

NON DISOBBEDIENZA CIVILE,
MA ADEMPIMENTO DI TUTTI OBBLIGHI LEGALI CHE SI ASSUMONO
COL GIURAMENTO COME SINDACO

Testo predisposto dal gruppo di lavoro coordinato dall'avv. Felice Besostri del Coordinamento per la Democrazia Costituzionale e garante di Attuare la Costituzione In seguito all'entrata in vigore del decreto sicurezza a fronte di disposizioni di sospetta incostituzionalità e contrarietà al senso di solidarietà e umanità, come già il divieto di sbarco di persone salvate in mare, mai formalizzato in provvedimento pubblici e motivati in deroga espressa a vincolanti convenzioni internazionali, alcuni sindaci, in prima linea quelli di Napoli e Palermo hanno manifestato la loro contrarietà. Non poteva essere diversamente avendo giurato in forma pubblica e solenne di **osservare lealmente la Costituzione.**

Con questo testo si dà sostegno e argomenti ai Sindaci che ne vogliono seguire l'esempio

Il Sindaco presta giuramento nella prima seduta del Consiglio Comunale davanti al Consiglio ai sensi dell'articolo 50, c. 11, del D.Lgs. 18.08.2000, n. 267

Art. 50. Competenze del sindaco e del presidente della provincia

1. Il sindaco e il presidente della provincia sono gli organi responsabili dell'amministrazione del comune e della provincia.

2. Il sindaco e il presidente della provincia rappresentano l'ente, convocano e presiedono la giunta, nonché il consiglio quando non è previsto il presidente del consiglio, e sovrintendono al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti.

3.-10.

11. Il sindaco e il presidente della provincia prestano davanti al consiglio, nella seduta di insediamento, **il giuramento di osservare lealmente la Costituzione italiana.**

12.

[NOTA: La disposizione di legge presenta analogie, anche nella forma cerimoniale con quanto previsto dalla Costituzione per il Presidente della Repubblica "*ART. 91.Cost. Il Presidente della Repubblica, prima di assumere le sue funzioni, presta giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza della Costituzione dinanzi al Parlamento in seduta comune.* La formula completa del giuramento è stabilita di norma nello Statuto Comunale, previsto dall'art. 6 T.U.E.L. approvato con il d.lgs n. 267/2000, cui l'art. 128 Cost. vigente al momento dell'entrata in vigore dava particolare rilievo come legge generale della Repubblica, tanto che come ricorda il T.U.E.L all'art.1 c. "*4. Ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni*".¹ Il sindaco è una pubblica funzione, per la quale ex art. 54 Cost. è previsto di prestare giuramento, che detta prescrizioni di carattere generale per i cittadini e per chi esercita pubbliche funzioni, che tutti dovrebbero scolpirsi nel cuore e nella mente: "*art. 54. Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi. I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento*

¹ Un articolo che invece di essere rafforzati nel senso che le leggi generali dovessero essere approvate con una maggioranza qualificata, creando così una categoria intermedia tra le leggi ordinarie e quelle costituzionali, del tipo francese o spagnolo, è stato abrogato dall'art. 9, comma 2, della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

nei casi stabiliti dalla legge”². Chi non rispetta il giuramento è uno spergiuro, quindi persona capace di venir meno a un giuramento fatto, una persona sleale e pertanto priva di onore.

Una delle formule più frequenti è la seguente: “**«Giuro di osservare lealmente la Costituzione Italiana, le leggi della Repubblica e l'ordinamento [Statuto] del Comune e di agire per il bene di tutti i cittadini»**». Ogni sindaco nell'assumere come ufficiale di governo le decisioni in ordine all'anagrafe faccia in premessa espresso riferimento alla formula di giuramento statutaria come risultante dal processo verbale della prima seduta del Consiglio.

Per esempio a Napoli lo Statuto nel testo approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 1 del 16.10.'91 (BURC del. 14.01.'92 - V suppl. al n. 2 del 13.01 e s.m.i- fino alla deliberazione consiliare n. 7 del 20 marzo 2017 con ripubblicazione, per la sola parte modificata, sul BURC n. 51 del 26.06.2017) non prevede una formula Statutaria di giuramento e pertanto nella seduta di insediamento del 18 luglio 2016 il Sindaco De Magistris ha dichiarato: “**Giuro di essere fedele alla Repubblica e di osservare lealmente la Costituzione italiana.**”

Nel Comune di Palermo lo Statuto Comunale, che si apre con un Preambolo che definisce la città: “*Antica capitale della Sicilia e del Mediterraneo, città d'arte e di cultura, fondata intorno al suo porto, Palermo è da sempre stata punto d'incontro e di scambio fra storie, culture, razze e uomini diversi.*

Richiamandosi a questa tradizione, gli uomini e le donne di Palermo si riconoscono nel ruolo che la storia oggi assegna alla loro città, quello di luogo di frontiera fra l'Europa e il Sud del mondo e affermano la loro piena e convinta adesione ai valori della pace e della tolleranza”. Al Titolo I – Principi definisce all'art. 1 Principi fondamentali.

1. Il Comune di Palermo, ente autonomo entro l'unità della Repubblica italiana, ispirandosi ai principi sanciti dalla Costituzione, rappresenta la comunità che vive nel suo territorio, ne tutela i diritti, ne promuove la crescita morale, civile, sociale e culturale, riconoscendosi nei principi di solidarietà, pace, libertà, giustizia ed eguaglianza. Presupposto di una più civile convivenza è l'adempimento dei doveri di solidarietà da parte dei cittadini.

2. Il Comune promuove la piena affermazione dei diritti inviolabili della persona e garantisce uguaglianza di trattamento alle persone e alle formazioni sociali senza distinzione di sesso, età, razza, lingua, fede religiosa e condizione sociale.

3. In conformità a questi principi, il Comune attua specifiche azioni positive volte a rimuovere gli ostacoli che impediscano una piena, consapevole e autonoma realizzazione di ogni individuo, rivolgendosi in particolare alle fasce di popolazione più deboli e svantaggiate.

4. Il Comune opera per responsabilizzare tutti i soggetti al rispetto delle leggi.

Nello Statuto non si rinviene una formula di giuramento, ma all'art. 2 del Regolamento del Consiglio si specifica che tutti i consiglieri prestano giuramento con la seguente formula “*Giuro di adempiere alle mie funzioni con scrupolo e coscienza nell'interesse del Comune e in armonia con gli interessi della Repubblica e della Regione*”. Nella prima adunanza del Consiglio Comunale del giorno 7 Agosto 2017 il Sindaco Leoluca Orlando ha prestato il giuramento di rito **di osservare lealmente la Costituzione**

In appendice sono riportate le norme essenziali ordinamentali-

² Il Sindaco assume le proprie funzioni di rappresentante dell'ente (art. 50 TUEL), di autorità locale (art. 50 TUEL, comma 4) e di ufficiale di governo (art. 54 TUEL) per la sola forza ed efficacia del suffragio universale, come ribadito nella circolare del Ministero dell'interno 30.06.1999, numero 3, e quindi in seguito alla proclamazione degli eletti e che il giuramento non è più la condizione per l'assunzione delle funzioni, pur essendo un adempimento solenne che individua, nel rispetto della Costituzione, il parametro fondamentale dell'azione dell'organo di vertice dell'Amministrazione.

I PROBLEMI POSTI DAL DECRETO LEGGE E DALLA SUA LEGGE DI CONVERSIONE

L'articolo 13 del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge n. 132 del 1° dicembre 2018, modifica le disposizioni del D.Lgs. n. 142 del 2015 in materia di domiciliazione e iscrizione anagrafica del richiedente asilo.

Da un lato, vi si esplicita che il **permesso di soggiorno per richiesta asilo costituisce documento di riconoscimento**³. Dall'altro si stabilisce che il medesimo permesso di soggiorno **non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica**⁴.

Si tratta di una previsione antinomica rispetto a diversi imperativi giuridici che gravano sui pubblici amministratori investiti dell'obbligo di adempiervi: se ne sottopone sia la disamina sostanziale, sia il portato procedimentale.

1. Antinomia interna alla legislazione nazionale

L'**anagrafe della popolazione residente** è la raccolta sistematica dell'insieme delle posizioni relative alle singole persone, alle famiglie ed alle convivenze che hanno fissato nel comune la residenza, nonché delle posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel comune il proprio domicilio (art. 1, regolamento anagrafico)⁵.

A differenza dei registri di stato civile⁶, tali registri anagrafici sono curati da organi amministrativi (usualmente dipendenti dal comune); è anche da intendersi che il contenzioso sulle risultanze anagrafiche rifluisca nel regime ordinario di tutela giurisdizionale. Anche il valore probatorio del relativo certificato appare diverso, rispetto ai certificati tratti dai registri di stato civile: la residenza, ai sensi dell'art. 43 del codice civile⁷, è il luogo in cui la persona ha la dimora abituale, caratterizzata, secondo giurisprudenza consolidata, dalla reiterazione di fatti e comportamenti in un determinato ambito spaziale. L'Anagrafe si limita a "registrare" amministrativamente, su istanza di parte o d'ufficio, le posizioni delle persone che hanno rilevanza

³ Ai sensi del Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, adottato con D.P.R. n. 445/2000.

