggersi entro il 1° luglio 2020**. In seguito al *referendum* regionale del 6 maggio 2012, nelle province soppresse erano stati nominati alcuni commissari straordinari al fine di assicurare continuità nell’esercizio delle funzioni già svolte

dalle province; successivamente altri amministratori straordinari erano stati nominati in quelle province in cui si era verificata la scadenza naturale o altri casi di cessazione anticipata del mandato degli organi provinciali, in attesa delle nuove elezioni.

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata **differirebbe l'operatività** della l. reg. n. 2/2016, **che disciplina gli «organi delle province e la loro composizione quali organi elettivi di secondo grado»**. La Regione Sardegna, infatti, pur prevedendo con la richiamata l. reg. n. 2/2016, il riordino delle circoscrizioni provinciali, **non avrebbe dato effettiva attuazione alla Riforma Delrio** (l. n. 56/2014), rinviando l'elezione degli organi provinciali cui spetta in via ordinaria l'esercizio delle funzioni fondamentali (art. 1, co. 85, l. n. 56). La norma censurata avrebbe ulteriormente disatteso l'indicazione della l. r. n. 2/2016 che presupponeva un termine di permanenza in carica degli amministratori straordinari (31 dicembre 2017) il quale, con successive leggi regionali, è stato più volte prorogato. L'ulteriore differimento delle elezioni determinerebbe **il venir meno del carattere eccezionale e temporaneo degli amministratori straordinari, eccederebbe le competenze legislative regionali** attribuite dallo statuto speciale, nonché dell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., **in materia di ordinamento degli enti locali** e sarebbe lesiva dei principi di democraticità, di ragionevolezza, di uguaglianza e di unità. [F. Covino]

1.3 Ricorso n. 117 del 2019

LE ESENZIONI IRPEF NON SI APPLICANO AL SERVIZIO CIVILE LOMBARDO

Ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri, depositato il 31 dicembre
2019, in GU 1a serie speciale, n.5 del 2020

[legge reg. Lombardia, n. 16/2019, art. 10, co. 3]

(Cost., art. 117, co. 2, lett. e)

Con legge n. 16/2019, la Lombardia ha istituito **un servizio civile regionale**, denominato **"Leva civica lombarda volontaria"**, destinato a realizzare interventi negli ambiti di competenza regionale. La norma censurata stabilisce che «per il **compenso** corrisposto ai volontari trova applicazione quanto previsto dall'art. 16, comma 3, del decreto legislativo 40/2017». La disposizione richiamata, che attiene alla disciplina del servizio civile universale, esenta gli assegni corrisposti agli operatori statali in detto servizio da imposizioni tributarie e previdenziali.

Il Governo ritiene che attraverso il rinvio alla legislazione statale, **il legislatore regionale avrebbe esteso le agevolazioni tributarie previste** per gli assegni attribuiti agli operatori del servizio civile statale **ai volontari del servizio civile regionale, violando** la potestà legislativa esclusiva statale in materia di «**sistema tributario e contabile dello Stato**». Fa presente la difesa erariale che, nonostante le Regioni partecipino alla realizzazione degli interventi di servizio civile universale negli ambiti di rispettiva competenza e nel rispetto della programmazione stabilita dallo Stato e possano attivare autonomamente progetti di servizio civile con risorse proprie, tuttavia, la disciplina sostanziale del «servizio civile regionale» é integralmente dettata dal legislatore statale, il quale ha espressamente escluso la equiparabilità dei due servizi, anche sul piano tributario. Con la norma impugnata, pertanto, la Regione Lombardia, assimilando sul piano tributario e previdenziale rapporti di servizio civile statale e regionale, in assenza di specifica autorizzazione contenuta nel d.lgs. n. 40/2017, e anzi in aperto contrasto con l'art. 7, u.c., di detto decreto, avrebbe illegittimamente esteso al compenso dovuto ai volontari regionali, un'agevolazione fiscale (“che si sostanzia nella non computabilità ai fini Irpef degli assegni da quelli percepiti”), prevista per i soli volontari statali, incidendo sulla disciplina delle imposte erariali sui redditi. [F. Covino]

1.4 Ricorso n. 1 del 2020

CRITERI DISCRIMINATORI NELLE GRADUATORIE PER GLI ALLOGGI POPOLARI

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri per questione di legittimità costituzionale, in GU n. 6 del 2020

[art. 1, co. 1 lett. d) e 4, art. 2, co. 1, art. 4, co. 1, art. 8 co. 3, l.r. della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019 n. 34]

(art. 3 e 117 Cost.)

La Presidenza del Consiglio ricorre contro la legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34, recante modifiche, ritenute discriminatorie, alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 sulle «Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione»

Innanzitutto viene contestato l'**ampliamento del novero dei reati ostativi**. La limitazione della platea dei beneficiari delle prestazioni offerte dalla Regione – in astratto possibile – risulterebbe qui irragionevole e, quindi, in violazione dell'art.

3 Cost. Con la nuova disciplina verrebbero introdotte **due categorie di reati ostativi** (identificate rispettivamente art. 2 lettera *b-bis* e *g-bis*) con un'**irrazionale applicazione di regimi differenti**: ai reati considerati vengono applicate diverse limitazioni temporali dell'ostatività. Inoltre sarebbe di per sé irrazionale la norma della categoria di cui al comma *g-bis*) laddove applica un regime di favore considerando la rilevanza della riabilitazione, ma prevede anche un regime sfavorevole sotto il profilo della temporalità «in quanto la causa ostativa rileverà a prescindere dalla data di definitività della sentenza di condanna».

Viene poi contestata la norma che richiede la **produzione di documentazione ulteriore per l'accesso agli alloggi** di edilizia residenziale **ai cittadini non comunitari**, causando così una disparità di trattamento. Ciò violerebbe l'art. 3 Cost. e l'art. 117 primo comma Cost. in relazione all'art. 18 T.F.U.E. e all'art. 14 CEDU, in quanto discriminazione fondata sulla nazionalità. Questi soggetti dovrebbero infatti presentare della documentazione che attesti **che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati** nel Paese di origine o di provenienza e **«la documentazione reddituale e patrimoniale del Paese in cui hanno la residenza fiscale»**. Con l'esclusione dei cittadini i cui Paesi abbiano sottoscritto convenzioni che prevedono diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche dichiarino «l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel paese di origine o di provenienza» (art. 5 co. 4.1, l.r. 96/1996).

Si contesta inoltre la disposizione dell'art. 4 co. 1 l.r. 34/2019 dove viene considerata **l'anzianità della residenza nei Comuni della Regione quali criterio d'attribuzione di punteggi** nella formazione della graduatoria. La norma sarebbe discriminatoria verso i cittadini italiani che risiedono in altre Regioni e per i cittadini stranieri (art. 8, lettera *c-bis*) (cfr. sent. 40/2011, 168/2014 e [107/2018](#) della Corte costituzionale).

Infine si contesta l'illegittimità, per violazione dell'art. 117 co. 2 lettera h) e g) della Costituzione, della norma di cui all'art.8 co. 3 l.r. 34/2019, che introduce **l'arresto in flagranza di soggetti ospitati nell'alloggio** quale causa di decadenza del diritto. Ciò violerebbe l'art. 3 Cost. in quanto non risponderebbe a ragionevolezza nell'individuazione dei criteri in oggetto per l'assegnazione dell'alloggio. La norma comporta un'irragionevole disparità di trattamento laddove **la causa di decadenza introdotta non tiene conto di un possibile esito assolutorio nel giudizio** e inoltre, **prevede un'irragionevole differenza tra il caso dei soggetti stabilmente ospitati** (il cui avvenuto arresto provoca la causa di decadenza per l'ospitante) **e i beneficiari dell'alloggio** (per i quali la decadenza rileva il sopravvenire di una condanna in via definitiva). Essa violerebbe altresì la lettera *b*) del secondo comma dell'art. 117 Cost. poiché comporterebbe una **«indebita ingerenza legislatore regionale nel**

sistema “ordine pubblico e sicurezza”», di competenza esclusiva dello Stato. La norma violerebbe anche la lettera g) del secondo comma dell’art. 117 Cost., che stabilisce la competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali.» Se la norma fosse applicata comporterebbe la necessaria conoscenza da parte del sindaco delle informazioni ai soggetti colti in flagranza del reato, ciò sarebbe di «difficile e dubbia applicazione». Non sussiste infatti alcun onere di comunicazione dell’evento (l’arresto in flagranza) da parte degli operatori di polizia al Sindaco. [F. Severgnini]

[Su simili questioni si segnala la pubblicazione, nelle more del giudizio, della sentenza 9 marzo 2020, n. 44, della Corte costituzionale]

1.5 Ricorso n. 2 del 2020

MOLISE: ILLEGITTIMA PROROGA REGIONALE PER GLI APPALTI DEL TPL

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri per questione di legittimità costituzionale, in GU n. 6 del 2020

[art. 1, l.r. della Regione Molise 13 novembre 2019 n. 15]

(art.117 primo comma e secondo comma lett. e) Cost.)

La Presidenza del Consiglio dei ministri solleva la questione di legittimità costituzionale nei confronti della legge regionale in oggetto per violazione dell’art. 117 primo comma Cost. in relazione al rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento europeo e dell’art. 117 secondo co. lettera e) Cost. **La normativa europea all’art. 8 par. 2 del Regolamento (CR) n. 1370/2007 stabilisce il termine (tassativo) di «chiusura del periodo transitorio** ed il limite ultimo accordato agli Stati membri per conformarsi» alle disposizioni **in materia di gare d’appalto per la gestione del trasporto pubblico locale**, che invece **la Regione Molise differisce rinviandolo al 21 dicembre 2020**. Inoltre viene sollevata la violazione dell’art. 117 lettera e) Cost., in quanto, sulla base di una costante giurisprudenza (sent. nn. 2/2014, 46/2013; 62 e 32/2012; 128, 187, 320 e 339/2010) «l’affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica» non rientrerebbe nella competenza residuale regionale né in quella concorrente ma, invece, nella **competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza»**. [F. Severgnini]

1.6 Ricorso n. 6 del 2020

ANCORA SUL RINNOVO DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 gennaio 2020 dal Presidente del Consiglio dei ministri, in GU, 1 serie speciale, n. 8 del 2020.

[Legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 46 (Modifica alla lettera a), comma 2 dell'art. 14 della legge regionale 21 dicembre 2005, n. 17), art. 1.]

