

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1  
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 162° - Numero 5

**GAZZETTA UFFICIALE**  
**DELLA REPUBBLICA ITALIANA**



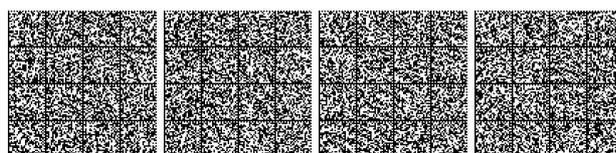
*PARTE PRIMA*

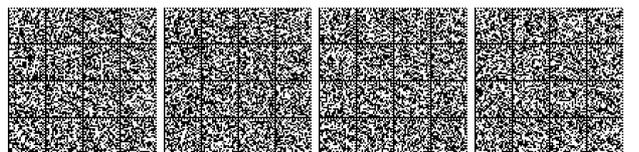
Roma - Mercoledì, 3 febbraio 2021

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA  
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO  
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

**CORTE COSTITUZIONALE**





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

**N. 9.** Sentenza 12 - 29 gennaio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Ampliamento del novero dei reati ostativi e delle ipotesi di decadenza dall'assegnazione degli alloggi - Disapplicazione nel caso di intervenuta riabilitazione - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia parziale - Estinzione del processo.**

**Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Richiedenti l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica - Cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea privi dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria - Necessità di attestare che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedano alloggi adeguati nel paese di origine o di provenienza - Illegittimità costituzionale.**

**Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Richiedenti l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica - Cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea privi dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria - Necessità di attestare la situazione reddituale e patrimoniale del paese in cui hanno la residenza fiscale - Ricorso del Governo - Lamentata disparità di trattamento, anche in violazione di norme europee e convenzionali - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.**

**Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Punteggi per la formazione della graduatoria per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica - Introduzione di meccanismo premiale in relazione all'anzianità di residenza nel territorio della Regione - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34, artt. 1, comma 1, lettera *d*), 2, comma 1, 4, comma 1, e 8, comma 3, i quali, in relazione alla legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 1996, n. 96, rispettivamente sostituiscono la lettera *g-bis*) del comma 1 dell'art. 2, aggiungono i commi 4.1. e 4.2. all'art. 5, il comma *7-bis* all'art. 2, la lettera *c-bis*) al comma 2 dell'art. 8 e sostituiscono le lettere *e-ter*) e *e-quater*) del comma 1 dell'art. 34.
- Costituzione, artt. 3 e 117, commi primo e secondo, lettere *g*) e *h*); Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 18; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 14; direttiva 2004/38/CE del 29 aprile 2004, art. 24. . . .

Pag. 1

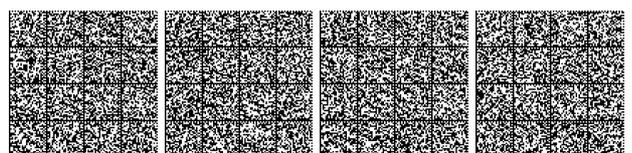
**N. 10.** Sentenza 12 - 29 gennaio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Calabria - Demanio marittimo - Norme di salvaguardia nelle more dell'approvazione del piano comunale di spiaggia - Possibile rinnovo pluriennale delle concessioni esistenti - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 46, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera *e*). . . . .

Pag. 15



## N. 11. Sentenza 14 - 29 gennaio 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Stanziamento di risorse volte a integrare il trattamento accessorio del personale non dirigente del servizio sanitario regionale, quale incentivo per lo smaltimento delle liste d'attesa - Ricorso del Governo - Lamentata violazione di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Trasferimento del personale delle autonomie locali nell'amministrazione regionale - Conseguente incremento, a decorrere dall'esercizio finanziario 2019, dei fondi per le retribuzioni di posizione e di rendimento, per il lavoro straordinario e per le progressioni - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Non fondatezza della questione.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Determinazione del contributo regionale alla finanza pubblica - Mancato conteggio, ai fini dei limiti agli investimenti pluriennali, della quota di disavanzo generata dall'accantonamento pari alle perdite del sistema sanitario regionale del 2017 - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia parziale - Estinzione del processo.**

– Legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2018, n. 48, artt. 3, commi 1 e 6, 8, comma 31, e 10, comma 10.

– Costituzione, artt. 81, 117, commi secondo, lettere e) ed l), e terzo.....

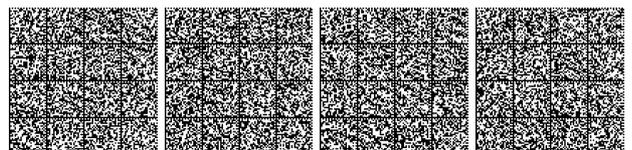
Pag. 20

### ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 1. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 gennaio 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Energia - Norme della Regione Piemonte - Assegnazione delle grandi derivazioni ad uso idroelettrico - Previsione che la relativa disciplina non si applica alle nuove concessioni di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico - Applicazione delle procedure ad evidenza pubblica per la selezione degli operatori economici solo nei casi di scadenza, decadenza o rinuncia - Attribuzione alla Giunta regionale della disciplina relativa alle procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento delle concessioni scadute, decadute o rinunciate - Restrizione dei requisiti soggettivi dei concorrenti alle sole domande di concessione dopo la scadenza, la revoca, la decadenza o la rinuncia relative a precedenti titoli concessori - Modifiche alla legge regionale n. 44 del 2020 - Previsione che sono di competenza regionale le funzioni amministrative inerenti all'assegnazione, nel caso di scadenza, decadenza o rinuncia, delle grandi derivazioni ad uso energetico.**

**Energia - Norme della Regione Piemonte - Assegnazione delle grandi derivazioni ad uso idroelettrico - Previsione che la Giunta regionale disciplina, con proprio regolamento, le modalità e i termini per lo svolgimento delle procedure di assegnazione nonché i contenuti minimi del bando di gara - Fissazione, con il suddetto regolamento, dei requisiti organizzativi, tecnici, finanziari e di idoneità professionale specifici richiesti per la partecipazione alle procedure suindicate - Disciplina con regolamento della Giunta delle modalità e dei tempi di svolgimento del procedimento unico di selezione delle proposte progettuali - Previsione che gli eventuali obblighi e limitazioni gestionali cui devono sottostare i progetti di utilizzazione delle opere e delle acque siano fissati dal bando per l'assegnazione delle concessioni - Assegnazione al bando di gara della disciplina volta al miglioramento energetico, al miglioramento e risanamento ambientale, alle misure di compensazione ambientale e territoriale nonché alle clausole sociali - Definizione, in accordo tra le Regioni interessate, delle procedure di assegnazione delle concessioni che interessano il territorio di più Regioni, sulla base di protocolli d'intesa approvati dalla Giunta regionale - Individuazione, con delibe-**



razione della Giunta regionale, delle ulteriori modalità e condizioni di esercizio delle derivazioni d'acqua nonché degli impianti afferenti alle concessioni già scadute per il tempo necessario al completamento delle procedure di assegnazione.

**Energia - Norme della Regione Piemonte - Assegnazione delle grandi derivazioni ad uso idroelettrico - Prevista esclusione incondizionata e non limitata nel tempo degli operatori economici incorsi in un provvedimento di revoca o di decadenza dalle procedure di affidamento delle concessioni idroelettriche.**

**Energia - Norme della Regione Piemonte - Assegnazione delle grandi derivazioni ad uso idroelettrico - Modifiche alla legge regionale n. 20 del 2020 - Canone per le concessioni - Previsione che la Giunta regionale, acquisito il parere della commissione consiliare competente, determina con proprio regolamento, tra l'altro, l'importo unitario della componente fissa e la percentuale della componente variabile.**

- Legge della Regione Piemonte 29 ottobre 2020, n. 26 (Assegnazione delle grandi derivazioni ad uso elettrico), artt. 2, comma 4; 4, comma 1; 7; 8, comma 1; 9; 11; 13; 14; 15; 16; 19; 20; 21; 22; e 23. ....

Pag. 29

- N. 2. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 gennaio 2021 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Trasferimento straordinario di euro 870.000,00 a favore del Consorzio di Bonifica Interno finalizzato all'esecuzione di interventi di somma urgenza riguardanti la sicurezza negli impianti e nei luoghi di lavoro - Copertura finanziaria mediante variazione al bilancio regionale di previsione 2020/2022, annualità 2020, Parte Entrata: titolo IV, Tipologia 500.**

- Legge della Regione Abruzzo 6 novembre 2020, n. 31 ("Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da acquisizione di beni in assenza del preventivo impegno di spesa per le attività relative all'escavazione del porto di Pescara, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e loro Organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) ed ulteriori disposizioni"), art. 3. ....

Pag. 33

- N. 205. Ordinanza del Tribunale di Genova del 24 settembre 2020

**Elezioni - Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi - Cariche elettive presso gli enti locali - Sospensione di diritto dalla carica di sindaco per coloro che abbiano riportato una condanna non definitiva per taluni delitti - Mancata previsione della possibilità di effettuare una valutazione di proporzionalità tra la condanna riportata e il provvedimento di sospensione.**

- Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), art. 11, commi 1, lettera a), e 4. ....

Pag. 38

- N. 206. Ordinanza del Tribunale per i minorenni di Brescia del 16 ottobre 2020

**Ordinamento penitenziario - Esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85, lettera p), della legge n. 103 del 2017 - Concessione di misure di comunità al condannato minorenne - Previsione, per la concessione dell'affidamento in prova al servizio sociale e della detenzione domiciliare, del limite, rispettivamente, di quattro anni e di tre anni di pena detentiva da eseguire.**

- Decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121 (Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85, lettera p), della legge 23 giugno 2017, n. 103), artt. 4, comma 1, e 6, comma 1. ...

Pag. 44



## N. 207. Ordinanza del Tribunale di Catania del 25 novembre 2020

**Elezioni - Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi - Cariche elettive presso gli enti locali - Sospensione di diritto per coloro che abbiano riportato una condanna non definitiva per taluni delitti - Previsione della sospensione cautelare nella misura fissa di diciotto mesi.**

- Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), art. 11, commi 1 e 4.....

Pag. 47

## N. 1. Ordinanza del Tribunale per i minorenni di Firenze del 26 novembre 2020

**Adozione e affidamento - Adozione internazionale - Adozione di minori residenti all'estero - Adozione da parte di un solo adottante - Omessa disciplina dei diritti riservati alla persona non coniugata, residente in Italia, ivi compresa la possibilità di presentare dichiarazione di disponibilità ad adottare un minore straniero al competente Tribunale per i minorenni e chiedere che lo stesso dichiari la sua idoneità all'adozione piena.**

- Legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), art. 29-bis.....

Pag. 59

## N. 2. Ordinanza del Giudice di pace di Massa del 7 ottobre 2020

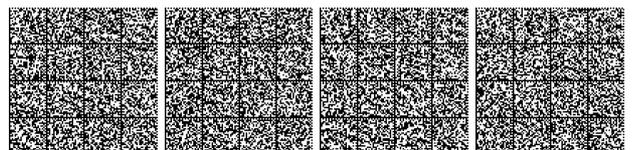
**Circolazione stradale - Modifiche al codice della strada, di cui al d.lgs. n. 285 del 1992, in materia di circolazione di veicoli immatricolati all'estero - Previsto divieto, per chi ha stabilito la residenza in Italia da oltre sessanta giorni, di circolare con un veicolo immatricolato all'estero - Possibilità di circolazione dei veicoli immatricolati all'estero solamente se risultino intestati a imprese prive di sedi in Italia e ove risultino da queste concessi in leasing, locazione senza conducente o comodato a un soggetto residente in Italia - Obbligo per l'intestatario, nell'ipotesi di cui all'art. 93, comma 1-bis, del codice della strada, di richiedere al competente ufficio della motorizzazione civile, previa consegna del documento di circolazione e delle targhe estere, il rilascio di un foglio di via e della relativa targa, al fine di condurre il veicolo oltre i transiti di confine - Applicazione, per la violazione delle disposizioni di cui al comma 1-bis dell'art. 93 suddetto, della sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 711 ad euro 2.842, oltre al sequestro amministrativo del veicolo - Previsione della confisca amministrativa qualora, entro il termine di centottanta giorni decorrenti dalla data della violazione, il veicolo non sia immatricolato in Italia o non sia richiesto il rilascio di un foglio di via per condurlo oltre i transiti di confine - Applicazione di ulteriori sanzioni e del fermo amministrativo per la violazione delle disposizioni di cui all'art. 93, comma 1-ter, primo periodo, del codice della strada.**

- 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), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, art. 29-bis [ comma 1, lettera a), numeri 1) e 2)]. .....

Pag. 70

## N. 3. Ordinanza del Giudice di pace di Taranto del 24 agosto 2020

**Straniero - Misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Misure in materia di lavoro e di politiche sociali - Emersione di rapporti di lavoro - Procedura per la regolarizzazione di rapporti di lavoro con cittadini stranieri - Casi di esclusione dalla procedura.**



**Parlamento - Legge - Procedimento legislativo - Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Emanazione del decreto-legge n. 34 del 2020 e promulgazione della legge n. 77 del 2020 da parte del Presidente della Repubblica.**

- Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 103 e intero testo.....

Pag. 79

N. 4. Ordinanza del Giudice di pace di Taranto del 12 agosto 2020

**Straniero - Misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Misure in materia di lavoro e di politiche sociali - Emersione di rapporti di lavoro - Procedura per la regolarizzazione di rapporti di lavoro con cittadini stranieri - Casi di esclusione dalla procedura.**

**Parlamento - Legge - Procedimento legislativo - Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Emanazione del decreto-legge n. 34 del 2020 e promulgazione della legge n. 77 del 2020 da parte del Presidente della Repubblica.**

- Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 103 e intero testo.....

Pag. 83





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 9

*Sentenza 12 - 29 gennaio 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Ampliamento del novero dei reati ostativi e delle ipotesi di decadenza dall'assegnazione degli alloggi - Disapplicazione nel caso di intervenuta riabilitazione - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia parziale - Estinzione del processo.**

**Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Richiedenti l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica - Cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea privi dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria - Necessità di attestare che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedano alloggi adeguati nel paese di origine o di provenienza - Illegittimità costituzionale.**

**Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Richiedenti l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica - Cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea privi dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria - Necessità di attestare la situazione reddituale e patrimoniale del paese in cui hanno la residenza fiscale - Ricorso del Governo - Lamentata disparità di trattamento, anche in violazione di norme europee e convenzionali - Non fondatezza della questione, nei sensi di cui in motivazione.**

**Edilizia residenziale pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Punteggi per la formazione della graduatoria per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica - Introduzione di meccanismo premiale in relazione all'anzianità di residenza nel territorio della Regione - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34, artt. 1, comma 1, lettera *d*), 2, comma 1, 4, comma 1, e 8, comma 3, i quali, in relazione alla legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 1996, n. 96, rispettivamente sostituiscono la lettera *g-bis*) del comma 1 dell'art. 2, aggiungono i commi 4.1. e 4.2. all'art. 5, il comma *7-bis* all'art. 2, la lettera *c-bis*) al comma 2 dell'art. 8 e sostituiscono le lettere *e-ter*) e *e-quater*) del comma 1 dell'art. 34.
- Costituzione, artt. 3 e 117, commi primo e secondo, lettere *g*) e *h*); Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, art. 18; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 14; direttiva 2004/38/CE del 29 aprile 2004, art. 24.

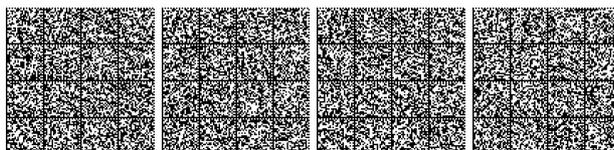
## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici* :Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, lettera *d*), e 4, 2, comma 1, 4, comma 1, e 8, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34, recante «Modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione) e ulteriori disposizioni normative», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 3-8 gennaio 2020, depositato in cancelleria l'8 gennaio 2020, iscritto al n. 1 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo;

udito nell'udienza pubblica del 12 gennaio 2021 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Ruggero Di Martino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Felice Giuffrè per la Regione Abruzzo, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 12 gennaio 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 3-8 gennaio 2020 e depositato l'8 gennaio 2020 (reg. ric. n. 1 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, lettera *d*), e 4, 2, comma 1, 4, comma 1, e 8, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34, recante «Modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione) e ulteriori disposizioni normative», in riferimento agli artt. 3 e 117, commi primo e secondo, lettere *g*) e *h*), della Costituzione.

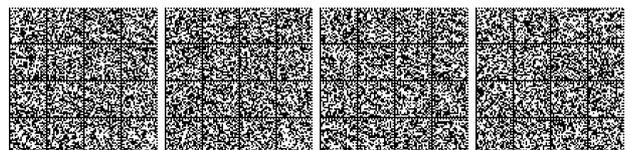
1.1.- Il ricorrente ha impugnato il comma 1, lettera *d*), e il comma 4 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 per violazione dell'art. 3 Cost.

L'art. 1, comma 1, lettera *d*), ha sostituito la lettera *g-bis*) del comma 1 dell'art. 2 della legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione). In particolare, la norma impugnata amplia il novero dei reati ostativi alla partecipazione a bandi per l'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, prevedendo, tra i requisiti, quello di «non avere riportato, l'intestatario della domanda di assegnazione e/o uno dei componenti del suo nucleo familiare, condanne penali passate in giudicato, nel periodo precedente alla data di presentazione della domanda di assegnazione, per uno dei reati previsti dagli articoli 51, comma 3-*bis* e/o 380 del codice di procedura penale, dall'articolo 73, comma 5, del Testo unico emanato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), nonché per i reati di vilipendio di cui agli articoli 290, 291 e 292 del codice penale, i delitti contro la pubblica amministrazione, contro l'amministrazione della giustizia, contro l'ordine pubblico, contro la persona, contro il patrimonio e per i reati di favoreggiamento e/o sfruttamento della prostituzione, gioco d'azzardo, detenzione e/o porto abusivo di armi, traffico di armi».

L'art. 1, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 ha aggiunto, dopo il comma 7 dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, il comma 7-*bis*, secondo cui «[i]l requisito di cui alla lettera *g-bis*) non si applica in caso di intervenuta riabilitazione».

A fronte del contenuto delle due disposizioni impuginate, il ricorrente rileva come l'art. 2, comma 1, lettera *b-bis*), della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996 preveda, quale ulteriore requisito per l'assegnazione degli alloggi, il «non avere riportato, negli ultimi dieci anni dalla data di pubblicazione del bando, a seguito di sentenza passata in giudicato ovvero di patteggiamento ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, condanna per delitti non colposi per i quali la legge prevede la pena detentiva non inferiore nel massimo edittale a due anni».

Inoltre, la lettera *g-ter*) del comma 1 dell'art. 2 della medesima legge regionale stabilisce che «la domanda è ammissibile nel caso di intervenuto integrale risarcimento dei danni ed estinzione di ogni debito derivanti dai reati di cui alla lettera *b-bis*) nonché per il reato di invasione di terreni ed edifici di cui all'articolo 633 del Codice penale».



Dal quadro normativo riportato emergerebbe l'irragionevolezza della disciplina regionale impugnata, ben potendo le cause ostative previste dall'art. 2, comma 1, lettera *b-bis*), coincidere con quelle di cui alla lettera *g-bis*) (ad esempio, nel caso di delitti non colposi rientranti nell'elenco di cui alla lettera *g-bis* e puniti con pena superiore nel massimo a due anni di reclusione), ma anche divergere significativamente. Quest'ultima ipotesi si verificherebbe, ad esempio, per il delitto di peculato, rientrante in entrambe le categorie, in ragione del fatto che per i reati di cui alla lettera *g-bis*) - ma non anche per quelli di cui alla lettera *b-bis*) - la preclusione opera senza limitazioni temporali e per le sole sentenze di condanna (e non anche per quelle di patteggiamento ex art. 444 cod. proc. pen.). Inoltre, essa riguarda anche i componenti del nucleo familiare del condannato e non vale in caso di intervenuta riabilitazione.

L'irrazionalità del sistema previsto dall'indicata normativa regionale si evincerebbe anche in relazione ai reati rientranti nel solo gruppo di cui alla lettera *g-bis*) in ragione, ad esempio, della natura colposa del reato. In questo caso, infatti, troverebbe applicazione il regime di favore che attribuisce rilevanza alla riabilitazione ma, al tempo stesso, anche quello di maggior rigore riservato ai reati di cui alla lettera *g-bis*) rispetto a quelli di cui alla lettera *b-bis*), sotto il profilo della rilevanza temporale della causa ostativa.

Per le ragioni anzidette le norme regionali impugnate non risponderebbero a criteri di ragionevolezza e quindi sarebbero in contrasto con l'art. 3 Cost.

1.2.- Il ricorrente ha, inoltre, impugnato il comma 1 dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 18 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

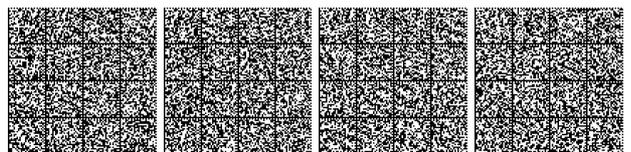
La disposizione impugnata ha integrato la disciplina contenuta all'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, aggiungendo, dopo il comma 4, i commi 4.1 e 4.2.

Il comma 4.1 stabilisce che, «[a]i fini della verifica del requisito di cui alla lettera *d*) del primo comma dell'articolo 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione di coloro in possesso dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria ai sensi del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta), devono, altresì, presentare, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 3, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa) e dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza. La disposizione di cui al periodo precedente non si applica nei confronti dei cittadini di Paesi terzi qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel paese di origine o di provenienza».

Il comma 4.2 dispone che, «[a]i fini della verifica del requisito di cui alla lettera *f*) del primo comma dell'articolo 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione di coloro in possesso dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria ai sensi del D.Lgs. 251/2007, devono, altresì, presentare, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 3, comma 4, del D.P.R. 445/2000 e dell'articolo 2 del D.P.R. 394/1999, la documentazione reddituale e patrimoniale del Paese in cui hanno la residenza fiscale. La disposizione di cui al periodo precedente non si applica nei confronti dei cittadini di Paesi terzi qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel Paese di origine o di provenienza».

La norma regionale che ha introdotto gli anzidetti commi 4.1 e 4.2 è impugnata in quanto determinerebbe «una disparità di trattamento tra cittadini italiani/comunitari e cittadini non comunitari, poiché viene richiesta solo a questi ultimi la produzione di documentazione ulteriore per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica».

Sono richiamati al riguardo gli artt. 2, comma 5, e 43, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), in virtù dei quali, rispettivamente, «[a]llo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge» e «costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il



colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica».

Le norme impugnate, introducendo per i soli cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea «un controllo ulteriore e rafforzato su quanto dichiarato ai fini ISEE», determinerebbero «un aggravio procedimentale che rappresenta una discriminazione diretta, essendo trattati diversamente soggetti nelle medesime condizioni di partenza e aspiranti alla stessa prestazione sociale agevolata».

Il ricorrente aggiunge che l'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) «è lo strumento di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate» (art. 2, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, recante «Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente - ISEE»).

Questo strumento di valutazione prevede la denuncia (sia per i cittadini italiani sia per gli stranieri) di redditi e patrimoni anche posseduti all'estero, mediante la compilazione della Dichiarazione sostitutiva unica (DSU). L'ISEE è calcolato, oltre che sulle informazioni raccolte con la DSU, anche sulla base di quelle disponibili negli archivi dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e dell'Agenzia delle entrate (art. 2, comma 6, del d.P.C.m. n. 159 del 2013).

Pertanto, la discriminazione fondata sulla nazionalità risulterebbe contraria all'art. 3 Cost. e agli artt. 18 TFUE e 14 CEDU (è richiamata in proposito la sentenza n. 187 del 2010).

1.3.- Oggetto dell'impugnativa statale è anche l'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 24 della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, 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.

La disposizione impugnata ha inserito, dopo la lettera *c*) del comma 2 dell'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, la lettera *c-bis*), la quale individua un'ulteriore condizione per l'attribuzione di punteggi al fine della formazione della graduatoria di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. In particolare, questa ulteriore condizione consiste nella «situazione connessa all'anzianità di residenza in Comuni della regione Abruzzo» e prevede l'attribuzione di un punto «per ogni anno di residenza a partire dal decimo anno di residenza e fino ad un massimo di 6 Punti».

In altre parole, la norma impugnata porrebbe un «requisito aggiuntivo regionale» rispetto ai punteggi attribuiti in relazione alle condizioni soggettive e oggettive del concorrente e del suo nucleo familiare, nonché rispetto ai criteri di priorità riferiti al livello di gravità del bisogno abitativo.