⁴ Ai sensi del regolamento anagrafico (D.P.R. n. 223/1989) e dell'art. 6, co. 7 del Testo unico delle disposizioni in materia di immigrazione (D.Lgs. n. 286 del 1998).

⁵ Il regolamento si conforma all'art. 1 della legge 1228/1954 (cd. legge anagrafica) ai sensi del quale: "In ogni Comune deve essere tenuta l'anagrafe della popolazione residente. Nell'anagrafe della popolazione residente sono registrate le posizioni relative alle singole persone, alle famiglie ed alle convivenze, che hanno fissato nel Comune la residenza, nonché le posizioni relative alle persone senza fissa dimora che hanno stabilito nel Comune il proprio domicilio, in conformità del regolamento per l'esecuzione della presente legge".

⁶ La disciplina vigente in materia di certificazioni di stato civile contempla l'esistenza di quattro registri (nascita, matrimonio, morte e cittadinanza) i cui contenuti fanno fede fino a querela di falso in ordine alla provenienza dell'atto dal pubblico ufficiale ed alle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti (articolo 2700 del codice civile): il Regolamento di stato civile emanato con decreto del Presidente della Repubblica 3 novembre 2000 n. 396, in particolare, contempla un ruolo della magistratura ordinaria già in fase ascendente (competenza del tribunale ordinario sulle rettifiche degli atti contenuti nei predetti registri), alla quale si aggiunge la competenza esclusiva in sede contenziosa prevista dal codice di procedura civile.

⁷ Cui fa riferimento, in materia consolare, anche l'articolo 7 del D.P.R. 5 gennaio 1967, n. 200, secondo cui "il domicilio e la residenza nella circoscrizione consolare sono determinati secondo le norme degli artt. 43 e seguenti Codice civile".

sotto il profilo della residenza. Come ha più volte ribadito la Corte di Cassazione⁸, tale registrazione anagrafica non costituisce prova assoluta, ma può essere confutata con qualsiasi altro mezzo o prova (testimonianze, documentazione, ecc...) atta a dimostrare l'effettiva "residenza", a prescindere dalle risultanze anagrafiche⁹.

Non solo le risultanze anagrafiche non fanno piena prova della residenza, men che mai fino a querela di falso; è anche previsto dalla normativa unionale europea che – per i cittadini

⁸ Sez. III, sent. n. 2070 del 24-03-1983, Cuccaro c. Savelli (rv 426921): "Anche in tema di cessazione della proroga legale della locazione, qualora il locatore ponga a fondamento della richiesta l'avvenuto suo trasferimento nella città ove è sito l'immobile locato, le risultanze anagrafiche hanno valore solo presuntivo, con la conseguenza che la controparte può dimostrare - ed il giudice ritenere - il luogo diverso dell'effettiva dimora con prova testimoniale". Sez. I, sent. n. 791 del 05-02-1985, Masi c. D'Allagata (rv 438990): "Ai fini della determinazione del giudice territorialmente competente, le risultanze anagrafiche in ordine alla residenza costituiscono semplici presunzioni, superabili, come tali, con prove contrarie sia in ordine al difetto dell'elemento oggettivo circa la stabile ed effettiva dimora sia in ordine al difetto dell'elemento soggettivo circa l'intenzione di fissare in un luogo la propria abituale dimora." Sez. III, sent. n. 6078 del 11-07-1987, Rendo c. Furnari (rv 454423): "La dichiarazione di residenza anagrafica in una certa abitazione, nello stesso o in un diverso Comune, fa piena prova, ai fini della effettività della residenza, contro il dichiarante, sicché il giudice non può non tenerne conto, salvo che il dichiarante stesso non fornisca la prova della non rispondenza al vero della dichiarazione da lui fatta al funzionario comunale". Sez. I, sent. n. 4705 del 08-11-1989, Di Carlo c. Bevilacqua (rv 464117): "La residenza del convenuto, anche al fine della competenza per territorio in ordine alla domanda di divorzio (art. 4 della legge 1 dicembre 1970 n. 898, sostituito dall'art. 8 della legge 6 marzo 1987 n. 74), è segnata dal luogo di abituale e volontaria dimora, tenendo conto che le risultanze anagrafiche offrono in proposito una mera presunzione, superabile alla stregua di altri elementi, ivi inclusi quelli forniti da atti e dichiarazioni della stessa parte, i quali evidenzino in concreto la diversa ubicazione di detta dimora". Sez. Lav., sent. n. 10248 del 02-10-1991, Scarpa c. I.N.A.I.L (rv 474061): "Ai fini della determinazione del luogo ove eseguire la notificazione di un atto, rileva, nei riguardi del notificante, la residenza anagrafica del destinatario e non, ove diversa, quella effettiva, tranne che il notificante conosca quest'ultima (con la quale la residenza anagrafica si presume - salvo prova contraria -coincidente) o abbia possibilità di conoscerla usando l'ordinaria diligenza". Sez. II, sent. n. 1014 del 30-01-1992, Cretier c. Gaspard (rv 475513): "Anche ai fini dell'individuazione del Comune di residenza, dimora e domicilio del destinatario della notificazione non è sufficiente a vincere la presunzione legale di residenza cui danno luogo le risultanze dei registri anagrafici, la prova che il domicilio è in luogo diverso da quello della residenza anagrafica, giacché il codice civile (art. 44, secondo comma) stabilisce una presunzione di coincidenza del luogo di domicilio con quello di residenza, non l'opposta presunzione di coincidenza della residenza effettiva con il luogo di effettivo domicilio, in difformità delle risultanze anagrafiche". Sez. I, sent. n. 8049 del 22-07-1995, Bandinelli c. Deb (rv 493399): "Nella determinazione del luogo di residenza del convenuto, anche al fine della competenza per territorio in ordine alla domanda di separazione personale (art. 4 della legge n. 898 del 1970, sostituito dall'art. 8 della legge n. 74 del 1987, richiamato, quanto ai giudizi di separazione, dall'art. 23 di quest'ultima legge), il principio della corrispondenza tra residenza anagrafica e residenza effettiva costituisce una presunzione semplice, superabile con ogni mezzo di prova idoneo ad evidenziare l'abituale e volontaria dimora di un soggetto in un luogo diverso; allorché si provi o risulti in concreto che il terzo di buona fede - che può anche essere il coniuge separato di fatto - fosse a conoscenza della mancata corrispondenza fra residenza anagrafica e residenza effettiva, non può operare, rispetto a detto terzo, la più rigorosa disciplina prevista dall'art. 44 cod. civ. in ordine all'opponibilità del trasferimento della residenza. (Nella specie, la S.C. ha confermato la decisione di merito che aveva ritenuto superata la presunzione di corrispondenza tra residenza anagrafica e residenza effettiva sul presupposto che il coniuge ricorrente fosse a conoscenza che la moglie, fin da un mese prima della presentazione del ricorso, visse con i figli in altro Comune, presso il cui Ufficio di stato civile aveva presentato dichiarazione di trasferimento, e nel quale il ricorrente medesimo aveva indirizzato cartoline ai figli qualche tempo dopo la presentazione del ricorso)". Sez. III, sent. n. 12021 del 08-08-2002, Monda c. Eleonorenstiftung Universitaets Kinderspital Zuerich (rv 556840): "Ai fini di una corretta determinazione del luogo di residenza o di dimora del destinatario di una notifica, assume rilevanza esclusiva il luogo ove questi dimori di fatto in via abituale, con la conseguenza che le risultanze anagrafiche rivestono valore meramente presuntivo circa il luogo di residenza e possono essere superate, in quanto tali, da una prova contraria, desumibile da qualsiasi fonte di convincimento e affidata all'apprezzamento del giudice di merito."

⁹ Anche la giurisprudenza amministrativa si uniforma pedissequamente al *dictum* della Suprema Corte sul punto: per Tar Puglia sent. 1140/2007, "la residenza anagrafica non ha di per sé valore costitutivo, presumendosi, solo fino a prova contraria (*iuris tantum*), la coincidenza fra residenza anagrafica e residenza effettiva della persona (art. 44 cod. civ e 31 disp. att.). Tanto è vero che, secondo la costante giurisprudenza della Corte di Cassazione, sarebbe consentito di provare con ogni mezzo che l'effettiva residenza, cioè l'abituale dimora, non coincide con quella anagrafica, offrendo le risultanze anagrafiche una mera presunzione, che può essere superata sulla base di qualsivoglia elemento di convincimento idoneo a dimostrare che la dimora abituale del soggetto si trova in un luogo diverso (Cass. 4705/1989; Cass. 4518/1998; Cass. 2814/2000; Cass. 6101/2006)".

dell'Unione europea – sia consentito attestare con ogni mezzo la “continuità del soggiorno” (art. 21 della direttiva 29 aprile 2004, n. 2004/38/CE¹⁰, puntualmente recepito dall'articolo 19 comma 4 del D. Lgs. 6 febbraio 2007, n. 30¹¹, secondo cui “La qualità di titolare di diritto di soggiorno e di titolare di diritto di soggiorno permanente può essere attestata con qualsiasi mezzo di prova previsto dalla normativa vigente”).

Come rilevato da Sabino Cassese sul *Mattino* del 3 gennaio 2019, l'art. 6, co. 7 del TU immigrazione prevede che le **iscrizioni e variazioni anagrafiche dello straniero regolarmente soggiornante sono effettuate alle medesime condizioni dei cittadini italiani** con le modalità previste dal regolamento di attuazione¹².