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

Per effetto della modifica apportata alla lettera a) del secondo comma dell'art. 14 della legge Regione Calabria n. 17/2005, in seguito all'emanazione della legge regionale n. 46 del 2019, accanto all'ipotesi di rilascio è stata affiancata anche la possibilità di disporre il rinnovo attualmente riferibile alle concessioni demaniali pluriennali di natura stagionale. A tal riguardo, l'Avvocatura dello Stato ha osservato che, **a differenza di quanto previsto per l'affidamento di nuove concessioni demaniali marittime, il rinnovo di quelle in essere non viene agganciato dalla norma da ultimo introdotta alle garanzie di competitività e parità di accesso.** Si determinerebbe, pertanto, un prolungamento del rapporto in favore del concessionario ancora perdurante, dando luogo, sostanzialmente, ad una proroga o ad un rinnovo automatico. **La legislazione regionale impugnata avrebbe così ristretto il libero esplicarsi del principio di competitività e di parità, proprio del mercato, così esorbitando dalle competenze proprie della Regione** e violando la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza di cui all'articolo 117, secondo comma lettera e). Inoltre, la normativa in esame presenterebbe, secondo l'Avvocatura dello Stato, un ulteriore profilo di incostituzionalità in relazione ai principi di ragionevolezza e buon andamento di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione. In particolare, con riguardo all'alinea della lettera a) del comma 2 dell'art. 14 della legge regionale n. 17/2005, come recentemente modificato, la sostituzione delle parole «concessioni demaniali marittime stagionali» con le parole «concessioni demaniali pluriennali di natura stagionale» risulterebbe in contrasto con la ratio dello stesso art. 14. Invero, tale articolo reca una disciplina di salvaguardia, la quale, nelle more dell'approvazione del Piano spiagge comunale, consente di rilasciare esclusivamente concessioni demaniali marittime di breve durata per natura (come quelle di per sé stagionali) e limitate nel tempo (al massimo annuali). Diversamente, invece, **la possibilità di rinnovi automatici anche di carattere pluriennale**

delle concessioni esistenti introdurrebbe una serie di deroghe al sistema, ponendosi quindi in contraddizione con il citato art. 14. [R. Cabazzi].

1.7 Ricorso n. 7 del 2020

LA RIPARTIZIONE DELLE COMPETENZE IN MATERIA DI POLIZIA FUNERARIA E MORTUARIA

Ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri, depositato in cancelleria il
30 gennaio 2020, in GU, 1a serie speciale, n. 9 del 2020

[legge reg. Calabria, 29 novembre 2019, n. 48, artt. 2, 8, 16]

(Cost., art. 117, co. 2, lett. e, l, m)

Il Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2, 8 e 16 della l. reg. Calabria, n. 48 del 2019, in materia di **polizia funeraria e mortuaria**, con particolare riferimento alle norme riguardanti l'esercizio dell'attività di impresa funebre e la cremazione. In primo luogo, il legislatore regionale si sarebbe sostituito a quello statale nel fissare – all'art. 2 – una serie di principi generali e qualificazioni in materia funeraria e mortuaria, scavalcando lo Stato nella definizione di quel perimetro di regole all'interno del quale le Regioni sono chiamate a svolgere compiti di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo. In secondo luogo, ad avviso del ricorrente, l'art. 8 della normativa impugnata, nell'individuare i requisiti dell'impresa funebre e dei soggetti a essa collegati, restringe indebitamente il libero accesso al mercato funebre, in violazione del principio di **libera concorrenza** di cui all'art. 117, co. 2, lett. e), Cost. Inoltre, l'art. 16, che disciplina la cremazione, con riferimento all'affidamento, alla custodia e alla dispersione delle ceneri, si sovrapporrebbe alla normativa nazionale (in particolare, alla l. 30 marzo 2001, n. 130, recante "Disposizioni in materia di cremazione e dispersione delle ceneri"), in violazione della competenza esclusiva statale afferente all'**ordinamento civile** e alla determinazione dei **livelli essenziali delle prestazioni** concernenti i diritti civili e sociali, di cui – rispettivamente – alle lett. l) ed m) dell'art. 117, co. 2, Cost. Occorre altresì rilevare che l'art. 6 della l. n. 130 del 2001 riserva alle Regioni soltanto compiti di programmazione e coordinamento per la costruzione e gestione dei crematori, con la conseguenza che queste ultime possono adottare disposizioni attuative, ma mai di regolazione generale della materia. Da ultimo, ad avviso del governo, la legge regionale impugnata si sovrappone anche alle norme del codice civile – di competenza esclusiva dello Stato – in materia di volontà testamentaria e di atti di disposizione del proprio corpo. [A. Candido]

1.8 Ricorso n. 10 del 2020

**I SOGGETTI CHIAMATI AL CONTROLLO DELLA FAUNA SELVATICA:
UN ELENCO TASSATIVO?**

Ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri, depositato in cancelleria il
30 gennaio 2020, in GU, 1a serie speciale, n. 9 del 2020

[legge reg. Toscana, 25 novembre 2019, n. 70, art. 3, co. 3]

(Cost., art. 117, co. 2, lett. s, h)

Con l'art. 3 della legge n. 70 del 2019 la Regione Toscana è intervenuta sulla funzione relativa alle **attività di controllo della fauna selvatica**, consentendo all'amministrazione provinciale e alla Città metropolitana di Firenze di strutturare i corpi di polizia in modo adeguato in considerazione delle funzioni da svolgere. In particolare, rispetto alle previsioni nazionali, la normativa toscana ha ampliato la platea dei soggetti legittimati ad attuare tali misure al personale in possesso di decreto prefettizio di guardia particolare giurata.

Il governo ha ritenuto la norma costituzionalmente illegittima, perché in contrasto con gli standard di **tutela dell'ambiente e dell'ecosistema** posti dal legislatore statale con l. 11 febbraio 1992, n. 157, rubricata "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio". Ad avviso del giudice delle leggi, siffatta normativa nazionale costituisce quel **nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica**, la cui osservanza deve essere assicurata sull'intero territorio nazionale. In altre occasioni la Corte costituzionale ha ribadito che è compito dello Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva ex art. 117, co. 2, lettera s), Cost., fissare "standard minimi e uniformi di tutela della fauna, ponendo regole che possono essere modificate dalle regioni nell'esercizio della loro potestà legislativa in materia di caccia, esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela" (Corte cost., [n. 303 del 2013](#), che riprende principi oramai ritenuti consolidati).

Ciò premesso, l'estensione dei compiti di controllo a soggetti non contemplati dalla normativa nazionale è – ad avviso del ricorrente in via principale – illegittimo, poiché riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. A conferma della rilevanza del controllo faunistico per l'ecosistema, l'art. 19 della l. n. 157 del 1992 ha introdotto un elenco tassativo di soggetti autorizzati all'esecuzione dei piani di abbattimento della fauna, mirando a "evitare che la tutela degli interessi (sanitari, di selezione biologica, di protezione delle

produzioni zootecniche, ecc.) perseguiti con i piani di abbattimento trasmodi nella compromissione della sopravvivenza di alcune specie faunistiche ancorché nocive” (Corte cost., n. 392 del 2005). Ciò peraltro si pone in linea con la normativa europea in tema di protezione delle specie selvatiche (cfr. direttiva 74/409/CEE del Consiglio, concernente la conservazione degli uccelli selvatici).

Da ultimo, la norma regionale contestata, radicando in capo alla polizia provinciale e alla polizia della Città metropolitana di Firenze la possibilità di richiedere “all’autorità competente l’emissione dei provvedimenti necessari a garantire la tutela e l’incolumità pubblica nell’attuazione degli interventi”, solleva **dubbi interpretativi** suscettibili di generare ricadute applicative nell’alveo della **legislazione di pubblica sicurezza**, non chiarendo adeguatamente quale sia l’autorità competente ad intervenire e non specificando la tipologia di provvedimenti da adottare per le citate finalità, in contrasto con l’art. 117, co. 2, lett. h), Cost. [A. Candido]

1.9 Ricorso n. 11 del 2020

PROROGA DEI CONTRATTI DI TRASPORTO PUBBLICO AUTOMOBILISTICO IN BASILICATA

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri per questione di legittimità costituzionale, in GU n. 10 del 2020

[art. 1, c. 1, lett. *a*, *b*, legge della Regione Basilicata 28 novembre 2019, n. 26
(Modifiche ed integrazioni alla l.r. 30 aprile 2014, n. 7)]

(art. 117, c. 1 e 2, lett. *e*, Cost.)

La Presidenza del Consiglio promuove la questione di legittimità costituzionale della disposizione in commento, la quale modifica una legge regionale del 2014 relativa al **trasporto pubblico locale**, prevedendo una **mera facoltà per le amministrazioni locali titolari di contratti di servizio, di procedere mediante procedure di affidamento** secondo le vigenti disposizioni normative e ai sensi del regolamento CE n. 1370/2007 e la possibilità di **proseguire l’esercizio dei servizi di trasporto pubblico automobilistico alle medesime condizioni contrattuali sino al subentro degli aggiudicatari e comunque non oltre il 31 marzo 2020**. La normativa europea indica invece nella data del 3 dicembre 2019 la chiusura del periodo transitorio e il **termine ultimo accordato agli Stati membri per conformarsi all’obbligo di procedere all’aggiudicazione dei contratti mediante procedura di gara** equa,

aperta a tutti gli operatori, nel rispetto di principi di trasparenza e di non discriminazione. Tale disciplina prevede che l'autorità competente possa prendere "provvedimenti di emergenza in caso di interruzione del servizio o di pericolo imminente di interruzione", mediante la forma di aggiudicazione diretta o proroga consensuale di un contratto di servizio pubblico ovvero di un'imposizione dell'obbligo di fornire determinati servizi pubblici (per la durata non superiore a due anni). Tuttavia, nella fattispecie oggetto della legge regionale **non è ravvisabile alcuna situazione di emergenza** e si profila pertanto il **contrasto con l'art. 117 Cost.** (obbligo per il legislatore regionale di conformarsi ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario), assumendo il regolamento CE n. 1370/2007 quale norma interposta. Infine, si prospetta la violazione dell'**art. 117, c. 2, lett. e Cost.**, in quanto la materia dell'affidamento dei trasporti pubblici locali rientra nella sfera di competenza esclusiva statale relativa alla **tutela della concorrenza**. [C. Ferrari]

1.10 Ricorso n. 14 del 2020

LA REGIONE SICILIANA RICALCOLA I VITALIZI MA NE LIMITA GLI EFFETTI TEMPORALI

Ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri, depositato il 6 febbraio 2020, n. 14, in GU 1a serie speciale, n.11 del 2020

[legge Regione Siciliana n. 19/2019, art. 1, co. 12 e 13]

(Cost., artt. 3, e 117, co. 3; Statuto della Regione Siciliana, artt. 14 e 17)

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la legge della Regione Siciliana, nella parte in cui dispone il **ricalcolo degli assegni vitalizi dei consiglieri, degli assessori e dei presidenti di Regione**. In sintesi, la legge regionale riduce gli assegni vitalizi, diretti e di reversibilità, per **un periodo di cinque anni dalla data di entrata in vigore della legge** stessa. La difesa erariale evidenzia che il ricalcolo dei vitalizi rappresenta una **misura di contenimento della spesa pubblica**, stabilita dall'art. 1, comma 965, della legge n. 145/2018 e succ. modif. La normativa statale dispone che le Regioni e le Province autonome, entro il 30 maggio 2019, rideterminino la disciplina dei trattamenti previdenziali e dei vitalizi già in essere (a pena della decurtazione di dati trasferimenti erariali a loro favore). La normativa rimette la definizione di criteri per la rideterminazione dei trattamenti previdenziali e dei vitalizi ad un'intesa in Conferenza Stato-Regioni, al fine di armonizzare le rispettive normative, da stipulare entro il 31.3.2019. L'intesa è stata adottata il 3.4.2019 e tra i criteri stabilisce che la rideterminazione si applica agli assegni vitalizi comunque

denominati, considerando il loro importo lordo, senza tenere conto delle riduzioni temporanee disposte dalla normativa vigente; si applica inoltre ai vitalizi in corso di erogazione e quelli non ancora erogati, con esclusione dei trattamenti previdenziali il cui ammontare é stato definito esclusivamente sulla base del sistema di calcolo contributivo.