Secondo il ricorrente l'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., poiché non sussisterebbe «alcuna ragionevole correlabilità tra tale requisito e lo stato di bisogno riferito alla persona in quanto tale che, per la sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza».

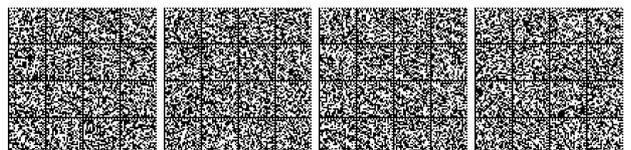
La norma impugnata avrebbe un carattere discriminatorio «non soltanto nei confronti di cittadini italiani che risiedono nella Regione Abruzzo da meno di dieci anni, ma anche dei cittadini degli altri Stati membri dell'U.E., che versano nella medesima situazione, ai quali è attribuita la parità di trattamento con i cittadini degli Stati membri in cui risiedono ai sensi dell'art. 24 della direttiva 2004/39/CE [...] recepita con d.lgs. 30/2007».

Per le ragioni anzidette sarebbe violato anche il principio di uguaglianza e di non discriminazione di cui all'art. 3 Cost.

1.4.- Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 8, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 per violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettere *g*) e *h*), Cost.

La disposizione in esame ha sostituito il testo delle lettere *e-ter*) ed *e-quater*) all'art. 34, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, introducendo due ulteriori cause di decadenza dall'assegnazione dell'alloggio.

In particolare, dopo l'entrata in vigore della norma impugnata, tale decadenza è pronunciata dal sindaco del Comune territorialmente competente anche nei casi in cui l'assegnatario «e/o uno dei componenti del suo nucleo familiare, successivamente all'assegnazione, abbia riportato condanne penali passate in giudicato per uno dei reati previsti dagli articoli 51, comma 3-*bis* e/o 380 del codice di procedura penale, dell'articolo 73, comma 5, del Testo Unico approvato con D.P.R. 309/1990, nonché per i reati di usura, favoreggiamento e/o sfruttamento della prostituzione, gioco d'azzardo, detenzione e/o porto abusivo di armi, traffico di armi, riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite» (lettera *e-ter*), e nei casi in cui l'assegnatario «abbia ospitato stabilmente presso l'alloggio uno o più soggetti colti in flagranza di reato, per uno dei reati previsti dagli articoli 51, comma 3-*bis* e/o 380 del codice di procedura penale,



dell'articolo 73, comma 5, del Testo Unico approvato con D.P.R. 309/1990, nonché per i reati di usura, favoreggiamento e/o sfruttamento della prostituzione, gioco d'azzardo, detenzione e/o porto abusivo di armi, traffico di armi, riciclaggio di denaro proveniente da attività illecite» (lettera *e-quater*).

In sostanza, la norma impugnata amplia il novero dei reati per i quali è prevista la decadenza dall'assegnazione riproducendo il nuovo elenco dell'art. 2, comma 1, lettera *g-bis*), della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, oggetto della prima questione di legittimità costituzionale promossa con l'odierno ricorso.

Anche l'art. 8, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 incorre - secondo il ricorrente - nel vizio di irragionevolezza, già lamentato in relazione all'art. 1, comma 1, lettera *d*), della medesima legge. In particolare, sarebbe irragionevole l'aver previsto, quali cause di decadenza, l'avvenuto arresto di un soggetto stabilmente ospitato presso l'alloggio - e quindi a prescindere dall'accertamento definitivo della sua colpevolezza - (lettera *e-quater*) e, al contempo, la condanna penale passata in giudicato per l'assegnatario e/o per uno dei componenti del suo nucleo familiare (lettera *e-ter*).

Alla luce di questo quadro normativo, l'assegnatario conserverà l'alloggio nel caso in cui egli stesso o un componente del suo nucleo familiare dovessero essere sottoposti ad arresto in flagranza di reato, mentre lo perderà se l'arresto dovesse riguardare un soggetto da lui stabilmente ospitato.

L'irragionevolezza della norma impugnata deriverebbe anche dalla mancata considerazione del possibile esito assolutorio del conseguente giudizio e dal far dipendere da «un evento posto al di fuori della responsabilità e del controllo del beneficiario, conseguenze decadenziali per lo stesso beneficiario».

La norma di cui alla lettera *e-quater*) - «non solo per la tipologia di informazioni in parola [relative all'arresto in flagranza], ma altresì per il sottinteso meccanismo di comunicazione delle stesse» - violerebbe, inoltre, la competenza legislativa statale in materia di «ordine pubblico e sicurezza» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *h*), Cost.

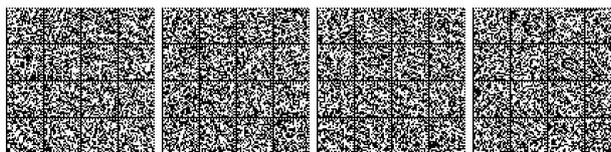
E ancora, «[i]l generico riferimento ai soggetti “colti in flagranza di reato” e, soprattutto, le concrete modalità tramite le quali il sindaco verrebbe a conoscenza della [...] causa di decadenza dall'assegnazione dell'alloggio si prest[erebbero] altresì ad una difficile e dubbia applicazione». In proposito, la difesa statale sottolinea come la flagranza di reato sia uno status normativamente determinato (art. 382 cod. proc. pen.), in presenza del quale sorgono obblighi (art. 380 cod. proc. pen.) o facoltà (art. 381 cod. proc. pen.) di arresto per gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria.

Il ricorrente rileva, inoltre, che le informazioni relative all'esecuzione della misura in questione sono inserite nel centro elaborazione dati di cui all'art. 6 della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza) e che il Comune e la polizia municipale non possono accedere ai dati contenuti nel centro di cui sopra (salvo quanto previsto dall'art. 18 del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante «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», convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132). Pertanto, la norma regionale impugnata sembrerebbe presupporre l'onere per gli operatori di polizia di comunicare al sindaco l'eventuale esecuzione di arresti in flagranza di reato, con conseguente previsione di «competenze nuove ed ulteriori per il personale delle Forze di Polizia». Ciò comporterebbe la violazione della competenza legislativa statale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost.

2.- La Regione Abruzzo si è costituita in giudizio chiedendo che le questioni promosse siano dichiarate infondate.

2.1.- Quanto alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, lettera *d*), e 4, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, la difesa regionale rileva, preliminarmente, che le disposizioni di cui alle lettere *b-bis*) e *g-bis*) dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996 sono state introdotte con la legge della Regione Abruzzo 23 luglio 2018, n. 18 (Modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96, recante «Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione») e non sono state impugnate dal Governo. Da ciò la resistente deduce «che, in linea di principio, l'esclusione dal diritto all'assegnazione a seguito di sentenze penali di condanna sia stat[a] sempre ritenut[a] legittim[a] dal Governo che oggi ricorre».

La difesa regionale - dopo aver sottolineato che analoghe previsioni sono presenti nelle leggi di altre Regioni, anch'esse non impugnate - precisa che la disciplina oggetto dell'odierno giudizio ha inteso correggere alcune distorsioni dei meccanismi di assegnazione degli alloggi, evitando che questi ultimi possano finire «nella disponibilità di soggetti che, per la tipologia e l'entità delle condanne subite, non presentano quei requisiti di “onorabilità” tali da farli apparire meritevoli dell'assegnazione di un alloggio popolare». Tali distorsioni minerebbero «quel rapporto di mutua fiducia tra cittadini e istituzioni su cui si fonda la reciprocità insita in ogni vincolo solidaristico in campo politico, economico e sociale (art. 2 Cost.)».



Con la legge regionale n. 34 del 2019 il legislatore abruzzese sarebbe intervenuto sulla disciplina preesistente sotto un duplice profilo.

Innanzitutto, avrebbe eliminato «una imprecisione» della disposizione regionale previgente; infatti, con altra norma non impugnata (art. 1, comma 1, lettera a, che ha modificato l'art. 2, comma 1, lettera b-bis, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996), ha abbassato il limite della pena da cinque a due anni e ha chiarito che la pena detentiva rilevante ai fini della preclusione è quella inferiore «nel massimo edittale» a due anni.

Sotto un secondo profilo, oggetto delle censure statali, avrebbe soddisfatto «l'esigenza di distinguere - secondo ragionevolezza e, dunque, legalmente differenziando situazioni personali obiettivamente diverse - i cittadini che non hanno assunto comportamenti ritenuti dal legislatore antisociali, da quelli che, invece, lo hanno fatto e che, ciononostante, spesso scavalcano i primi nelle graduatorie per l'assegnazione degli alloggi di edilizia economica e popolare». Questo secondo obiettivo sarebbe stato raggiunto ampliando la tipologia di reati per i quali la relativa condanna preclude l'assegnazione degli alloggi.

2.2.- Quanto alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, la difesa regionale rileva che la norma impugnata troverebbe «puntuale fondamento nella normativa statale di settore» e costituirebbe «naturale svolgimento sul piano della disciplina dei procedimenti amministrativi di competenza regionale», richiamando in proposito l'art. 3, comma 4, del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Testo A)» e l'art. 2, comma 2-bis, del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286).

Pertanto, il legislatore regionale avrebbe «inteso rendere pienamente aderente al quadro normativo nazionale in materia di documentazione amministrativa e certificazioni la disciplina regionale della legge n. 96 del 1996». In particolare, la *ratio* della norma impugnata risiederebbe nell'esigenza di «evitare vere e proprie “discriminazioni alla rovescia”, che, nel vigore della disciplina previgente, si concretizzavano in oneri probatori meno gravosi per il cittadino extracomunitario rispetto al cittadino italiano/europeo».

La norma in esame consentirebbe, dunque, alle amministrazioni competenti di verificare effettivamente la veridicità delle autodichiarazioni rese dal cittadino extracomunitario, al fine di prevenire «abusi e gravi disparità di trattamento» in danno dei cittadini italiani ed europei (in proposito è richiamata la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione di Milano, 31 gennaio 2019, n. 208, secondo cui «la parità di trattamento tra lo straniero e il cittadino nei rapporti con la pubblica amministrazione» non preclude la possibilità di «un onere documentale aggiuntivo» per il primo).

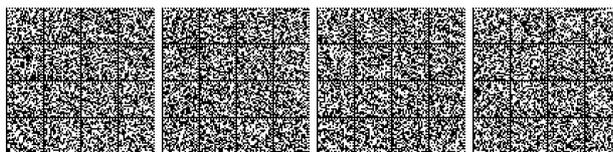
La difesa regionale aggiunge che gli strumenti previsti dalla normativa statale per la verifica della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate (ISEE e DSU, oltre alle informazioni disponibili negli archivi dell'INPS e dell'Agenzia delle entrate) si rivelano, con riferimento allo straniero extracomunitario, «del tutto inadeguati a fornire gli elementi necessari a dimostrare i requisiti richiesti per accedere all'edilizia popolare», sia perché si tratta di informazioni non verificabili senza la collaborazione delle autorità del paese di provenienza, sia perché i dati presenti negli archivi dell'INPS e dell'Agenzia delle entrate non consentono di acquisire tutte le informazioni reddituali e patrimoniali relative agli stranieri extracomunitari.

Infine, nel senso di escludere ogni intento discriminatorio della disciplina impugnata deporrebbero «le numerose e rilevanti deroghe» previste dalla medesima normativa al fine di evitare che lo straniero extracomunitario sia destinatario di adempimenti sostanzialmente inesigibili in ragione della sua particolare condizione («[...] status di rifugiato o di protezione sussidiaria [...]») o della situazione del Paese di provenienza («[...] cittadini di Paesi terzi qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel paese di origine o di provenienza [...]»).

Infine, per le medesime ragioni sarebbero infondate anche le questioni promosse in relazione all'art. 18 TFUE e all'art. 14 CEDU.

2.3.- In merito all'asserita illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, la difesa regionale ritiene che le censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri facciano leva su principi affermati da questa Corte in relazione a disposizioni di portata del tutto differente da quelle oggetto dell'odierno giudizio.

In particolare, la previsione normativa contestata, che assegna un punto per ogni anno di residenza a partire dal decimo e fino a un massimo di sei, non costituirebbe un requisito per l'accesso alle misure di assistenza abitativa, a differenza di quanto previsto già nell'originario art. 2, comma 1, lettera b), della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, che individua nella residenza anagrafica da almeno cinque anni uno dei requisiti.



La disposizione impugnata avrebbe, quindi, introdotto «solo un meccanismo premiale, volto ad assegnare [...] punti aggiuntivi ai soggetti che possano dimostrare un più incisivo radicamento sul territorio e ciò a prescindere dalla cittadinanza italiana, europea o extracomunitaria». La difesa regionale muove dall'assunto che il principio di solidarietà (ex art. 2 Cost.) costituisca «un motore di integrazione politica, sociale ed economica operante a “cerchi concentrici”», ai quali corrisponderebbe la «diversa intensità del vincolo che stringe dapprima i cittadini e, di seguito, questi agli stranieri nel segno dei diritti fondamentali».

Alla luce di questa ricostruzione sarebbe «del tutto ragionevole» che le procedure di assegnazione valorizzino «elementi sintomatici di un percorso di integrazione della persona con la comunità locale». Questi elementi sarebbero dati dallo «stabile collegamento territoriale» che, nel caso di specie, avrebbe una «ragionevole correlabilità» con gli altri presupposti necessari per il riconoscimento del diritto in questione.

Il punteggio aggiuntivo previsto dalla norma impugnata sarebbe, infatti, attribuito solo a partire dal decimo anno di residenza, sicché, in presenza del requisito minimo di residenza quinquennale stabilito dalle altre disposizioni, cittadini italiani, cittadini dell'Unione europea e stranieri regolarmente soggiornanti sarebbero «tutti posti sullo stesso piano».

2.4.- Infine, quanto alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, la difesa regionale sottolinea preliminarmente come la *ratio* della nuova disciplina introdotta dalla disposizione impugnata sia la stessa di quella prevista nell'art. 1, commi 1, lettera *d*), e 4, della medesima legge regionale e oggetto della prima questione di legittimità costituzionale. In altre parole, anche in questo caso il legislatore abruzzese sarebbe intervenuto sul testo dell'art. 34 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, come introdotto dalla legge reg. Abruzzo n. 18 del 2018, ampliando il novero dei casi di decadenza dall'assegnazione dell'alloggio, al fine di «“premiare” quei cittadini onesti, molto spesso scavalcati nelle graduatorie da soggetti condannati in via definitiva per reati di vario genere».

Pertanto, le norme di cui alle lettere *e-ter*) ed *e-quater*) dell'art. 34, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, nel testo introdotto dalla disposizione impugnata, perseguirebbero l'obiettivo di sanzionare «colui il quale, pur avendo ricevuto prestazioni di assistenza abitativa a carico della collettività [...] non ricambia l'impegno solidaristico di cui ha beneficiato».

Infondate sarebbero quindi tutte le questioni prospettate dal ricorrente, anche in ragione del fatto che la disciplina impugnata non implicherebbe, né presupporrebbe obblighi di comunicazione a carico degli operatori di polizia.

3.- In data 25 febbraio 2020, l'Associazione Unione Inquilini ha depositato un'opinione come *amicus curiae*, ai sensi dell'art. 4-*ter* delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, chiedendo che questa Corte dichiari l'illegittimità costituzionale delle norme impugnate per le ragioni indicate nel ricorso e per altre illustrate nell'opinione.

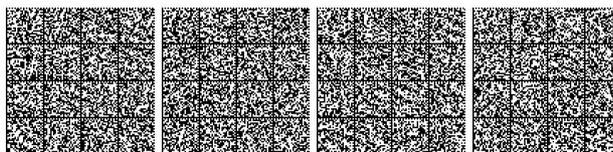
Il Presidente della Corte costituzionale, rilevata la conformità dell'opinione ai criteri previsti dal citato art. 4-*ter*, l'ha ammessa con decreto dell'11 dicembre 2020.

4.- In data 21 dicembre 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato atto di rinuncia al ricorso, in conformità alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 25 giugno 2020, relativamente alle questioni promosse con riferimento all'art. 8, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, in ragione della sua sopravvenuta abrogazione ad opera dell'art. 5, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 2 marzo 2020, n. 8, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera *a*) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, derivanti dalla sentenza del T.A.R. Abruzzo n. 166/2018. Dipartimento Sviluppo Economico - Turismo (DPH), modifiche alle leggi regionali 46/2019, 22/2014, 48/2019, 96/1996, 34/2019, 18/2001, 45/2001, 1/2018 e ulteriori disposizioni di carattere urgente».

5.- In pari data, la Regione Abruzzo ha depositato una memoria con la quale ha accettato la suddetta rinuncia.

La difesa regionale ha, altresì, chiesto che sia dichiarata cessata la materia del contendere in relazione alle questioni promosse avverso le norme di cui ai commi 1, lettera *d*), e 4 dell'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, in ragione della loro abrogazione e modificazione, ad opera della medesima normativa sopravvenuta, e della loro mancata applicazione nel periodo di vigenza. Al riguardo, la resistente ha allegato alla memoria una nota del Dipartimento Territorio - Ambiente della Regione Abruzzo del 4 dicembre 2020 dalla quale risulta che, nel periodo di vigenza delle norme impugnate, non è pervenuta (all'ufficio scrivente) «alcuna comunicazione di indizione di bandi di concorso per l'assegnazione alloggi di ERP ai sensi dell'art. 3 della vigente L.R. 96/1996».

In merito all'art. 2, comma 1, e all'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 la resistente ha insistito nelle conclusioni già rassegnate nell'atto di costituzione, chiedendo che le relative questioni siano dichiarate infondate.



6.- In data 7 gennaio 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato un ulteriore atto di rinuncia al ricorso, come da delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 18 dicembre 2020, relativamente alle questioni promosse con riferimento ai commi 1, lettera *d*), e 4, dell'art. 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, in ragione, rispettivamente, della loro sopravvenuta abrogazione e modifica ad opera dell'art. 5, commi 1 e 3, della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2020.

La Regione Abruzzo ha accettato la suddetta rinuncia.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, lettera *d*), e 4, 2, comma 1, 4, comma 1, e 8, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34, recante «Modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione) e ulteriori disposizioni normative», in riferimento agli artt. 3 e 117, commi primo e secondo, lettere *g*) e *h*), della Costituzione.

Le norme impugnate intervengono sul testo della legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione), modificandolo e integrandolo.

2.- Nelle more del presente giudizio è stata approvata la legge della Regione Abruzzo 2 marzo 2020, n. 8, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera *a*) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, derivanti dalla sentenza del T.A.R. Abruzzo n. 166/2018. Dipartimento Sviluppo Economico - Turismo (DPH), modifiche alle leggi regionali 46/2019, 22/2014, 48/2019, 96/1996, 34/2019, 18/2001, 45/2001, 1/2018 e ulteriori disposizioni di carattere urgente», entrata in vigore il 12 marzo 2020.

L'art. 5 di questa legge regionale, che non è stata impugnata dal Governo, ha: *a*) al comma 1, lettera *b*), abrogato la lettera *g-bis*) dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996 (nel testo introdotto dall'impugnato art. 1, comma 1, lettera *d*); *b*) al comma 3, sostituito il comma *7-bis* dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996 (introdotto dall'impugnato art. 1, comma 4); *c*) al comma 4, abrogato l'impugnato art. 8, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019.

A seguito del sopravvenuto mutamento del quadro normativo regionale, il Consiglio dei ministri ha deliberato, nella seduta del 25 giugno 2020, la rinuncia al ricorso limitatamente alle censure promosse nei confronti dell'art. 8, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, e, nella seduta del 18 dicembre 2020, la rinuncia al ricorso limitatamente alle censure promosse nei confronti dell'art. 1, commi 1, lettera *d*), e 4.

Per entrambe le rinunce è pervenuta l'accettazione da parte della Regione Abruzzo.

Ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, la rinuncia al ricorso, seguita dall'accettazione della controparte costituita, comporta l'estinzione del processo (*ex multis*, ordinanze n. 266 e n. 241 del 2020).

Deve essere pertanto dichiarata l'estinzione del processo limitatamente alle censure promosse nei confronti dell'art. 1, commi 1, lettera *d*), e 4, e dell'art. 8, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019.

3.- Il comma 1 dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 è impugnato per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 18 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

3.1.- La disposizione impugnata ha integrato la disciplina contenuta all'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, aggiungendo, dopo il comma 4, i commi 4.1 e 4.2.

Il comma 4.1 stabilisce che, «[a]i fini della verifica del requisito di cui alla lettera *d*) del primo comma dell'articolo 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione di coloro in possesso dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria [...] devono, altresì, presentare, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 3, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa) e dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni con-



cernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza»; e che «[l]a disposizione di cui al periodo precedente non si applica nei confronti dei cittadini di Paesi terzi qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel paese di origine o di provenienza».

Il comma 4.2 dispone che, «[a]i fini della verifica del requisito di cui alla lettera f) del primo comma dell'articolo 2, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione di coloro in possesso dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria ai sensi del D.Lgs. 251/2007, devono, altresì, presentare, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 3, comma 4, del D.P.R. 445/2000 e dell'articolo 2 del D.P.R. 394/1999, la documentazione reddituale e patrimoniale del Paese in cui hanno la residenza fiscale»; e che «[l]a disposizione di cui al periodo precedente non si applica nei confronti dei cittadini di Paesi terzi qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel Paese di origine o di provenienza».

La norma impugnata ha quindi previsto un duplice onere documentale aggiuntivo per «i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione di coloro in possesso dello status di rifugiato o di protezione sussidiaria», nel senso che essi sono tenuti a produrre anche:

- la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza (comma 4.1), ai fini della verifica della «non titolarità di diritti di [proprietà, usufrutto, uso ed abitazione] su uno o più alloggi, ubicati all'interno del territorio nazionale o all'estero» (art. 2, comma 1, lettera d, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996);

- la documentazione reddituale e patrimoniale del Paese in cui hanno la residenza fiscale (comma 4.2), ai fini della verifica della «condizione economica del nucleo familiare» (art. 2, comma 1, lettera f, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996).

È previsto inoltre che la disposizione non si applichi nei confronti dei cittadini di Paesi terzi qualora convenzioni internazionali dispongano diversamente o qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel Paese di origine o di provenienza.

3.2.- Secondo il ricorrente, la norma determinerebbe «una disparità di trattamento tra cittadini italiani/comunitari e cittadini non comunitari, poiché viene richiesta solo a questi ultimi la produzione di documentazione ulteriore per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica».

A sostegno della lamentata illegittimità sono richiamati gli artt. 2, comma 5, e 43, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), in virtù dei quali, rispettivamente, «[a]llo straniero è riconosciuta parità di trattamento con il cittadino relativamente alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, nei rapporti con la pubblica amministrazione e nell'accesso ai pubblici servizi, nei limiti e nei modi previsti dalla legge», e «costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica».

Nel caso di specie si sarebbe disposto «un controllo ulteriore e rafforzato su quanto dichiarato ai fini ISEE» e si sarebbe, di riflesso, in presenza di «un aggravio procedimentale che rappresenta una discriminazione diretta, essendo trattati diversamente soggetti nelle medesime condizioni di partenza e aspiranti alla stessa prestazione sociale agevolata».

Il ricorrente ricorda che l'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) «è lo strumento di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate» (art. 2, comma 1, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, recante «Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente - ISEE»). Questo strumento di valutazione prevede la denuncia (sia per i cittadini italiani sia per gli stranieri) di redditi e patrimoni anche posseduti all'estero, mediante la compilazione della Dichiarazione sostitutiva unica (DSU). L'ISEE è calcolato, oltre che sulle informazioni raccolte con la DSU, anche sulla base di quelle disponibili negli archivi dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e dell'Agenzia delle entrate (art. 2, comma 6, del d.P.C.m. n. 159 del 2013).



La Regione si difende osservando che la norma impugnata troverebbe «puntuale fondamento nella normativa statale di settore» e costituirebbe «naturale svolgimento sul piano della disciplina dei procedimenti amministrativi di competenza regionale», richiamando in proposito l'art. 3, comma 4, del d.P.R. 28 dicembre 2000, n. 445, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa (Testo A)», e l'art. 2, comma 2-*bis*, del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286).

In particolare, la *ratio* della disposizione risiederebbe nell'esigenza di «evitare vere e proprie “discriminazioni alla rovescia”, che, nel vigore della disciplina previgente, si concretizzavano in oneri probatori meno gravosi per il cittadino extracomunitario rispetto al cittadino italiano/europeo». Essa consentirebbe, infatti, alle amministrazioni competenti di verificare la veridicità delle autodichiarazioni rese dal cittadino extracomunitario, al fine di prevenire «abusi e gravi disparità di trattamento» in danno dei cittadini italiani ed europei.