Pertanto l'articolo 13 **contrastata col principio espresso** nel testo unico per i titolari di un permesso di soggiorno per richiesta asilo: eppure *non vi è stata alcuna abrogazione espressa* dell'articolo 6 comma 7 del TU, che, anzi, dà ingresso nella disciplina dell'immigrazione al potere officioso di accertare la residenza, da parte delle amministrazioni comunali (che non sempre procedono a domanda)¹³.

Se quindi la nuova norma regola la fattispecie dell'iscrizione anagrafica, essa non precluderebbe la perdurante applicazione dell'articolo 6 TU per le iscrizioni officiose: nel provvedervi, in base al principio *lex posterior generalis non derogat priori speciali*, l'ufficiale di stato civile non si porrebbe in contrasto con alcun dovere.

Se invece si dovesse ravvisare un'incompatibilità anche implicita tra le due previsioni, ambedue di rango primario, la *lex posterior* prevarrebbe e le pubbliche amministrazioni, soprattutto locali, dovrebbero applicare l'articolo 13 in luogo dell'articolo 6 comma 7. Ciò a meno che l'articolo 6 comma 7 non sia ricettivo, riproduttivo o descrittivo di un principio di rango sovraprimario, che si imporrebbe anche al criterio cronologico. Del fatto che nel decreto n. 113 vi possano essere norme di questo genere, è del resto spia la lettera del Capo dello Stato, inviata il 3 ottobre 2018 al presidente del consiglio in sede di controfirma del decreto-legge, quando ha dichiarato: «avverto l'obbligo di sottolineare che, in materia, come affermato nella Relazione di accompagnamento al decreto, restano "fermi gli obblighi

¹⁰ Intitolata: “Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE”.

¹¹ Intitolato: “Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri”. Al medesimo articolo 19 il comma 2 reca anzi una condizione di perfetta reciprocità tra i diritti del cittadino dell'Unione e quelli del cittadino italiano: “ogni cittadino dell'Unione che risiede, in base al presente decreto, nel territorio nazionale gode di pari trattamento rispetto ai cittadini italiani nel campo di applicazione del Trattato”.

¹² In ogni caso la dimora dello straniero si considera abituale anche in caso di documentata ospitalità da più di tre mesi presso un centro di accoglienza. Dell'avvenuta iscrizione o variazione l'ufficio dà comunicazione alla questura territorialmente competente. In proposito si ricorda che il Codice Civile definisce la residenza come il luogo in cui la persona ha la dimora abituale (art. 43, co. 2 c.c.) distinguendola dal domicilio, definito, invece, come il luogo ove essa ha stabilito la sede principale dei suoi affari e interessi (art. 43, co. 1 c.c.).

¹³ Invero, l'articolo 15 (Accertamenti di ufficio in caso di omessa dichiarazione delle parti) del nuovo regolamento di esecuzione della legge sull'anagrafe dei residenti (D.P.R. 30 maggio 1989, n. 223) prevede il potere dell'ufficiale di anagrafe di accertamento “che non siano state rese, per fatti che comportino l'istituzione o la mutazione di posizioni anagrafiche, le prescritte dichiarazioni”; ma la sanzione è così espressa: “deve invitare gli interessati a renderle. Nel caso di mancata dichiarazione, l'ufficiale di anagrafe provvede ai conseguenti adempimenti e li notifica agli interessati entro dieci giorni”.

costituzionali e internazionali dello Stato", pur se non espressamente richiamati nel testo normativo, e, in particolare, quanto direttamente disposto dall'art. 10 della Costituzione e quanto discende dagli impegni internazionali assunti dall'Italia».

La mancata registrazione anagrafica come sanzione impropria, in seguito a norme adottate per far fronte ad un'emergenza, quindi senza rispettare l'organicità di una normativa di carattere ordinamentale come l'anagrafe, non è una novità di questa maggioranza giallo-bruna o giallo-verdenera, che dir si voglia, ma di una di Centrosinistra, che per colpire le occupazioni di immobili ha adottato l'art. 5 della legge n. 80/2014 (in appendice normativa), che colpisce anche cittadini italiani, cui viene negato il diritto di voto e l'assistenza sanitaria. La mancata iscrizione nell'anagrafe della popolazione residente impedisce di evocarli in giudizio o di celebrare processi penali per omessa notifica.

2. Antinomia con norme di rango sovraprimario

2.1. Norme costituzionali

I principi costituzionali si sono diverse volte confrontati con il diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea». Si premette che la principale norma concernente la condizione giuridica dello straniero – attualmente, extraunionale – è quella dell'art. 10, comma secondo, Cost., la quale stabilisce che essa «è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali».

Da tale disposizione si può desumere, da un lato, che, per quanto concerne l'ingresso e la circolazione nel territorio nazionale (art. 16 Cost.), la situazione dello straniero non è uguale a quella dei cittadini, dall'altro, che il legislatore, nelle sue scelte, incontra anzitutto i limiti derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute ed eventualmente dei trattati internazionali applicabili ai singoli casi. Occorre, inoltre, rilevare che **lo straniero è anche titolare di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona** (si vedano, per tutte, le sentenze n. 203 del 1997, n. 252 del 2001, n. 432 del 2005 e n. 324 del 2006).

L'iscrizione anagrafica non pare rilevare come diritto costituzionale in sé, quanto piuttosto come atto amministrativo strumentale ad una serie di diritti di terza generazione (soprattutto diritti sociali). Benché la relazione governativa al disegno di legge di conversione del decreto legge sostenga il contrario¹⁴, l'esercizio di molti di questi diritti presuppone atti di richiesta, per la cui ammissibilità le amministrazioni

¹⁴ "L'articolo 13 prevede che il permesso di soggiorno per richiesta asilo non consente l'iscrizione all'anagrafe dei residenti, fermo restando che esso costituisce documento di riconoscimento. L'esclusione dall'iscrizione all'anagrafe non pregiudica l'accesso ai servizi riconosciuti dalla legislazione vigente ai richiedenti asilo (iscrizione al servizio sanitario, accesso al lavoro, iscrizione scolastica dei figli, misure di accoglienza) che si fondano sulla titolarità del permesso di soggiorno.

L'esclusione dall'iscrizione anagrafica si giustifica per la precarietà del permesso per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire preventivamente la condizione giuridica del richiedente" (A.S. n. 840, relazione).

competenti dettano il requisito della previa iscrizione anagrafica e non quello del domicilio.

In proposito, come riportato nelle *Linee guida del dicembre 2014 sul diritto alla residenza dei richiedenti e beneficiari di protezione internazionale*, a cura del Servizio Centrale del Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, l'iscrizione anagrafica è il presupposto, ad esempio, per:

- l'accesso all'assistenza sociale¹⁵ e la concessione di eventuali sussidi o agevolazioni previste da ogni comune, ad esempio quelle basate sulle condizioni di reddito, verificate mediante l'indicatore ISEE, erogati dalla pubblica amministrazione o da soggetti dalla stessa delegati;
- l'accesso ad altri diritti sociali, tra i quali la partecipazione a bandi per l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, i sussidi per i canoni di locazione o l'acquisto della prima casa;
- diritti di partecipazione popolare all'amministrazione locale, previsti dagli statuti comunali;
- la facoltà di presentare determinate dichiarazioni da rendersi davanti all'Ufficiale di Stato civile in materia di cittadinanza;
- per il rilascio della carta di identità e delle certificazioni anagrafiche;
- per chiedere e ottenere il conseguimento della patente di guida italiana o la conversione della patente di guida estera (art. 118-bis codice della strada).

A scanso di equivoci, la relazione illustrativa del decreto legge, come depositata in Senato (A.S. n. 840), dichiara che l'esclusione dall'iscrizione anagrafica si giustifica per la precarietà del permesso di soggiorno per richiesta asilo e risponde alla necessità di definire **in via preventiva** la condizione giuridica del richiedente.

¹⁵ Secondo le prime reazioni del Ministero dell'interno alla dichiarazione resa a il 2 gennaio 2019 dal sindaco di Palermo, **non sarebbe in questione l'assistenza sanitaria**, per la quale l'art. 34, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 286 del 1998 prescrive l'iscrizione al servizio sanitario nazionale degli stranieri che abbiano richiesto il rinnovo del titolo di soggiorno anche per asilo politico, per asilo umanitario o per richiesta di asilo. In effetti, a chiarificazione dell'esatta portata della norma appena richiamata il Ministero della Sanità, con una circolare del 24 marzo 2000, n. 5, al punto I.A.6., aveva precisato che l'iscrizione obbligatoria al servizio sanitario nazionale di coloro che abbiano presentato richiesta di asilo sia politico che umanitario è prescritta per tutto il «periodo che va dalla richiesta all'emanazione del provvedimento, incluso il periodo dell'eventuale ricorso contro il provvedimento di diniego del rilascio del permesso di soggiorno». A tali considerazioni va però contrapposto che la lettera b) del comma 1 dell'articolo 13 riscrive interamente il comma 3 dell'**articolo 5** del D.Lgs. n. 142 stabilendo che l'accesso ai servizi previsto dal decreto medesimo e a quelli erogati comunque ai sensi delle norme vigenti è assicurato nel **luogo di domicilio: pertanto, quanto meno in ordine al luogo in cui si eserciterebbe il diritto al godimento del SSN, si verificherà una modificazione della normativa vigente, probabilmente in senso peggiorativo quando si tratti di persone domiciliate nel CIE**. Va ricordato anche, con riferimento all'assistenza sanitaria, che la Corte costituzionale riconosce che «esiste un **nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana**, il quale impone di impedire la costituzione di situazioni prive di tutela, che possano appunto pregiudicare l'attuazione di quel diritto». Tale nucleo è riconosciuto anche agli stranieri, qualunque sia la loro posizione rispetto alle norme che regolano l'ingresso ed il soggiorno nello Stato, pur potendo il legislatore prevedere diverse modalità di esercizio dello stesso (sentenza n. 252 del 2001; cfr. anche la sentenza n. 269 del 2010).