Per il ricorrente, **la disciplina contenuta nella legge regionale limita la sua applicazione ad un periodo di tempo determinato (cinque anni), senza che un’analoga previsione risulti dalle disposizioni contenute nell’art. 1, commi 965 e 966, della legge n. 145/2018, né dall’intesa.** La lesione delle norme interposte produrrebbe un **contrasto con l’art. 117, co. 3, Cost.**, che attribuendo alla legislazione concorrente il «**coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario**», impone a **tutte le Regioni il rispetto dei principi fondamentali del sistema**, nonché la violazione degli articoli 14 e 17 dello Statuto della Regione Siciliana, sul riparto della potestà legislativa. La Regione avrebbe violato altresì i principi di **uguaglianza e ragionevolezza**, introducendo “una deroga alla normativa statale armonizzata a livello nazionale in sede d’intesa”, prevedendo un regime dei vitalizi limitato nel tempo e come tale difforme rispetto alle altre Regioni; nonché il **principio di leale collaborazione**, essendosi determinata una deroga all’intesa raggiunta, disposta «senza l’attivazione di ulteriori meccanismi di cooperazione» necessari per superare detta intesa (sentenza n. 58/2007). [F. Covino]

1.11 Ricorso n. 19 del 2020

PRODOTTI A KM 0 NELLE MENSE TOSCANE: UN FAVOR DISCRIMINANTE

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri per questione di legittimità costituzionale, in GU n. 12 del 2020

[art. 2, 3 e 4 della l.r. della Regione Toscana 13 dicembre 2019, n. 58]

(artt. 117 primo comma, secondo comma lettera *e*) e 120 Cost., in relazione agli art. 34, 35 e 36 TFUE)

La Presidenza del Consiglio rileva l’illegittimità costituzionale delle norme della Regione Toscana volte ad incentivare l’introduzione nelle mense scolastiche di prodotti “a kilometro zero” e a “filiera corta”. Verrebbe violato l’art. 117 primo comma e 120 Cost. in relazione agli articoli 34, 35 e 36 TFUE poiché sarebbero **illegittimamente favoriti i prodotti provenienti dalla Toscana**, a scapito di quelli di altri territori. Tale previsione costituirebbe quindi una **misura ad effetto**

equivalente, violando l'art. 34 TFUE. Inoltre essa **non sarebbe giustificata da** alcuna eccezioni prescritte dall'art. 36 TFUE: ovvero **motivi di tutela dell'ambiente e della salute**. Il *favor* nei confronti dei beni prodotti toscani non inventiva in alcun modo prodotti meno inquinanti (quali potrebbero essere, invece, dei prodotti il cui breve trasporto produce minore anidride carbonica). Infine, come è già stato definito dalla giurisprudenza della Corte ([sent. 292/2013](#)), simili norme risultano **illegittime in quanto in violazione della materia esclusiva dello Stato “tutela della concorrenza”** (art. 117 secondo comma, lettera e) Cost.). [F. Severgnini]

2. Ricorsi per conflitto d'attribuzione fra enti

2.1 Ricorso n. 1 del 2020

LA DICHIARAZIONE STATALE DI NOTEVOLE INTERESSE PUBBLICO È UNO STRUMENTO DI PIANIFICAZIONE A DANNO DELLA REGIONE

Ricorso della Regione Veneto, depositato il 12 febbraio 2020, in GU, 1a serie speciale, n. 11 del 2020

[decreto del Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo
5.12.2019 n. 1676; d.lgs. n. 42/2004, art. 138, co. 3]

(Cost., artt. 3, 97, 117, 3 e 4 co., 118, 120, co. 2; d.lgs. n. 42/2004; d.lgs. n. 152/2006)

La Regione Veneto promuove conflitto di attribuzione avverso un decreto del MiBact che dispone la **dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area alpina compresa tra il Comelico e la Val d'Ansiei**. Il provvedimento è dichiaratamente rivolto a disciplinare l'utilizzo di una vasta area geografica del Veneto, al fine di assicurarne la conservazione dei caratteri peculiari, costituendo «parte integrante del Piano paesaggistico». La difesa regionale osserva che l'atto sarebbe stato adottato in erronea applicazione dell'art. 138, co. 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42/2004). Detta disposizione contiene il procedimento per dichiarare il notevole interesse pubblico di un sito, da parte del Ministero. Simile dichiarazione per la ricorrente **deve riferirsi a specifici immobili e aree** dal «caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale» **e non è estendibile**, come accade nella specie, **ad intere aree geografiche** ampie e disomogenee tra loro.

Dal momento che la dichiarazione di notevole interesse pubblico detta la disciplina di conservazione del territorio considerato – la quale costituisce parte integrante del piano paesaggistico e non è suscettibile di modifiche nel procedimento di redazione o revisione del detto piano (art. 140, co. 2) – la ricorrente evidenzia la valenza pianificatoria del d.m. contenente detta dichiarazione. Essa, pertanto, da legittimo strumento di salvaguardia dei valori paesaggistici di una specifica parte del territorio, rappresenterebbe un **mezzo unilaterale** di ingerenza **idoneo a pregiudicare la competenza pianificatoria in materia paesaggistica, la quale esige un «obbligo di elaborazione congiunta» da parte di Stato e Regioni** (sentenza n. 66 del 2018). Si determinerebbe così **una lesione del principio di leale collaborazione**, oltre ad una **violazione dell'assetto competenziale** disegnato dal legislatore statale in attuazione del dettato costituzionale, in materia di **tutela e valorizzazione dei beni culturali e ambientali, governo del territorio, turismo e agricoltura**.

Le concrete modalità di esercizio del potere da parte del Ministero determinerebbero altresì **uno sviamento di potere**, poiché al formale rispetto dell'attribuzione di cui al richiamato art. 138, co. 3, si **sovrapporrebbe un esercizio concreto del potere** lesivo delle competenze regionali e **“deviato dall'ordinario corso teleologico** che avrebbe dovuto percorrere”. **La condotta amministrativa** posta in essere dal Ministero **violerebbe**, inoltre, il dovere di **buona fede** e correttezza che deve operare nei rapporti tra amministrazioni che esercitano sovrapposte competenze amministrative, in **violazione del Codice civile** (artt. nn. 1366 e 1375). La difesa regionale riscontra altresì una **violazione del Codice dell'ambiente** (d.lgs. n. 152/2006) e della direttiva 2001/42/CE, i quali esigerebbero che qualunque attività di pianificazione avente impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale, e incidente sul regime autorizzatorio di taluni interventi da compiersi sul territorio, sia sottoposta a VAS (art. 6, co. 1 e 2, lett. a, d.lgs. n. 152). Sostituendosi contenutisticamente al piano paesaggistico, il d.m. **sarebbe dovuto essere preceduto dalla VAS**.

Ove non si ritengano fondati i precedenti motivi di impugnazione del decreto ministeriale, la ricorrente propone questione di legittimità costituzionale della disciplina sulla base del quale è stato redatto il d.m. (artt. 138, co. 3 e 140, co. 2 d.lgs. n. 42), per contrasto con il principio di collaborazione (nella pianificazione paesaggistica), stabilita parimenti dal d.lgs. n. 42; la mancata concertazione si tradurrebbe altresì in un elemento di **irragionevolezza**, nonché in una lesione del principio del **buon andamento**, determinando delle **competenze amministrative e legislative regionali**. [F. Covino]

3. Questioni di legittimità in via incidentale

3.1 Ordinanza n. 237 del 2019

ENERGIE RINNOVABILI, ERRORE NELLE DICHIARAZIONI: GIUSTO RIAMMETTERE SOLO GLI IMPIANTI EOLICI?

Ordinanza del 24 settembre 2019 del T.A.R. Lazio in GU, 1a serie speciale, n. 1 del 2020

[Art. 42 D.Lgs. 28/2011, comma 4-sexies]

(Articoli 3, 97 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione agli articoli 20 e 21 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea)

Nel quadro della normativa relativa agli incentivi in materia di energie rinnovabili, il Legislatore ha previsto una speciale sanatoria (con l'art. 57-quater del decreto-legge 24 aprile 2017 n. 50 (convertito in legge 21 giugno 2017 n. 96 che ha introdotto il comma 4-sexies all'art. 42 del D.Lgs. n.28/2011) che consente la "riammissione" ai benefici per alcune categorie di operatori. In particolare, **per gli impianti eolici «già iscritti in posizione utile nel registro EOLN-RG2012»** esclusi dagli incentivi per l'erronea indicazione della data del titolo autorizzativo, **è consentita la riammissione** a condizione che l'errore non avesse comportato un vantaggio nel posizionamento in graduatoria.

Il giudice rimettente ritiene che tale previsione si ponga in contrasto con i principi di uguaglianza, nonché di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione (nonché con l'art. 117 Cost. in relazione agli articoli 20 e 21 Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), in quanto limita l'accesso alla riammissione ai soli impianti eolici (peraltro solo quelli iscritti in uno specifico registro) piuttosto che a tutti gli impianti di produzione di energia rinnovabile. In particolare, con riferimento al giudizio *a quo*, la disposizione non consente la riammissione ai benefici per gli impianti idroelettrici. Ad avviso del giudice rimettente, infatti, **a fronte della complessiva equiparazione** (sulla scorta della normativa eurounitaria) **delle diverse tipologie di produzione di energia rinnovabile, non vi sarebbero ragioni tali da giustificare la disparità di trattamento** che risulterebbe pertanto irragionevole. [F. Conte]

3.2 Ordinanza n. 239 del 2019

PERMESSI PREMIO: SONO TROPPO POCHE 24 ORE PER IL RE- CLAMO

Ordinanza del 13 novembre 2019 della Corte di Cassazione in GU, 1a serie speciale, n. 2 del 2020 (c.c. 10 giugno 2020 rel. Viganò)

[Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 30-bis, comma terzo, in relazione all'art. 30-ter, comma 7, della medesima legge]

(Articoli 3, 24, 27 e 111 della Costituzione)

A seguito del rigetto di una richiesta di permesso premio, con provvedimento comunicatogli alle ore 8:16, un detenuto ha proposto reclamo alle ore 8:44 del giorno successivo. Il reclamo è stato pertanto dichiarato inammissibile dal Tribunale di Sorveglianza, in quanto proposto oltre il termine di ventiquattro ore stabilito dall'art. 30-bis, terzo comma, della L. n. 354 del 1975. Contro la pronuncia di inammissibilità è stato proposto ricorso per Cassazione, con il quale è anche stata prospettata l'illegittimità costituzionale della citata disposizione.