La difesa regionale aggiunge che gli strumenti previsti dalla normativa statale per la verifica della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate (ISEE e DSU, oltre alle informazioni disponibili negli archivi dell'INPS e dell'Agenzia delle entrate) si rivelano, con riferimento allo straniero extracomunitario, «del tutto inadeguat[i] a fornire gli elementi necessari a dimostrare i requisiti richiesti per accedere all'edilizia popolare», sia perché si tratta di informazioni non verificabili senza la collaborazione delle autorità del paese di provenienza, sia perché i dati presenti negli archivi dell'INPS e dell'Agenzia delle entrate non consentono di acquisire tutte le informazioni reddituali e patrimoniali relative agli stranieri extracomunitari.

3.3.- In ragione del differente contenuto e del diverso ambito di riferimento dei commi 4.1 e 4.2, introdotti dalla norma impugnata, l'unitaria censura statale deve essere esaminata disgiuntamente.

3.3.1.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, nella parte in cui ha introdotto il comma 4.1 dell'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, è fondata.

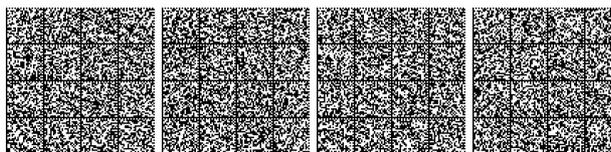
La norma impugnata, la quale obbliga «i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» a presentare «la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza», si inserisce in una cornice normativa, quella della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, che già da prima prevedeva, come requisito per la partecipazione al bando di concorso per l'assegnazione degli alloggi, la «non titolarità di diritti di [proprietà, usufrutto, uso ed abitazione] su uno o più alloggi, ubicati all'interno del territorio nazionale o all'estero» (art. 2, comma 1, lettera d, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996), da asseverare mediante apposita dichiarazione (art. 5, commi 1, 2, 3 e 4, della medesima legge regionale) resa nei modi previsti dall'art. 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15 (Norme sulla documentazione amministrativa e sulla legalizzazione e autenticazione di firme), nel frattempo abrogata e sostituita dall'art. 47 del d.P.R. n. 445 del 2000.

L'onere di rendere questa dichiarazione circa la non titolarità di diritti su alloggi di qualsiasi tipo in Italia o all'estero grava su chi intende partecipare al bando per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica a prescindere dallo status di cittadino italiano o di altro Paese dell'Unione europea o di Paesi extraeuropei.

La norma oggetto dell'odierno giudizio si rivolge, invece, solo ai «cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea» e solo a costoro richiede di presentare, «[a]i fini della verifica del requisito di cui alla lettera d) del primo comma dell'articolo 2», «la documentazione che attesti che tutti i componenti del nucleo familiare non possiedono alloggi adeguati nel Paese, di origine o di provenienza».

L'onere documentale così introdotto riguarda una situazione diversa da quella oggetto della previsione generale di cui all'art. 2, comma 1, lettera d), legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996: mentre infatti quest'ultima disposizione concerne la titolarità di diritti di proprietà, usufrutto, uso ed abitazione su uno o più alloggi (quindi a prescindere dalla loro “adeguatezza”), ubicati all'interno del territorio nazionale o all'estero (dunque, non solo nel Paese di origine o di provenienza), la norma censurata fa riferimento al possesso di alloggi adeguati nel Paese di origine o di provenienza. Il suo ambito di applicazione non comprende invero né gli alloggi di cui il richiedente non abbia il possesso, pur essendo titolare di diritti su di essi, né gli alloggi ubicati in Paesi extraeuropei diversi da quello di origine o di provenienza, né infine alloggi che non siano “adeguati”.

Alla luce di queste precisazioni, l'onere procedimentale prescritto dalla disposizione in esame risulta in radice irragionevole innanzitutto per la palese irrilevanza e per la pretestuosità del requisito che mira a dimostrare. Se, infatti, lo scopo della normativa nella quale la disposizione impugnata si colloca è di garantire un alloggio adeguato nel luogo di residenza in Regione a chi si trovi nelle condizioni di bisogno individuate dalla legge, il possesso da parte di uno dei componenti del nucleo familiare del richiedente di un alloggio adeguato nel Paese di origine o provenienza non appare sotto alcun profilo rilevante. Non lo è sotto il profilo dell'indicazione del bisogno, giacché, intesa l'espressione “alloggio adeguato” come alloggio idoneo a ospitare il richiedente e il suo nucleo familiare, è evidente che la circostanza che



qualcuno del medesimo nucleo familiare posseda, nel Paese di provenienza, un alloggio siffatto non dimostra nulla circa l'effettivo bisogno di un alloggio in Italia. E non lo è nemmeno come indicatore della situazione patrimoniale del richiedente, per la quale non offre alcun significativo elemento aggiuntivo rispetto a quanto già si desume dalla generale attestazione di non titolarità di diritti su alloggi all'interno del territorio nazionale o all'estero, prevista dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996.

Oltre che irragionevole per le ragioni appena esposte, la previsione risulta altresì discriminatoria. Tale carattere dell'onere aggiuntivo a carico dei soli cittadini extracomunitari - sul presupposto (indimostrato) che a essi sarebbero riservati «oneri probatori meno gravosi» di quelli imposti ad altri cittadini - appare evidente, solo che si consideri il fatto che le asserite difficoltà di verifica del possesso di alloggi in Paesi extraeuropei possono riguardare anche cittadini italiani o di altri Paesi dell'Unione europea, i quali invece sono esclusi dall'ambito di applicazione della normativa impugnata.

Si tratta, dunque, di un aggravio procedimentale che si risolve in uno di quegli «ostacoli di ordine pratico e burocratico» che questa Corte ha ripetutamente censurato, ritenendo che in questo modo il legislatore (statale o regionale) discrimini alcune categorie di individui (sentenze n. 186 del 2020 e n. 254 del 2019).

Per le ragioni anzidette deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, nella parte in cui ha introdotto il comma 4.1 dell'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996.

3.3.2.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, nella parte in cui ha introdotto il comma 4.2 dell'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, non è invece fondata, nei termini di seguito indicati.

Della disposizione impugnata, che impone ai soli cittadini extracomunitari di produrre la documentazione reddituale e patrimoniale del Paese in cui hanno la residenza fiscale (comma 4.2), ai fini della verifica della «condizione economica del nucleo familiare» (art. 2, comma 1, lettera *f*, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996), e che potrebbe per questo essere sospettata di loro irragionevole discriminazione, è infatti possibile un'interpretazione in senso conforme alla Costituzione per due distinti e concorrenti profili.

Per un primo aspetto, essa deve essere intesa nel senso che l'onere aggiuntivo prescritto opera solo se il richiedente (che, per accedere al bando, deve avere la residenza anagrafica in Italia da almeno cinque anni) ha la residenza fiscale in un Paese diverso dall'Italia (comma 4.2). Solo in questo caso, infatti, l'obbligo di produzione della prescritta ulteriore documentazione può avere una ragionevole giustificazione, in quanto diretto a dare conto di una condizione reddituale e patrimoniale che, per il fatto di non avere il soggetto interessato la residenza fiscale in Italia, sfugge alle possibilità di controllo delle autorità italiane e in concreto alle verifiche previste dalla normativa in materia.

Sotto un secondo profilo, la previsione - ugualmente contenuta nella disposizione impugnata - che l'onere in questione non trova applicazione, tra l'altro, «qualora le rappresentanze diplomatiche o consolari dichiarino l'impossibilità di acquisire tale documentazione nel Paese di origine o di provenienza», deve essere interpretata in modo da non far gravare sul richiedente le conseguenze del ritardo o delle difficoltà nell'acquisire la documentazione in parola, ciò che la renderebbe costituzionalmente illegittima in quanto irragionevolmente discriminatoria. Solo assimilando all'«impossibilità di acquisire tale documentazione» anche l'estrema difficoltà di acquisirla ovvero la mancata risposta entro un termine congruo da parte delle autorità competenti, infatti, si può ritenere che al cittadino extracomunitario, al quale per regola non può essere riservato, nei rapporti con l'amministrazione, un trattamento meno favorevole di quello riservato agli altri cittadini, non sia imposto un aggravio procedimentale vessatorio. Resta fermo, ovviamente, che spetta al richiedente dimostrare di aver fatto quanto necessario secondo l'ordinaria diligenza per procurarsi la documentazione o di non essere riuscito comunque ad ottenerla.

Così complessivamente interpretata, la norma regionale denunciata si sottrae alle censure di illegittimità costituzionale formulate dal ricorrente, con la conseguenza che, nei detti termini, la relativa questione non è fondata.

4.- L'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 è impugnato per violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 24 della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri.

La disposizione in esame ha inserito, dopo la lettera *c*) del secondo comma dell'art. 8 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, la lettera *c-bis*), che individua un ulteriore elemento rilevante per l'attribuzione di punteggi al fine della formazione della graduatoria di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Più precisamente essa dà rilievo all'«anzianità di residenza in Comuni della regione Abruzzo», prevedendo l'attribuzione di un punto «per ogni anno di residenza a partire dal decimo anno di residenza e fino ad un massimo di 6 Punti».



4.1.- Secondo il ricorrente, la norma introdurrebbe un «requisito aggiuntivo regionale» rispetto a quelli valutabili ai fini dell'attribuzione dei punteggi relativi alle condizioni soggettive e oggettive del concorrente e del suo nucleo familiare, nonché rispetto ai criteri di priorità riferiti al livello di gravità del bisogno abitativo.

L'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 violerebbe così l'art. 3 Cost., poiché non sussisterebbe «alcuna ragionevole correlabilità tra tale requisito e lo stato di bisogno riferito alla persona in quanto tale che, per la sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza».

La norma impugnata avrebbe un carattere discriminatorio «non soltanto nei confronti dei cittadini italiani che risiedono nella Regione Abruzzo da meno di dieci anni, ma anche dei cittadini degli altri Stati membri dell'U.E., che versano nella medesima situazione, ai quali è attribuita la parità di trattamento con i cittadini degli Stati membri in cui risiedono ai sensi dell'art. 24 della direttiva 2004/39/CE [...] recepita con d.lgs. 30/2007».

La Regione Abruzzo si difende sostenendo che le censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri fanno leva su principi affermati da questa Corte in relazione a disposizioni di portata del tutto diversa da quella delle norme oggetto dell'odierno giudizio. In particolare, la norma regionale contestata, che assegna un punto per ogni anno di residenza a partire dal decimo e fino a un massimo di sei, non avrebbe previsto un requisito per l'accesso alle misure di assistenza abitativa, a differenza di quanto stabilisce invece l'originario art. 2, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, che individua nella residenza anagrafica da almeno cinque anni nel bacino di utenza del Comune che emana il bando un vero e proprio requisito di accesso al servizio.

La disposizione impugnata avrebbe introdotto «solo un meccanismo premiale, volto ad assegnare [...] punti aggiuntivi ai soggetti che possano dimostrare un più incisivo radicamento sul territorio e ciò a prescindere dalla cittadinanza italiana, europea o extracomunitaria».

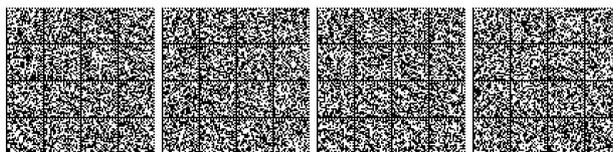
4.2.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019 è fondata.

4.2.1.- Questa Corte ha già avuto modo di soffermarsi, ai fini della valutazione della sua legittimità, sul possibile rilievo dell'anzianità di residenza in un determinato territorio in funzione dell'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, muovendo dalla generale considerazione che i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio (*ex plurimis*, sentenze n. 281 e n. 44 del 2020, n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011).

In particolare, nella sentenza n. 44 del 2020, ha affermato che «[i]l giudizio sulla sussistenza e sull'adeguatezza di tale collegamento - fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari - è operato da questa Corte secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell'art. 3, primo comma, Cost., che muove dall'identificazione della *ratio* della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale *ratio* del filtro selettivo introdotto». Nella pronuncia è precisato inoltre che, «[m]entre si possono immaginare requisiti di accesso sicuramente coerenti con la funzione - l'esclusione dal servizio, ad esempio, dei soggetti che dispongono già di un proprio alloggio idoneo si pone in linea con la sua *ratio*, che è appunto quella di dotare di un alloggio chi ne è privo - risulta con essa incongrua l'esclusione di coloro che non abbiano risieduto nella regione nei cinque anni precedenti la domanda di alloggio, non essendo tale requisito rivelatore di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare», con l'effetto che l'accesso all'ERP sarebbe negato «a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli)»; conseguenza, questa, «incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli (sentenza n. 107 del 2018, che cita l'art. 2, comma 3, della legge n. 328 del 2000)».

Questa Corte ha altresì affermato che «[l]a previa residenza ultraquinquennale non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale, mentre a tali fini risulterebbero ben più significativi altri elementi sui quali si può ragionevolmente fondare una prognosi di stanzialità», osservando che «la rilevanza conferita a una condizione del passato, quale è la residenza nei cinque anni precedenti, non sarebbe comunque oggettivamente idonea a evitare il "rischio di instabilità" del beneficiario dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, obiettivo che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo agli indici di probabilità di permanenza per il futuro».

Nello stesso contesto, è stato chiarito che il «"radicamento" territoriale, quand'anche fosse adeguatamente valutato (non con riferimento alla previa residenza protratta), non potrebbe comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno», essendo irragionevole che «[d]ata la funzione sociale del servizio di edilizia residenziale pubblica [...] anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall'assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità».



Cosicché, se «[l]a prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria [...]», essa «non può costituire una condizione di generalizzata esclusione dall'accesso al servizio, giacché ne risulterebbe negata in radice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica»; di conseguenza, le norme che prevedono come requisito la residenza protratta per un certo periodo devono essere «vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza» (sentenza n. 107 del 2018).

4.2.2.- Nel presente giudizio non sono impugnate le norme regionali che prevedono, come requisito per la partecipazione, la residenza protratta per almeno cinque anni nel territorio nazionale e nel bacino di utenza cui appartiene il Comune che emana il bando (art. 2, comma 1, lettere a e b, della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996). Viene invece in rilievo la previsione, introdotta dalla legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, che, come correttamente osserva la Regione, introduce, non un requisito di accesso, ma un meccanismo premiale in ragione della residenza prolungata per almeno dieci anni in comuni della Regione Abruzzo.

Questa Corte è quindi chiamata a valutare «in concreto» (come indica la stessa sentenza n. 44 del 2020) se l'assegnazione di un determinato punteggio alla residenza protratta per un certo periodo sia coerente con il fine perseguito (di garanzia di un'adeguata stabilità nell'ambito della Regione), e se ciò non sia discriminatorio.

La previsione deve dunque essere sottoposta a uno scrutinio che ne valorizzi gli elementi di contesto in relazione ai profili indicati: in altri termini essa deve essere valutata all'interno del sistema costituito dalle norme che stabiliscono i punteggi da assegnare ai richiedenti in ragione delle loro condizioni soggettive e oggettive, e da quelle che definiscono i requisiti di accesso al servizio.

Muovendo da questa prospettiva, dalla disciplina regionale si deduce che il punteggio massimo da attribuire alle condizioni soggettive (reddito e numero dei componenti il nucleo familiare) è di 5 punti; quello per le condizioni oggettive (gravità del disagio abitativo) è di 9 punti; quello per le «condizioni aggiuntive regionali» è di 5 punti; infine, quello per la residenza protratta (di cui alla norma impugnata) è di 6 punti.

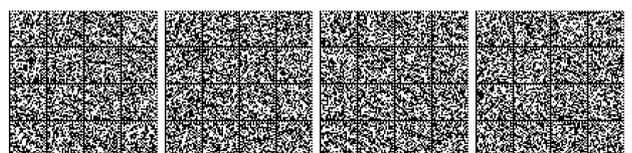
Se si considera, dunque, il complessivo punteggio attribuibile ai fini della selezione degli assegnatari, e se solo si raffronta il punteggio massimo assegnabile per le condizioni soggettive del richiedente con quello massimo ottenibile in base alla residenza protratta, non si può non constatare l'evidente "sopravalutazione", operata dal legislatore regionale, della situazione connessa all'anzianità di residenza rispetto al rilievo conferito alle altre condizioni, e segnatamente a quelle che più rispecchiano la situazione di bisogno alla quale il servizio tende a porre rimedio. In applicazione dei criteri anzidetti, infatti, si perverrebbe, solo per fare un esempio, all'irragionevole conseguenza che un nucleo familiare numeroso, dotato di un alloggio inadeguato o fatiscente, ma non in grado di far valere il punteggio aggiuntivo connesso alla residenza ultradecennale, verrebbe sopravanzato in graduatoria da un nucleo composto da una o due persone, dotato di analogo alloggio, solo perché in grado di vantare una durata di residenza idonea a produrre tutti i sei punti aggiuntivi a tale scopo assegnati.

Emerge quindi un assetto normativo che tende a "sopravalutare" una «condizione del passato» (sentenza n. 44 del 2020) rispetto alle condizioni (soggettive e oggettive) del presente, senza peraltro che dalla residenza protratta per almeno dieci anni possa trarsi alcun ragionevole indice di probabilità della permanenza nel futuro.

Nella più volte richiamata sentenza n. 44 del 2020, questa Corte ha precisato che il legislatore regionale ben può dare rilievo, ai fini della determinazione del punteggio per la formazione della graduatoria di accesso, alla «prospettiva della stabilità», ma tale aspetto, se può concorrere a determinare la posizione dei beneficiari, deve nondimeno conservare un carattere meno rilevante rispetto alla necessaria centralità dei fattori significativi della situazione di bisogno alla quale risponde il servizio, quali sono quelli che indicano condizioni soggettive e oggettive dei richiedenti. E quale potrebbe invece essere, in ipotesi, un'"anzianità di presenza" del richiedente, non genericamente nel territorio regionale, ma precisamente nella graduatoria degli aventi diritto, giacché questa circostanza darebbe evidenza a un fattore di bisogno rilevante in funzione del servizio erogato, e quindi idoneo a combinare il dato del radicamento con quello dello stesso bisogno.

A ciò si aggiunga, che, come ricordato, la stessa residenza protratta costituisce solo un indice debole di quella stessa «prospettiva della stabilità», alla quale, nei termini anzidetti, può essere dato legittimo rilievo in ponderata concorrenza con i fattori che dimostrano invece l'effettivo grado di necessità dell'alloggio da parte dei richiedenti.

In conclusione, il peso esorbitante assegnato al dato del radicamento territoriale nel più generale punteggio per l'assegnazione degli alloggi, il carattere marginale del dato medesimo in relazione alle finalità del servizio di cui si tratta, e la stessa debolezza dell'indice della residenza protratta quale dimostrazione della prospettiva di stabilità, concorrono a determinare l'illegittimità costituzionale della previsione in esame, in quanto fonte di discriminazione di tutti coloro che - siano essi cittadini italiani, cittadini di altri Stati UE o cittadini extracomunitari - risiedono in Abruzzo da meno di dieci anni rispetto ai residenti da almeno dieci anni.



Da questo punto di vista, coglie nel segno l'argomentazione del ricorrente che, nel censurare la norma impugnata, sottolinea come la normativa riguardante l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica sia finalizzata a soddisfare un bisogno della «persona in quanto tale che, per sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza». È il «pieno sviluppo della persona umana» (art. 3, secondo comma, Cost.) la bussola che deve orientare l'azione del legislatore, sia statale sia regionale, specie quando è chiamato a erogare prestazioni e servizi connessi ai bisogni vitali dell'individuo, come quello abitativo. Ogni tentativo di far prevalere sulle condizioni soggettive e oggettive del richiedente valutazioni diverse, quali in particolare quelle dirette a valorizzare la stabile permanenza nel territorio, sia nazionale sia comunale, deve essere quindi oggetto di uno stretto scrutinio di costituzionalità che verifichi la congruenza di siffatte previsioni rispetto all'obiettivo di assicurare il diritto all'abitazione ai non abbienti e ai bisognosi.

Per le ragioni anzidette deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019.

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34, recante «Modifiche alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione) e ulteriori disposizioni normative», nella parte in cui ha introdotto il comma 4.1 dell'art. 5 della legge della Regione Abruzzo 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019;

3) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, nella parte in cui ha introdotto il comma 4.2 dell'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 96 del 1996, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 18 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara estinto il processo limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1, lettera d), e 4, e 8, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 34 del 2019, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettere g) e h), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

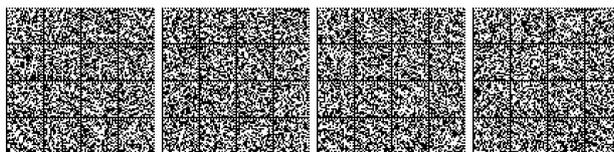
Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 29 gennaio 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA



## n. 10

*Sentenza 12 - 29 gennaio 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Norme della Regione Calabria - Demanio marittimo - Norme di salvaguardia nelle more dell'approvazione del piano comunale di spiaggia - Possibile rinnovo pluriennale delle concessioni esistenti - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 46, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera e).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici :* Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 46, recante «Modifica alla lettera a), comma 2 dell'articolo 14 della legge regionale 21 dicembre 2005, n.17», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-30 gennaio 2020, depositato in cancelleria il 28 gennaio 2020, iscritto al n. 6 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 12 gennaio 2021 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato dello Stato Paola Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, e l'avvocato Domenico Gullo per la Regione Calabria;

deliberato nella camera di consiglio del 12 gennaio 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 23-30 gennaio 2020 e depositato il 28 gennaio 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 46, recante «Modifica alla lettera a), comma 2 dell'articolo 14 della legge regionale 21 dicembre 2005, n. 17», per violazione degli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera e), Costituzione.



La disposizione impugnata modifica l'art. 14, comma 2, della legge della Regione Calabria 21 dicembre 2005, n. 17 (Norme per l'esercizio della delega di funzioni amministrative sulle aree del demanio marittimo), che nel testo anteriore alla modifica prevedeva: «Nelle more dell'approvazione del PCS [Piano comunale di spiaggia], in deroga a quanto disposto dal comma 1, possono essere rilasciate: a) concessioni demaniali marittime stagionali [...]».

L'impugnato art. 1 della legge Reg. Calabria n. 46 del 2019, da un lato, inserisce, dopo le parole «possono essere rilasciate», le parole «o comunque rinnovate»; e, dall'altro, sostituisce le parole «concessioni demaniali marittime stagionali» con le parole «concessioni demaniali pluriennali di natura stagionale».

1.1.- Secondo il ricorrente, le modifiche apportate al testo originario dell'art. 14, comma 2, della legge reg. Calabria n. 17 del 2005 violano, anzitutto, la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Il Presidente del Consiglio osserva che, nel contesto della legge regionale n. 17 del 2005, l'ipotesi del rilascio delle concessioni è regolata dall'art. 18, comma 3-*bis*, che subordina i relativi procedimenti - nelle more dell'emanazione di una organica disciplina della materia - al «rispetto dei principi di evidenza pubblica, parità di trattamento, non discriminazione, pubblicità, libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi, ai sensi degli articoli 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dell'articolo 12 della direttiva 2006/123/CE, del parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, nonché in conformità al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, (Codice degli appalti), in quanto applicabile».

A tale disciplina si sottrarrebbe invece l'ipotesi, introdotta dalla norma regionale impugnata, del rinnovo delle concessioni, che sarebbe «susceptibile di determinare un prolungamento del rapporto in favore del concessionario ancora perdurante, dando luogo, sostanzialmente, ad una proroga o ad un rinnovo automatico».

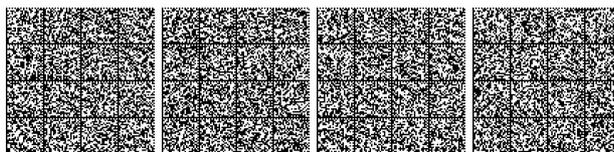
La specificazione, anch'essa contenuta nella disposizione impugnata, che le concessioni demaniali marittime stagionali possano avere durata pluriennale lascerebbe poi del tutto indeterminata la durata di tale proroga o rinnovo automatico.

Ciò determinerebbe una violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, alla quale la giurisprudenza di questa Corte avrebbe costantemente ricondotto i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni sui beni del demanio marittimo (sono citate le sentenze n. 1 del 2019, n. 221 e n. 118 del 2018). Tale giurisprudenza avrebbe, in particolare, ritenuto costituzionalmente illegittime leggi regionali che dispongano rinnovi o proroghe automatiche delle concessioni del demanio marittimo, «sia sotto il profilo della disparità di trattamento tra aspiranti concessionari e titolari che abbiano beneficiato della proroga automatica che sotto l'ulteriore profilo della barriera all'ingresso di nuovi operatori» (è citata la sentenza n. 171 del 2013).