Per l'articolo 13 in questione, i tentativi del Ministero di darne un'interpretazione conforme a Costituzione non possono, quindi, andare a buon fine: o la Costituzione non tutela l'attribuzione di uno o più dei diritti sociali di cui alle citate Linee guida ai richiedenti asilo, e allora l'articolo 13 è costituzionale; oppure la Costituzione tutela tali diritti, ed allora l'articolo 13 (che sottopone ad un vaglio "in via preventiva" la loro attribuzione, mediante ritardo nell'iscrizione anagrafica) è incostituzionale.

Il problema procedurale, per dirimere tempestivamente il dubbio sulla possibile antinomia, riposa sulla attivazione dello scrutinio della Corte.

I Comuni allo stato non sono riconosciuti soggetti in grado di attivare il conflitto tra poteri dello Stato; alla luce degli art. 14 e 54 TUEL, si potrebbe valutare se invocare la natura anfibia del Sindaco come ufficiale del governo (ma anche quella di tutore dei beni comuni)¹⁶ per portare celermente all'attenzione della Corte costituzionale il problema costituito dall'articolo 13. Il conflitto si potrebbe proporre tra sindaco come rappresentante di uno dei poteri della Repubblica¹⁷ e il Governo, alla luce della nuova formulazione dell'articolo 114 Cost. (al quale la giurisprudenza conflittistica sul rito non pare ancora essersi adeguata); inoltre il Comune è responsabile dell'organizzazione dei suoi uffici compresi quelli che sovrintendono ai servizi *ex art.* 14 TUEL.

Mantenendosi aderenti all'attuale giurisprudenza costituzionale di ammissibilità dei conflitti, si potrebbe immaginare un interesse delle **Regioni** a sollevare conflitto di attribuzioni contro lo Stato, laddove fosse ritenuta lesa la loro competenza ad erogare i diritti sociali in questione. Ma, forse, si eccepirebbe loro che - più utilmente - dovrebbero provvedere esse stesse, con atti nella loro disponibilità, a modificare/interpretare le discipline interne sui requisiti per presentare istanza, includendovi esplicitamente la carta di soggiorno oltre all'iscrizione anagrafica.

Se l'investitura della Corte costituzionale deve avvenire per via incidentale, è necessario un **giudice a quo**, investito di un giudizio nella cui *causa petendi* rientri:

- a) come elemento positivo il diritto sociale e come elemento negativo l'articolo 13 citato. Potrebbe avvenire provocando un ricorso al TAR, in ordine ai diritti il cui conferimento ricada sotto la giurisdizione esclusiva dell'a.g.a., ad opera di un potenziale fruitore destinatario di un diniego. Questi, individualmente o collettivamente, potrebbe anche, come soggetto interessato, spiegare azione di accertamento dinanzi al silenzio, ai sensi dell'articolo 31 CPA;
- b) come elemento positivo il diritto all'iscrizione anagrafica e come elemento negativo l'articolo 13 citato. Potrebbe avvenire investendo dell'impugnativa

¹⁶ L'art. 50 c. 5 secondo periodo TUEL prevede interventi con ordinanze contingibili e urgenti "*adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Le medesime ordinanze sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana,...*".

¹⁷ LEGGE COSTITUZIONALE 18 ottobre 2001, n. 3 - Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. (*GU n.248 del 24-10-2001*) - Art. 1. 1. L'articolo 114 della Costituzione e' sostituito dal seguente: "Art. 114. - La Repubblica e' costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Citta' metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Citta' metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma e' la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento".

dell'iscrizione, negata dall'ufficiale di stato civile (e/o dal Prefetto in sede di ricorso amministrativo), il giudice ordinario competente ai sensi dell'art. 7, c. 8, del d. lgs. n. 104/2010.

In ambedue questi casi, il giudice potrebbe ravvisare nell'elemento negativo compendiato dall'articolo 13 un dubbio di costituzionalità, rilevante ai fini di risolvere la causa e non manifestamente infondato, stante la giurisprudenza della Corte costituzionale che afferma comunque la titolarità da parte dello straniero di tutti i diritti fondamentali che la Costituzione riconosce spettanti alla persona (sentenza n. 148 del 2008). *Medio tempore*, il rischio, per l'amministratore pubblico investito della competenza ad emanare atti adiettivi in ordine ai citati diritti sociali, resterebbe duplice e contrastante:

- a) applicare l'articolo 13 e scoprire col tempo che la Corte costituzionale renderà questa sua obbedienza *contra ius*¹⁸;
- b) non applicare l'articolo 13, in una sorta di "autotutela preventiva" (magari a valle della prima rimessione della q.l.c.) e scoprire che la Corte ritiene che vi sia stato il rispetto, da parte del legislatore, del canone della ragionevolezza, espressione del principio di eguaglianza, che, in linea generale, informa il godimento di tutte le posizioni soggettive¹⁹.

2.2. Norme europee unionali e dei diritti umani

La tutela apprestata dai sistemi sovranazionali è meno ampia di quella derivante dalla Costituzione italiana, ma offre un indubbio vantaggio procedurale: il diritto dell'Unione europea è l'unico che **obbliga direttamente il pubblico amministratore (e non soltanto il giudice) a disapplicare la norma nazionale contrastante**, appena viene in rilievo nell'esercizio della sua pubblica funzione.

¹⁸ Non si tratterebbe di una scoperta del tutto ininfluyente; la sentenza Cassazione – Sezione sesta penale (up) – sentenza 9 febbraio-9 marzo 2004, n. 10773 ha affermato che, ai fini della ricorrenza dei presupposti considerati dall'art. 4 del D.Lgs.Lgt. n. 288/1944 (oggi articolo 393-bis c.p.) "non e' sufficiente che l'atto sia genericamente "illegittimo". Per dare un significato normativo all'endiadi "atto arbitrario-eccedente dai limiti delle attribuzioni" occorre infatti che la antidoverosita' del comportamento del pubblico ufficiale sia caratterizzata o dalle sue modalita' intrinseche (inurbanita', arroganza, maleducazione e quant'altro) o **dal suo sviamento rispetto allo scopo di pubblico interesse per il quale e' dall'ordinamento previsto l'esercizio di poteri autoritativi**. E' questa, appunto, la situazione che si e' verificata nel caso in esame" con l'invasione della sfera protetta da una norma di rango costituzionale, invasione accertata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 58 del 2004. Pertanto, l'accertamento costituzionale dello sviamento di potere del pubblico ufficiale, rispetto allo scopo di pubblico interesse per il quale e' dall'ordinamento previsto l'esercizio dei suoi poteri autoritativi, potrebbe esporlo ad una minore tutela.

¹⁹ Come la Corte costituzionale ha più volte affermato, «la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione e tale ponderazione spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede in materia un'ampia discrezionalità, limitata, sotto il profilo della conformità a Costituzione, soltanto dal vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli» (si vedano, per tutte, la sentenza n. 206 del 2006 e, da ultimo, l'ordinanza n. 361 del 2007).

Per verificare se tale possibilità sia significativa, in riferimento all'articolo 13 citato, occorre esaminare quali norme unionali vengano in rilievo.

L'art. 6 TUE (in precedenza art. 6 UE) così recita:

«1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.

Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati.

I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni.

2. L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati.

3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali».

Ai sensi dell'art. 18 TFUE (in precedenza art. 12 TCE):

«Nel campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità. (...)».

La stessa Corte di giustizia dell'Unione europea è stata responsabile per il primo riconoscimento dei principi di diritto fondamentali e dei diritti fondamentali all'interno dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Nel 1992 i frutti di tale giurisprudenza sono stati incorporati all'interno del Trattato sull'Unione europea, sancendo (all'art. 6 TUE) il dovere dell'Unione di rispettar[e] i diritti fondamentali. Negli anni seguenti, l'Unione europea ha rafforzato la sua politica in tema di diritti fondamentali, trasformando la Carta europea dei diritti fondamentali, proclamata per la prima volta nel 2000, da testo non vincolante («soft law») in diritto primario. Ora l'art. 6, n. 1, TUE attribuisce ai diritti, alle libertà e ai principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali «lo stesso valore giuridico dei trattati». I diritti fondamentali sono così divenuti un elemento centrale nell'evoluzione dell'Unione come processo di integrazione economica, giuridica e sociale volto a garantire pace e prosperità per tutti i propri cittadini.

Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte, è possibile invocare i diritti fondamentali dell'Unione europea solo quando il provvedimento contestato ricada nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Tutti i provvedimenti adottati dalle istituzioni sono pertanto soggetti ad una valutazione quanto al loro rispetto dei diritti fondamentali dell'Unione. Lo stesso vale per gli atti degli Stati

membri emanati nell'esecuzione di obblighi derivanti dal diritto dell'Unione o, più in generale, che ricadono nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Le note esplicative della Carta di Nizza sono chiare sul punto (GU 2007, C 303, pag.17): «I diritti fondamentali garantiti nell'Unione producono effetti solo nell'ambito delle competenze determinate dai trattati. Di conseguenza, alle istituzioni dell'Unione può essere imposto l'obbligo (...) di promuovere i principi sanciti nella Carta soltanto nei limiti di queste stesse competenze». Le note esplicative proseguono però dichiarando che «va da sé che il rinvio alla Carta nell'articolo 6 del trattato sull'Unione europea non può essere inteso come un'estensione automatica della gamma degli interventi degli Stati membri che vanno considerati “attuazione del diritto dell'Unione”». Questi rilievi connettono inequivocabilmente la tutela dei diritti fondamentali ai sensi del diritto dell'Unione a quanto ricade nell'ambito della competenza dell'Unione. Presi congiuntamente, la tutela dei diritti fondamentali in forza del diritto dell'Unione e la tutela dei diritti fondamentali in forza del diritto nazionale si risolverebbero nondimeno in una adeguata tutela (almeno per tutti i diritti fondamentali sanciti tanto nella Carta quanto nella CEDU).

Le misure applicate dagli Stati membri dell'UE, in tale ambito, devono essere compatibili con i diritti fondamentali tutelati dalla Carta; in particolare si deve tener conto del diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare (articolo 7 della Carta), del diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione (articolo 10 della Carta) e del divieto di discriminazione (articolo 21 della Carta), nonché del diritto di asilo sancito all'articolo 18 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. L'art. 18 della Carta dei diritti fondamentali, rubricato «Diritto di asilo», dispone infatti quanto segue:

«Il diritto di asilo è garantito nel rispetto delle norme stabilite dalla convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 e dal protocollo del 31 gennaio 1967, relativi allo status dei rifugiati, e a norma del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

L'articolo 52 della Carta di Nizza così recita:

«1. Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

(...)

3. Laddove la presente Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta convenzione. La presente disposizione non preclude che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa.»

Dal 2009 la nuova formulazione dell'articolo 6 del Trattato sull'Unione europea ("l'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali"), in vigore dal 1° dicembre 2009 col Trattato di Lisbona²⁰, comporta un'indubbia relazione con sistema CEDU, vieppiù alla luce del fatto che esso contribuisce ad interpretare la Carta di Nizza e questa, ai sensi del medesimo articolo 6 paragrafo 1 del Trattato di Lisbona, "ha lo stesso valore giuridico dei trattati".

Il canale che così si apre, verso il sistema di difesa dei diritti umani garantito dalla CEDU, non può essere ignorato, perché esso aiuta a dirimere anche il problema posto dall'articolo 3 del decreto in esame e dalle sue conseguenze antinomiche. Infatti, il rispetto dei diritti fondamentali, garantiti dalla CEDU e interpretati dalla Corte europea dei diritti dell'Uomo, a norma dell'articolo 6, paragrafo 3, del TUE, fa parte del diritto dell'Unione in quanto essi ne rappresentano principi generali: in forza dell'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, poi, i diritti da essa sanciti, laddove corrispondano a diritti garantiti dalla CEDU, assumono significato e portata uguali a quelli conferiti dalla tale convenzione. L'articolo 52, paragrafo 3, della Carta non preclude tuttavia che il diritto dell'Unione conceda una tutela più estesa di tali diritti.

Finora, si è ritenuto che ciò valesse soprattutto per i "diritti di prima generazione": ad esempio, i diritti previsti all'articolo 6 della Carta corrispondono a quelli garantiti dall'articolo 5 della CEDU²¹, per cui ai fini dell'interpretazione di detto articolo 6 occorre far riferimento alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo riguardante tale disposizione [sentenza del 15 febbraio 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punto 44)]²².

Ma non è affatto da escludere che anche gli altri diritti fondamentali riconosciuti dalla CEDU siano suscettibili della medesima "comunitarizzazione"; soprattutto quelli economici e sociali stanno registrando un crescente riconoscimento in sede CEDU, che – per il canale suddetto – non potrà non riversarsi anche in sede UE, visto che attengono a prestazioni sociali che rientrano nelle competenze dell'Unione e

²⁰ G. Della Cananea, *L'ordinamento giuridico dell'Unione europea dopo i nuovi accordi intergovernativi*, in *La Comunità internazionale*, 1/2012, pp. 3-12.

²¹ V. Spiegazioni relative alla carta dei diritti fondamentali (GU 2007, C 303, pag. 19).

²² V. anche ordinanza CGUE 27 settembre 2018 nella causa C-422/18 PPU, per la quale l'articolo 47 della Carta, letto alla luce delle garanzie contenute all'articolo 18 e all'articolo 19, paragrafo 2, della medesima, impone soltanto che un richiedente protezione internazionale, la cui domanda sia stata respinta, possa far valere i suoi diritti in maniera effettiva dinanzi a un organo giurisdizionale. Nello stesso senso la sentenza CGUE 18 ottobre 2018 nella causa C-662/17, ricorda che i considerando 8, 9 e 39 della direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta (GU 2011, L 337, pag. 9), dichiara che «ai beneficiari dello status di protezione sussidiaria dovrebbero essere riconosciuti gli stessi diritti e gli stessi benefici di cui godono i rifugiati ai sensi della presente direttiva, alle stesse condizioni di ammissibilità». L'articolo 3 della suddetta direttiva, intitolato «Disposizioni più favorevoli», recita: «Gli Stati membri hanno facoltà di introdurre o mantenere in vigore disposizioni più favorevoli in ordine alla determinazione dei soggetti che possono essere considerati rifugiati o persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché in ordine alla definizione degli elementi sostanziali della protezione internazionale, purché siano compatibili con le disposizioni della presente direttiva». Ai sensi dell'articolo 20 di tale direttiva, riportato nel Capo VII di quest'ultima, relativo al «Contenuto della protezione internazionale»: «1. Le disposizioni del presente capo non pregiudicano i diritti sanciti dalla convenzione di Ginevra. 2. Le disposizioni del presente capo si applicano sia ai rifugiati sia alle persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, ove non diversamente indicato».

discendono, assai spesso, da atti primari dell'Unione che ne hanno stimolato il riconoscimento (e spesso il finanziamento) da parte degli Stati membri.

In riferimento ad un diritto sociale, con la sentenza 30 settembre 2003 nel caso *Koua Poirrez contro Francia*, la Corte di Strasburgo offrì tutela ad uno straniero non europeo, al quale lo Stato firmatario della CEDU aveva negato benefici di sicurezza sociale: nella discriminazione dello straniero con gli altri fruitori furono ravvisate violazioni dell'articolo 14 della Convenzione e dell'articolo 1 del primo Protocollo²³.

Può pertanto ritenersi che anche il sistema unionale, per questa strada, appresterebbe tutela ai principi asseverati dalla Corte europea dei diritti umani, laddove fossero portati dinanzi al sistema giurisdizionale che interpreta e salvaguarda i Trattati istitutivi delle Comunità europee (ora Trattati dell'Unione europea): sin dalla sentenza n. 183 del 1973 la loro "forza attiva" era considerata - unitamente al loro diritto derivato - limitazione di sovranità consentita²⁴ dall'art. 11 Cost.; quanto alla "forza passiva rafforzata", essa fu riconosciuta al diritto comunitario con la sentenza n. 170 del 1984 della Corte costituzionale italiana, con un meccanismo che decentrava il controllo a livello diffuso di singoli giudici²⁵.

Da ultimo nella sentenza *Koebler* (§§ 30-34) la *Corte di giustizia dell'Unione europea* ha dichiarato²⁶ che il principio della responsabilità di uno Stato membro per danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario ad esso imputabili è inerente al sistema del Trattato. La Corte ha anche dichiarato che "questo principio ha

²³ Ricorso *Koua Poirrez contro Francia*, n. 40892/98 [2003] ECHR 459 (sentenza 30 settembre 2003), §§ 47-50: "he received the minimum welfare benefit, which is not subject to the nationality condition. It reiterates that the domestic authorities' refusal to award him the allowance in issue was based exclusively on the fact that he did not have the requisite nationality, which was a precondition for obtaining the allowance under Article L. 821-1 of the Social Security Code as applicable at the material time. In addition, it has not been established, or even alleged, that the applicant did not satisfy the other statutory conditions entitling him to the social benefit in question. In that connection, the Court can only note that the applicant did receive the AAH after the 11 May 1998 Act had abolished the nationality condition. He was therefore in a like situation to that of French nationals or nationals of a country that had signed a reciprocity agreement as regards his right to receive the benefit. The Court notes that the Court of Cassation also considered that the refusal – solely on grounds of foreign nationality – to award the supplementary allowance payable by the National Solidarity Fund to a claimant resident in France who received an invalidity pension under the French scheme breached Article 14 of the Convention and Article 1 of Protocol No. 1 (see paragraph 26 above). The Court therefore finds the arguments advanced by the Government unpersuasive. The difference in treatment regarding entitlement to social benefits between French nationals or nationals of a country having signed a reciprocity agreement and other foreign nationals was not based on any "objective and reasonable justification" (see, conversely, *Moustaquim v. Belgium*, judgment of 18 February 1991, Series A no. 193, p. 20, § 49). Even though, at the material time, France was not bound by reciprocity agreements with the Ivory Coast, it undertook, **when ratifying the Convention, to secure "to everyone within [its] jurisdiction", which the applicant indisputably was, the rights and freedoms defined in Section I of the Convention (see *Gaygusuz*, cited above, p. 1143, § 51)"**.