In punto di rilevanza, i giudici della Suprema Corte osservano che, in applicazione della disposizione censurata, il Tribunale di Sorveglianza ha correttamente dichiarato il reclamo inammissibile, in quanto ai sensi dell'art. 172 c.p.c. «il computo a ore [...] non impone di considerare soltanto l'ora piena e di trascurare le sue frazioni» e pertanto il reclamo avrebbe dovuto essere proposto entro le ore 8.16 del giorno successivo. La declaratoria di illegittimità della disposizione censurata, per converso, imporrebbe un esame nel merito del reclamo, non più inammissibile.

In punto di non manifesta infondatezza, il giudice rimettente richiama una precedente pronuncia della Corte (sent. 235 del 1996) concernente la medesima disposizione. In quell'occasione la Corte aveva osservato come «la fissazione di un identico termine per il reclamo nei confronti dei provvedimenti concernenti i permessi di necessità ed il reclamo nei confronti dei provvedimenti concernenti i permessi premio si riveli non ragionevole» (ma la questione fu dichiarata inammissibile per disomogeneità dei *tertia comparationis*). **Se, dunque, il termine di ventiquattro ore appare ragionevole in relazione ai cd. “permessi di necessità”** (misure eccezionali che rispondono ad esigenze di umanizzazione della pena), **lo stesso termine non sarebbe invece ragionevole per i “permessi premio”**, che si qualificano come strumento di rieducazione e iniziale reinserimento nella società (cfr. sentt. n. 188 del 1990, n. 227 e n. 504 del 1995, n. 235 del 1996, n. 296 del 1997, n. 450 del 1998). In tale prospettiva, oltre a violare il canone della ragionevolezza

per indebita equiparazione di situazioni diverse, la previsione si pone in contrasto proprio con il principio di rieducazione della pena ex art. 27 Cost.

Sotto diverso profilo, il termine di ventiquattro ore per il reclamo avverso il rigetto dei permessi premio sarebbe **eccessivamente breve** in quanto non porrebbe l'interessato nelle condizioni di formulare una motivata e puntuale impugnazione e di avvalersi dell'assistenza di un difensore che, pur non necessaria nel procedimento in questione, costituisce garanzia dell'effettività del diritto di difesa, con conseguente violazione dell'art. 24 Cost. e del principio del giusto processo costituzionale ex art. 111 Cost. Quest'ultimo principio sarebbe violato anche in ragione dello «squilibrio che si realizza tra le opportunità di impugnazione riservate alla parte pubblica e al detenuto, rispetto al quale un termine di reclamo così ristretto comprime in misura irragionevolmente maggiore il diritto di difesa».

Al fine di individuare un punto di riferimento utile per un'eventuale pronuncia manipolativa (cfr. [sent. n. 222 del 2018](#)), il giudice rimettente richiama l'art. 35-bis della medesima legge (introdotta con D.L. n. 146 del 2013, conv., con modif., in L. n. 10 del 2014) il quale prevede un termine di quindici giorni per la proposizione del reclamo contro le decisioni del Magistrato di Sorveglianza rese su provvedimenti dell'Amministrazione penitenziaria asseritamente lesivi di diritti. [F. Conte]

[Questione anticipata nel precedente numero del Bollettino]

3.3 Ordinanza n. 240 del 2019

DUBBI SULL'ADEGUATEZZA DELL'ASSEGNO DI INVALIDITÀ PER GLI INFRASESSANTENNI

Ordinanza del 3 giugno 2019 della Corte di Appello di Torino
in GU, 1a serie speciale, n. 2 del 2020 (u.p. 23 giugno 2020 rel. Morelli)

[Art. 12, comma 1, della legge 30 marzo 1971, n. 118;
Art. 38, comma 4, legge 28 dicembre 2001, n. 448]

(Articoli 3, 38, comma 1, 10, comma 1, e 117, comma 1, della Costituzione)

Il giudizio *a quo* trae origine da una richiesta di adeguamento della pensione di inabilità, presentata da una donna con invalidità civile totale. La richiesta è stata respinta dall'INPS, in quanto la donna aveva un'età inferiore ai 60 anni. Infatti, a decorrere dal 1° gennaio 2002 è stato disposto (dall'art. 38, quarto comma, L. 28 dicembre 2001, n. 448) un incremento «fino a garantire un reddito proprio pari a 516,46 euro al mese per tredici mensilità» delle pensioni dei soli invalidi civili totali che abbiano un'età pari o superiore a 60 anni. Il quadro

normativo, ad avviso del giudice rimettente, evidenzia diversi potenziali profili di violazione dei principi costituzionali.

In primo luogo, l'importo riconosciuto dall'art. 12, comma 1, della legge 30 marzo 1971, n. 118, per la pensione di invalidità (pari nell'anno 2018 ad euro 282,55 e nell'anno 2019 ad euro 285,66), appare del tutto **insufficiente a garantire il soddisfacimento delle minime esigenze vitali**, con conseguente violazione dell'art. 38 Cost., nonché degli artt. 10, primo comma, e 117, primo comma, Cost. questi ultimi in relazione alla Convenzione O.N.U. sui diritti delle persone con disabilità (cui deve essere garantito un livello di vita adeguato per sé e per le proprie famiglie) e alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Quale termine di paragone e prova dell'inadeguatezza della misura assistenziale, il giudice rimettente richiama l'importo stabilito per la cd. pensione sociale pari ad euro 453 per 13 mensilità (incrementati a 516,46 euro per gli ultrasessantenni), evidenziando come questa sia comunque erogata ancorché i beneficiari abbiano una, seppur ridotta e ipotetica, capacità lavorativa, diversamente dagli invalidi civili totali, che invece ne sono privi. Il che costituirebbe **violazione del principio di uguaglianza, per illegittimo trattamento deteriore degli invalidi civili rispetto ai beneficiari della pensione sociale**.

Il giudice rimettente rileva altresì l'illegittimità dell'art. 38, comma 4, legge 28 dicembre 2001, n. 448, nella parte in cui subordina il diritto all'incremento della pensione di invalidità al raggiungimento del 60° anno di età, requisito che apparirebbe del tutto irragionevole allorché l'invalido infrasessantenne si trovi «in ragione delle patologie sofferte, in condizioni di gravissima disabilità e privo della benché minima capacità di guadagno». La limitazione, pertanto, non sarebbe giustificata da un'adeguata *ratio* e introdurrebbe un trattamento illegittimamente differenziato per situazioni simili. [F. Conte]

3.4 Ordinanza n. 244 del 2019

REDDITO DI INCLUSIONE E SOGGETTI PRIVI DEL PERMESSO DI SOGGIORNO DI LUNGA DURATA

Ordinanza emessa in data 1 agosto 2019 dal Tribunale di Bergamo,
nel procedimento civile promosso da J. C. C. contro Comune di Bergamo e

Inps,
in GU, 1a serie speciale, n. 3 del 2020

[d.lgs. 15 settembre 2017, n. 147,
art. 3, co. 1, lett. a), n. 1]

(Cost., artt. 2, 3, 31, 38, 117, co. 1, per il tramite dell'art. 14 CEDU e

degli articoli 20, 21, 33 e 34 CDFUE)

Il Tribunale di Bergamo ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, co. 1, lett. a), n. 1), d.lgs. n. 147 del 2017 (vigente *ratione temporis*), nella parte in cui limita soggettivamente l'accesso al **reddito di inclusione** (c.d. ReI) ai cittadini dell'Unione o loro familiare che fosse titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero ai cittadini di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, escludendo gli stranieri in possesso di permesso di soggiorno per motivi di lavoro (o per altri motivi). Ad essere controverso nel caso di specie è il solo aspetto dell'**estensione soggettiva del beneficio**, posto che la ricorrente, che non è cittadina italiana, né comunitaria, risulta **priva di permesso di soggiorno di lunga durata**.

Com'è noto, ai sensi dell'art. 2 della normativa citata, il ReI è “una misura a carattere universale, condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa”. Ad avviso del remittente, il reddito di inclusione, in quanto “finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà” (art. 2 cit.) e, dunque, ad assicurare a determinati nuclei familiari un'esistenza libera e dignitosa, deve essere iscritto tra i **diritti essenziali** nei limiti e per le finalità che la Corte costituzionale – anche alla luce degli enunciati della Corte europea dei diritti dell'uomo – ha additato come parametro di ineludibile uguaglianza di trattamento tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato (cfr. Corte cost., n. 187 del 2010).

Sulla scorta di tali considerazioni, secondo il giudice *a quo*, la previsione di cui all'art. 3, nella parte in cui prevede per l'accesso al ReI che i cittadini di nazionalità extra UE debbano essere titolari di un permesso di soggiorno di lungo periodo, escludendo gli stranieri in possesso di permesso di soggiorno per motivi di lavoro (o per altri motivi), si pone in contrasto con i principi di cui agli articoli 2, 3, 31, 38, 117 Cost., nonché con l'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Inoltre, oltre a essere irragionevole, la medesima norma violerebbe degli artt. 20, 21, 33 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che enunciano il principio di uguaglianza e di non discriminazione e, “al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà”, garantiscono “la protezione della famiglia sul piano giuridico, economico e sociale” e “il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni”. [A. Candido]

3.5 Ordinanza n. 248 del 2019

REQUISITI DI SERVIZIO PER I CONCORSI: NECESSARI ALL'ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE O AL MOMENTO (SUCCESSIVO) DELLA SCADENZA DEL BANDO?

Ordinanza del 13 novembre 2019 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Faraoni Ilaria Maria contro Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e Ufficio Regionale per la Toscana, in G.U. n. 4 del 2020

[art. 1, comma 605, legge 27 dicembre 2017, n. 205]

(Cost., art. 3, 51, 97)

Il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 605 della legge 27 dicembre 2017, n. 205. La disposizione prevede la possibilità di partecipazione al **concorso pubblico per l'assunzione di direttori dei servizi generali ed amministrativi** da parte degli **assistenti amministrativi i quali, in alternativa al possesso del requisito della laurea, abbiano maturato almeno tre anni interi di servizio** negli ultimi otto nelle mansioni di direttore dei servizi: tale requisito deve però essere posseduto **alla data di entrata in vigore della legge** (1° gennaio 2018) **e non in epoca successiva (cioè fino alla scadenza del termine per presentare le domande)**.

Nel caso in esame, la ricorrente – in possesso del requisito dei tre anni al momento della scadenza del termine per presentare la domanda, ma non prima, alla data di entrata in vigore della legge – aveva impugnato il bando di indizione di un concorso pubblico per la copertura di 2004 posti di direttore dei servizi generali e amministrativi del personale ATA, nella parte in cui disciplina i requisiti di ammissione; in seguito a rigetto da parte del TAR Lazio, ha proposto gravame al Consiglio di Stato.

Anzitutto, il Consiglio di Stato ha rilevato che il bando risulta fedelmente riproduttivo della previsione di legge, la quale esclude la partecipazione ai soggetti privi del requisito dei tre anni al momento dell'entrata in vigore della legge e, per la sua chiara formulazione letterale, non è superabile in via ermeneutica, neanche con interpretazione costituzionalmente orientata.