Dopo aver rammentato che, in passato, la materia delle concessioni demaniali marittime e le relative norme statali e regionali sono state oggetto di procedure di infrazione da parte dell'Unione europea, il ricorrente sottolinea inoltre che la materia è oggi regolata a livello statale dall'art. 1, commi da 675 a 685, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), che ha imposto una generale revisione del sistema delle concessioni marittime secondo modalità e termini da adottarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, demandando a un successivo d.P.C.m. la fissazione dei principi e dei criteri tecnici dell'assegnazione delle concessioni sulle aree demaniali marittime. La normativa regionale impugnata introdurrebbe invece una disciplina «propria e specifica» per la Regione Calabria, «in maniera indipendente da quella nazionale ed oltretutto, non conforme ad essa», ponendosi così in contrasto con la competenza esclusiva statale in questa materia, in ossequio alla quale «deve essere pur sempre la legge statale a stabilire se consentire il rinnovo, a quali condizioni e se ciò possa avvenire nel rispetto dei principi comunitari», «in modo che siano assicurate [...] garanzie di coerenza e di uniformità in ambito nazionale».

1.2.- Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata - consentendo il rilascio o il rinnovo di concessioni demaniali marittime pluriennali - si porrebbe, altresì, in contrasto con i principi di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

Sotto il primo profilo, il ricorrente ritiene che le modifiche introdotte all'art. 14 della legge reg. Calabria n. 17 del 2005 siano contraddittorie rispetto alla *ratio* della disposizione modificata, che detta norme di salvaguardia nelle more dell'entrata in vigore dei piani comunali di spiaggia, vietando in linea di principio il rilascio di nuove concessioni (comma 1) e consentendo soltanto, al comma 2 nella versione anteriore alle modifiche di cui è causa, il rilascio di concessioni strettamente temporanee, legate alla stagionalità propria del settore. La previsione, per effetto delle modifiche apportate all'art. 14 dall'impugnato art. 1 della legge Reg. Calabria n. 46 del 2019, di prolungamenti del termine di scadenza delle concessioni disciplinate dal comma 2 per periodi superiori all'anno, oltretutto senza che siano indicati



precisi limiti temporali, finirebbe secondo la difesa statale per «vanificare l'intento di omogeneità e di razionalità dell'uso del demaniale costiero», determinando altresì una «irrazionale e poco efficiente gestione delle funzioni amministrative sul demanio marittimo». La disposizione impugnata introdurrebbe infatti «una serie di deroghe al sistema, tali, sostanzialmente, da vanificare» l'intento dello stesso art. 14 della legge reg. Calabria n. 17 del 2005 di «preservare l'esistente fino a che l'adozione dei singoli piani di spiaggia garantiscano ed assicurino l'utilizzo dei beni appartenenti al demanio marittimo secondo criteri di omogeneità e di efficienza in coerenza con le linee programmatiche regionali».

Dal che l'asserito contrasto della disposizione impugnata con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della «violazione del canone di ragionevolezza per irrazionalità della disciplina e contrasto con la *ratio legis*» (è citata la sentenza di questa Corte n. 43 del 1997).

Sarebbe, d'altra parte, violato anche l'art. 97 Cost., dal momento che «il rinnovo delle concessioni secondo principi di competitività è senz'altro più conforme al principio di buon andamento in quanto consente una maggiore efficienza del sistema, stimolando i nuovi entranti a svolgere un uso più efficiente del demanio marittimo o ad offrire canoni più elevati rispetto ai concessionari uscenti e, dunque, appare più vantaggioso, in termini generali, rispetto all'interesse pubblico sotteso all'affidamento in concessione».

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Calabria, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque infondato.

2.1.- Argomenta la difesa regionale che le concessioni stagionali, cui si riferisce l'impugnato art. 1 della legge reg. Calabria n. 46 del 2019, avrebbero natura strumentale a concessioni demaniali marittime ordinarie, risultando perciò accessorie a queste ultime. L'obiettivo della disposizione impugnata, come risultante dalla relazione di accompagnamento alla relativa proposta di legge, sarebbe quello di «eliminare la limitazione di durata delle concessioni demaniali di natura stagionale e la preclusione del c.d. diritto di insistenza» stabilite dalla disciplina previgente, in particolare mediante la previsione della possibilità del rinnovo delle concessioni in essere per una durata anche pluriennale. Tuttavia, la novella legislativa in esame manterrebbe «invariate le garanzie e i principi in materia di rilascio/rinnovo delle concessioni demaniali suddette», le quali resterebbero soggette alla «disciplina ordinaria delle concessioni demaniali marittime di durata pluriennale», cui esse sarebbero accessorie.

La stessa legge reg. Calabria n. 17 del 2005, al suo art. 10, comma 3, rinvierebbe d'altronde alla normativa statale quanto alla disciplina della durata e del rinnovo delle concessioni demaniali marittime. Tale normativa, che originariamente prevedeva una durata di sei anni, salvo rinnovo, delle concessioni medesime, sarebbe ora da rinvenirsi nella legge n. 145 del 2018, il cui art. 1, comma 682, ha previsto in via generale per tutte le concessioni vigenti la durata di quindici anni, con decorrenza dall'entrata in vigore della legge medesima, e il cui art. 1, comma 246, ha disposto che i titolari di concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo possano mantenere installati i manufatti amovibili fino al 31 dicembre 2020.

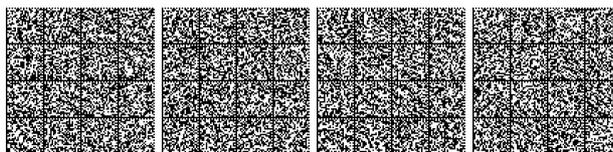
La previsione dell'estensione pluriennale delle concessioni oggetto della disposizione regionale impugnata si inserirebbe dunque armonicamente nell'ambito della disciplina statale vigente; con conseguente infondatezza della censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

2.2.- Nemmeno sussisterebbe alcuna violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

Lungi dall'aver introdotto una disciplina arbitraria, il legislatore regionale avrebbe infatti mirato a coordinare la disciplina delle concessioni stagionali con quella delle concessioni marittime demaniali, già di natura pluriennale, e comunque avrebbe inteso perseguire la finalità - comune alla legislazione statale - di «tutelare, valorizzare e promuovere», nelle more di una compiuta riforma dell'intero settore, «il bene demaniale delle coste italiane, in quanto elemento strategico per il sistema economico, di attrazione turistica e di immagine del Paese», nonché a quella di «garantire l'occupazione e il reddito delle imprese», a fronte degli investimenti da queste effettuati, i cui benefici rischierebbero di essere vanificati dal rilascio di concessioni di breve durata.

### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 46, recante «Modifica alla lettera a), comma 2 dell'articolo 14 della legge regionale 21 dicembre 2005, n. 17», per violazione degli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.



L'impugnato art. 1 modifica l'art. 14, comma 2, della legge della Regione Calabria 21 dicembre 2005, n. 17 (Norme per l'esercizio della delega di funzioni amministrative sulle aree del demanio marittimo), che nel testo anteriore alla modifica prevedeva: «Nelle more dell'approvazione del PCS [Piano comunale di spiaggia], in deroga a quanto disposto dal comma 1, possono essere rilasciate: a) concessioni demaniali marittime stagionali [...]».

Essa da un lato (comma 1, lettera a) inserisce, dopo le parole «possono essere rilasciate», le parole «o comunque rinnovate»; e dall'altro (comma 1, lettera b) sostituisce le parole «concessioni demaniali marittime stagionali» con le parole «concessioni demaniali pluriennali di natura stagionale».

1.1.- Secondo il ricorrente, l'art. 1 della legge reg. Calabria n. 46 del 2019 violerebbe, anzitutto, la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Il legislatore regionale avrebbe, per un verso, inteso sottrarre l'ipotesi del rinnovo delle concessioni de quibus alla disciplina generale di cui all'art. 18, comma 3-bis, della legge reg. Calabria n. 17 del 2005, che subordina i procedimenti di rilascio di dette concessioni a procedure a evidenza pubblica, secondo i principi fissati dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) e dalla pertinente disciplina del diritto dell'Unione europea, introducendo così, di fatto, un meccanismo di proroga o rinnovo automatico delle concessioni in essere; e, per altro verso, avrebbe eliminato il previgente limite di durata annuale, lasciando del tutto indeterminata la durata della proroga.

In ogni caso, la disciplina impugnata sarebbe distonica rispetto a quella stabilita dall'art. 1, commi da 675 a 685, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), che ha imposto una generale revisione del sistema delle concessioni marittime secondo modalità e termini da adottarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, demandando a un successivo d.P.C.m. la fissazione dei principi e dei criteri tecnici per l'assegnazione delle concessioni sulle aree demaniali marittime.

1.2.- Sarebbero, altresì, violati i principi di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

Sotto il primo profilo, le modifiche introdotte dalla disposizione impugnata all'art. 14 della legge reg. Calabria n. 17 del 2005 dalla disposizione impugnata sarebbero contraddittorie rispetto alla *ratio* dello stesso art. 14, che detta norme di salvaguardia nelle more dell'entrata in vigore dei piani comunali di spiaggia, vietando in linea di principio il rilascio di nuove concessioni (comma 1), e consentendo soltanto, al comma 2 nella sua versione anteriore alle modifiche di cui è causa, il rilascio di concessioni strettamente temporanee, legate alla stagionalità propria del settore.

La previsione di rinnovi automatici delle concessioni in essere lederebbe, d'altra parte, il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, il quale esigerebbe che ogni provvedimento di rilascio o rinnovo di concessioni demaniali avvenga a seguito di procedure a evidenza pubblica.

2.- La questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., è fondata.

2.1.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina delle concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attinenti tanto alle competenze legislative statali quanto a quelle regionali (sentenze n. 157 e n. 40 del 2017). Tuttavia, i criteri e le modalità di affidamento di tali concessioni debbono essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza recati dalla normativa statale e dell'Unione europea, con conseguente loro attrazione nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che rappresenta sotto questo profilo un limite insuperabile alle pur concorrenti competenze regionali (*ex multis*, sentenze n. 161 del 2020, n. 86 del 2019, n. 221, n. 118 e n. 109 del 2018).

Sono state, in particolare, ritenute invasive di tale competenza esclusiva discipline regionali che prevedevano meccanismi di proroga o rinnovo automatico delle concessioni (ad esempio, sentenze n. 1 del 2019 e n. 171 del 2013), una durata eccessiva del rapporto concessorio (così ancora la sentenza n. 1 del 2019, nonché la sentenza n. 109 del 2018), l'attribuzione di una preferenza al concessionario uscente in sede di rinnovo (sentenze n. 221 del 2018 e n. 40 del 2017).

2.2.- L'art. 14 della legge reg. Calabria n. 17 del 2005 detta «[n]orme di salvaguardia» nelle more dell'adozione di un piano comunale di spiaggia, con il quale - ai sensi del combinato disposto dei precedenti artt. 8 e 12 - i Comuni sono tenuti, tra l'altro, a disciplinare e localizzare le attività dei complessi balneari realizzabili a cura dei Comuni stessi, degli esercizi di ristorazione e affini inseriti in tali complessi, di noleggio e rimessaggio di unità da diporto, di campeggi, attività ricreative, sportive e culturali, di soccorso a mare, di approdo con funzioni turistiche e da diporto. Sino all'adozione del piano, l'art. 14, comma 1, dispone che «non possono essere rilasciate nuove concessioni marittime, né essere autorizzate varianti sostanziali ai rapporti concessori in essere», all'evidente finalità di preservare e incentivare la potestà pianificatoria dei Comuni.



In deroga a tale divieto generale, la versione originaria del comma 2 dell'art. 14 consentiva, alla lettera *a*), il rilascio di «concessioni demaniali marittime stagionali» a supporto di attività ricettive alberghiere, villaggi turistici, campeggi e altre strutture ricettive ai fini delle attività inerenti al servizio di balneazione, ovvero per l'installazione di piccoli punti di ormeggio, posa di gonfiabili, giochi smontabili per bambini, tavolini e sedie, nonché chioschi omologati (questi ultimi per una durata non superiore a centoventi giorni); e alle lettere *b*) e *c*) il rilascio di concessioni marittime in gran parte «suppletive» rispetto ad altre concessioni turistico-balneari già rilasciate.

Le modifiche introdotte dalla legge reg. Calabria n. 46 del 2019, in questa sede impugnate, da un lato, affiancano all'ipotesi del rilascio di tutte le concessioni previste dal comma 2 quella del rinnovo delle concessioni stesse, e dall'altro consentono che le concessioni di cui alla lettera *a*) possano avere durata pluriennale, anziché stagionale come in precedenza previsto.

2.3.- Mentre però l'art. 18, comma 3-*bis*, della legge reg. Calabria n. 17 del 2005 stabilisce espressamente che il rilascio delle «nuove concessioni demaniali marittime» debba avvenire «nel rispetto dei principi di evidenza pubblica, parità di trattamento, non discriminazione, pubblicità, libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi» stabiliti dalla pertinente normativa comunitaria e statale, la stessa legge regionale nulla prevede quanto all'ipotesi del mero rinnovo delle concessioni esistenti.

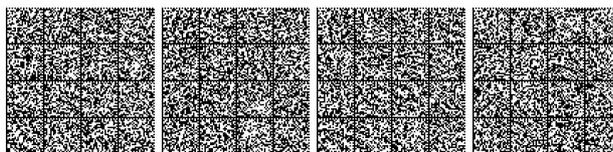
L'affermazione della difesa regionale, secondo cui anche a tale ipotesi resterebbe comunque applicabile la disciplina dell'art. 18, comma 3-*bis*, appena menzionato, appare smentita non solo dal riferimento - contenuto in quest'ultima disposizione - alle sole «nuove» concessioni demaniali marittime, ma anche dall'intenzione, manifestata in sede di illustrazione del progetto di legge regionale poi sfociato nella disposizione impugnata (Relazione illustrativa alla proposta di legge n. 428/10), di eliminare, oltre alla temporaneità delle concessioni, «la preclusione del c.d. diritto di insistenza», che consiste nella preferenza, in sede di rinnovo, alle precedenti concessioni, già rilasciate, rispetto alle nuove istanze. Tale diritto, introdotto nell'art. 37 del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione), dal decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, in legge 4 dicembre 1993, n. 494, era venuto meno nella legislazione statale per effetto dell'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, in legge 26 febbraio 2010, n. 25, sì da permettere l'archiviazione di una procedura di infrazione a suo tempo avviata dalla Commissione europea contro l'Italia.

La nuova ipotesi del rinnovo delle concessioni già esistenti - nel contesto, vale la pena di sottolineare, di una norma di salvaguardia mirante semplicemente a dettare una disciplina transitoria nelle more dell'adozione di un organico piano di spiaggia da parte del Comune - finisce così per essere sottratta alle procedure a evidenza pubblica conformi ai principi, comunitari e statali, di tutela della concorrenza stabiliti per le ipotesi di rilascio di nuove concessioni, e per consentire de facto la mera prosecuzione dei rapporti concessori già in essere, con un effetto di proroga sostanzialmente automatica - o comunque sottratta alla disciplina concorrenziale - in favore dei precedenti titolari. Un effetto, come poc'anzi rammentato, già più volte ritenuto costituzionalmente illegittimo da questa Corte.

2.4.- La previsione, poi, della possibile durata pluriennale delle concessioni di cui alla lettera *a*) dell'art. 14, comma 2, della legge reg. Calabria n. 17 del 2005 - tutte relative ad attività di carattere intrinsecamente stagionale, e non accessorie ad altre concessioni come, invece, le ipotesi di cui alle successive lettere *b*) e *c*) - comporta la possibilità del rilascio (o del rinnovo) di tali concessioni per periodi del tutto indeterminati in favore di un unico titolare, che risulterebbe così ingiustificatamente privilegiato rispetto a ogni altro possibile interessato, in violazione - anche in questo caso - dei principi di tutela della concorrenza.

2.5.- La circostanza, rilevata dalla difesa regionale, che la stessa disciplina statale più recente abbia previsto, nelle more della revisione del sistema delle concessioni marittime da parte di un d.P.C.m., il prolungamento della durata delle concessioni esistenti al 30 dicembre 2018 per quindici anni dalla data di entrata in vigore della legge n. 145 del 2018, non può d'altra parte legittimare le Regioni a dettare discipline che ad essa si sovrappongano, in un ambito riservato alla competenza esclusiva dello Stato.

3.- Restano assorbite le censure formulate con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 46, recante «Modifica alla lettera a), comma 2 dell'articolo 14 della legge regionale 21 dicembre 2005, n.17».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 29 gennaio 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA

T\_210010

n. 11

*Sentenza 14 - 29 gennaio 2021*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Stanziamento di risorse volte a integrare il trattamento accessorio del personale non dirigente del servizio sanitario regionale, quale incentivo per lo smaltimento delle liste d'attesa - Ricorso del Governo - Lamentata violazione di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Non fondatezza della questione.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Trasferimento del personale delle autonomie locali nell'amministrazione regionale - Conseguente incremento, a decorrere dall'esercizio finanziario 2019, dei fondi per le retribuzioni di posizione e di rendimento, per il lavoro straordinario e per le progressioni - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile - Non fondatezza della questione.**

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione autonoma Sardegna - Determinazione del contributo regionale alla finanza pubblica - Mancato conteggio, ai fini dei limiti agli investimenti pluriennali, della quota di disavanzo generata dall'accantonamento pari alle perdite del sistema sanitario regionale del 2017 - Ricorso del Governo - Successiva rinuncia parziale - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Sardegna 28 dicembre 2018, n. 48, artt. 3, commi 1 e 6, 8, comma 31, e 10, comma 10.
- Costituzione, artt. 81, 117, commi secondo, lettere e) ed l), e terzo.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Giancarlo CORAGGIO;

*Giudici* :Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, commi 1 e 6, 8, comma 31, e 10, comma 10, della legge della Regione autonoma Sardegna 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-7 marzo 2019, depositato in cancelleria l'8 marzo 2019, iscritto al n. 43 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 13 gennaio 2021 il Giudice relatore Angelo Buscema;

uditi l'avvocato dello Stato Ruggero Di Martino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020;

deliberato nella camera di consiglio del 14 gennaio 2021.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con il ricorso notificato il 4-7 marzo 2019 e depositato il successivo 8 marzo (reg. ric. n. 43 del 2019), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, commi 1 e 6, 8, comma 31, e 10, comma 10, della legge della Regione autonoma Sardegna 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019), in riferimento agli artt. 81, 117, secondo comma, lettere *e* ed *l*), e terzo comma, della Costituzione e in relazione ai principi contabili di cui all'Allegato 4/2, punto 5.3, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera *a*), e 2, lettere *b*), *c*), *d*) ed *e*) e 17, comma 1, lettere *a*), *c*), *e*), *f*), *g*), *h*), *l*) *m*), *n*), *o*), *q*), *r*), *s*) e *z*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

1.1.- L'art. 3, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, nella versione impugnata, prevede che «[n]elle more della stipula dell'accordo di finanza pubblica tra lo Stato e la Regione autonoma della Sardegna concernente la definitiva quantificazione del concorso agli obiettivi di finanza pubblica della Regione per gli anni 2019-2021, ai sensi dell'articolo 28, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici); dell'articolo 35, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività); dell'articolo 4, comma 11, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), degli articoli 15, comma 22, e 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario); dell'articolo 1, commi 132 e 454, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Legge stabilità 2013); dell'articolo 1, commi 481 e 526, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Legge di stabilità 2014), dell'articolo 1, comma 400, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015) e in ossequio alla sentenza della Corte costituzionale n. 77 del 2015, a titolo di contributo alla finanza pubblica a valere



sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, sono accertati e impegnati in favore dello Stato euro 250.245.000 per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021 [...]».

Ad avviso del ricorrente, tale previsione, oltre a sottostimare di euro 446.000 annui il contributo alla finanza pubblica dovuto dalla Regione autonoma Sardegna per il triennio in considerazione, ne determinerebbe una riduzione di euro 285.309.000 per ciascun anno rispetto a quanto previsto dall'art. 1, comma 875, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021). Ciò in ragione della mancata inclusione del contributo di cui all'art. 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, circoscritto temporalmente all'anno 2017 dalla sentenza n. 77 del 2015 di questa Corte, per la cui attuazione, in ossequio alla successiva sentenza n. 6 del 2019, era stato avviato un più ampio confronto tra Stato e Regione autonoma onde addivenire alla stipulazione di un'intesa diretta a una diversa modulazione dei flussi finanziari tra di essi. Nelle more di tale interlocuzione, la disposizione impugnata genererebbe nel bilancio dello Stato minori entrate pari all'ammontare del contributo non previsto, determinando un difetto di copertura finanziaria lesivo dell'art. 81 Cost.

1.2.- L'art. 3, comma 6, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, nella versione impugnata, prevede che «[i]l disavanzo di cui al comma 1 dell'articolo 2 della legge regionale n. 40 del 2018 non costituisce impedimento ai fini dell'utilizzo del margine corrente consolidato quale copertura degli investimenti pluriennali».

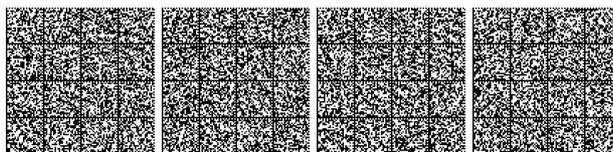
Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata, non considerando come effettivo disavanzo regionale la quota di cui al rendiconto 2017 generata dall'accantonamento al risultato di amministrazione delle perdite del sistema sanitario regionale, pari a euro 680.712.119,30, contrasterebbe con i principi espressi nell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011, il quale, a proposito delle spese di investimento (punto 5.3) e della copertura costituita dalla quota consolidata del saldo positivo di parte corrente (punto 5.3.5), prevede che «[l]a copertura degli impegni concernenti investimenti imputati agli esercizi successivi può essere costituita, distintamente per ciascuno degli esercizi di imputazione degli impegni, da una quota del saldo positivo di parte corrente, risultante dal prospetto degli equilibri allegato al bilancio di previsione, se risultano rispettate le seguenti condizioni (per le regioni a statuto ordinario si fa riferimento alla medesima quota del margine corrente al netto delle risorse destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale): [...] l'Ente non ha registrato un disavanzo di amministrazione in entrambi i due ultimi esercizi nuovo e aggiuntivo rispetto a quello registrato nell'esercizio precedente. Nel caso in cui l'esercizio precedente, non sia ancora stato rendicontato, si fa riferimento alla situazione risultante dal prospetto concernente il risultato di amministrazione presunto (se riferito ad esercizio ormai chiuso, il risultato di amministrazione presunto è predisposto sulla base di dati di preconsuntivo). Fino a quando il più vecchio degli ultimi due esercizi non è stato rendicontato il margine corrente consolidato non può costituire copertura degli impegni concernenti investimenti imputati agli esercizi successivi. Ai fini della verifica del rispetto della presente condizione, si considera il risultato di amministrazione (sia rendicontato che presunto) determinato tenendo conto degli accantonamenti, dei vincoli e delle risorse destinate, mentre non rileva il disavanzo costituito esclusivamente da maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui, da disavanzo tecnico, da debito autorizzato e non contratto dalle regioni e dal disavanzo in corso di ripiano pluriennale riguardante gli esercizi successivi a quello in cui è stata ripianata la prima quota».

Il contrasto della disposizione regionale con tali principi determinerebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che riserva al legislatore statale la competenza esclusiva nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici».

1.3.- L'art. 8, comma 31, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, nella versione impugnata, prevede che «[n]elle annualità 2019, 2020 e 2021 è stanziata la somma di euro 6.000.000 annui (missione 13, programma 02 - titolo 1), per garantire al personale non dirigente del servizio sanitario regionale un'integrazione del trattamento accessorio, finalizzata in maniera prioritaria quale incentivo per lo smaltimento delle liste d'attesa. [...]».

Secondo il ricorrente, la disposizione contrasterebbe con quanto previsto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, espressivo di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto volto al contenimento della spesa delle amministrazioni, ivi comprese quelle appartenenti al Servizio sanitario nazionale, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

1.4.- L'art. 10, comma 10, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018 prevede che «[a] seguito del trasferimento del personale delle autonomie locali nell'Amministrazione regionale, ai sensi dell'articolo 70 della legge regionale n. 2 del 2016, e dell'articolo 10 della legge regionale 18 giugno 2018, n. 21 (Misure urgenti per il reclutamento di personale nel sistema Regione. Modifiche alla legge regionale n. 31 del 1998, alla legge regionale n. 13 del 2006, alla legge regionale n. 36 del 2013 e alla legge regionale n. 37 del 2016), e in deroga a quanto disposto dal comma 5 dell'articolo 70 della legge regionale n. 2 del 2016, i fondi per la retribuzione di posizione, per la retribuzione di rendimento, per il lavoro



straordinario e per le progressioni dell'Amministrazione regionale sono incrementati, a decorrere dall'annualità 2019, rispettivamente di euro 200.000, euro 100.000, euro 60.000 ed euro 280.000 (missione 01 - programma 10 - titolo 1). I fondi destinati alla retribuzione accessoria del personale delle amministrazioni di provenienza sono conseguentemente rideterminati. Il fondo unico di cui all'articolo 10 della legge regionale n. 2 del 2007 e il contributo annuo previsto dall'articolo 25 della legge regionale 21 aprile 2005, n. 7 (legge finanziaria 2005) rimangono invariati per essere destinati alle altre finalità delle autonomie locali».