²⁴ A favore di organizzazioni internazionali aventi scopo di assicurare la pace e la giustizia fra le Nazioni: rimarchevole che questo fosse per un'unione allora solo economica.

²⁵ G. Tesauo, *Relazioni tra Corte costituzionale e Corte di giustizia, Intervento svolto a Bruxelles, 25 maggio 2012*, in *Rivista AIC*, 2012; N. Perlo, *Les juges italiens et la Cour européenne des droits de l'homme : vers la construction d'un système juridique intégré de protection des droits*, in *Actes du colloque Question sur la question 4. Le procès constitutionnel face aux exigences supranationales*, 30 mai 2014, Bruxelles, Bruylant, 2014.

²⁶ Citando le proprie sentenze 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90, C-9/90, *Francovich e a.*, *Race*, pag. 1-5357, punto 35; *Brasserie du pêcheur e Factortame*, cit., punto 31; 26 marzo 1996, causa C-392/93, *British Telecommunications*, *Race*, pag. 1-1631, punto 38; 23 maggio 1996, causa C-5/94, *Hedley Lomas*, *Race*, pag. 1-2553, punto 24; 8 ottobre 1996, cause riunite C-178/94, C-179/94 e da C-188/94 a C-190/94, *Dillenkofer e a.*, *Race*, pag. 1-4845, punto 20; 2 aprile 1998, causa C-127/95, *Norbrook Laboratories*, *Race*, pag. 1-1531, punto 106, e *Haim*, cit., punto 26.

valore in riferimento a qualsiasi ipotesi di violazione del diritto comunitario commessa da uno Stato membro, *qualunque sia l'organo* di quest'ultimo la cui azione od omissione ha dato origine alla trasgressione (sentenze *Brasserie du pêcheur* e *Factortame*, punto 32; I o giugno 1999, causa C-302/97, *Konle*, punto 62, e *Haim*, punto 27). Se nell'ordinamento giuridico internazionale lo Stato la cui responsabilità sorgerebbe in caso di violazione di un impegno internazionale viene considerato nella sua unità, senza che rilevi la circostanza che la violazione da cui ha avuto origine il danno sia imputabile al potere legislativo, giudiziario o esecutivo, tale principio deve valere a maggior ragione nell'ordinamento giuridico comunitario, in quanto tutti gli **organi dello Stato, ivi compreso il potere legislativo, sono tenuti, nell'espletamento dei loro compiti, all'osservanza delle prescrizioni dettate dal diritto comunitario e idonee a disciplinare direttamente la situazione dei singoli** (sentenza *Brasserie du pêcheur* e *Factortame*, punto 34)" e anche dall'art. 117 c. 1 Cost..

Non soltanto l'ordinamento nazionale si è uniformato a tale previsione, prevedendo persino per i magistrati norme²⁷ di adempimento all'obbligo di diretta applicazione del diritto unionale. L'obbligo è stato sanzionato dall'articolo 43 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, che ha disciplinato il diritto di rivalsa dello Stato nei confronti di regioni o di altri enti pubblici responsabili di violazioni del diritto dell'Unione europea: "Al fine di prevenire l'instaurazione delle procedure d'infrazione di cui agli articoli 258 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea o per porre termine alle stesse, le regioni, le province autonome, gli enti territoriali, gli altri enti pubblici e i soggetti equiparati adottano ogni misura necessaria a porre tempestivamente rimedio alle violazioni, loro imputabili, degli obblighi degli Stati nazionali derivanti dalla normativa dell'Unione europea" (comma 1). Per il comma 3, "lo Stato ha diritto di rivalersi nei confronti dei soggetti di cui al comma 1 indicati dalla Commissione europea nelle regolazioni finanziarie operate a carico dell'Italia a valere sulle risorse del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e degli altri fondi aventi finalità strutturali"; secondo il comma 4, anzi, "lo Stato ha diritto di rivalersi sui soggetti responsabili delle violazioni degli obblighi di cui al comma 1 degli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 260, paragrafi 2 e 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea".

Non risulta che lo Stato (men che meno il Ministero dell'interno) abbiano annunciato di voler tenere indenni i Comuni dall'esercizio di tale facoltà, rischiando così che nel conflitto tra norme (e tra ordinamenti) l'antinomia sia pagata due volte, dall'amministratore pubblico prima obbligato ad applicare l'articolo 13 e poi sanzionato con la rivalsa per avervi dato applicazione contro la normativa unionale.

²⁷ L'art. 2 della legge n. 117/88 ha costituito oggetto di una novella nel 2005, a seguito di della sentenza 24 novembre 2011 Commissione europea contro Repubblica italiana e della precedente sentenza 13 giugno 2006, causa C-173/03, *Traghetti del Mediterraneo*.

Ma anche se si ritenesse che il processo di "trattatizzazione" della CEDU fosse ancora incompleto²⁸, non si sfuggirebbe dalla medesima alternativa, in merito alle conseguenze di un ricorso a Strasburgo dei soggetti lesi dall'articolo 13 in esame. Per il comma 10 del medesimo articolo 43, infatti, **'lo Stato ha altresì diritto, con le modalità e secondo le procedure stabilite nel presente articolo, di rivalersi sulle regioni, sulle province autonome, sugli enti territoriali, sugli altri enti pubblici e sui soggetti equiparati, i quali si siano resi responsabili di violazioni delle disposizioni della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, e dei relativi Protocolli addizionali, degli oneri finanziari sostenuti per dare esecuzione alle sentenze di condanna rese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nei confronti dello Stato in conseguenza delle suddette violazioni'**.

Il pubblico amministratore che fronteggia questo pericolo non può non considerare con favore il più celere modo per investire le massime giurisdizioni del compito di dirimere tali gravissime antinomie.

TESTO REDATTO DALL'AVV. FELICE BESOSTRI* E IL SUO TEAM

L'avv. Felice Besostri, già docente di Diritto Pubblico Comparato e membro della Commissione Affari Costituzionali del Senato nella XIII legislatura e della Commissione Giuridica dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, fa parte del Comitato esecutivo del Coordinamento per la Democrazia Costituzionale (presidente prof. Massimo Villone e dei Garanti di Attuare la Costituzione (presidente prof. Paolo Maddalena)

^^^^^^^^^^^^^^^^

APPENDICE NORMATIVA

COSTITUZIONE

²⁸ La Convenzione europea dei diritti umani, tuttavia, anche in questo caso non va affatto letta come priva di efficacia diretta: dopo che per decenni si era sostenuto che il suo valore dipendeva "dalla forza dell'atto che ne dà esecuzione" (in questo caso la legge 4 agosto 1955, n. 848, una norma ordinaria), con la revisione costituzionale del titolo V della Costituzione l'articolo 117 ha consentito di attribuirle una "forza attiva" (consistente nella capacità di caducare le preesistenti norme nazionali divergenti) ed una "forza passiva" (cioè la resistenza alla sopravvenienza di norme nazionali che contrastino coi suoi contenuti); ciò con una costruzione (sentenze "gemelle" nn. 348 e 349 del 2007) che ancora propende per un controllo accentrato, a livello di Corte costituzionale, sia pure in un sistema di interpretazione orientata.

ART. 2.

La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

ART. 5.

La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

ART. 10.

L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.

Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio delle libertà democratiche garantite dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge. Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici.

ART. 11.

L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

ART. 114

La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione.

Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento.

ART. 117. c.1

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

TUEL d.lgs n. 267/2000

Art. 1. Oggetto

1. Il presente testo unico contiene i principi e le disposizioni in materia di ordinamento degli enti locali.

2. Le disposizioni del presente testo unico non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione.

3. La legislazione in materia di ordinamento degli enti locali e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite enuncia espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per la loro autonomia normativa. L'entrata in vigore di nuove leggi che enunciano tali principi abroga le norme statutarie con essi incompatibili. Gli enti locali adeguano gli statuti entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore delle leggi suddette.

4. Ai sensi dell'articolo 128 della Costituzione le leggi della Repubblica non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni.

Art. 6. Statuti comunali e provinciali

1. I comuni e le province adottano il proprio statuto.

2. Lo statuto, nell'ambito dei principi fissati dal presente testo unico, stabilisce le norme fondamentali dell'organizzazione dell'ente e, in particolare, specifica le attribuzioni degli organi e le forme di garanzia e di partecipazione delle minoranze, i modi di esercizio della rappresentanza legale dell'ente, anche in giudizio. Lo statuto stabilisce, altresì, i criteri generali in materia di organizzazione dell'ente, le forme di collaborazione fra comuni e province, della partecipazione popolare, del decentramento, dell'accesso dei cittadini alle informazioni e ai procedimenti amministrativi, lo stemma e il gonfalone e quanto ulteriormente previsto dal presente testo unico.