Tale previsione tuttavia contraddice la **regola generale in tema di concorsi**, secondo cui **i requisiti previsti per la partecipazione a un concorso pubblico devono essere posseduti dai concorrenti al momento della scadenza del termine per la presentazione della domanda stabilito dal bando**, senza che l'eccezione sia

sorretta da ragionevole giustificazione, determinando così **illogicità e disparità di trattamento**. La norma infatti intende conferire rilievo, in alternativa all'ordinario possesso del titolo di studio previsto, all'esperienza maturata, ampliando così la partecipazione. Ciò che non si comprende è la determinazione dell'epoca di maturazione del requisito (una data diversa, rispetto a quella di scadenza del termine per la presentazione delle domande), la quale implica il **concreto rischio di avvantaggiare solo alcuni appartenenti alla categoria**, con esclusione degli altri, senza ciò che sia giustificato da specifiche e comprovate ragioni di interesse pubblico. La norma opera così una **restrizione alla partecipazione**, distinguendo fra soggetti che, rispetto allo svolgimento del concorso, **hanno tutti maturato la richiesta esperienza professionale pregressa**.

Con riguardo all'**art. 97 Cost.**, il Consiglio di Stato sottolinea come, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, il requisito della pubblicità del concorso sia rispettato laddove la procedura sia **aperta, di tipo comparativo e congrua**. Lo sbarramento temporale in contestazione darebbe luogo a **una limitazione irragionevole alla più ampia partecipazione possibile al concorso, in condizioni di effettiva parità** (requisito specificamente affermato dalla Corte costituzionale con riferimento alla scuola).

La disposizione in oggetto, riprodotta nel bando, si pone dunque in contrasto con l'**art. 3**, da solo e nel combinato disposto con gli **artt. 51 e 97 Cost.**, determinando grave lesione ai principi costituzionali in tema di **parità tra i cittadini, uguaglianza nell'accesso agli uffici pubblici, accesso mediante concorso (salvo i casi stabiliti dalla legge) agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni**. [C. Ferrari]

3.6 Ordinanza n. 1 del 2020

INAPPLICABILITÀ DEL RITO ABBREVIATO AI REATI PUNITI CON LA PENA DELL'ERGASTOLO

Ordinanza del 6 novembre 2019 del G.U.P. del Tribunale di La Spezia nel
procedimento penale a carico di F.F.

[art. 438, c. 1-bis c.p.p., inserito dall'art. 1, c. 1, lett. *a* della l. 12 aprile 2019,
n. 33; art. 5, l. 12 aprile 2019, n. 33]

(artt. 3 e 111, c. 2 Cost.; art. 117 Cost., in relazione all'art. 7 Cedu)

Il G.U.P. del Tribunale di La Spezia ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'**art. 438, c. 1-bis c.p.p.** (inserito dalla **legge n. 33/2019**), ai sensi del quale **“non è ammesso il giudizio abbreviato per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo”**. La novella legislativa ha inoltre previsto una disciplina di diritto intertemporale, stabilendo che le disposizioni contenute nella legge citata si applichino ai fatti commessi successivamente alla sua entrata in vigore (20 aprile 2019).

La questione sorge nell'ambito di un processo penale in cui è imputato un soggetto, chiamato a rispondere del reato di omicidio volontario aggravato, per il quale la legge commina la pena dell'ergastolo. Sebbene la condotta si sia realizzata prima dell'entrata in vigore della disposizione in oggetto, l'evento morte (da cui dipende la fissazione del momento consumativo del reato) è successivo; troverebbe dunque applicazione la nuova normativa, in base al principio *tempus regit actum* come interpretato nel diritto vivente.

Per il giudice *a quo*, la norma di cui all'art. 438, c. 1-bis c.p.p. contrasterebbe con l'**art. 3 della Costituzione**, sotto il profilo dei principi di **eguaglianza e ragionevolezza**. Sebbene il giudice non ignori “come la giurisprudenza della Corte costituzionale abbia spesso ritenuto non sindacabili sotto il profilo costituzionale le disposizioni normative foriere di preclusioni rispetto all'accesso, per alcune tipologie di reati, ai c.d. riti premiali”, d'altra parte “la decisione politico-criminale di **delimitare l'accesso al giudizio abbreviato in ragione della specie di pena comminata in astratto** dal legislatore si mostra difficilmente compatibile con il principio di ragionevolezza e potenzialmente foriera di esiti applicativi discriminatori, sia in termini di **trattamenti differenziati per situazioni omogenee**, sia, *ex adverso*, in termini di **ingiustificata parificazione di ipotesi obiettivamente differenti**”. In specie, le ipotesi in cui la comminatoria legislativa dell'ergastolo consegue alla presenza di una circostanza aggravante (potenzialmente soggetta a elisione in esito a giudizio di bilanciamento con eventuali attenuanti) palesano la “disomogeneità” del disvalore sotteso. Parimenti eterogeneo è inoltre il catalogo di reati per i quali il legislatore commina la pena dell'ergastolo, posti a presidio di beni giuridici di rango diverso. Ad avviso del giudice remittente sarebbe dunque manifestamente irragionevole precludere la scelta del rito premiale, in virtù della mera comminatoria astratta, ritenuta non identificativa di “omogeneo contenuto di disvalore”.

L'ulteriore contrasto denunciato riguarderebbe il principio di **ragionevole durata del processo (art. 111, c. 2 Cost.)**, dal momento che l'inibizione dell'accesso al rito alternativo comporterebbe “un congestionamento nell'ordinaria gestione delle attività giudiziarie”, nonché “un'ingiustificata dilatazione dei tempi processuali, con costi significativi”.

Infine la **norma di diritto intertemporale di cui all'art. 5, legge 33/2019** risulterebbe in contrasto con l'**art. 117 Cost.**, in relazione all'**art. 7 della**

Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nella parte in cui prevede l'applicabilità ai “**reati c.d. ad evento differito**”, nei quali la condotta si è tenuta sotto la vigenza della precedente normativa, mentre l'evento si è realizzato in seguito all'entrata in vigore della novella: risulterebbe così violato il **principio di legalità**, che non vive “unicamente in una dimensione formalistica”, ma “**implica requisiti qualitativi, compresi quelli di accessibilità**” (Corte EDU, Grande Camera, Kafkaris v. Cipro, 12 febbraio 2008). L'applicazione di una pena di specie diversa rispetto a quella prospettabile dall'agente al momento in cui ha posto in essere la condotta determinerebbe quindi, secondo la prospettazione del giudice a quo, “un'**imprevedibile variazione ex post facto del rischio penale insito alla condotta tipica**, dopo che la stessa si è già esaurita e che le serie causali dalla stessa innescate esulano dalla sfera di controllo dell'agente. Il tal modo, si materializza una violazione del principio di legalità dal punto di vista della ragionevole prevedibilità delle conseguenze delle proprie azioni al momento della condotta”. [C. Ferrari]

3.7 Ordinanza n. 2 del 2020

**IRREVOCABILITÀ DELL'ESTINZIONE DEL REATO
E SUCCESSIVA CONDANNA PER UN REATO COMMESSO NEL
QUINQUENNIO**

Ordinanza del 7 ottobre 2019 del Tribunale di Lecce nel procedimento penale
a carico di L.C., in G.U. n. 4 del 2020

[art. 167 c.p.]

(Cost., artt. 3 e 27)

Il Tribunale di Lecce solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 167 c.p., nella parte in cui non prevede la **revoca della declaratoria di estinzione del reato**, qualora sopravvenga alla pronuncia l'accertamento dell'avvenuta commissione da parte dell'interessato, nei termini stabiliti, di un delitto o di una contravvenzione della stessa indole.

L'art. 167 c.p. prevede un'ipotesi di estinzione del reato, da dichiararsi da parte del giudice dell'esecuzione, in esito alla verifica della **mancata commissione di reati, ad opera dell'interessato, nel quinquennio dalla condanna**. Tale verifica **non può però essere definitiva, bensì soltanto sommaria e provvisoria**, dal momento che il giudice non può accertare materialmente il fatto che il soggetto non abbia commesso reati nel periodo considerato, ma può solo limitarsi a richiedere che l'istante produca il certificato penale del casellario e il certificato dei carichi

pendenti relativo al circondario di residenza (oltre ad eventuale comunicazione negativa nei suoi confronti ex art. 335, c. 3 c.p.p. relativa al medesimo circondario). Ciononostante, secondo il dettato normativo l'efficacia del provvedimento di estinzione resta definitiva e non revocabile, anche laddove in seguito emerga, in esito a un successivo accertamento giudiziale, che l'interessato aveva commesso reati nel quinquennio (situazione di fatto opposta a quella richiesta per accedere al beneficio).

Con riguardo alla violazione dell'art. 3 Cost., il giudice *a quo* lamenta l'**irragionevolezza** della disciplina in esame, in quanto **il beneficio verrebbe ad essere concesso con effetto definitivo e permanente, nonostante la provvisorietà e sommarietà dell'accertamento che ne è alla base**; si evidenzia inoltre la **disparità di trattamento** rispetto alla previsione dell'estinzione per indulto (che è revocabile).

In relazione all'asserito contrasto con la **funzione rieducativa della pena** (art. 27 Cost.), il giudice remittente osserva che la disciplina in oggetto **consente la declaratoria di estinzione del reato in favore di un soggetto che sia poi accertato immeritevole di tale beneficio**, rinunciando dunque a punire colui che sia al contempo riconosciuto meritevole di pena [C. Ferrari].

3.8 Ordinanza n. 3 del 2020

RECLUTAMENTO DEI DOCENTI “LOCALI” DELLE SCUOLE ITALIANE ALL'ESTERO: REQUISITO DELLA RESIDENZA DA ALMENO UN ANNO NEL PAESE OSPITANTE

Ordinanza del 30 settembre 2019 del Tribunale amministrativo per il Lazio sul ricorso proposto da U.I.L. Scuola Nazionale e altri contro Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca e altri, in G.U. 4 del 2020 (u.p. 10 giugno 2020, rel Prosperetti)

[D.lgs 13 aprile 2017, n. 64, art. 31, c. 2]

(Cost., artt. 3, 51, 97)

Il Tar Lazio solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 31, c. 2, d.lgs n. 64/2017, che disciplina il **reclutamento dei docenti “locali” delle scuole italiane all'estero**, cui affidare alcuni insegnamenti obbligatori previsti dell'ordinamento italiano. La disposizione in oggetto prevede che tali insegnamenti possano essere affidati “a **personale italiano o straniero, residente nel paese ospitante da almeno un anno**”. All'origine del giudizio *a quo* vi era l'impugnazione dei bandi di concorso per il reclutamento del personale “locale”, adottati tra i mesi di marzo e

aprile 2018 da alcune scuole italiane all'estero, da parte di docenti di cittadinanza italiana, privi del requisito della residenza all'estero da almeno un anno.