Ad avviso del ricorrente, la citata disposizione, priva di relazione tecnica che consenta di correlare la misura dell'incremento della dotazione dei fondi alle esigenze determinate dal trasferimento di personale degli enti locali alla Regione, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce al legislatore statale competenza esclusiva nella materia «ordinamento civile», di cui sarebbe espressione l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, cornice regolatoria in tema di contrattazione integrativa applicabile a tutte le pubbliche amministrazioni.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione autonoma Sardegna, eccependo anzitutto l'inammissibilità delle questioni proposte, segnatamente per non essersi confrontato il ricorrente con la competenza esclusiva regionale nella materia «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», prevista dall'art. 3, lettera a), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché con l'autonomia economica e finanziaria spettante alla Regione ai sensi dell'art. 7 del medesimo statuto.

Nel merito, secondo la Regione, le questioni promosse dal Presidente del Consiglio sarebbero comunque infondate.

2.1.- Quanto all'impugnativa dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, la resistente assume di essere dotata della competenza di indicare le poste di bilancio connesse all'esatta applicazione, da parte dello Stato, delle previsioni costituzionali e statutarie concernenti le relazioni finanziarie con esso intercorrenti (si cita la sentenza di questa Corte n. 99 del 2012). Al contempo, la Regione evidenzia come le sentenze n. 77 del 2015 e n. 6 del 2019 di questa Corte abbiano impedito l'imposizione del contributo alla finanza pubblica di cui all'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito, precludendo, in ragione del giudicato costituzionale, le censure formulate in ricorso. Peraltro, anche il principio di veridicità dei bilanci osterebbe al loro accoglimento, atteso che indicare in bilancio una posta in uscita a beneficio dello Stato giudicata illegittima equivarrebbe a stanziare risorse non veritiere, minando l'attendibilità sia del bilancio statale che di quello regionale.

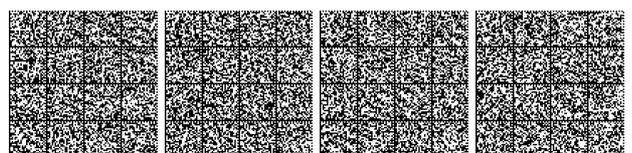
2.2.- Parimenti infondate sarebbero le censure mosse all'art. 3, comma 6, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, atteso che questa Corte avrebbe riconosciuto alle autonomie speciali piena autonomia nella destinazione dell'avanzo di amministrazione e del fondo pluriennale vincolato (si cita la sentenza n. 101 del 2018).

2.3.- Anche le censure rivolte all'art. 8, comma 31, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018 sarebbero prive di fondamento - se non, addirittura, inammissibili - atteso che, secondo la giurisprudenza costituzionale, lo Stato non avrebbe titolo per imporre alle autonomie speciali misure di coordinamento della finanza pubblica in materia di spesa sanitaria, da esse integralmente finanziata.

2.4.- Infine, le censure rivolte all'art. 10, comma 10, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018 sarebbero infondate, in quanto la disposizione andrebbe ricondotta alla materia «ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione e stato giuridico ed economico del personale», di esclusiva competenza regionale.

3.- Con memoria illustrativa depositata il 18 febbraio 2020, la Regione autonoma Sardegna ha evidenziato come l'impugnato art. 3, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018 sia stato modificato dall'art. 4, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 8 agosto 2019, n. 15 (Terza variazione di bilancio 2019-2021. Modifiche alla legge regionale n. 36 del 2013, alla legge regionale n. 8 del 2018, alla legge regionale n. 48 del 2018 e alla legge regionale n. 49 del 2018, disposizioni in materia di entrate tributarie e accantonamenti a carico della Regione, in materia di continuità territoriale aerea, politiche sociali, sport e disposizioni varie), sostituendosi all'originario importo di euro 250.245.000 quello di euro 250.691.000. Inoltre, la resistente ha segnalato che in data 7 novembre 2019 è intervenuto un accordo tra il Governo e la Regione, con il quale sono state ridefinite le relazioni finanziarie tra di essi intercorrenti. A detto accordo lo Stato avrebbe dato attuazione con l'art. 1, commi da 866 a 873, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022), e la resistente, tra l'altro, con la legge della Regione autonoma Sardegna 6 dicembre 2019, n. 20 (Quarta variazione al bilancio 2019-2021 e disposizioni varie), abrogando la disposizione impugnata (art. 7, comma 1), rideterminando il contributo regionale alla finanza pubblica nel triennio 2019-2021 (art. 7, comma 2) e provvedendo alla relativa copertura (art. 9). Alla luce di ciò, sarebbe cessata la materia del contendere, essendosi realizzato un pieno allineamento tra le previsioni statali e quelle regionali.

La resistente ha evidenziato inoltre che l'art. 3, comma 6, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018 è stato abrogato dall'art. 12, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 15 del 2019 a decorrere dal 16 agosto 2019. Poiché a tale data la norma impugnata non avrebbe trovato applicazione, in quanto, come attestato dalla nota del Direttore generale dei ser-



vizi finanziari - Assessorato della programmazione, bilancio, credito e assetto del territorio del 18 febbraio 2020, prot. n. 5276, il margine corrente consolidato della gestione regionale non sarebbe stato impiegato a copertura di investimenti pluriennali, anche in questo caso, secondo la Regione, dovrebbe essere dichiarata cessata la materia del contendere.

Ad avviso della resistente, stessa sorte dovrebbe riservarsi alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 31, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018: la disposizione è stata interamente riformulata dall'art. 1, comma 2, lettera c), della legge della Regione autonoma Sardegna 16 settembre 2019, n. 16, recante «Seconda variazione di bilancio. Disposizioni in materia sanitaria. Modifiche alla legge regionale 11 gennaio 2018, n. 1 (Legge di stabilità 2018) e alla legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019)», recependo espressamente i limiti alla corresponsione del trattamento accessorio previsti dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, senza aver trovato, frattanto, applicazione alcuna, come attestato dalla nota del Direttore generale della sanità - Assessorato dell'igiene e sanità e dell'assistenza sociale del 12 febbraio 2020, prot. n. 3081.

Quanto alle censure mosse all'art. 10, comma 10, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, la resistente ne deduce l'inammissibilità per mancata considerazione delle attribuzioni recate dallo statuto di autonomia - segnatamente, quelle di cui all'art. 3, lettera a) - e per genericità e contraddittorietà, atteso che il riferimento all'incremento di spesa e alla cornice normativa di cui all'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 evocherebbe la lesione di una competenza concorrente, in particolare in materia di coordinamento della finanza pubblica, mentre si denuncia la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., attributivo della competenza esclusiva statale nella materia «ordinamento civile».

Nel merito, la questione non avrebbe fondamento, perché quella denunciata sarebbe una norma esclusivamente finanziaria, come dimostrato dalla corrispondenza tra l'incremento dei fondi per il trattamento accessorio del personale regionale e la diminuzione di pari importo di quelli relativi al trattamento accessorio del personale degli enti di provenienza, non disponendosi alcun aumento rispetto ai limiti previsti dal legislatore statale, in ossequio, peraltro, a quanto stabilito dall'art. 70, comma 5, della legge della Regione autonoma Sardegna 4 febbraio 2016, n. 2 (Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna), disposizione derogata solo in ordine alla previsione della confluenza delle risorse in un fondo specifico.

Alla stregua delle novità sopravvenute, la resistente ha chiesto un rinvio dell'udienza, onde consentire una rinuncia, quantomeno parziale, al ricorso, il quale, a sua volta, ha aderito alla richiesta, successivamente accolta.

4.- Con atto depositato il 15 dicembre 2020 il Presidente del Consiglio dei ministri, in conformità alla delibera governativa adottata nella seduta del 13 novembre 2020, ha rinunciato al ricorso limitatamente all'art. 3, commi 1 e 6, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018.

5.- La Regione autonoma Sardegna, con memoria illustrativa depositata il 22 dicembre 2020, oltre a ribadire le difese già svolte con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, comma 31, e 10, comma 10, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, ha dedotto il venir meno dell'interesse all'impugnativa in ragione dell'accordo di finanza pubblica intercorso con lo Stato, avendo esso inciso anche sui limiti di spesa in tema di personale.

6.- Con atto depositato il 12 gennaio 2021, la Regione autonoma Sardegna ha accettato la rinuncia parziale al ricorso.

### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, commi 1 e 6, 8, comma 31, e 10, comma 10, della legge della Regione autonoma Sardegna 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019), in riferimento agli artt. 81, 117, secondo comma, lettere e) ed l), e terzo comma, della Costituzione e in relazione ai principi contabili di cui all'Allegato 4/2, punto 5.3, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e all'art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, recante «Modifiche e integrazioni al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ai sensi degli articoli 16, commi 1, lettera a), e 2, lettere b), c), d) ed e) e 17, comma 1, lettere a), c), e), f), g), h), l) m), n), o), q), r), s) e z), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche».

2.- Con atto depositato il 15 dicembre 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 6, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, promosse in riferimento agli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera e), Cost. e in relazione ai principi contabili di cui all'Allegato 4/2, punto 5.3, del d.lgs. n. 118 del 2011.



Poiché la Regione autonoma Sardegna ha accettato la rinuncia con atto depositato il 12 gennaio 2021, relativamente a tali questioni il processo deve dichiararsi estinto, ai sensi dell'art. 23 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3.- Tanto premesso - e riservate a separate pronunce le ulteriori questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in ordine ad altre disposizioni della medesima legge reg. Sardegna n. 48 del 2018 - lo scrutinio deve essere qui limitato ai soli artt. 8, comma 31, e 10, comma 10.

3.1.- L'art. 8, comma 31, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, nella versione impugnata, prevede che «[n]elle annualità 2019, 2020 e 2021 è stanziata la somma di euro 6.000.000 annui (missione 13, programma 02 - titolo 1), per garantire al personale non dirigente del servizio sanitario regionale un'integrazione del trattamento accessorio, finalizzata in maniera prioritaria quale incentivo per lo smaltimento delle liste d'attesa. [...]».

Secondo il ricorrente, quanto previsto contrasterebbe con l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 - secondo cui, seppur in via transitoria, «l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016» - espressivo di un principio fondamentale in materia di «coordinamento della finanza pubblica». Di qui la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

3.1.1.- Occorre rilevare che la disposizione impugnata è stata sostituita dall'art. 1, comma 2, lettera c), della legge della Regione autonoma Sardegna 16 settembre 2019, n. 16, recante «Seconda variazione di bilancio. Disposizioni in materia sanitaria. Modifiche alla legge regionale 11 gennaio 2018, n. 1 (Legge di stabilità 2018) e alla legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019)» con la seguente: «[è] autorizzata, per ciascuno degli anni 2019, 2020 e 2021, la spesa di euro 3.500.000 al fine di garantire al personale del servizio sanitario regionale l'erogazione di prestazioni aggiuntive in conformità con l'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75 [...], da destinare in maniera prioritaria quale incentivo per lo smaltimento delle liste d'attesa (missione 13 - programma 02 - titolo 1 - capitolo SC08.7798)».

Alla stregua dello *ius superveniens*, la Regione chiede che sia dichiarata cessata la materia del contendere.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «la materia del contendere “cessa solo se lo *ius superveniens* ha carattere soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e se le disposizioni censurate non hanno avuto medio tempore applicazione” (sentenza n. 68 del 2018; nello stesso senso, tra le più recenti, sentenze n. 140, n. 44 e n. 38 del 2018)» (*ex multis*, sentenza n. 166 del 2020).

Sebbene la resistente abbia attestato che, medio tempore, l'originaria norma non ha trovato applicazione, permane incertezza, alla luce dei motivi addotti a sostegno dell'impugnativa, in ordine al carattere soddisfacente delle modifiche introdotte.

Pertanto, nella fattispecie non si può addivenire a una declaratoria di cessazione della materia del contendere.

3.1.2.- La Regione autonoma Sardegna ha eccepito l'inammissibilità della questione per essere stata dedotta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. senza tener conto, in particolare, dell'autonomia finanziaria riconosciuta dall'art. 7 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

L'eccezione non è fondata.

Al riguardo, infatti, si può richiamare quanto recentemente ribadito da questa Corte - con specifico riferimento alla materia «coordinamento della finanza pubblica» - per cui «[è] ben vero che secondo la costante giurisprudenza costituzionale, nel caso in cui venga impugnata in via principale la legge di una Regione ad autonomia speciale, la compiuta definizione dell'oggetto del giudizio non può prescindere dall'indicazione delle competenze legislative assegnate dallo statuto, alle quali le disposizioni impuginate sarebbero riferibili qualora non operasse il nuovo testo dell'art. 117 Cost. (sentenze n. 194 del 2020 e n. 119 del 2019). Ed è, altresì, vero che [...] “il ricorrente ben può dedurre la violazione dell'art. 117 Cost. e postulare che la normativa regionale o provinciale impugnata eccede dalle competenze statutarie quando a queste ultime essa non sia in alcun modo riferibile (sentenza n. 16 del 2012), fermo restando che la motivazione del ricorso su tale profilo dovrà divenire tanto più esaustiva, quanto più, in linea astratta, le disposizioni censurate appaiano invece inerenti alle attribuzioni dello statuto di autonomia (sentenza n. 213 del 2003)” (sentenza n. 151 del 2015). Deve, tuttavia, rilevarsi che [...] l'omissione dell'indicazione delle competenze statutarie non inficia di per sé l'ammissibilità della questione promossa quando la normativa impugnata dal ricorrente non sia in alcun modo riferibile alle competenze statutarie, così da doversi escludere l'utilità dello scrutinio alla luce delle disposizioni statutarie (sentenze n. 194 e n. 25 del 2020)» (sentenza n. 279 del 2020).



Nel caso di specie, «l'assoluta estraneità alle competenze statutarie, secondo la prospettazione del ricorrente, dei principi fondamentali nella materia "coordinamento della finanza pubblica" [...] determina la non utilità di una motivazione più pregnante alla luce delle competenze statutarie. A tal riguardo, deve infatti rilevarsi come la prospettazione del ricorrente possa trovare ragionevole fondamento nel costante orientamento di questa Corte, secondo cui i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (*ex plurimis*, tra le più recenti, sentenze n. 273, n. 263, n. 239, n. 238, n. 176 e n. 82 del 2015)» (sentenza n. 279 del 2020).

Né lo scrutinio nel merito può ritenersi precluso dall'accordo di finanza pubblica medio tempore intercorso tra lo Stato e la Regione autonoma Sardegna.

Infatti, come questa Corte ha rilevato in altre occasioni, il raggiungimento di un accordo del genere non determina di per sé - ossia, in mancanza di rinuncia - cessazione della materia del contendere (sentenze n. 31 del 2016 e n. 273 del 2015) né, tantomeno, costituisce causa d'inammissibilità o d'improcedibilità dell'impugnativa (sentenze n. 28 del 2016 e n. 239 del 2015).

3.1.3.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 31, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, nel testo anteriore alla sostituzione operata dall'art. 1, comma 2, lettera c), della legge reg. Sardegna n. 16 del 2019, non è fondata.

Occorre infatti rilevare che, come evidenziato anche dalla resistente, la disposizione impugnata, prevedendo lo stanziamento di euro 6.000.000 per ciascuna delle annualità 2019, 2020 e 2021 onde garantire al personale non dirigente del Servizio sanitario regionale un'integrazione del trattamento accessorio, finalizzata in via prioritaria a incentivare lo smaltimento delle liste d'attesa, incide sulla spesa (per il personale) del settore sanitario.

Ai sensi dell'art. 1, comma 836, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)», «[d]all'anno 2007 la regione Sardegna provvede al finanziamento del fabbisogno complessivo del Servizio sanitario nazionale sul proprio territorio senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato».

Viene, perciò, in rilievo la costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui lo Stato, quando non concorre al finanziamento della spesa sanitaria, neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario (sentenza n. 341 del 2009; successivamente ribadita dalle sentenze n. 174 del 2020, n. 241 del 2018, n. 231 del 2017, n. 75 del 2016, n. 125 del 2015, n. 115 del 2012 e n. 133 del 2010).

Dunque, la mancanza di un titolo statale a dettare, con riguardo alla spesa sanitaria della Regione autonoma Sardegna, norme di coordinamento finanziario esclude che l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017 possa incidere, in quanto tale, sulla potestà legislativa regionale. Da ciò l'infondatezza della questione in esame.

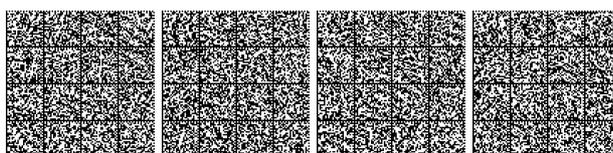
3.2.- L'art. 10, comma 10, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018 prevede che, «[a] seguito del trasferimento del personale delle autonomie locali nell'Amministrazione regionale [...] e in deroga a quanto disposto dal comma 5 dell'articolo 70 della legge regionale n. 2 del 2016, i fondi per la retribuzione di posizione, per la retribuzione di rendimento, per il lavoro straordinario e per le progressioni dell'Amministrazione regionale sono incrementati, a decorrere dall'annualità 2019, rispettivamente di euro 200.000, euro 100.000, euro 60.000 ed euro 280.000 (missione 01 - programma 10 - titolo 1). I fondi destinati alla retribuzione accessoria del personale delle amministrazioni di provenienza sono conseguentemente rideterminati. [...]».

Ad avviso del ricorrente, la citata disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che attribuisce al legislatore statale competenza esclusiva nella materia «ordinamento civile», di cui sarebbe espressione l'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 75 del 2017, cornice regolatoria in tema di contrattazione integrativa applicabile a tutte le pubbliche amministrazioni.

3.2.1.- La resistente ha eccepito l'inammissibilità della questione per esser stata dedotta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. senza tener conto delle competenze spettanti alla Regione in virtù dello statuto di autonomia e per insufficienza della motivazione addotta a supporto del *vulnus* arrecato al parametro costituzionale evocato.

Le eccezioni non sono fondate, così come recentemente ritenuto da questa Corte in una fattispecie in cui veniva dedotta un'analoga violazione (sentenza n. 199 del 2020).

Quanto alla prima eccezione, infatti, il contenuto all'evidenza privatistico della disposizione denunciata, che incide sull'ammontare delle risorse destinate alla retribuzione del personale, e la natura del parametro evocato, che fa riferimento alla materia dell'ordinamento civile, escludono di per sé l'utilità di uno scrutinio alla luce delle disposizioni statutarie, avendo il ricorrente ben presente che lo statuto speciale nulla dispone sulla competenza legislativa regionale in detto ambito.



Quanto alla seconda eccezione, si deve anche in questa occasione rilevare che il ricorrente, nel richiamare la citata disposizione statale in tema di salario accessorio, ha, sia pure concisamente, dato conto dell'attinenza di detta norma alla violazione della competenza legislativa esclusiva nella materia «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., da parte della norma regionale impugnata.

3.2.2. - Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 10, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018 non è fondata.

È ben vero che, «a seguito della privatizzazione del pubblico impiego, la disciplina del trattamento giuridico ed economico dei dipendenti pubblici, tra i quali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165 del 2001, sono ricompresi anche i dipendenti delle Regioni, compete unicamente al legislatore statale, rientrando nella materia “ordinamento civile” (*ex multis*, sentenze n. 196 del 2018, n. 175 e n. 72 del 2017 e n. 257 del 2016); e ciò significa che detta disciplina “è retta dalle disposizioni del codice civile e dalla contrattazione collettiva” (sentenza n. 160 del 2017), cui la legge dello Stato rinvia» (*ex plurimis*, sentenza n. 199 del 2020).

Tuttavia, nella fattispecie, il legislatore regionale non ha affatto regolato il trattamento economico del personale trasferito - disciplinato altrove e non dalla disposizione impugnata (sentenza n. 255 del 2020) - ma si è solo preoccupato di predisporre la provvista per corrisponderlo in conseguenza del transito, con una norma di carattere finanziario afferente alla spesa per la retribuzione di posizione, per quella di rendimento, per il lavoro straordinario e per le progressioni.

La disposizione impugnata, dunque, «non incide sulla competenza statale esclusiva nella materia “ordinamento civile”, in quanto essa non interviene sullo strumento di regolamentazione del trattamento accessorio, che resta rimesso alla contrattazione collettiva» (sentenza n. 199 del 2020).

Ne discende la non fondatezza della questione.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;*

1) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 31, della legge della Regione autonoma Sardegna 28 dicembre 2018, n. 48 (Legge di stabilità 2019), promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;*

2) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 10, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;*

3) *dichiara estinto il processo, limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 6, della legge reg. Sardegna n. 48 del 2018, promosse, in riferimento agli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, *Presidente*

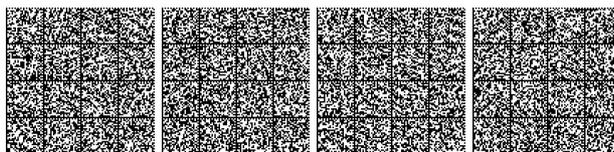
Angelo BUSCEMA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 29 gennaio 2021.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 1

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 gennaio 2021*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Energia - Norme della Regione Piemonte - Assegnazione delle grandi derivazioni ad uso idroelettrico - Previsione che la relativa disciplina non si applica alle nuove concessioni di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico - Applicazione delle procedure ad evidenza pubblica per la selezione degli operatori economici solo nei casi di scadenza, decadenza o rinuncia - Attribuzione alla Giunta regionale della disciplina relativa alle procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento delle concessioni scadute, decadute o rinunciate - Restrizione dei requisiti soggettivi dei concorrenti alle sole domande di concessione dopo la scadenza, la revoca, la decadenza o la rinuncia relative a precedenti titoli concessori - Modifiche alla legge regionale n. 44 del 2020 - Previsione che sono di competenza regionale le funzioni amministrative inerenti all'assegnazione, nel caso di scadenza, decadenza o rinuncia, delle grandi derivazioni ad uso energetico.**

**Energia - Norme della Regione Piemonte - Assegnazione delle grandi derivazioni ad uso idroelettrico - Previsione che la Giunta regionale disciplina, con proprio regolamento, le modalità e i termini per lo svolgimento delle procedure di assegnazione nonché i contenuti minimi del bando di gara - Fissazione, con il suddetto regolamento, dei requisiti organizzativi, tecnici, finanziari e di idoneità professionale specifici richiesti per la partecipazione alle procedure suindicate - Disciplina con regolamento della Giunta delle modalità e dei tempi di svolgimento del procedimento unico di selezione delle proposte progettuali - Previsione che gli eventuali obblighi e limitazioni gestionali cui devono sottostare i progetti di utilizzazione delle opere e delle acque siano fissati dal bando per l'assegnazione delle concessioni - Assegnazione al bando di gara della disciplina volta al miglioramento energetico, al miglioramento e risanamento ambientale, alle misure di compensazione ambientale e territoriale nonché alle clausole sociali - Definizione, in accordo tra le Regioni interessate, delle procedure di assegnazione delle concessioni che interessano il territorio di più Regioni, sulla base di protocolli d'intesa approvati dalla Giunta regionale - Individuazione, con deliberazione della Giunta regionale, delle ulteriori modalità e condizioni di esercizio delle derivazioni d'acqua nonché degli impianti afferenti alle concessioni già scadute per il tempo necessario al completamento delle procedure di assegnazione.**

**Energia - Norme della Regione Piemonte - Assegnazione delle grandi derivazioni ad uso idroelettrico - Prevista esclusione incondizionata e non limitata nel tempo degli operatori economici incorsi in un provvedimento di revoca o di decadenza dalle procedure di affidamento delle concessioni idroelettriche.**

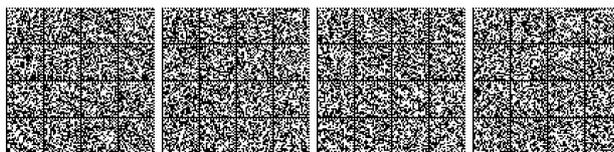
**Energia - Norme della Regione Piemonte - Assegnazione delle grandi derivazioni ad uso idroelettrico - Modifiche alla legge regionale n. 20 del 2020 - Canone per le concessioni - Previsione che la Giunta regionale, acquisito il parere della commissione consiliare competente, determina con proprio regolamento, tra l'altro, l'importo unitario della componente fissa e la percentuale della componente variabile.**

– Legge della Regione Piemonte 29 ottobre 2020, n. 26 (Assegnazione delle grandi derivazioni ad uso elettrico), artt. 2, comma 4; 4, comma 1; 7; 8, comma 1; 9; 11; 13; 14; 15; 16; 19; 20; 21; 22; e 23.