3. Gli statuti comunali e provinciali stabiliscono norme per assicurare condizioni di pari opportunità tra uomo e donna ai sensi della legge 10 aprile 1991, n. 125, e per garantire la presenza di entrambi i sessi nelle giunte e negli organi collegiali non elettivi del comune e della provincia, nonché degli enti, aziende ed istituzioni da essi dipendenti.

(comma così modificato dall'art. 1, comma 1, legge n. 215 del 2012)

4. Gli statuti sono deliberati dai rispettivi consigli con il voto favorevole dei due terzi dei consiglieri assegnati. Qualora tale maggioranza non venga raggiunta, la votazione è ripetuta in successive sedute da tenersi entro trenta giorni e lo statuto è approvato se ottiene per due volte il voto favorevole della maggioranza assoluta dei consiglieri assegnati. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche alle modifiche statutarie.

5. [Dopo l'espletamento del controllo da parte del competente organo regionale,] lo statuto è pubblicato nel bollettino ufficiale della regione, affisso all'albo pretorio dell'ente per trenta giorni consecutivi ed inviato al Ministero dell'interno per essere inserito nella raccolta ufficiale degli statuti. Lo statuto entra in vigore decorsi trenta giorni dalla sua affissione all'albo pretorio dell'ente.

(il controllo da parte dell'organo regionale è stato abrogato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001)

6. L'ufficio del Ministero dell'interno, istituito per la raccolta e la conservazione degli statuti comunali e provinciali, cura anche adeguate forme di pubblicità degli statuti stessi.

Art. 7. Regolamenti

1. Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni.

Artt. 8-12

CAPO I - Comune

Art. 13. Funzioni

1. Spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia

espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

2. Il comune, per l'esercizio delle funzioni in ambiti territoriali adeguati, attua forme sia di decentramento sia di cooperazione con altri comuni e con la provincia.

Art. 14. Compiti del comune per servizi di competenza statale

1. Il comune gestisce i servizi elettorali, di stato civile, di anagrafe, di leva militare e di statistica.

2. Le relative funzioni sono esercitate dal sindaco quale ufficiale del Governo, ai sensi dell'articolo 54.

3. Ulteriori funzioni amministrative per servizi di competenza statale possono essere affidate ai comuni dalla legge che regola anche i relativi rapporti finanziari, assicurando le risorse necessarie.

Artt. 15-49

Art. 50. Competenze del sindaco e del presidente della provincia

1. Il sindaco e il presidente della provincia sono gli organi responsabili dell'amministrazione del comune e della provincia.

2. Il sindaco e il presidente della provincia rappresentano l'ente, convocano e presiedono la giunta, nonché il consiglio quando non è previsto il presidente del consiglio, e sovrintendono al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti.

3. Salvo quanto previsto dall'articolo 107 essi esercitano le funzioni loro attribuite dalle leggi, dallo statuto e dai regolamenti e sovrintendono altresì all'espletamento delle funzioni statali e regionali attribuite o delegate al comune e alla provincia.

4. Il sindaco esercita altresì le altre funzioni attribuitegli quale autorità locale nelle materie previste da specifiche disposizioni di legge.

5. In particolare, in caso di emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale le ordinanze contingibili e urgenti sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale. Le medesime ordinanze sono adottate dal sindaco, quale rappresentante della comunità locale, in relazione all'urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche. Negli altri casi l'adozione dei provvedimenti d'urgenza, ivi compresa la costituzione di centri e organismi di referenza o assistenza, spetta allo Stato o alle regioni in ragione della dimensione dell'emergenza e dell'eventuale interessamento di più ambiti territoriali regionali.

(comma così modificato dall'art. 8, comma 1, lettera a), legge n. 48 del 2017)

6. In caso di emergenza che interessi il territorio di più comuni, ogni sindaco adotta le misure necessarie fino a quando non intervengano i soggetti competenti ai sensi del precedente comma.

7. Il sindaco, altresì, coordina e riorganizza, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla regione, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, al fine di armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti. Il Sindaco, al fine di assicurare le esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti in determinate aree delle città interessate da afflusso di persone di particolare rilevanza, anche in relazione allo svolgimento di specifici eventi, può disporre, per un periodo comunque non superiore a sessanta giorni, con ordinanza non contingibile e urgente, limitazioni in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche.

(comma così modificato dall'art. 8, comma 1, lettera a), legge n. 48 del 2017)

7-bis. Il Sindaco, al fine di assicurare il soddisfacimento delle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti nonché dell'ambiente e del patrimonio culturale in determinate aree delle città interessate da afflusso particolarmente rilevante di persone, anche in relazione allo svolgimento di specifici eventi, nel rispetto dell'articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, può disporre, per un periodo comunque non superiore a trenta)giorni, con ordinanza non contingibile e urgente, limitazioni in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche.

(comma così introdotto dall'art. 8, comma 1, lettera a), legge n. 48 del 2017)

7-ter. Nelle materie di cui al comma 5, secondo periodo, i comuni possono adottare regolamenti ai sensi del presente testo unico.

(comma così introdotto dall'art. 8, comma 1, lettera a), legge n. 48 del 2017)

8. Sulla base degli indirizzi stabiliti dal consiglio il sindaco e il presidente della provincia provvedono alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti del comune e della provincia presso enti, aziende ed istituzioni.

9. Tutte le nomine e le designazioni debbono essere effettuate entro quarantacinque giorni dall'insediamento ovvero entro i termini di scadenza del precedente incarico. In mancanza, il comitato regionale di controllo adotta i provvedimenti sostitutivi ai sensi dell'articolo 136.

10. Il sindaco e il presidente della provincia nominano i responsabili degli uffici e dei servizi, attribuiscono e definiscono gli incarichi dirigenziali e quelli di collaborazione esterna secondo le modalità ed i criteri stabiliti dagli articoli 109 e 110, nonché dai rispettivi statuti e regolamenti comunali e provinciali

11. Il sindaco e il presidente della provincia prestano davanti al consiglio, nella seduta di insediamento, il giuramento di osservare lealmente la Costituzione italiana.

12. Distintivo del sindaco è la fascia tricolore con lo stemma della Repubblica e lo stemma del comune, da portarsi a tracolla. Distintivo del presidente della provincia è una fascia di colore azzurro con lo stemma della Repubblica e lo stemma della propria provincia, da portare a tracolla.

Artt. 51-53

Art. 54. Attribuzioni del sindaco nelle funzioni di competenza statale (articolo così sostituito dall'art. 6 della legge n. 125 del 2008)

1. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende:

- a) all'emanazione degli atti che gli sono attribuiti dalla legge e dai regolamenti in materia di ordine e sicurezza pubblica;
- b) allo svolgimento delle funzioni affidategli dalla legge in materia di pubblica sicurezza e di polizia giudiziaria;
- c) alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, informandone preventivamente il prefetto.

2. Il sindaco, nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, concorre ad assicurare anche la cooperazione della polizia locale con le Forze di polizia statali, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministro dell'interno - Autorità nazionale di pubblica sicurezza.

3. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, sovrintende, altresì, alla tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e agli adempimenti demandatigli dalle leggi in materia elettorale, di leva militare e di statistica.

4. Il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato provvedimenti [, anche] contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. I provvedimenti di cui al presente comma sono preventivamente comunicati al prefetto anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione.

(comma dichiarato costituzionalmente illegittimo da Corte costituzionale, con sentenza n. 115 del 2011, nella parte in cui comprende la locuzione «, anche» prima delle parole «contingibili e urgenti»)

4-bis. I provvedimenti adottati ai sensi del comma 4 concernenti l'incolumità pubblica sono diretti a tutelare l'integrità fisica della popolazione, quelli concernenti la sicurezza urbana sono diretti a prevenire e contrastare l'insorgere di fenomeni criminosi o di illegalità, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, la tratta di persone, l'accattonaggio con impiego di minori e disabili, ovvero riguardano fenomeni di abusivismo, quale l'illecita occupazione di spazi pubblici, o di violenza, anche legati all'abuso di alcool o all'uso di sostanze stupefacenti.

(comma così modificato dall'art. 8, comma 1, lettera b), legge n. 48 del 2017)

5. Qualora i provvedimenti adottati dai sindaci ai sensi dei commi 1 e 4 comportino conseguenze sull'ordinata convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi, il prefetto indice un'apposita conferenza alla quale prendono parte i sindaci interessati, il presidente della provincia e, qualora ritenuto opportuno, soggetti pubblici e privati dell'ambito territoriale interessato dall'intervento.

5-bis. Il Sindaco segnala alle competenti autorità, giudiziaria o di pubblica sicurezza, la condizione irregolare dello straniero o del cittadino appartenente ad uno Stato membro dell'Unione europea, per la eventuale adozione di provvedimenti di espulsione o di allontanamento dal territorio dello Stato.

6. In casi di emergenza, connessi con il traffico o con l'inquinamento atmosferico o acustico, ovvero quando a causa di circostanze straordinarie si verificano particolari necessità dell'utenza o per motivi di sicurezza urbana, il sindaco può modificare gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, adottando i provvedimenti di cui al comma 4.

7. Se l'ordinanza adottata ai sensi del comma 4 è rivolta a persone determinate e queste non ottemperano all'ordine impartito, il sindaco può provvedere d'ufficio a spese degli interessati, senza pregiudizio dell'azione penale per i reati in cui siano incorsi.