Il giudice *a quo* ritiene che la disposizione menzionata si ponga in contrasto con gli **artt. 3, 51 e 97 Cost.** e in particolare con il principio del **concorso pubblico quale “forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego”**: con particolare riguardo alle selezioni del personale scolastico, si richiama la giurisprudenza della Corte costituzionale sulla **“preminenza del criterio del merito”**, precisando che è **legittimo restringere la platea dei candidati, in ragione della residenza, solo quando ciò sia “ricollegabile, come mezzo al fine, all’assolvimento di servizi altrimenti non attuabili o almeno non attuabili con identico risultato”** (cfr., tra le altre, C. cost., sent. n. 158/1969, n. 86/1963): tale esigenza, riconducibile al buon andamento, non sarebbe prospettabile nel caso in parola, dato che la disposizione si riferisce non già all’insegnamento delle materie obbligatorie secondo la disciplina locale (per le quali potrebbe predicarsi un collegamento tra l’insegnamento stesso l’“esperienza di vita” all’estero) bensì all’insegnamento delle materie obbligatorie secondo l’ordinamento italiano, attuabile con identico risultato anche dai soggetti che privi del requisito della residenza da un anno all’estero. Sotto altro profilo, il requisito della residenza comporterebbe la violazione dell’**art. 3 Cost.**, sotto forma di **disparità di trattamento tra i candidati**, in quanto la legge consente l’affidamento dell’insegnamento sia a docenti italiani sia a docenti stranieri, ma questi ultimi (in particolare coloro che abbiano la cittadinanza del paese ospitante) “hanno maggiori possibilità di soddisfare il requisito della residenza almeno annuale, rispetto ai docenti italiani, che generalmente non vivono all’estero”. [C. Ferrari]

3.9 Ordinanza n. 13 del 2020

**LIMITI AI PIGNORAMENTI NEI CONFRONTI DEI COMUNI:
PERÒ NON PER CHI ANDREBBE PAGATO PROPRIO
CON LE SOMME IMPIGNORABILI!**

Ordinanza del 2 maggio 2019 del Tribunale di Napoli Nord nel procedimento civile promosso da Banca Farmafactoring s.p.a. contro Comune di Sant’Antimo e Banco di Napoli s.p.a., in GU, 1a serie speciale, n. 7 del 2020

[D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 159]

(Cost., artt. 3, 24, e 117, in relazione agli artt. 6 e P1-1 CEDU)

In un giudizio di esecuzione, il creditore agisce per i corrispettivi della fornitura di (gas ed) energia elettrica a un Comune, strumentale anche al servizio pubblico di illuminazione. Gli viene opposto il **vincolo di impignorabilità** previsto dalla disposizione sospetta, il quale si riferisce alle **somme dovute per** retribuzioni (tre mesi), mutui (sei mesi) ed **espletamento di servizi locali indispensabili** (come appunto quello di illuminazione). Si tratta di un vincolo già esaminato, e in parte ristretto, dalla giurisprudenza costituzionale (da ultimo, sentenza n. 211 del 2013). Secondo il Tribunale, il caso illumina [è proprio il caso di dirlo...] un profilo di **irragionevolezza intrinseca della norma: se essa serve a garantire, mediante il vincolo, alcune classi di creditori, a costoro il vincolo stesso non dovrebbe essere opponibile**. Ne risulterebbe altrimenti compreso anche il diritto di difesa, garantito dalla Costituzione e dalla CEDU, che include il diritto a vedere eseguiti i provvedimenti giudiziari. [M. Massa]

3.10 Ordinanza n. 14 del 2020

LA REGIONE SICILIANA “SCARICA” AI COMUNI L’ONEROSISSIMA GESTIONE DEGLI ACQUEDOTTI

Ordinanza del 26 luglio 2019 del TAR per la Sicilia sul ricorso proposto da Comune di Buseto Palizzolo contro Regione Siciliana e altri, in GU, 1a serie speciale, n. 7 del 2020

[Legge reg. Siciliana 11 agosto 2017, n. 16, art. 4, commi 1 e 2]

(Cost., artt. 97, primo e secondo comma, 117, secondo comma, lettera e), 119, primo e quarto comma, 136)

Nel maggio 2017, con la sentenza [n. 93](#), la Corte costituzionale ha **annullato alcune disposizioni legislative siciliane che prevedevano la gestione diretta, da parte dei Comuni, del servizio idrico**. Nel successivo mese di agosto, con le disposizioni sospette, la Regione Siciliana ha previsto che l’Ente acquedotti siciliani (EAS) consegni comunque la rete idrica ai Comuni, perché la gestiscano con le risorse derivanti dalle tariffe previste. Nel giudizio principale, su conforme avviso dei propri organi di consulenza tecnico-finanziaria, un Comune reagisce a questa imposizione: l’onerosissima gestione degli acquedotti non sarebbe affatto coperta, in termini di certezza, dalle tariffe, in assenza di dati sicuri sullo stato della rete e sui quantitativi d’acqua da immettervi.

Il TAR condivide i dubbi di legittimità costituzionale espressi in alcuni motivi di ricorso, logicamente prioritari rispetto agli altri. **Appaiono violati l’art. 136**

Cost., per la sostanziale riproduzione del medesimo risultato normativo già censurato dalla Corte costituzionale; l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., su cui quelle censure si basavano; nonché gli artt. 119, primo e quarto comma, e 97, primo e secondo comma, Cost., chiaro – e per la verità pacifico – essendo esplicito l'intento della Regione di scaricare sui Comuni l'onerosissima gestione attualmente gravante sull'EAS (ente regionale). Sotto quest'ultimo profilo, la situazione è assimilabile a quella oggetto delle ordinanze nn. 99 e 100 del 2019, in cui il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana ha sollevato analoghi dubbi in merito al trasferimento, per legge regionale, del patrimonio (negativo) di alcune IPAB decotte ai Comuni. [M. Massa]

3.11 Ordinanza n. 15 del 2020

GLI ALLOGGI DI SERVIZIO SONO EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA?

Ordinanza del 2 agosto 2019 del Tribunale di Cagliari nel procedimento civile promosso da B. G. contro Azienda regionale per l'edilizia abitativa, in GU, 1a serie speciale, n. 7 del 2020

[Legge reg. Sardegna 3 luglio 2003, n. 7, art. 4]

(Cost., artt. 3 e 117, secondo comma, lettere d), g), h))

Nel 2003, l'agenzia regionale subentrata allo IACP ha chiesto, a un appartenente al Corpo di polizia penitenziaria, un aumento del canone dovuto per l'alloggio di servizio (in origine realizzato e locato appunto dallo IACP). Infatti, la disposizione sospetta prevede tale incremento, in assenza dei decreti ministeriali che avrebbero dovuto disporre in tal senso. Non avendo ricevuto il pagamento, nel 2016 l'ente agisce in giudizio, anche allo scopo di colpire quella che gli appare una sacca di privilegio, data l'entità irrisoria dei canoni non aggiornati. Il Tribunale ritiene però che si versi in materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (organizzazione amministrativa, in particolare militare e di polizia), per ragioni di parità di trattamento su tutto il territorio nazionale.

Gli alloggi di servizio, anche quando non sono gratuiti, non rientrano nella materia dell'edilizia residenziale pubblica, intesa come strumento solidaristico a favore delle persone in difficoltà. Invece, **sono parte integrante del trattamento normativo dei dipendenti pubblici.** Questa conclusione, basata sulla giurisprudenza costituzionale anteriore al 2001, non muta per effetto della riforma del Titolo V (e del d.lgs. n. 112 del 1998), secondo l'avviso del rimettente, che dissente

dalla diversa impostazione della locale Corte d'appello. Di conseguenza, la Regione non ha titolo per dettare disposizioni in relazione a questa tipologia di alloggi. [M. Massa]

3.12 Ordinanza n. 17 del 2020

**UTILIZZABILITA' PROCESSUALE DELLE PERQUISIZIONI PERSONALI ILLEGITTIME
E DIRITTI FONDAMENTALI**

Ordinanza del 5 luglio 2018 del Tribunale di Lecce nel procedimento penale a carico di M. A., in GU, 1a serie speciale, n. 8 del 2020.

[art. 191 c.p.p.]

(artt. 2, 3, 13, 14, 24, 97 comma 3, 117 Cost.)

Il giudice a quo dubita, nella sua ordinanza di remissione, della legittimità dell'interpretazione secondo la quale sarebbe consentito «recuperare» ed utilizzare gli esiti delle perquisizioni illegittime, con la conseguenza di negare l'applicabilità dell'art. 191 c.p.p. al sequestro del corpo del reato o di cosa pertinente al reato. In particolare, secondo il remittente, tale interpretazione della suddetta norma processuale non darebbe concreta attuazione a quanto previsto dagli articoli 13 e 14 Cost. in ordine alla perdita di efficacia della perquisizione – oltre che delle ispezioni e dei sequestri ad esse conseguenti – ove eseguiti in violazione dei divieti. Invero, **nell'ipotesi in cui sia riconosciuta la valenza probatoria degli esiti del suddetto mezzo di prova** (e di quanto eventualmente sequestrato in occasione dell'esecuzione di tale atto) **eseguito dalla polizia giudiziaria fuori dei casi in cui la legge costituzionale e quella ordinaria le attribuiscono il relativo potere, si teorizzerebbe** – del tutto paradossalmente, secondo il giudice a quo – **un sistema giuridico ove sarebbero efficaci gli atti di polizia giudiziaria compiuti in violazione dei diritti costituzionali del cittadino**. In questo senso, quindi, la censurata interpretazione contrasterebbe con la *ratio* stessa dell'art. 191 c.p.p., ovvero quella di offrire un valido presidio ai diritti costituzionalmente garantiti, disincentivandone le violazioni finalizzate all'acquisizione della prova e rendendone inutilizzabili gli esiti probatori. **Sarebbe altresì integrata anche una violazione dell'art. 3 Cost. poiché, nonostante l'identità di ratio, non si applicherebbe il summenzionato regime dell'inutilizzabilità probatoria a casi del tutto sovrapponibili ad altri per i quali la legge espressamente la prevede**. Il rimettente richiama, a tale proposito, quale esempio, le ipotesi di intercettazioni eseguite d'iniziativa dalla polizia giudiziaria (e

quindi in assenza di decreto motivato dell'autorità giudiziaria), per le quali la legge (art. 271 c.p.p.) dispone il non utilizzo ai fini probatori. La conseguenza sarebbe pertanto quella di operare un'ingiustificata disparità di trattamento tra indagati in situazioni del tutto analoghe. Da ultimo, secondo il giudice a quo, la censurata interpretazione dell'art. 191 c.p.p. si porrebbe in contrasto con l'art. 8 della CEDU in quanto non costituirebbe efficace disincentivo rispetto agli abusi delle forze di polizia (e di qualsiasi organo dello Stato in genere), pur interferenti nella vita privata o nel domicilio di un cittadino in mancanza di oggettive esigenze di prevenzione o repressione dei reati. Per le medesime ragioni, sussisterebbe infine violazione dell'art. 2 Cost. dal momento in cui non sarebbe garantita l'assenza di effettive violazioni dei diritti inviolabili dell'uomo. [R. Cabazzi].

3.13 Ordinanza n. 28 del 2020

ASSISTENTI AMMINISTRATIVI INCARICATI DI SVOLGERE MANSIONI SUPERIORI: IRRAGIONEVOLEZZA DEL CRITERIO DI DETERMINAZIONE DEL COMPENSO

Ordinanza del 17 giugno 2019 del Tribunale di Torino nel procedimento civile promosso da Bartolotta Maria Carmela e altri contro il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

[legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Legge di stabilità 2013), art. 1, commi 44 e 45]

(art. 3 e 36 Cost.)