Ricorso per la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio attualmente in carica, rappresentata e difesa per mandato *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici ha domicilio in Roma, via dei Portoghesi, n. 12,

Ricorrente contro Regione Piemonte, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, domiciliata nella sede istituzionale in Torino, Piazza Castello, n. 165,

Resistente per l'impugnazione e la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 2, comma 4, 4, comma 1, 7, 8, comma 1, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 19, 20, 21, 22 e 23 della legge regionale 26 ottobre 2020, n. 26, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 44 del 30 ottobre 2020.



La Regione Piemonte ha approvato alla fine del mese di ottobre del corrente anno la legge n. 26 intitolata «Assegnazione delle grandi derivazioni ad uso elettrico».

Il provvedimento, in dichiarata attuazione dell'art. 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (che a sua volta ha dato attuazione alla direttiva comunitaria 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica), detta in venticinque articoli la disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico nel territorio piemontese, nel rispetto dell'ordinamento europeo e dei principi fondamentali dell'ordinamento statale, nonché dei principi fondamentali di tutela della concorrenza, libertà di stabilimento, trasparenza e non discriminazione.

Senonché, numerose norme (per non dire quasi tutte, se si eccettuano quelle di neutralità finanziaria e di dichiarazione di urgenza) ad avviso della Presidenza del Consiglio dei ministri ledono i principi costituzionali a tutela del rispetto degli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario, nonché a tutela della competenza legislativa esclusiva dello Stato, e dei principi fondamentali che lo stesso Stato detta al potere legislativo concorrente delle regioni.

Pertanto, con il presente atto la legge regionale n. 26/2020 viene impugnata perché sia dichiarata costituzionalmente illegittima per i seguenti

#### MOTIVI

1) *Illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 4, 4, comma 1, 7, comma 1, 9, comma 1, e 22 della legge regionale del Piemonte 29 ottobre 2020, n. 26, per violazione dell'art. 117, comma 1 e comma 21, lettera e), della Costituzione.*

Le norme ora citate in rubrica vengono impuginate cumulativamente perché unico è il motivo di illegittimità che le unisce, e cioè l'esclusione dalla disciplina della legge stessa delle nuove concessioni di grandi derivazioni.

Infatti, il comma 4 dell'art. 2 della legge regionale qui impugnata espressamente precisa che «le disposizioni di cui alla presente legge non si applicano alle domande di nuova concessione di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico».

Il comma 1 del successivo art. 4, nell'elencare le procedure ad evidenza pubblica per la selezione degli operatori economici prevede che esse si applicano solo nei casi di scadenza, decadenza o rinuncia, escludendo quindi le istanze di nuova concessione in mancanza di precedente titolo.

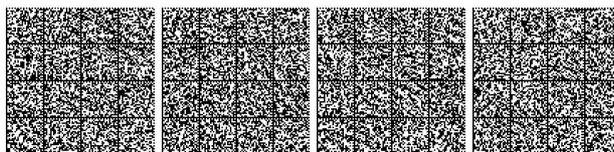
Il comma 1 dell'art. 7 ugualmente si riferisce, mediante il rinvio all'art. 5 della stessa legge, alle concessioni scadute decadute o rinunciate laddove attribuisce alla Giunta regionale la disciplina delle procedure di affidamento.

Ancora, il comma 1 dell'art. 9, sempre facendo rinvio all'art. 5, restringe i requisiti soggettivi dei concorrenti alle sole domande di concessione dopo la revoca o la decadenza o la rinuncia relative a precedenti titoli concessori, così non prevedendo alcuna disciplina per le domande presentate *ex novo*.

Infine, l'art. 22 della legge qui impugnata — nel modificare precedenti disposizioni regionali attributive delle competenze statali in materia di tutela delle acque alla Regione Piemonte ed alle province della stessa Regione — prevede che le funzioni regionali siano estese all'assegnazione delle grandi derivazioni ad uso energetico, ma solo relativamente alle concessioni da affidare dopo la revoca, la decadenza o la rinuncia di, da o a precedenti concessioni. E ciò si ripercuote anche sulle funzioni esercitate dalle province *ex art.* 56 della legge regionale n. 44/2000 in tema di gestione del demanio idrico, che vengono di conseguenza così limitate.

Ora, l'art. 12 del decreto legislativo n. 79/1999 (intitolato «Concessioni idroelettriche») contiene la disciplina statale relativa alla assegnazione delle concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico e, in considerazione della molteplicità delle materie coinvolte — che vanno dalla tutela della concorrenza e dell'ambiente, alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia, l'una di competenza esclusiva dello Stato, l'altra di competenza concorrente con le regioni — da un lato prevede una delega espressa alle regioni per la regolamentazione delle procedure di assegnazione, dall'altro lato comunque impone il rispetto dei principi europei e degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali della legislazione statale.

La norma statale prevede sì che le regioni diventino gratuitamente proprietarie delle opere realizzate per l'esercizio delle concessioni scadute, revocate o rinunciate, ma prevede anche — senza alcuna distinzione tra vecchie (cioè già precedentemente esercitate) e nuove (cioè da affidare per la prima volta) — che le regioni fissino con propria legge le regole per l'assegnazione delle concessioni.



In sostanza, le procedure per l'assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni che le regioni sono incaricate di disciplinare e di espletare in qualità di concedenti devono riguardare tutte le concessioni, quelle da affidare e quelle da riaffidare.

Quindi, le disposizioni regionali ora descritte e qui censurate, nella misura in cui escludono dalla propria applicazione le concessioni di prima assegnazione, violano l'art. 12 della legge statale di cui al decreto legislativo n. 79/1999 laddove questo non ammette alcuna deroga, differenziazione o esclusione in tal senso. E questa disciplina statale, essendo volta nella sua generalità ed onnicomprensività alla tutela della concorrenza, appartiene alla potestà esclusiva e non è derogabile da parte delle regioni.

Ma la esplicita esclusione dalla regola regionale delle concessioni di prima assegnazione lede anche precisi principi comunitari.

La norma statale, infatti, soprattutto dopo la modifica introdotta dall'art. 11-*quater* del decreto-legge n. 135/2018 (resa necessaria per superare le censure mosse all'ordinamento nazionale dalla Commissione europea nell'ambito di una procedura di infrazione ancora pendente), tende anche a recepire la nota «Direttiva Servizi» 2006/123 del 12 dicembre 2006. Questo provvedimento, come noto, mira a consentire in regime concorrenziale lo sfruttamento economico di un bene pubblico scarso e impone agli stati membri la previsione di procedure competitive «qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili. Nel caso di specie, il bene pubblico scarsamente disponibile sono i corsi d'acqua e quindi, in presenza di più potenziali aspiranti alla relativa «autorizzazione», la concessione deve essere assegnata come prevede la norma comunitaria (art. 12 direttiva 2006/123), ossia con una pubblica selezione. Pubblica selezione che, come ha chiarito la giurisprudenza comunitaria, deve andare a beneficio sia degli operatori economici nazionali, sia di quelli transfrontalieri che intendono stabilirsi in altro stato membro diverso da quello di appartenenza.

La legge regionale qui in esame, laddove ammette nelle disposizioni ora ricordate un campo di applicazione limitato alle sole concessioni revocate, decadute o rinunciate, elude l'obbligo comunitario di affidare con procedura competitiva le concessioni di primo affidamento, e quindi viola l'art. 12 della Direttiva Servizi quale parametro interposto dell'obbligo imposto alle regioni dall'art. 117, comma 1, della Costituzione di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

Per tutte le esposte ragioni, le norme in rubrica menzionate devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione sia dell'art. 117, comma 1, della Costituzione in quanto lesivo dell'obbligo di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo come tradotti nell'art. 12 della direttiva 2006/123, sia dell'art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione perché indebitamente invasivi, con effetto derogatorio, della competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza quale esercitata con l'art. 12 del decreto legislativo n. 79/1999.

2) *Illegittimità costituzionale degli articoli 7, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 19, 20 e 23 della legge regionale del Piemonte 29 ottobre 2020, n. 26, per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.*

Il testo dell'art. 12 del decreto legislativo n. 79/1999, quale risultante dalla modifica apportata dall'art. 11-*quater* del decreto-legge n. 135/2018, assegna alla potestà legislativa regionale la disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, seppure nel rispetto dei principi e dei parametri indicati dalla stessa legge statale. Si tratta dunque di una riserva di legge regionale.

Tutte le norme in epigrafe menzionate, che anche qui vengono cumulativamente impugnate per un unico e comune vizio, rinviano invece la disciplina di elementi essenziali della materia a futuri provvedimenti di rango non legislativo (regolamenti, delibere di giunta, bandi di gara e protocolli di intesa) senza alcuna apprezzabile fissazione di criteri direttivi. Questo meccanismo di rinvio produce l'affidamento di una materia di indubbia delicatezza ad atti amministrativi la cui discrezionalità non viene dalla legge in alcun modo indirizzata né limitata.

L'art. 7 della legge regionale demanda a regolamento deliberato dalla giunta regionale la disciplina dei contenuti minimi dei bandi di gara, senza indicazioni circa la delimitazione del perimetro entro il quale la giunta (che è un organo esecutivo) deve esprimere la sua potestà regolamentare. E questo, a tacer d'altro, elimina il controllo di legittimità costituzionale sul rispetto della concorrenza che dovrebbe svolgersi su quelle regole se esse fossero fissate con legge.

L'art. 9 della legge qui esaminata si occupa dei requisiti di qualificazione per partecipare alle gare per l'affidamento delle concessioni, ma — se la disciplina ivi contenuta è sufficientemente precisa con riguardo ai valori minimi di tali requisiti — la fissazione degli ulteriori parametri specifici in relazione a ciascuna procedura di gara è lasciata al medesimo regolamento di giunta, senza alcuna predeterminazione legislativa dei criteri e dei limiti cui la discrezionalità amministrativa dovrebbe obbedire.

L'art. 11 ugualmente rimette al regolamento giuntale la disciplina del procedimento di selezione delle proposte progettuali presentate dai concorrenti, mentre la legge statale demanda tale potere esclusivamente al potere legislativo regionale.



L'art. 13 prevede che gli eventuali obblighi e limitazioni gestionali cui devono sottostare i progetti di utilizzazione delle opere e delle acque siano fissati esclusivamente (non dalla legge regionale, né da alcun regolamento, ma) dal bando di gara, senza — anche qui — alcuna predeterminazione di principi, criteri o indirizzi. E se si considera l'importanza degli ambiti cui devono dirigersi gli obblighi e le limitazioni in parola, quali elencati nella stessa norma, l'indeterminatezza qui censurata appare ancor più manifesta e grave.

Anche gli articoli 14 («Miglioramenti energetici»), 15 («Miglioramento e risanamento ambientale»), 16 («Misure di compensazione ambientale e territoriale») e 19 («Clausole sociali») demandano esclusivamente al bando di gara, senza alcuna predeterminazione legislativa di criteri e principi direttivi, la disciplina di aspetti importantissimi per l'assegnazione ed il successivo esercizio delle concessioni.

L'art. 20 rimette la definizione delle procedure di assegnazione delle concessioni di interesse di più regioni al contenuto di protocolli di intesa fra le stesse regioni interessate, senza indicare né le modalità né i termini con i quali devono gestirsi le derivazioni ed i vincoli amministrativi, e senza fissare alcun criterio di riparto tra loro dei canoni, come invece previsto dalla legge statale.

L'art. 23, infine, rinvia a semplice deliberazione della giunta regionale l'individuazione delle ulteriori modalità e condizioni di esercizio delle derivazioni d'acqua nonché degli impianti afferenti le concessioni già scadute fino al momento dell'assegnazione delle nuove concessioni. La legge dello Stato, il già citato art. 12, comma 1-ter, del decreto legislativo n. 79/1999, prevede un sistema per cui le regioni devono disciplinare con propria legge — e non con atti di rango inferiore — le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grande derivazione.

La materia della produzione, del trasporto e della distribuzione nazionale dell'energia è soggetta al potere legislativo concorrente dello Stato e delle regioni, ma questo potere deve essere dalle regioni esercitato nel rispetto dei principi fondamentali dettati dallo Stato, in questo caso dall'art. 12, comma 1-ter, del decreto legislativo n. 79/1999, che si pone dunque quale norma di riferimento per la competenza legislativa regionale. Se questa norma impone alle regioni di disciplinare la materia con legge, una norma regionale che demandi invece la regola a fonti sotto ordinate — senza neppure una sufficiente predeterminazione di criteri ispiratori — si pone in contrasto con il principio fissato dallo Stato, e lede pertanto il precetto costituzionale.

Ne deriva che le norme in epigrafe indicate devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.

3) *Illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della legge regionale del Piemonte 29 ottobre 2020, n. 29, per violazione dell'art. 117, commi 1 e 2, lettera e) della Costituzione.*

La norma in epigrafe menzionata prevede l'esclusione incondizionata e non limitata nel tempo dalle procedure di affidamento delle concessioni di grande derivazione idroelettriche degli operatori economici che siano incorsi in un provvedimento di revoca o di decadenza.

Una norma così assoluta e penalizzante non trova riscontro in alcuna previsione legislativa vigente, né nazionale né europea, in quanto ingiustificatamente restrittiva del principio di massima partecipazione alle procedure di grande derivazione, e del presupposto principio di tutela della concorrenza.

La norma regionale, al fine di prevedere le cause di esclusione dalla partecipazione alle selezioni, richiama l'art. 80 del Codice dei contratti pubblici di cui alla legge statale (decreto legislativo n. 50/2016). Sennonché nessuna causa di esclusione prevista dalla legge statale è incondizionata o illimitata nel tempo, né potrebbe esserlo per il necessario rispetto dei canoni di ragionevolezza.

Basti pensare che la condotta negativa tenuta dall'operatore economico in occasione di precedenti affidamenti lo esclude dalla partecipazione alla gara non in modo assoluto, ma solo se egli non prova che il pregresso non incide sulla sua affidabilità (art. 80, comma 5, lettere c) e c-ter) del decreto legislativo n. 50/2016); e in ogni caso deve essere sempre previsto un limite temporale di vigenza della causa di esclusione perché la durata della sanzione interdittiva deve essere sempre proporzionata alla oggettiva gravità del fatto commesso, tanto che un'interdizione perpetua è dalla legge ammessa solo nel caso di interdizione — appunto, perpetua — dai pubblici uffici (art. 80, comma 10, lettera a).

Peraltro, l'irragionevolezza di un'esclusione *sine die* in caso di revoca o decadenza da una precedente concessione deriva anche dalla considerazione che non tutte le ipotesi di decadenza o di revoca possono avere natura sanzionatoria.

Ed ancora, la generica previsione di un'esclusione illimitata nel tempo nel caso di revoca o decadenza da qualsiasi tipo di concessione, sottopone a sanzione anche l'ipotesi di decadenza o revoca relativa a concessioni di piccola derivazione rendendo evidente la sua irragionevolezza per mancato rispetto del fondamentale canone della proporzionalità.

La palese lesione della concorrenza perpetrata dalla norma regionale in questione rende la stessa costituzionalmente illegittima per violazione del precetto (art. 117, comma 1, della Costituzione) che impone al legislatore regionale l'obbligo del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.



Ma per lo stesso motivo, la norma regionale incide — regolando diversamente l'accesso alle procedure concorrenziali rispetto alla legge statale — sulla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, garantita dall'art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione.

4) *Illegittimità costituzionale dell'art. 21 della legge regionale del Piemonte 29 ottobre 2020, n. 26, per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione.*

La norma regionale in rubrica disciplina il canone concessorio da versarsi nelle casse regionali, canone composto da una parte fissa e da una parte variabile. Essa dispone che sia la giunta regionale, con proprio regolamento, a determinare sulla base dei principi stabiliti dall'art. 15 della legge regionale n. 20/2002 sia l'imposto unitario della componente fissa del canone concessorio, sia la percentuale della parte variabile, nonché le modalità di quantificazione dei ricavi normalizzati e le modalità di aggiornamento, versamento, introito, controllo e riscossione del canone stesso.

A norma della legge statale, invece, i concessionari di grandi derivazioni idroelettriche devono corrispondere con cadenza semestrale un canone «determinato con legge regionale, sentita l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente ARERA» (art. 12, comma 1-*quinquies*, del decreto legislativo n. 79/1999).

A causa della formulazione della norma qui censurata, che introduce un nuovo articolo (il 14-*ter*) alla precedente legge regionale n. 20/2002, il processo di definizione del canone concessorio è difforme dalla previsione della legge statale perché l'unico contributo che la giunta deve acquisire nella fissazione della parte fissa e variabile del canone è il parere della commissione consiliare competente, senza alcuna menzione del parere ARERA.

L'intervento necessario dell'Autorità regolatrice nella materia della determinazione dei canoni costituisce un principio fondamentale imposto dalla norma statale alla potestà legislativa concorrente delle regioni, per ovvie ragioni di uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale e per la garanzia del rispetto delle regole che con funzioni assolutamente indipendenti l'Autorità è chiamata ad assicurare.

Pertanto, la norma in questione deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, comma 3, della Costituzione in relazione ai limiti posti alla legislazione regionale nelle materie della produzione, trasporto e distribuzione di energia, e del coordinamento della finanza pubblica.

*P. Q. M.*

*Per tutte le esposte ragioni, la Presidenza del Consiglio dei ministri come sopra rappresentata e difesa conclude affinché la Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittime le norme della legge regionale del Piemonte 29 ottobre 2020, n. 29, con il presente atto censurate.*

Roma, 28 dicembre 2020

*L'Avvocato dello Stato: CORSINI*

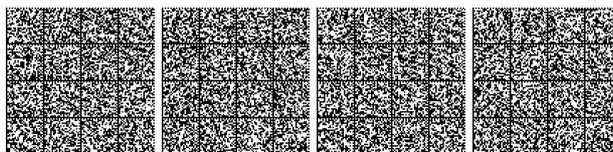
21C00009

N. 2

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 gennaio 2021  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Abruzzo - Trasferimento straordinario di euro 870.000,00 a favore del Consorzio di Bonifica Interno finalizzato all'esecuzione di interventi di somma urgenza riguardanti la sicurezza negli impianti e nei luoghi di lavoro - Copertura finanziaria mediante variazione al bilancio regionale di previsione 2020/2022, annualità 2020, Parte Entrata: titolo IV, Tipologia 500.**

- Legge della Regione Abruzzo 6 novembre 2020, n. 31 (“Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da acquisizione di beni in assenza del preventivo impegno di spesa per le attività relative all'escavazione del porto di Pescara, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e loro Organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) ed ulteriori disposizioni”), art. 3.



Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per la Presidenza del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587), in persona del Presidente *pro-tempore*, rappresentata e difesa *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587; pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it; fax 06/96514000) ed elettivamente domiciliata presso i suoi uffici in Roma - via dei Portoghesi n. 12 contro la Regione Abruzzo in persona del Presidente *pro tempore*, con sede in L'Aquila - via Leonardo da Vinci n. 6 - c.a.p. 67100 (posta elettronica certificata presidenza@pec.regione.abruzzo.it) per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3 (Trasferimento straordinario al Consorzio bonifica interno per interventi di somma urgenza) della legge della Regione Abruzzo n. 31 del 6 novembre 2020, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da acquisizione di beni in assenza del preventivo impegno di spesa per le attività relative all'escavazione del porto di Pescara, ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera e) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) ed ulteriori disposizioni», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione 6 novembre 2020, n. 174 - Speciale - ed entrata in vigore il 7 novembre 2020.

La legge della Regione Abruzzo n. 31 del 6 novembre 2020, recante «Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da acquisizione di beni in assenza del preventivo impegno di spesa per le attività relative all'escavazione del porto di Pescara, ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera e) del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) ed ulteriori disposizioni», è censurabile con riferimento alla disposizione di cui all'art. 3 (Trasferimento straordinario al Consorzio bonifica interno per interventi di somma urgenza). Tale disposizione, infatti, contrasta con l'art. 81, terzo comma, della Costituzione, nonché con gli articoli 117, primo comma, e 11 della Costituzione, in relazione al regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio dell'Unione europea dell'11 luglio 2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999.

Il tutto alla luce dei seguenti

#### MOTIVI

##### 1. Violazione dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

L'art. 3 della legge regionale rubricato «Trasferimento straordinario al Consorzio bonifica interno per interventi di somma urgenza», testualmente prevede: «È concesso un trasferimento straordinario di euro 870.000,00 a favore del Consorzio di bonifica interno - bacino Aterno e Sagittario - con sede in Pratola Peligna (AQ) finalizzato all'esecuzione di interventi di somma urgenza riguardanti la sicurezza negli impianti e nei luoghi di lavoro di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 (Attuazione dell'art. 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro e successive modifiche ed integrazioni). A tal fine sono apportate le seguenti variazioni di competenza e di cassa al bilancio regionale di previsione 2020/2022, annualità 2020:

a) parte entrata: titolo IV, tipologia 500 - in aumento per euro 870.000,00;

b) parte spesa: titolo II, missione 16, programma 1, macroaggregato 4 - in aumento per euro 870.000,00.

La disposizione, per far fronte alla nuova spesa di 870.000,00 euro, finalizzata alla realizzazione del previsto intervento, individua una modalità di copertura finanziaria non coerente con la normativa vigente, ponendosi così in contrasto con l'art. 81, terzo comma, il cui disposto, stabilisce che «ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte», ed esprime il principio secondo cui la copertura finanziaria delle spese deve essere certa ed attuale.

Al riguardo, si evidenzia che l'ipotizzata copertura dell'intervento previsto dall'art. 3 è illegittimamente individuata nell'aumento del titolo IV delle entrate, dove confluiscono le rinvenienze conseguenti all'impiego del microcredito del Programma operativo Fondo sociale europeo (PO FSE) 2007/2013.

Tali disponibilità finanziarie, tuttavia, sono espressamente destinate dalla inderogabile disciplina derivante dall'Unione europea, a specifiche finalità, tra le quali non rientra l'intervento previsto dalla norma regionale oggetto di impugnazione.

In tal senso, appare errata la relazione illustrativa del progetto di legge, secondo cui la copertura finanziaria del trasferimento straordinario «è assicurata dalle risultanze del microcredito FSE Abruzzo 2007/2013, che costituiscono, in quanto rinvenienze della passata programmazione, risorse regionali. Per quanto concerne il profilo della coerenza nella destinazione di dette rinvenienze si richiama il regolamento n. 1083/2006 (regolamento sulle disposizioni comuni



applicabile al FSE per il periodo 2007/2013) ed in particolare l'art. 78 del medesimo che così dispone al paragrafo 7: «Le risorse restituite all'operazione a partire da investimenti avviati dai fondi di cui all'art. 44 o ancora disponibili dopo che tutte le garanzie sono state soddisfatte sono riutilizzate dalle autorità competenti degli Stati membri interessati a favore di progetti di sviluppo urbano o delle piccole e medie imprese». Nel caso di specie l'intervento è finalizzato ad assicurare continuità al servizio che il Consorzio di bonifica interno rende a favore delle imprese del territorio».

In attuazione della disposizione regionale censurata è stata adottata la deliberazione della giunta regionale n. 794 del 7 dicembre 2020 avente ad oggetto: articoli 3 e 4 della legge regionale 6 novembre 2020, n. 31 - Variazione documento tecnico di accompagnamento e bilancio finanziario gestionale 2020-2022, ove si legge: «Visto l'art. 3 della suddetta legge regionale n. 31/2020 rubricato «Trasferimento straordinario al Consorzio bonifica interno per interventi di somma urgenza»: con il quale sono state espressamente disposte le seguenti variazioni per competenza e cassa al bilancio di previsione finanziario 2020-2022, annualità 2020:

a) parte entrata: titolo IV, tipologia 500 - in aumento per euro 870.000,00;

b) parte spesa: titolo II, missione 16, programma 1, macroaggregato 4 - in aumento per euro 870.000,00.