8. Chi sostituisce il sindaco esercita anche le funzioni di cui al presente articolo.

9. Al fine di assicurare l'attuazione dei provvedimenti adottati dai sindaci ai sensi del presente articolo, il prefetto, ove le ritenga necessarie, dispone, fermo restando quanto previsto dal secondo periodo del comma 4, le misure adeguate per assicurare il concorso delle Forze di polizia. Nell'ambito delle funzioni di cui al presente articolo, il prefetto può altresì disporre ispezioni per accertare il regolare svolgimento dei compiti affidati, nonché per l'acquisizione di dati e notizie interessanti altri servizi di carattere generale.

(comma così sostituito dall'art. 8, comma 1, della legge n. 217 del 2010)

10. Nelle materie previste dai commi 1 e 3, nonché dall'articolo 14, il sindaco, previa comunicazione al prefetto, può delegare l'esercizio delle funzioni ivi indicate al presidente del consiglio circoscrizionale; ove non siano costituiti gli organi di decentramento comunale, il sindaco può conferire la delega a un consigliere comunale per l'esercizio delle funzioni nei quartieri e nelle frazioni.

11. Nelle fattispecie di cui ai commi 1, 3 e 4, anche nel caso di inerzia del sindaco o del suo delegato nell'esercizio delle funzioni previste dal comma 10, il prefetto può intervenire con proprio provvedimento.

12. Il Ministro dell'interno può adottare atti di indirizzo per l'esercizio delle funzioni previste dal presente articolo da parte del sindaco.

DECRETO-LEGGE 4 ottobre 2018, n. 113

Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

(18G00140) (GU n.231 del 4-10-2018)

note:Entrata in vigore del provvedimento: 05/10/2018

Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 1 dicembre 2018, n. 132 (in G.U. 03/12/2018, n. 281).

....

Art. 13 Disposizioni in materia di iscrizione anagrafica

1. Al **decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142**, sono apportate le seguenti modificazioni: a) **all'articolo 4:** 1) al comma 1, e' aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Il permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.»; 2) dopo il comma 1, e' inserito il seguente: «1-bis. Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.»; b) **all'articolo 5:** 1) il comma 3 e' sostituito dal seguente: «3. L'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti e' assicurato nel luogo di domicilio individuato ai sensi dei commi 1 e 2.»; 2) al comma 4, le parole «un luogo di residenza» sono sostituite dalle seguenti: «un luogo di domicilio»; c) l'articolo 5-bis e' abrogato.

DECRETO LEGISLATIVO 18 agosto 2015, n. 142 come modificato dal dl113/2018

Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonche' della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale. (15G00158) (GU n.214 del 15-9-2015)

.....

Art. 4 Documentazione

1. Al richiedente e' rilasciato un permesso di soggiorno per richiesta asilo valido nel territorio nazionale per sei mesi, rinnovabile fino alla decisione della domanda o comunque per il tempo in cui e' autorizzato a rimanere nel territorio nazionale ai sensi dell'articolo 35-bis, commi 3 e 4, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25. ((Il permesso di soggiorno costituisce documento di riconoscimento ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.) (2) ((1-bis. Il permesso di soggiorno di cui al comma 1 non costituisce titolo per l'iscrizione anagrafica ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 1989, n. 223, e dell'articolo 6, comma 7, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.)) 2. In caso di trattenimento ai sensi dell'articolo 6, la questura rilascia al richiedente un attestato nominativo, che certifica la sua qualita' di richiedente protezione internazionale. L'attestato non certifica l'identita' del richiedente. 3. La ricevuta attestante la presentazione della richiesta di protezione internazionale rilasciata contestualmente alla verbalizzazione della domanda ai sensi dell'articolo 26, comma 2-bis, del decreto legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, e successive modificazioni, come introdotto dal presente decreto, costituisce permesso di soggiorno provvisorio. 4. L'accesso alle misure di accoglienza e il rilascio del permesso di soggiorno di cui al comma 1, non sono subordinati alla sussistenza di requisiti ulteriori rispetto a quelli espressamente richiesti dal presente decreto. 5. La questura puo' fornire al richiedente un documento di viaggio ai sensi dell'articolo 21 della legge 21 novembre 1967, n. 1185, quando sussistono gravi ragioni umanitarie che ne rendono necessaria la presenza in un altro Stato.

----- AGGIORNAMENTO (2) Il D.L. 17 febbraio 2017, n. 13, convertito con modificazioni dalla L. 13 aprile 2017, n. 46, ha disposto (con l'art. 21, comma 1) che la presente modifica si applica alle cause e ai procedimenti giudiziari sorti dopo il centottantesimo giorno dalla data di entrata in vigore del suindicato D.L. Alle cause e ai procedimenti giudiziari introdotti anteriormente alla scadenza del termine di cui al periodo precedente si continuano ad applicare le disposizioni vigenti prima dell'entrata in vigore del medesimo D.L.

Art. 5 Domicilio

1. Salvo quanto previsto al comma 2, l'obbligo di comunicare alla questura il proprio domicilio o residenza e' assolto dal richiedente tramite dichiarazione da riportare nella domanda di protezione internazionale. Ogni eventuale successivo mutamento del domicilio o residenza e' comunicato dal richiedente alla medesima questura e alla questura competente per il nuovo domicilio o residenza ai fini del rinnovo del permesso di soggiorno di cui all'articolo 4, comma 1. 2. Per il richiedente trattenuto o accolto nei centri o strutture di cui ((agli articoli 6, 9 e 11)), l'indirizzo del centro costituisce il luogo di domicilio valevole agli effetti della notifica e delle comunicazioni degli atti relativi al procedimento di esame della domanda, nonche' di ogni altro atto relativo alle procedure di trattenimento o di accoglienza di cui al presente decreto. L'indirizzo del centro ovvero il diverso domicilio di cui al comma 1 e' comunicato dalla questura alla Commissione territoriale. 3. L'accesso ai servizi previsti dal presente decreto e a quelli comunque erogati sul territorio ai sensi delle norme vigenti e' assicurato nel luogo di domicilio individuato ai sensi dei commi 1 e 2. 4. Il prefetto competente in base al luogo di presentazione della domanda ovvero alla sede della struttura di accoglienza puo' stabilire, con atto scritto e motivato, comunicato al richiedente con le modalita' di cui all'articolo 6, comma 5, un luogo di domicilio o un'area geografica ove il richiedente puo' circolare. 5. Ai fini dell'applicazione nei confronti del richiedente protezione internazionale dell'articolo 284 del codice di procedura penale e degli articoli 47-ter, 47-quater e 47-quinquies della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, l'autorita' giudiziaria valuta preliminarmente, sentito il prefetto competente per territorio, l'idoneita' a tal fine dei centri e delle strutture di cui ((agli articoli 6 e 9)).

DECRETO-LEGGE 28 marzo 2014, n. 47

Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015. (14G00059) (GU n.73 del 28-3-2014)

note: Entrata in vigore del provvedimento: 29/03/2014.

Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 23 maggio 2014, n. 80 (in G.U. 27/05/2014, n. 121).

...

Art. 5 Lotta all'occupazione abusiva di immobili. Salvaguardia degli effetti di disposizioni in materia di contratti di locazione.

1. Chiunque occupa abusivamente un immobile senza titolo non puo' chiedere la residenza ne' l'allacciamento a pubblici servizi in relazione all'immobile medesimo e gli atti emessi in violazione di tale divieto sono nulli a tutti gli effetti di legge. A decorrere dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, gli atti aventi ad oggetto l'allacciamento dei servizi di energia elettrica, di gas, di servizi idrici e della telefonia fissa, nelle forme della stipulazione, della volturazione, del rinnovo, sono nulli, e pertanto non possono essere stipulati o comunque adottati, qualora non riportino i dati identificativi del richiedente e il titolo che attesti la proprieta', il regolare possesso o la regolare detenzione dell'unita' immobiliare in favore della quale si richiede l'allacciamento. Al fine di consentire ai soggetti somministranti la verifica dei dati dell'utente e il loro inserimento negli atti indicati nel periodo precedente, i richiedenti sono tenuti a consegnare ai soggetti somministranti idonea documentazione relativa al titolo che attesti la proprieta', il regolare possesso o la regolare detenzione dell'unita' immobiliare, in originale o copia autentica, o a rilasciare dichiarazione sostitutiva di atto di notorieta' ai sensi dell'articolo 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445. 1-bis. I soggetti che occupano abusivamente alloggi di edilizia residenziale pubblica non possono partecipare alle procedure di

assegnazione di alloggi della medesima natura per i cinque anni successivi alla data di accertamento dell'occupazione abusiva. 1-ter. *Sono fatti salvi, fino alla data del 31 dicembre 2015, gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei contratti di locazione registrati ai sensi dell'articolo 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23.* (4) 1-quater. Il sindaco, in presenza di persone minorenni o meritevoli di tutela, può dare disposizioni in deroga a quanto previsto ai commi 1 e 1-bis, a tutela delle condizioni igienico-sanitarie. ((1-quinquies. Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle ipotesi di successione di un fornitore del servizio ad un altro) (comma aggiunto dall'art. 1, comma 70, legge n. 124 del 2017)). -----
AGGIORNAMENTO (4) La Corte Costituzionale con sentenza 24 giugno - 16 luglio 2015, n. 169 (in G.U. 1^a s.s. 22/07/2015, n. 29) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 1-ter del presente articolo.