Il Tribunale ordinario di Torino – Sezione Lavoro solleva questione di legittimità costituzionale relativamente al **criterio di determinazione del compenso previsto per l'indennità degli assistenti amministrativi incaricati di svolgere mansioni superiori**, per l'intero anno scolastico, per la copertura di posti vacanti o disponibili di direttore dei servizi generali e amministrativi (DSGA). Tale sistema appare **irragionevole** in quanto, utilizzando parametri economici eterogenei rispetto a quelli previsti dall'art. 52, c. 4 e 5 del d.lgs n. 165/2001 nonché da quello previsto dal C.C.N.L. del comparto scuola, comporta che la **progressione dell'anzianità di servizio** dell'assistente amministrativo (e quindi il progressivo aumento della sua retribuzione) faccia **decrescere in pari tempo e proporzionalmente la retribuzione al medesimo spettante in caso di attribuzione di mansioni superiori** di DSGA. Ciò comporta che gli assistenti amministrativi con una minore anzianità di servizio percepiscano un'indennità di funzioni superiori di importo maggiore e

realizza dunque un'**ingiustificata disparità di trattamento all'interno della categoria** (non giustificata da ragioni oggettive). Risulterebbe altresì violato l'**art. 36 Cost. (diritto del lavoratore a una retribuzione proporzionale alla quantità e qualità del lavoro prestato)**, in quanto il corrispettivo dovuto al dipendente affidatario delle mansioni superiori, anziché essere proporzionato alla qualità delle mansioni svolte, "finisce per essere influenzato soltanto dall'anzianità di servizio del dipendente, diminuendo man mano che sale l'anzianità di servizio e quindi il relativo trattamento retributivo". [C. Ferrari]

3.14 Ordinanza n. 36 del 2020

PARTE CIVILE NEL PROCESSO PENALE È ANCHE LA PARTE LESA NELLE INDAGINI PRELIMINARI

Ordinanza della Corte d'appello di Firenze, n. 36, nell'ambito del procedimento civile promosso da F.L.M. contro il Ministero della giustizia, depositata il 23 settembre 2019, in GU 1a serie speciale, n.11 del 2020

[legge n. 89/2001, come modificata dall'art. 55 del d.l. n. 83/2012, convertito nella l. n. 134/2012, art. 2, co. 2-*bis*]

(Cost., art. 117, primo comma, in riferimento all'art. 6 Cedu)

La Corte d'appello di Firenze ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2-*bis*, della l. n. 89/2001 e succ. modif. La disposizione prevede che "**il processo penale si considera iniziato con l'assunzione della qualità di (...) parte civile (...) della persona offesa dal reato**", **senza considerare la situazione della persona offesa**, che sia anche danneggiata dal reato, **allorché quest'ultima abbia esercitato già nel corso delle indagini preliminari uno dei diritti e delle facoltà che le sono riconosciuti dal codice di rito**, come accaduto nella specie.

Nel caso in esame, infatti, a seguito di denuncia-querela nei confronti di A.G., a carico del quale veniva iscritto un procedimento penale, il protrarsi delle indagini oltre i termini di legge avevano indotto la ricorrente a ribadire il proprio interesse nella prosecuzione dell'azione penale, riservando di costituirsi parte civile. La Procura della Repubblica di Prato aveva successivamente notificato alla detta ricorrente (quale persona offesa) la richiesta di archiviazione, in quanto le violazioni ipotizzate risultavano estinte per prescrizione, sulla base della disposizione impugnata.

Per il giudice *a quo*, detta **normativa si porrebbe in contrasto con la giurisprudenza della Corte EDU** (decisione 7 dicembre 2017, in causa *Arnoldi c. Italia*)

la quale ha precisato che **la nozione di «parte» ha natura sostanziale** e non é rimessa ai formalismi della legislazione nazionale dei paesi sottoscrittori: «Da questo punto di vista, **nel processo penale italiano, può essere considerata parte ai fini convenzionali non solo la parte civile formalmente costituita, ma anche la parte lesa** nelle indagini preliminari **o, comunque, il soggetto che ha avviato la procedura con la propria denuncia**». Per questa ragione, la disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 117 Cost., in relazione all'art. 6 della Cedu.

La rilevanza sarebbe riconducibile alla circostanza per cui è proprio a causa del termine non ragionevole dell'attività investigativa che, nella fase delle indagini preliminari, é stata chiesta l'archiviazione del procedimento per intervenuta prescrizione del reato; quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente osserva come un'interpretazione che escludesse dal computo del «termine ragionevole» la fase del procedimento anteriore alla costituzione di parte civile, si risolverebbe in una violazione sia dell'art. 6 della Cedu, sia della stessa legge n. 89/2001, che all'art. 6 citato si richiama espressamente.

Per il giudice *a quo*, pertanto, il periodo da considerare nell'ambito di un procedimento penale dal punto di vista del «termine ragionevole» dell'art. 6 § 1, per la persona che sostiene di essere stata lesa da un reato, dovrebbe essere calcolato dal momento in cui la stessa esercita uno dei diritti e delle facoltà che le sono espressamente riconosciuti dalla legge, dimostrando così l'interesse che la legge stessa attribuisce alla riparazione pecuniaria del danno subito o alla tutela del suo diritto civile. [F. Covino]

4. Decisioni di rilievo costituzionale dei giudici comuni

4.1 Trib. Catania, 12 dicembre 2019

SALVATAGGI IN MARE (1): RICHIESTE DI AUTORIZZAZIONE A PROCEDERE CONTRO L'EX MINISTRO SALVINI

Richiesta di autorizzazione a procedere in giudizio ai sensi dell'art. 96 Cost. nei confronti del sen. Matteo Salvini nella sua qualità di Ministro dell'Interno per il reato di cui all'art. 605 co. I, II n. 2 e II c.p. (sequestro di persona aggravato), del Tribunale di Catania, sez. reati ministeriali, 28 novembre-12 dicembre 2019

Il 12 febbraio 2020 il Senato ha concesso l'autorizzazione a procedere nei confronti del sen. Salvini richiesta dal Tribunale dei Ministri di Catania per il caso c.d. Gregoretti. L'ex ministro è accusato di **sequestro di persona aggravato** per

aver costretto 131 migranti a bordo della nave della Guardia costiera B. Gregoretti, presso i porti di Catania, prima, e Augusta poi. Gli viene contestato di aver **«abusato delle funzioni amministrative attribuitegli nell’ambito dell’iter procedurale per la determinazione del *place of safety*»**, c.d. POS o luogo sicuro, ponendo così un proprio **veto all’atto propedeutico allo sbarco**, tale da causare la «forzosa permanenza» dei migranti sulla nave e la «conseguente illegittima privazione della loro libertà personale».

Ricostruendo i passaggi della vicenda, le procedure e gli obblighi delle autorità italiane, il Tribunale arriva a sostenere il nesso eziologico tra la volontà dell’ex ministro e lo “stallo” di cinque giorni dei migranti. S’è trattato di un **veto reso *contra legem*** dall’ex ministro, in quanto posto in violazione degli obblighi di soccorso che si perfezionano solamente con l’arrivo presso un “luogo sicuro”. Obblighi che derivano sia da norme internazionali che nazionali, in particolare: la Convenzione internazionale SAR, ratificata con l. 147/1989, attuata con d.p.r. 662/1994; la Risoluzione MSC 167/78 e la direttiva SOP 009/15; la l. 47/2017 in materia di protezione dei minori stranieri non accompagnati e l’art. 10-ter d. lgs. 268/1998, t.u. immigrazione. Il Tribunale ritiene **le scelte politiche non possono ridurre gli obblighi dello Stato nel «garantire nel modo più sollecito il soccorso e lo sbarco dei migranti in un luogo sicuro»** e che per questo l’ex ministro abbia «agito al di fuori delle finalità proprie dell’esercizio del potere conferitogli dalla legge». [F. Severgnini]

[Merita infine d’esser segnalato il simile il **caso c.d. Openarms** – ricordato anche nella richiesta d’autorizzazione a procedere del Tribunale dei Ministri di Catania [oltre che in un precedente [Bollettino](#)] – per cui il 31 gennaio 2020 la Procura di Palermo ha richiesto autorizzazione a procedere nei confronti del sen. Salvini per i reati di cui agli articoli 81, comma 1, e 605, commi primo, secondo, numero 2, e terzo, del codice penale (sequestro di persona aggravato); 81, comma 2, e 328, comma primo, del codice penale. Come comunicato dalla pres. Casellati il voto è stato rinviato a causa delle contingenze connesse all’emergenza COVID-19.]

4.2 Cass., 20 febbraio 2020

**SALVATAGGI IN MARE (2):
LA “NAVE DA GUERRA” E IL DOVERE DI SOCCORSO
NELL’ARRESTO ILLEGITTIMO DI CAROLA RACKETE**

Corte di Cassazione, sez. III penale, sent. 20 febbraio 2020, n. 6626

La Corte di Cassazione ha confermato la decisione del G.I.P. di Agrigento [segnalata in un precedente [Bollettino](#)] che ha negato la convalida di arresto di Carola Rackete, capitano della nave Sea Watch, per i reati di cui all'art. 337 c.p. e 1110 cod. nav. L'arresto è stato ritenuto illegittimo in quanto operato: 1) in presenza del divieto *ex art. 385 c.p.p.*, ricorrendo la causa di giustificazione individuata nell'adempimento del dovere di soccorso; 2) in assenza del requisito della "nave da guerra" per il reato *ex art. 1100 cod. nav.*

Il giudice ha ritenuto che sussistesse la **causa di giustificazione dell'adempimento di un dovere di soccorso per la capitana della nave**, di cui all'art. 385 c.p.p., derivante innanzitutto da **obblighi internazionali «direttamente applicabil[i] nell'ordinamento interno, in forza del disposto di cui all'10 comma 1 Cost.»** e da Convenzioni internazionali quali: la Convenzione SOLAS; la Convenzione SAR di Amburgo; la Convenzione UNCLOS stipulata a Montego Bay. In particolare, come riporta la Corte, **«l'obbligo di prestare soccorso** dettato dalla convenzione internazionale SAR di Amburgo, non si esaurisce nell'atto di sottrarre i naufraghi al pericolo di perdersi in mare, ma **comporta l'obbligo accessorio e conseguente di sbarcarli in un luogo sicuro (c.d. "place of safety")**». E, riguardo all'individuazione del *place of safety* (POS), sono chiare le Linee guida sul trattamento delle persone soccorse in mare (Ris. MSC. 167-78 del 2004) allegate alla Convenzione SAR che al par. 6.13 riportano: «Sebbene una nave che presta assistenza possa costituire temporaneamente un luogo sicuro, essa dovrebbe essere sollevata da tale responsabilità non appena possano essere intraprese soluzioni alternative». La Corte ricorda inoltre che il dovere di soccorso non può dichiararsi concluso se non quando **i naufraghi possano esercitare il diritto a presentare domanda di protezione internazionale** come previsto dalla Convenzione di Ginevra (1951) e **ciò non può avvenire su una nave**.