[...] Preso atto della nota prot. n. RA/407563/20 del 30 novembre scorso, a firma congiunta del direttore del Dipartimento agricoltura e del direttore del Dipartimento lavoro - sociale, nella quale si attesta che la copertura finanziaria dell'art. 3 della legge regionale n. 31/2020 suddetta è assicurata dalle risultanze del microcredito del PO FSE Abruzzo 2007/2013, che costituiscono, in quanto rinvenienze della passata programmazione, risorse regionali e che l'intervento *de quo* è coerente con la destinazione di dette risorse, in ossequio al regolamento n. 1083/2006 con particolare riferimento all'art. 78 del medesimo;

[...] Ritenuto, pertanto, di procedere alle seguenti variazioni del documento tecnico di accompagnamento e del bilancio finanziario gestionale, per le tutte le annualità 2020 e 2021:

annualità 2020 - per competenza e per cassa

capitolo di entrata 44050 - titolo 4, tipologia 500, categoria 3 - denominato «Restituzione di fondi vincolati relativi al programma microcredito FSE 2007/2013» - in aumento per euro 870.000,00».

Si rammenta che il PO FSE 2007/2013 della Regione Abruzzo è stato adottato con decisione della Commissione europea dell'8 novembre 2007, n. 5495, ai sensi del regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio, recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione.

In base all'art. 78, paragrafo 7, secondo comma, del regolamento CE n. 1083/2006, «Le risorse restituite all'operazione a partire da investimenti avviati dai fondi di cui all'art. 44 o ancora disponibili dopo che tutte le garanzie sono state soddisfatte sono riutilizzate dalle autorità competenti degli Stati membri interessati a favore di progetti di sviluppo urbano, delle piccole e medie imprese o per l'efficienza energetica e l'utilizzo di energie rinnovabili negli edifici, incluso negli alloggi esistenti».

La norma europea, dunque, impone un preciso vincolo di destinazione delle rinvenienze, che comporta che le stesse possano essere impiegate soltanto per la realizzazione degli scopi ivi indicati.

Si tratta di una regola pienamente coerente con i principi del diritto dell'Unione europea, secondo cui i trasferimenti finanziari in favore degli Stati membri e delle loro articolazioni territoriali devono collegarsi strettamente a puntuali scopi, definiti dagli organi comunitari.

Tale regola europea condiziona, in modo evidente, le determinazioni statali e regionali in materia di bilancio ed incide sulla corretta individuazione della copertura finanziaria delle nuove spese.

Come noto, nella contabilità pubblica il vincolo di destinazione si pone quale deroga al principio generale di unità del bilancio, per garantire la finalizzazione di determinate risorse, come quelle erogate a titolo di sovvenzioni, contributi o finanziamenti, alla realizzazione dello scopo pubblico per il quale sono state stanziati.

Orbene, l'art. 3 della legge regionale n. 31/2020 prevede che le risultanze del microcredito FSE Abruzzo 2007/2013 siano destinate alla copertura del trasferimento straordinario al Consorzio bonifica interno finalizzato all'esecuzione di interventi di somma urgenza riguardanti la sicurezza negli impianti e nei luoghi di lavoro di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81.

Si tratta, con ogni evidenza, di un utilizzo delle risorse non coerente con quanto previsto dalla normativa UE richiamata, che limita l'utilizzo delle predette risorse a progetti di sviluppo urbano, delle piccole e medie imprese o per l'efficienza energetica e l'utilizzo di energie rinnovabili negli edifici.

La Regione ha rappresentato, genericamente, che nel caso di specie l'intervento sarebbe finalizzato ad assicurare continuità del servizio che il Consorzio di bonifica interno renderebbe a favore delle imprese del territorio; ma tale servizio non risulta riferibile alle finalità definite dall'art. 78, comma 7 del regolamento CE n. 1083/2006.



L'ipotizzato collegamento con le utilità conseguibili dalle imprese è del tutto indiretto e marginale e non si connette ad alcun «progetto di sviluppo», che costituisce il presupposto indefettibile per l'utilizzo delle risorse europee.

Pertanto, la copertura individuata nelle rinvenienze conseguenti all'impiego del microcredito del PO FSE 2007/2013 risulta in contrasto con la citata normativa europea, contenuta in un regolamento, la cui diretta applicazione, da parte del giudice e dell'amministrazione, è assolutamente obbligatoria e prevale su qualsiasi norma legislativa interna, statale e regionale.

Ne consegue che, esercitando il necessario sindacato diffuso sulla illegittimità della norma nazionale anticomunitaria in contrasto con il regolamento, gli organi giurisdizionali e amministrativi sono tenuti a non applicare la norma regionale di copertura finanziaria di cui trattasi, e l'intervento previsto dall'art. 3 rimane evidentemente senza copertura.

Stante, dunque, l'inidoneità della copertura finanziaria così individuata, l'art. 3 della legge regionale dell'Abruzzo n. 31/2020 si pone in contrasto con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

Ed infatti, in forza dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, il legislatore (statale o regionale), laddove introduca innovazioni nell'ordinamento giuridico, modificando le previsioni di entrata e spesa del bilancio, ha l'obbligo, per non alterare i saldi complessivi fissati dalla legge di bilancio, di individuare le risorse finanziarie con cui provvedere alla copertura delle maggiori spese previste.

Per consolidato orientamento il principio della previa copertura della spesa in sede legislativa è inderogabile (*ex multis*, Corte costituzionale, sentenza 19 luglio 2012, n. 192), e la forza espansiva dell'art. 81, comma 3, della Costituzione, presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di invalidare tutti gli enunciati normativi che non siano coerenti con i principi della sana gestione finanziaria e contabile (Corte costituzionale, sentenza 28 marzo 2013, n. 51).

Codesta Ecc.ma Corte ha più volte precisato che il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 della Costituzione si ispira (*ex plurimis*, sentenza n. 359 del 2007); ed ha anche chiarito che la copertura di nuove spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale e adeguatamente calibrata sui nuovi oneri finanziari da sostenere (sentenze n. 272, n. 106 e n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966).

Il rispetto dell'obbligo di copertura finanziaria è la prima condizione di legittimità costituzionale degli atti legislativi adottati dallo Stato o dalle regioni, in assenza del quale si è innanzi ad una legge del tutto carente di soluzioni attendibili e quindi inidonea al controllo democratico *ex ante* ed *ex post* degli elettori (così Corte costituzionale, sentenza n. 184 del 2016, ripresa dalla sentenza n. 227 del 2019, secondo cui l'«accentuato rigore rispetto al passato» della formulazione dell'art. 81 della Costituzione trova una delle principali ragioni «nell'esigenza di evitare leggi-proclama sul futuro, del tutto carenti di soluzioni attendibili e quindi inidonee al controllo democratico *ex ante* ed *ex post* degli elettori»).

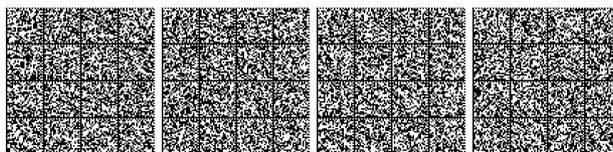
Si tratta di considerazioni che si ricollegano al principio di rappresentanza democratica, posto a garanzia del cittadino, il quale ha diritto di essere informato sull'attendibilità della stima e sull'esistenza delle risorse destinate ad attuare le iniziative legislative e a confrontare le previsioni con i risultati in sede di rendicontazione.

Nella richiamata sentenza n. 227/2019, la Corte ha concluso che «la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero [nel bilancio] per realizzare nuove e maggiori spese (sentenza n. 197 del 2019)».

Codesta Ecc.ma Corte ha altresì affermato il principio secondo cui nessuna risorsa può essere «estratta» da esercizi precedenti senza la previa verifica della sua disponibilità giuridica e contabile in sede di approvazione del bilancio consuntivo; pertanto, laddove si tratti di risorse di natura vincolata, le stesse possono essere utilizzate per operazioni di copertura finanziaria nel nuovo bilancio di esercizio soltanto nel rispetto dell'originario vincolo di destinazione, che ne esclude una riprogrammazione per la copertura finanziaria di nuovi interventi (sentenza n. 192/2012; sentenza n. 170/2012).

E d'altro canto, nella sentenza n. 172/2018 la Corte si è pronunciata sul divieto di copertura di oneri regionali con fondi statali a destinazione vincolata, con affermazioni pienamente applicabili al caso in cui il vincolo di indisponibilità delle somme sia previsto dalla disciplina europea: «La normativa suindicata ha impresso, dunque, alle risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione una destinazione vincolata, che rende illegittima qualunque autorizzazione di spesa che ne preveda l'impiego al di fuori degli interventi programmati, traducendosi in un'assenza di copertura finanziaria derivante dall'indisponibilità delle somme (con riferimento all'obbligo di corrispondenza tra le risorse finanziarie e i vincoli normativi di destinazione, sentenza n. 272 del 2011)».

I citati principi sono elusi dall'art. 3 della legge regionale *de qua*, che individua, quale modalità di copertura dell'intervento a favore del Consorzio di bonifica, l'utilizzo di risorse che, per espressa previsione del regolamento n. 1083/2006 (art. 78, par. 7) possono essere destinate unicamente a progetti di sviluppo urbano, delle piccole e medie imprese o per l'efficienza energetica e l'utilizzo di energie rinnovabili negli edifici, incluso negli alloggi esistenti.



2. Violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione e dell'art. 11 della Costituzione, in relazione al regolamento n. 1083/2006 (art. 78, par. 7).

Dal precedente motivo si ricava agevolmente un ulteriore profilo di incostituzionalità dell'art. 3 della legge n. 31/2020 della Regione Abruzzo, ossia il contrasto con l'art. 117, comma primo della Costituzione e con l'art. 11 della Costituzione (che vincolano il legislatore al rispetto degli obblighi comunitari), in relazione all'art. 78, par. 7 del regolamento n. 1083/2006.

La ricostruzione sopra delineata appalesa l'incompatibilità dell'art. 3 della legge n. 31/2020 con la normativa europea, ed in particolare con il disposto dell'art. 78, par. 7 dell'art. 1083/2006.

Si ribadisce, infatti, che la norma regionale, laddove prevede che le risultanze del microcredito FSE Abruzzo 2007/2013 siano utilizzate per l'esecuzione di interventi di somma urgenza riguardanti la sicurezza negli impianti e nei luoghi di lavoro di cui al decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, contempla un utilizzo di tali risorse non coerente con quanto previsto dalla normativa UE richiamata, che ne limita l'utilizzo a progetti di sviluppo urbano, delle piccole e medie imprese o per l'efficienza energetica e l'utilizzo di energie rinnovabili negli edifici.

Tanto basta per configurare il contrasto con l'art. 117, comma 1 e dell'art. 11 della Costituzione, per effetto della violazione della norma interposta di cui all'art. 78, par. 7, regolamento CE n. 1083/2006.

Va aggiunto che l'utilizzazione di fondi dell'Unione europea in contrasto con la disciplina stabilita dalle fonti comunitarie esporrebbe lo Stato italiano e gli organi regionali alle forme di responsabilità previste dall'ordinamento UE.

È appena il caso di ricordare che, già a partire dalla sentenza n. 94 del 1995, codesta Ecc.ma Corte ha confermato l'ammissibilità di un controllo accentratore di legittimità costituzionale per l'ipotesi di impugnazione statale di leggi regionali che si assumano in contrasto con la disciplina dell'Unione europea.

In altre parole, nell'ambito dei giudizi di costituzionalità in via principale, in caso di riscontrata difformità rispetto alle norme comunitarie, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della legge regionale, con efficacia *erga omnes* (Corte costituzionale, sentenza n. 102 del 2008).

E ciò sul presupposto secondo cui le norme comunitarie fungono da norme interposte atte ad integrare il parametro per la valutazione di conformità della normativa regionale all'art. 117, primo comma, della Costituzione (*ex multis*: sentenza n. 406 del 2005) e all'art. 11 della Costituzione (la stretta correlazione tra l'art. 11 e l'art. 117, primo comma, è valorizzata, *ex aliis*, dalla ordinanza n. 103 del 2008).

Alla luce di quanto esposto, la Presidenza del Consiglio dei ministri, come in epigrafe rappresentata, difesa e domiciliata, chiede l'accoglimento delle seguenti conclusioni.

*P.Q.M.*

*Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale adita accogliere il presente ricorso e, per l'effetto, dichiarare l'illegittimità costituzionale della disposizione oggetto di censura, art. 3 della legge della Regione Abruzzo n. 31 del 6 novembre 2020.*

*Con ogni conseguente statuizione.*

*Si deposita:*

- 1) attestazione della delibera del Consiglio dei ministri di impugnazione;*
- 2) relazione per il Consiglio dei ministri;*
- 3) relazione illustrativa della legge n. 31/2020;*
- 4) DGR n. 794 del 7 novembre 2020;*
- 5) legge della Regione Abruzzo n. 31 del 6 novembre 2020 pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo del 6 novembre 2020, n. 174 - Speciale.*

Roma, 30 dicembre 2020

*L'Avvocato dello Stato: NUNZIATA*

*Il Procuratore dello Stato: LIPARI*



## N. 205

*Ordinanza del 24 settembre 2020 del Tribunale di Genova nel procedimento civile promosso da G. G. contro Ministero dell'interno, Prefettura di Genova - Ufficio territoriale di governo*

**Elezioni - Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi - Cariche elettive presso gli enti locali - Sospensione di diritto dalla carica di sindaco per coloro che abbiano riportato una condanna non definitiva per taluni delitti - Mancata previsione della possibilità di effettuare una valutazione di proporzionalità tra la condanna riportata e il provvedimento di sospensione.**

- Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), art. 11, commi 1, lettera a), e 4.

## IL TRIBUNALE ORDINARIO DI GENOVA

## PRIMA SEZIONE

riunito in Camera di consiglio nelle persone dei magistrati:

- dott. Mario Tuttobene, Presidente;
- dott. Maria Cristina Scarzella, giudice;
- dott. Francesca Lippi, giudice relatore,

a scioglimento della riserva decorrente dal 14 luglio 2020 e all'esito della camera di consiglio tenutasi in data 17 luglio 2020 ha pronunciato la seguente ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale nel procedimento ex art. 22, decreto legislativo n. 150/2011 promosso da G. G. rappresentato e difeso dall'avv.to prof. Daniele Granara e dall'avv.to Chiara Fatta nei confronti di: Ministero dell'interno Ufficio territoriale di governo - Prefettura di Genova rappresentati e difesi all'Avvocatura distrettuale dello Stato.

*Sui fatti dedotti e sulle questioni di legittimità costituzionale sollevate da G. G.*

G. G. in occasione delle elezioni amministrative svoltesi in data 26 maggio 2019 è stato eletto sindaco del Comune di ...

Con sentenza emessa in data 30 maggio 2019 il Tribunale di Genova lo ha condannato alla pena della reclusione anche per il reato continuato di peculato commesso tra il 2010 e il 2012, nel periodo in cui ricopriva la carica di consigliere regionale della Liguria (dal 2005 al 2015).

Con provvedimento prot. n. 40239 del 31 maggio 2019 il Prefetto di Genova, avuta la comunicazione della sentenza non definitiva emessa dal Tribunale di Genova, ha sospeso di diritto G. G. ai sensi dell'art. 11, comma 1, lettera a) e comma 5, del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 2351 dalla carica di sindaco del Comune di ...

Nel presente giudizio G., sul presupposto che il provvedimento prefettizio sia ingiusto, errato e lesivo dei suoi diritti, ha chiesto al Tribunale di:

1. accertare e dichiarare la nullità e/o illegittimità del provvedimento prefettizio e conseguentemente la disapplicazione del medesimo;
2. accertare e dichiarare il diritto del sig. G. ad esercitare la carica e le funzioni di sindaco;
3. previa sospensione del giudizio e proposizione degli atti nanti la Corte costituzionale delle questioni di legittimità costituzionale illustrate in narrativa;
4. previa sospensione del giudizio e proposizione nanti la Corte di giustizia dell'UE della questione pregiudiziale illustrata in narrativa.

In primo luogo il ricorrente ha dedotto la nullità e/o illegittimità del provvedimento prefettizio per violazione e/o falsa applicazione dell'art. 11, comma 1, lettera A) e comma 5 del decreto legislativo n. 235/2012 e dell'art. 544, comma 3 del codice di procedura penale in quanto adottato anteriormente al deposito della motivazione della sentenza penale di condanna, che ne costituisce presupposto necessario ed indefettibile.

Ha inoltre denunciato l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera A) del decreto legislativo n. 235/2012 per violazione degli articoli 3, 24, 27 comma 2 della Costituzione, nonché dell'art. 17, comma 1 Cost. in



relazione alla violazione dell'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché degli articoli 47 e 48 della Carta di Nizza e del principio di effettività della tutela giurisdizionale.

Ha evidenziato, infatti, che l'art. 28 codice penale prevede la pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici e la conseguente perdita da parte del condannato dei diritti di elettorato attivo e passivo, dalla irrevocabilità della sentenza, sottolineando la disparità di trattamento con la fattispecie, in esame, posto che l'interdizione dai pubblici uffici è comminata solo dopo il passaggio in giudicato della sentenza e per reati ben più gravi rispetto a quelli indicati nell'art. 11 del decreto legislativo n. 235/2012.

Ha inoltre rilevato che l'art. 27 della Costituzione e l'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali enunciano il c.d. principio della presunzione di non colpevolezza, che impone di non considerare colpevole l'imputato fino a che non sia intervenuta una sentenza definitiva.

Ha richiamato l'art. 588 c.p.p. secondo cui «dal momento della pronuncia, durante i termini per impugnare e fino all'esito del giudizio di impugnazione, l'esecuzione del provvedimento impugnato è sospesa, salvo che la legge disponga altrimenti.»

In ogni caso G. ha sostenuto che, indipendentemente dalla natura sanzionatoria o cautelare del provvedimento prefettizio, l'art. 11 del decreto legislativo n. 235/2012 dovrebbe essere dichiarato incostituzionale nella parte in cui preclude al giudice civile, anche in via d'urgenza adito ex art. 700 codice di procedura civile, la possibilità di riesaminare gli accertamenti del giudice penale.

Ha osservato che, benché la Corte costituzionale con la pronuncia n. 236/2015 abbia affermato che la sospensione dalla carica elettiva sia una misura cautelare, il fatto che essa operi di diritto — senza verifica del *fumus bonis iuris* e del *periculum in mora* — e che sia insindacabile smentisce intrinsecamente la natura stessa della cautela.

Il ricorrente ha inoltre denunciato l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera A) del decreto legislativo n. 235/2012 per violazione degli articoli 2, 3, 25 comma 2, 27 comma 2 e 51 Costituzione, nonché per violazione dell'art. 117, comma 1 della Costituzione in relazione agli articoli 6 e 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e degli articoli 48, comma 1 e 49, comma 1 della Carta di Nizza, evidenziando che il decreto legislativo è entrato in vigore il 5 gennaio 2013, mentre i reati a lui ascritti risalgono agli anni compresi tra il 2010 ed il 2012.

Il decreto legislativo n. 235/2012 sarebbe quindi costituzionalmente illegittimo nella parte in cui prevede la sospensione dalla carica elettiva per fatti commessi anteriormente alla sua entrata in vigore, per violazione del principio di irretroattività della legge penale.

Infatti, secondo la prospettazione del ricorrente, la misura della sospensione avrebbe natura sanzionatoria in quanto: consegue ad una condanna non definitiva, costituisce una anticipazione della punizione, ha carattere essenzialmente afflittivo, per essere connessa ad un giudizio di indegnità morale del soggetto che ne è colpito, e si applica automaticamente senza possibilità per il giudice di graduarne la durata., con conseguente applicabilità degli articoli 6 e 7 della Convenzione che sanciscono il principio di irretroattività della sanzione penale.

In via subordinata il ricorrente ha chiesto al Tribunale di sospendere il giudizio ai sensi dell'art. 295 del codice di procedura civile e di rimettere in via pregiudiziale gli atti alla Corte di giustizia dell'UE ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea con riferimento agli articoli 47, 48 e 49 della Carta di Nizza, assumendo che l'art. 11, comma 1, lettera a) del decreto legislativo n. 235/2012 si pone in contrasto con:

art. 48 Carta di Nizza nella parte in cui prevede che la sospensione consegua ad una sentenza di condanna non definitiva;

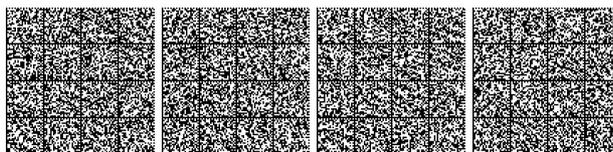
art. 49 Carta di Nizza nella parte in cui prevede l'applicazione retroattiva della sospensione con natura evidentemente sanzionatoria e afflittiva;

art. 47 Carta di Nizza nella parte in cui non prevede la giustiziabilità della sospensione, precludendo qualsivoglia rimedio giurisdizionale, in violazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale.

Secondo la Corte di giustizia dell'UE «le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza del diritto comunitario non devono essere meno favorevoli di quelle che riguardano ricorsi analoghi di natura interna (principio di equivalenza) né devono rendere praticamente impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario (principio di effettività)» (*ex multis* Corte di giustizia C-432/05, C-13/01, C-87/90 e C-89/90).

Infine il ricorrente ha denunciato l'illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettera A) del decreto legislativo n. 235/2012 per violazione degli articoli 76-77 Cost. in relazione al vizio di eccesso di delega.

Il decreto legislativo n. 235/2012 è stato infatti adottato dal legislatore delegato in forza dell'art. 1, commi 63 e 64 della legge delega del 6 novembre 2012, n. 190 ai sensi della quale veniva richiesto di «m) disciplinare le ipotesi



di sospensione e decadenza di diritto dalle cariche di cui al comma 63 in casa di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica.».

L'art. 11, comma 1, lettera A) del decreto legislativo n. 235/2012 sarebbe illegittimo per eccesso di delega in quanto il legislatore delegato ha previsto la sospensione di diritto delle cariche elettive a seguito di una condanna non definitiva, senza specificare se che la stessa debba intervenire successivamente alla candidatura o all'assunzione della carica, il che lascia intendere che essa possa essere anche antecedente alla presentazione della candidatura o all'assunzione della carica.

Il ricorrente — pur riconoscendo che tale censura di incostituzionalità per eccesso di delega è già stata deliberata dalla Consulta nella sentenza n. 276/2016 e che è stata esclusa la violazione dell'art. 76 Cost. in quanto l'art. 1 comma 64, lettera M) della legge n. 190/2012 è da interpretare nel senso che il periodo che segue «decadenza di diritto» si riferisce solo alla decadenza e non alla sospensione — ha sostenuto che, pur aderendo all'interpretazione prospettata dalla Corte costituzionale, la locuzione «di diritto», per ragioni di coerenza e logica, dovrebbe essere riferita alla sola decadenza e non anche alla sospensione.

L'istituto della sospensione non dovrebbe, quindi, operare di diritto, ma dovrebbe essere adottata con un provvedimento amministrativo discrezionale, nel rispetto delle prescrizioni imposte dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, tra cui la comunicazione di avvio del procedimento, la partecipazione procedimentale del destinatario del provvedimento e l'articolata motivazione del provvedimento finale.

Secondo le difese svolte nel presente giudizio dal Ministero dell'interno e dalla Prefettura, invece, tutte le doglianze espresse dall'attore non sono meritevoli di accoglimento in quanto presuppongono la natura sanzionatoria della misura di sospensione prevista dal richiamato art. 11, che invece deve essere esclusa sulla base del consolidato orientamento della Corte costituzionale di cui alle sentenze n. 236/2015 e n. 276/2016 e n. 36/2019.

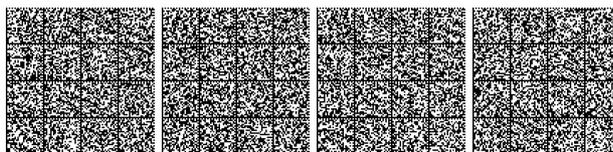
La Corte, infatti, investita in più occasioni della valutazione di eventuali profili di illegittimità costituzionale della normativa in oggetto, ha affermato costantemente che la sospensione «costituisce una misura cautelare diretta ad evitare che coloro che sono stati condannati anche in via non definitiva per determinati reati gravi o comunque offensivi della PA rivestano cariche amministrative, mettendo così in pericolo il buon andamento dell'amministrazione stessa e la sua onorabilità, e anche in questi casi il bilanciamento operato dal legislatore fra il menzionato interesse pubblico e gli altri interessi, pubblici e privati, in gioco, non appare irragionevole.». La Corte ha escluso che «le misure della incompatibilità, della decadenza e della sospensione abbiano carattere sanzionatorio» rappresentando solo «conseguenze del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche amministrative e della PA» trattandosi la sospensione «di mera anticipazione dell'effetto interdittivo derivatone dal giudicato, anch'esso parimenti non diretto a finalità punitive.». E ancora: «la sospensione della carica prevista nella disposizione all'esame di questa Corte è limitata a diciotto mesi, decorsi i quali la sospensione viene meno» e pertanto «risulta assente quel connotato di speciale gravità necessario perché la misura che non presenta finalità deterrente e punitiva possa essere assimilata, sul piano della sua afflittività, a una sanzione penale o a una sanzione amministrativa.».