Infine riguardo al reato contestato di cui all'art. 1100 cod. nav., la Corte specifica che la **motovedetta V.808 non può essere considerata "nave da guerra"** in quanto essa non era comandata da «un Ufficiale di Marina al servizio dello stato e iscritto nell'apposito ruolo degli Ufficiali o in un documento equipollente», come invece previsto dalla definizione di "nave da guerra" vigente *ex art. 239, d.lgs. 15 marzo 2020, n. 66* (Codice dell'ordinamento militare). [F. Severgnini]

4.3 T.A.R. Marche, decr. n. 56 del 2020

COVID-19 (1): SOSPENSIONE DELLE MISURE DI CONTENIMENTO ADOTTATE DALLA REGIONE MARCHE

Pres. T.A.R. Marche, Ancona, sez. I, decr. 27 febbraio 2020

Con ordinanza n. 1 del 25 febbraio 2020, recante “**misure in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19**”, la Regione Marche disponeva la sospensione, sul proprio territorio, delle **manifestazioni pubbliche**, delle **attività scolastiche, universitarie e di formazione professionale**, dei viaggi di istruzione, dell’apertura al pubblico di **musei e biblioteche**, nonché dei concorsi pubblici (salvo quelli relativi alle professioni sanitarie). Il provvedimento evidenziava come in prossimità del territorio marchigiano – nella Regione Emilia-Romagna – fossero stati rilevati casi confermati di contagio da COVID-19.

La Presidenza del Consiglio ricorreva contro tale ordinanza, chiedendone l’annullamento, previa sospensione dell’efficacia, perché emanata **in assenza del presupposto che nella zona fosse risultata “positiva almeno una persona”** (art. 1, c. 1 del decreto-legge n. 6/2020). Il ricorrente censurava altresì l’indicazione, a sostegno dell’ordinanza, dell’art. 2 del decreto-legge citato, che prevedeva la possibilità per le autorità competenti di disporre **misure “ulteriori”**, al di fuori dei casi di cui all’art. 1, c. 1 (ossia anche in assenza del riscontro di almeno una persona positiva): tale previsione, ad avviso della Presidenza del Consiglio, avrebbe dovuto essere intesa, in via di interpretazione sistematica, come riferita ad interventi comportanti “un sacrificio minore delle libertà individuali”.

Il Presidente del T.A.R. per le Marche ritiene che sussista il presupposto dell’estrema gravità e urgenza per concedere la tutela monocratica e accoglie l’istanza cautelare, sospendendo gli effetti dell’ordinanza, rilevando come non sussistessero, al momento della sua emissione, “casi accertati di contagio” e considerando altresì “irrilevanti le sopravvenienze”, con un richiamo principio del “*tempus regit actum*”. [C. Ferrari]

4.4 T.A.R. Campania, decr. n. 41 del 2020

COVID-19 (2): TUTELA DELLA SALUTE PUBBLICA E “DIRITTO ALLA PASSEGGIATA”

Pres. T.A.R. Campania - Napoli - Sezione V - Decreto 18 marzo 2020, n.

41

Il T.A.R. Campania ha rigettato l’istanza di misura cautelare monocratica con la quale il ricorrente, Alfredo I., chiedeva la sospensione dell’efficacia dell’ordinanza del Presidente della Regione Campania n. 15 del 13 marzo 2020, recante ulteriori misure di contrasto all’emergenza epidemiologica da Coronavirus, oltre a quelle già adottate dal Governo con DPCM 8 marzo 2020, applicabile all’intero territorio nazionale ai sensi del successivo DPCM 9 marzo 2020. In tale provvedimento, si precisa che costituiscono “situazioni di necessità”, tali da consentire lo

spostamento delle persone fisiche, quelle correlate ad esigenze primarie delle persone, per il tempo strettamente indispensabile, e degli animali d'affezione, per il tempo strettamente necessario e comunque in aree contigue alla propria residenza, domicilio o dimora”.

Per il giudice amministrativo non sussistono i presupposti per accordare la richiesta misura cautelare in quanto **detta ordinanza richiama plurime disposizioni legislative** che fondano la base legale del potere di adozione di misure correlate a **situazioni regionalmente localizzate**, il che esclude ogni possibile contrasto di dette misure con quelle predisposte per l'intero territorio nazionale. Inoltre, il T.A.R. rileva che, sul piano giustificativo e istruttorio, l'ordinanza richiama il “**rischio di contagio, ormai gravissimo sull'intero territorio regionale**” e il fatto che i “dati che pervengono all'Unità di crisi istituita con Decreto del Presidente della Giunta regionale della Campania, n. 45 del 6.3.2020... dimostrano che, nonostante le misure in precedenza adottate, i numeri di contagio sono in continua e forte crescita nella regione” (Chiarimento n. 6 del 14 marzo 2020). Con riferimento al danno – asseritamente “grave e irreparabile” – prospettato dal ricorrente, il T.A.R. evidenzia che “**nella valutazione dei contrapposti interessi, nell'attuale situazione emergenziale, a fronte di limitata compressione della situazione azionata, va accordata prevalenza alle misure approntate per la tutela della salute pubblica**”. [C. Ferrari]

4.5 TAR Catania, n. 235 del 2020

COVID-19 (3): I TAMPONI IN ASSENZA DI SINTOMI RISCHIANO DI «FUORVIARE LA POPOLAZIONE»

Pres. T.A.R. Sicilia, sez. IV, stac. di Catania, decreto 27 marzo 2020, n. 235

Il Dipartimento di Prevenzione, U.O.C. (Unità operativa complessa) Igiene Ambienti di Vita dell'A.S.P. (Azienda sanitaria provinciale) di Catania con proprio provvedimento aveva inibito il laboratorio di analisi – qui ricorrente – dal proseguire nell'esecuzione test diagnostici per Coronavirus, ormai noti come “tamponi”. Il laboratorio eseguiva i **test anche in assenza di sintomi**. Secondo l'amministrazione sanitaria tali attività sarebbero in grado di «**fuorviare la popolazione**» poiché la negatività al tampone non escluderebbe l'infezione. Il test «**porterebbe a far abbassare la guardia in un soggetto negativo**» che, di conseguenza, potrebbe non rispettare le disposizioni ministeriali e arrecare danno alla salute pubblica. Valutando gli interessi coinvolti il T.A.R. di Catania ha considerato prevalenti le

esigenze di pubblico interesse indicate dall'A.S.P. e rigettato l'istanza cautelare del ricorrente.

4.6 Cons. St., parere n. 735 del 2020

COVID-19 (4): “SI PASSA A CONDIZIONE CHE”.
AUTORIZZAZIONE COMUNALE PER ATTRAVERSARE LO
STRETTO DI MESSINA

Consiglio di Stato, sez. I, 7 aprile 2020, n. 735

Il Ministero dell'Interno ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sulla proposta di annullamento straordinario – ai sensi dell'art. 138 del T.U.E.L. e dell'art. 2, c. 3, lett. P) della legge 400/1988 – dell'ordinanza del Sindaco di Messina n. 105 del 5 aprile 2020. Con tale provvedimento, il Comune di Messina introduce l'obbligo, per chiunque intenda fare ingresso in Sicilia attraverso il Porto di Messina, di registrarsi, almeno 48 ore prima dell'orario di partenza, in un portale online predisposto dal Comune, nel quale fornire una serie di dati identificativi personali relativi a località di provenienza e destinazione e motivi dello spostamento: l'ingresso e il transito sul territorio comunale sono consentiti solo previo rilascio di nulla osta.

Il Consiglio di Stato premette una ricostruzione in ordine al potere governativo straordinario di annullamento, a tutela dell'ordinamento, degli atti degli enti locali viziati da illegittimità, così come configurato dall'art. 2, c. 3, lett. p) della legge 400/1988 e dal dall'art. 138 del d.lgs 267/2000 (T.U.E.L.), e richiama la giurisprudenza pacifica sulla perdurante vigenza di tale potere, anche dopo la riforma del titolo V della Costituzione, con riguardo alle materie riservate alla competenza esclusiva statale; predica altresì la particolare attualità di tale istituto “a fronte di fenomeni di dimensione globale come l'attuale emergenza sanitaria da pandemia che sta affliggendo il Paese, dinanzi ai quali l'unitarietà dell'ordinamento giuridico, pur nel pluralismo autonomistico che caratterizza la Repubblica, costituisce la precondizione dell'ordine e della razionalità del sistema, in relazione ai fondamentali principi di solidarietà ed ugualianza, formale e sostanziale, che ne rappresentano le basi fondative generali”.

Nel merito del parere richiesto, il Consiglio di Stato, condividendo i rilievi del Ministero dell'Interno, evidenzia come il Sindaco di un Comune non possa dettare norme destinate ad avere applicazione ed efficacia al di fuori della propria **competenza territoriale**; rileva poi il contrasto tra l'ordinanza sindacale in esame e l'art. 23 Cost., poiché essa introduce **obblighi di prestazione personale senza alcuna base di legge**; nonché il contrasto con l'art. 3 Cost., per l'irragionevole

disparità di trattamento nei confronti della generalità dei cittadini sul restante territorio nazionale. L'introduzione di un potere comunale di previa autorizzazione all'ingresso e al transito sul territorio comunale determina poi – “soprattutto” – un contrasto “diretto ed evidente” con la **libertà personale** (art. 13 Cost.) e con la **libertà di circolazione** (art. 16 Cost.). Risultano poi fondati ulteriori profili di censura, sollevati dal Ministero dell'Interno, relativamente alla violazione della disciplina (di derivazione europea) in materia di **protezione dei dati personali**, di cui al d.lgs n. 196/2003 (materia riservata alla potestà legislativa statale); nonché alla **violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordine e sicurezza pubblici e di profilassi internazionale** (art. 117, c. 2, lett. q).

L'ordinanza contingibile e urgente del Sindaco di Messina risulta infine affetta da vizi di legittimità per **diretta violazione della normativa statale speciale e dei limiti di oggetto ivi previsti** (decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19): da ciò ne deriva l'inefficacia, direttamente comminata dalla legge (art. 3, c. 2 del decreto-legge citato). Cionondimeno sussiste l'interesse governativo all'annullamento dell'ordinanza, “occorrendo comunque rimuoverla quantomeno per esigenze di chiarezza e univocità dei precetti cui i cittadini devono attenersi”. [C. Ferrari]

4.7 T.A.R. Campania, decr. n. 779 del 2020

COVID-19 (5) NELLA CHIUSURA DELLE CASE DI CURA PREVALE L'INTERESSE PUBBLICO

Pres. T.A.R. per la Campania, sez. V, decreto 14 aprile 2020, n. 779

Nel Comune di Castel Morrone (CE) il Sindaco e la ASL adottavano atti al fine di limitare la diffusione del contagio COVID-19 in una **casa di cura** – il ricorrente – fino ad arrivarne alla **chiusura**. Il TAR Campania ha respinto le istanze cautelari richieste, ovvero l'annullamento dei citati provvedimenti, in quanto «la **funzione preventiva e precauzionale**, sottesa a tutte le misure disposte, **deve ritenersi prevalente**». [F. Severgnini]