La natura *latu sensu* cautelare dell'istituto era già stata riconosciuta dalla Consulta con riferimento alla disciplina contenuta nell'art. 15, comma 4-bis della legge 19 marzo 1990, n. 55.

Secondo i convenuti non coglie nel segno la tesi secondo cui l'art. 11 del decreto legislativo n. 235 del 2012 costituirebbe un *vulnus* al diritto alla difesa in quanto non è vero che contro la misura sospensiva non sia dato strumento giurisdizionale, tanto meno in sede di urgenza. La legge infatti non sottrae al vaglio giurisdizionale il provvedimento, ma semplicemente sottrae all'Amministrazione la scelta dell'applicazione della misura a carattere vincolato.

Anche la doglianza relativa all'asserita violazione del principio di irretroattività della sanzione penale sarebbe infondata perché si basa sull'assunto erroneo della natura sanzionatoria della misura. In ordine alla violazione dell'art. 7 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali la Corte asserisce che «dal quadro delle garanzie apprestate dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali come interpretate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo non è ricavabile un vincolo ad assoggettare una misura amministrativa cautelare, quale la sospensione dalle cariche elettive in conseguenza di una condanna penale non definitiva, al divieto convenzionale di retroattività della legge penale» (Corte cost. n. 276/2016).

Neppure la ritenuta violazione degli articoli 76 e 77 della Costituzione per vizio di eccesso di delega avrebbe pregio in quanto tale aspetto è stato già affrontato dal giudice delle leggi. La determinazione dei principi e criteri direttivi richiesta dall'art. 76 Cost. per una valida delegazione legislativa, non elimina ogni discrezionalità nell'esercizio della delega «essendo vero, al contrario, che tale discrezionalità sussiste in quell'ambito che principi e criteri, proprio perché tali, circoscrivono, ma non eliminano» (*ex multis* Corte costituzionale n. 272/2012). Occorre considerare che la disciplina in questione muove da una rivisitazione della normativa previgente per realizzare un efficace mezzo di prevenzione delle forme di corruzione e di contrasto delle illegalità contro la PA, in attuazione della legge n. 190/2012



diretta a sua volta all'attuazione dell'art. 6 della convenzione dell'ONU contro la corruzione ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116, nonché degli articoli 20 e 21 della convenzione penale sulla corruzione stipulata da Strasburgo e ratificata dalla legge 28 giugno 2012, n. 110. Le finalità di implementazione della lotta alla corruzione mal si concilierebbero non solo con la sostanziale soppressione di fatto della figura in caso di sua correlazione alla definitività della condanna, ma anche con una estensione alla medesima dell'ulteriore limite della necessaria posteriorità della condanna, in quanto la conseguente restrizione dell'ambito di operatività dell'istituto si tradurrebbe in un'ulteriore debilitazione dell'incisività del sistema delineato dal legislatore. Tali considerazioni sono state anche confermate dalla Corte costituzionale n. 276/2016 che ha ritenuto infondata la questione di eccesso di delega evidenziando che nella normativa precedente la sospensione operava senza una condanna definitiva e che quindi se il legislatore delegante avesse previsto diversamente sarebbe di fatto andato ad innovare la disciplina e modificare in modo significativo la situazione previgente. «L'intenzione di innovare così radicalmente il regime della sospensione e della decadenza e, in definitiva, di ammorbidire gli strumenti di prevenzione dell'illegalità nella pubblica amministrazione non trova tuttavia riscontro nella chiara lettera della legge delega. A differenza degli altri criteri direttivi, che esprimono univocamente una volontà innovativa, non menziona affatto l'eliminazione della sospensione cautelare e della decadenza dalle cariche elettive». A ciò la Corte aggiunge che «la formulazione del comma 64, lettera m), del resto, non è tale da escludere un'interpretazione in continuità con il regime precedente, secondo la quale la legge delega non intendeva affatto stravolgere l'assetto anteriore».

*Sulla giurisdizione del giudice ordinario e sulla competenza per territorio del Tribunale di Genova.*

Le S.U. della Corte di cassazione hanno costantemente enunciato il principio di diritto secondo cui «in materia di contenzioso elettorale, amministrativo sono devolute al giudice ordinario le controversie concernenti l'ineleggibilità, la decadenza e l'incompatibilità, in quanto volte alla tutela del diritto soggettivo perfetto inerente all'elettorato passivo, né la giurisdizione del giudice ordinario incontra limitazioni o deroghe per il caso in cui la questione di eleggibilità venga introdotta mediante impugnazione del provvedimento di decadenza, perché anche in tale ipotesi la decisione verte non sull'annullamento dell'alto amministrativo, bensì sul diritto soggettivo perfetto inerente l'elettorato attivo o passivo» (cfr Cassazione, S.U. n. 5574/2012, Cassazione, S.U. n. 11646/2003; Cassazione, S.U. n. 8469/2004).

Inoltre con la sentenza n. 11131/15 resa a Sezioni unite la suprema Corte, risolvendo il conflitto con la giurisdizione amministrativa, adita in prima battuta, ha rilevato che «in tema di enti pubblici locali la sospensione dalla carica elettiva a norma dell'art. 11 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 consegue direttamente ed esclusivamente alla condanna penale dell'eletto in quanto il decreto prefettizio che accerta la sussistenza della causa di sospensione è provvedimento non discrezionale ma vincolato. Ha ritenuto pertanto che l'impugnazione della sospensione rientri nella giurisdizione ordinaria a tutela del diritto soggettivo di elettorato passivo, che non si esaurisce con la partecipazione all'elezione, ma si estende allo svolgimento della funzione elettiva».

Quanto alla competenza del Tribunale di Genova essa è radicata in virtù dell'art. 25 del codice di procedura civile, essendo convenuta in giudizio una amministrazione dello Stato, oltre che per il fatto che la controversia ha ad oggetto il diritto di elettorato passivo di organi di amministrazione locale operanti nell'ambito del circondario del Tribunale di Genova (art. 82, primo comma, decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570).

*Sull'interesse attuale e concreto del ricorrente.*

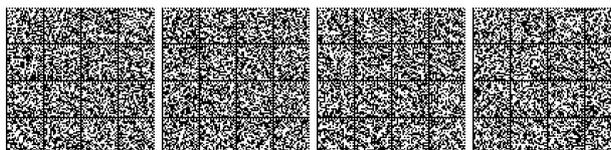
Il ricorrente è portatore di un interesse attuale e concreto ex art. 100 del codice di procedura civile ad ottenere una sentenza che accerti il diritto di elettorato passivo, diritto soggettivo costituzionalmente garantito ex art. 51, primo comma, Cost., in quanto riveste tuttora la carica di sindaco, pur essendo stato temporaneamente sospeso per il periodo di diciotto mesi dalle funzioni per effetto del provvedimento prefettizio emesso ai sensi dell'art. 11, primo comma, lettera a, e comma 4, del decreto legislativo n. 235/2012 di cui chiede la disapplicazione e denuncia l'illegittimità costituzionale.

*Sulla nullità e/o illegittimità del provvedimento prefettizio per violazione e/o falsa applicazione dell'art. 11, comma 1, lettera A) e comma 5 del decreto legislativo n. 235/2012 e dell'art. 544, comma 3, c.p.p. in quanto adottato anteriormente al deposito della motivazione della sentenza penale di condanna.*

L'art. 545 del codice di procedura civile prevede che la sentenza è pubblicata in udienza del presidente o da un giudice del collegio mediante la lettura del dispositivo.

La pubblicazione e il deposito della sentenza hanno finalità diverse. La prima conclude la fase della deliberazione in Camera di consiglio e consacra la decisione definitiva non più modificabile. Il secondo serve a mettere l'atto a disposizione della parti e segna i tempi per l'impugnazione (art. 585 c.p.p.).

Per tale ragione non sono condivisibili le ragioni di nullità ed illegittimità del provvedimento prefettizio in quanto la sentenza di condanna nei confronti di G. G. (pubblicata in data 30 maggio 2019) è intervenuta prima dell'emissione del provvedimento prefettizio (emesso in data 31 maggio 2019).



*Sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale.*

L'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948, stabilisce che: «La questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge della Repubblica, rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio e ritenuta dal giudice non manifestamente infondata, è rimessa alla Corte costituzionale per la sua decisione».

Detta disposizione si salda con quella dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la quale, con terminologia letteralmente più restrittiva, prevede che: «Nel corso di un giudizio dinanzi ad un'autorità giurisdizionale una delle parti o il pubblico ministero possono sollevare questione di legittimità costituzionale mediante apposita istanza».

In base ad esse il giudice può sollevare questione relativamente a una disposizione di legge solo e nei limiti in cui essa deve essere applicata in una controversia concreta.

La necessaria applicabilità dell'atto sindacato costituisce una logica, diretta derivazione del carattere incidentale del controllo di costituzionalità. Se non si richiedesse l'applicazione nel giudizio *a quo* della disposizione asseritamente illegittima, il giudice potrebbe formulare questioni di costituzionalità del tutto sganciate dalle vicende applicative della legge e, dunque, astratte od ipotetiche; la rilevanza è ciò che assicura la concretezza della questione e instaura un legame fra il giudizio costituzionale e il giudizio *a quo*.

Gli interessi tutelati nei due distinti ed autonomi procedimenti (giudizio costituzionale e giudizio *a quo*) devono quindi essere diversi e non sovrapponibili.

Nel giudizio *a quo* si fa valere l'interesse soggettivo e concreto delle parti a ottenere un bene della vita o a non subire una limitazione della propria libertà per effetto di una legge incostituzionale; nel giudizio costituzionale si salvaguarda l'interesse obiettivo dell'ordinamento alla legalità costituzionale.

Il Giudice *a quo* deve quindi accertare ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1/1948 e dell'art. 23, comma 2 della legge n. 87/1953 la sussistenza dei due presupposti per la proponibilità della questione: la rilevanza e la non manifesta infondatezza.

Per il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale la rilevanza della questione ricorre quando il giudizio *a quo* non può essere definito se prima non viene risolta il dubbio di legittimità costituzionale che investe la disposizione di legge che deve essere applicata.

Solo in seconda battuta il giudice *a quo* deve accertare che la questione non sia manifestamente infondata e deve quindi valutare la serietà e la non pretestuosità della proposta questione, escludendo anche che non sia esperibile nei confronti della disposizione contestata una interpretazione conforme a Costituzione.

Nel caso in esame, sul profilo della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, si osserva che l'art. 11 del decreto legislativo n. 235/2012 prevede la sospensione di diritto dalla carica di sindaco, provvedimento in relazione al quale il Collegio ritiene che non si possa procedere alla disapplicazione dell'atto amministrativo per il fatto che sia stato emesso prima del deposito della motivazione della sentenza di condanna e che sia pertanto nullo, essendo pacifico che il ricorrente ha riportato una condanna per i reati indicati dall'art. 10 del decreto legislativo n. 235/2012 e si trova dunque nelle condizioni previste dall'art. 11 per la sospensione di diritto dalla carica di sindaco, che come tale prescinde dalla motivazione della sentenza.

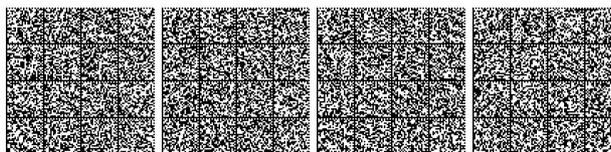
Inoltre, sempre sotto il profilo della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, il Collegio ritiene di non poter addivenire alla soluzione della controversia attraverso un'interpretazione adeguatrice o costituzionalmente orientata dell'art. 11 del decreto legislativo n. 235/2012, posto che i dubbi prospettati dalla difesa del ricorrente e rilevati dal Tribunale, anche alla luce delle pronunce già rese dalla Corte costituzionale, non possono essere superati sul piano ermeneutico.

La disapplicazione del provvedimento prefettizio non può quindi prescindere dal giudizio di costituzionalità sull'art. 11 del decreto legislativo n. 235/2012.

Quanto al presupposto della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale si evidenzia, in primo luogo, che con l'ordinanza n. 64 del 27 dicembre 2019 pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 25 del 17 giugno 2020 il Tribunale di Genova ha promosso incidente di costituzionalità con riferimento all'art. 8 del decreto legislativo n. 235/2012 — che, analogamente all'art. 11, prevede la sospensione di diritto dalle cariche regionali — e che la citata ordinanza richiama alcuni dei parametri costituzionali che vengono in rilievo nel presente procedimento.

Al riguardo osserva il Collegio che peraltro non sia possibile ricorrere allo strumento della «sospensione impropria» del presente procedimento in attesa dell'esito del giudizio di costituzionalità sull'art. 8 della legge citata, in quanto l'eventuale declaratoria di illegittimità di tale disposizione non potrebbe produrre effetti nel presente giudizio nel quale viene in rilievo l'art. 11.

Tanto premesso, riguardo alle questioni di legittimità prospettate per violazione degli articoli 27 comma 2, 3 comma 1, 25 comma 2 della Costituzione sul presupposto che la misura della sospensione dalla carica elettiva abbia natura sanzionatoria, ritiene il Collegio che i congrui precedenti della Consulta debbano portare a valutare come manifestamente infondati i dubbi di incostituzionalità dedotti dalla parte ricorrente con riferimento ai predetti parametri costituzionali.



In particolare si rileva che la giurisprudenza costituzionale, conformemente alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, ha chiarito che i provvedimenti di sospensione conseguenti alle condanne penali riportate per determinati reati non hanno natura sanzionatoria e svolgono una funzione meramente cautelare, operante *ex lege*, volta ad evitare la permanenza in cariche pubbliche di rilievo di soggetti fortemente indiziati di gravi condotte delittuose ovvero riconosciuti responsabili delle stesse.

Le misure della incandidabilità, della decadenza e della sospensione dalla carica non costituirebbero sanzioni o effetti penali della condanna, ma «l'espressione del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche elettive» che il legislatore può disciplinare discrezionalmente sulla base dell'art. 51 della Costituzione (cfr le pronunce della Corte costituzionale n. 236/2015 e n. 276/2016).

Anche la questione di legittimità costituzionale per violazione degli articoli 76 e 77 della Costituzione, per vizio di eccesso di delega, alla luce delle plurime ed esaustive argomentazioni svolte nella già citata pronuncia n. 276/2016, risulta manifestamente infondata.

Al contrario, ritiene il Collegio che siano non manifestamente infondate, con riferimento all'art. 11 del decreto legislativo n. 235/2012, le questioni di illegittimità costituzionale che sono già prospettate in parte da codesto Tribunale nell'ordinanza n. 64 del 27 dicembre 2019 per le ragioni che sono qui di seguito illustrate.

*Questione di legittimità dell'art. 11 in relazione agli articoli 24 e 113 della Costituzione.*

Come già evidenziato l'art. 11 del decreto legislativo n. 235/2012 introduce l'automatica sospensione dalla carica di sindaco come conseguenza della condanna per determinati reati, elencati all'art. 10 del medesimo decreto legislativo, e quindi prescinde dalla valutazione della gravità del fatto accertato in sede penale e dal criterio di proporzionalità della misura applicata rispetto alla fattispecie concreta.

La Corte costituzionale ha riconosciuto l'esistenza di ragioni pubbliche sufficienti a giustificare la disciplina introdotta con la legge Severino, nata come misura anti-corruzione e volta a tutelare la trasparenza e il buon andamento della pubblica amministrazione.

Cionondimeno il rigido automatismo della struttura normativa introdotta con il decreto legislativo n. 235/2012 che considera esclusivamente il rapporto tra la permanenza in una carica elettiva e l'intervenuta condanna penale per determinati reati — senza possibilità per il soggetto interessato di sindacare il provvedimento di sospensione e decadenza sotto il profilo della proporzionalità — si pone in contrasto con l'art. 24 della Costituzione, in quanto è fortemente limitativo del diritto di difesa.

La normativa in questione considera infatti *de iure* «pericolosa» la permanenza in carica del condannato in ragione della valutazione fatta *ex ante* dal legislatore e considera il condannato «indegno» della carica elettiva, circostanze entrambe che contrastano con la ritenuta natura cautelare e non sanzionatoria della misura della sospensione.

Si sottolinea a tal proposito che per i titoli di reato in relazione ai quali sono previste decadenza e correlata sospensione non è consentito al giudice penale — di apprezzarne in concreto la gravità dei fatti.

Invero ad alcune fattispecie minori di peculato e di corruzione (si pensi, quanto al reato di peculato, all'utilizzo di alcuni fogli di carta dell'amministrazione per scrivere una lettera personale e, quanto al reato di corruzione impropria, al regalo di modesto valore economico da parte di un soggetto beneficiario da un determinato provvedimento) non è applicabile la causa di non punibilità prevista dall'art. 133-bis del codice penale (introdotta dal decreto legislativo n. 28 del 2015) in virtù del quale la punibilità può essere esclusa previo vaglio concreto del giudice delle ipotesi di lieve entità.

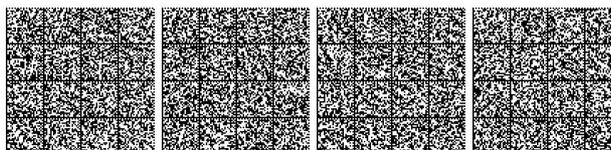
Tale disposizione infatti non è applicabile a reati con pena edittale massima superiore ad anni cinque.

Ne consegue che gli autori di condotte di peculato e corruzione lievi, *de iure condito*, sono soggetti alla decadenza e alla sospensione da cariche politiche ottenute anche con larghissimo consenso nella consapevolezza da parte dell'elettorato dell'esistenza di un procedimento penale e dei fatti in esso ascritti all'eletto.

Il risultato è che anche in questi casi, in forza della normativa che si intende sottoporre al vaglio di costituzionalità, viene modificata la volontà dell'elettorato sulla base di una valutazione fatta in astratto *ex lege*, senza che sia esperibile alcun rimedio che consenta l'apprezzamento da parte dell'Autorità giudiziaria del fatto accertato in sede penale.

Al riguardo si osserva che la pericolosità presunta *ex lege* è ormai totalmente espulsa sia dal novero delle misure cautelari sia dallo stesso ambito delle misure di sicurezza personali, laddove è stato ritenuto sulla base dei soli principi dell'ordinamento costituzionale italiano la necessità assoluta dell'esame in concreto del caso.

L'eccezione attinente alla mancata previsione da parte della legge Severino nel caso in esame da parte dell'art. 11 del decreto legislativo n. 235/2012, della possibilità di effettuare una valutazione di proporzionalità tra la condanna riportata e la sospensione da pronunciarsi non pare quindi manifestamente infondata in relazione al diritto di azione sancito dall'art. 24 della Costituzione e dall'art. 113 della Costituzione.



L'art. 24 dispone che «tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. La difesa è un diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento», mentre l'art. 113 della Costituzione commi 1 e 2 prevede che «contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi. Tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti.».

Va precisato che la possibilità ammessa dalla giurisprudenza di legittimità di adire l'Autorità giudiziaria ordinaria per impugnare il provvedimento sospensivo non consente un'interpretazione adeguatrice dell'art. 11 del decreto legislativo n. 235/2012, nell'ottica di sindacare il provvedimento sospensivo sotto il profilo della proporzionalità, essendo a tal scopo indispensabile l'intervento correttivo del giudice delle leggi o del legislatore.

La mancanza di giustiziabilità della sospensione, anche per l'impossibilità di ottenere tutela giurisdizionale in via cautelare allo scopo di riesaminare gli accertamenti del giudice penale, appare dunque in contrasto con il principio di effettività della tutela giurisdizionale e si ritiene pertanto che il dubbio di costituzionalità dell'art. 11 del decreto legislativo n. 235/2012 per violazione degli articoli 24 e 113 della Costituzione non sia manifestamente infondato e necessari del vaglio della Corte.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale di Genova dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, primo comma, lettera 'a' e comma 4, decreto legislativo n. 235/2012 per contrasto con gli articoli 24 e 113 della Costituzione.*

*Sospende il giudizio in corso.*

*Dispone, a cura della cancelleria, la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la notificazione della presente ordinanza alle parti e al Procuratore generale nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della stessa ai presidenti delle Camere del Parlamento.*

Così deciso nella Camera di consiglio del 17 luglio 2020.

*Il Presidente:* TUTTOBENE

*Il Giudice estensore:* LIPPI

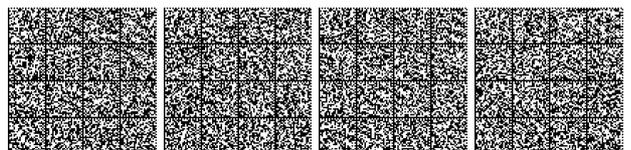
21C00011

N. 206

*Ordinanza del 16 ottobre 2020 del Tribunale per i minorenni di Brescia  
nel procedimento di sorveglianza nei confronti di N.A.*

**Ordinamento penitenziario - Esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85, lettera p), della legge n. 103 del 2017 - Concessione di misure di comunità al condannato minorenne - Previsione, per la concessione dell'affidamento in prova al servizio sociale e della detenzione domiciliare, del limite, rispettivamente, di quattro anni e di tre anni di pena detentiva da eseguire.**

- Decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121 (Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85, lettera p), della legge 23 giugno 2017, n. 103), artt. 4, comma 1, e 6, comma 1.



## TRIBUNALE PER I MINORENNI DI BRESCIA

Il Tribunale dei minorenni di Brescia, in funzione di Tribunale di sorveglianza, riunito in Camera di consiglio nella persona dei signori:

Cristina Maggia, Presidente;  
Federico Allegri, Giudice rel.,  
Simona Pedretti, Giudice on.,  
Maurizio Prandelli, Giudice on.,

a scioglimento della riserva assunta udienza camerale;

Letti gli atti del procedimento di sorveglianza relativo alla applicazione di misure di comunità *ex* decreto legislativo n. 121/18 al condannato N... A... residente a Gandosso ..., sottoposto alla misura di sicurezza del riformatorio giudiziario presso la Comunità ..., difeso di fiducia dall'avv. Glauco Arcaini del Foro di Brescia, in relazione all'esecuzione della pena di anni cinque, mesi quattro di reclusione di cui all'Ordine di esecuzione per la carcerazione con contestuale decreto di sospensione n. 8/2020 SIEP emesso in data 11 giugno 2020 dal Procuratore della Repubblica presso questo Tribunale (in relazione alla sentenza del Giudice per l'udienza preliminare presso questo Tribunale in data 26 agosto 2018, irr. il 10 gennaio 2020, che, all'esito di giudizio abbreviato e previa riconoscimento delle attenuanti generiche, della minore età e del vizio parziale di mente, ha inflitto al prevenuto la citata pena in relazione a reati di violenza sessuale, anche di gruppo, ai danni di minorenni nonchè violazione legge stupefacenti e atti osceni commessi in ... tra agosto 2015 e settembre 2016);

Rilevato che, contestualmente alla sentenza di condanna, il Giudice per l'udienza preliminare ha emesso ordinanza con la quale ha applicato al prevenuto in via provvisoria, ritenendolo affetto da disturbo antisociale di personalità e socialmente pericoloso, la misura di sicurezza del riformatorio giudiziario, misura che è poi stata confermata dal Tribunale con sentenza *ex* art. 38 decreto del Presidente della Repubblica n. 448/88 in data 7 febbraio 2019, a sua volta confermata, a seguito di impugnazione, dalla Corte di appello di Brescia, con sentenza in data 14 maggio 2019 (che ha confermato pure la sentenza di condanna del 26 agosto 2018), poi divenuta definitiva a seguito di inammissibilità del ricorso per Cassazione;

Rilevato che a far data dal 18 febbraio 2019 la misura di sicurezza del riformatorio giudiziario ha trovato esecuzione nelle forme del collocamento in comunità, come previsto dall'art. 36, secondo comma, decreto del Presidente della Repubblica n. 448/88 ed è tuttora in atto;

Rilevato che con l'ordine di esecuzione di cui sopra (integrato e corretto con successivo provvedimento in data 15 luglio 2020) il pubblico ministero ha sospeso l'esecuzione della pena detentiva, ha disposto che il N... restasse in comunità *ex* art. 656, X comma, codice di procedura penale e ha trasmesso gli atti a questo Tribunale di sorveglianza per la decisione in merito all'eventuale applicazione di una misura di comunità alternativa al carcere ai sensi del decreto legislativo n. 121/18;

Rilevato che con i provvedimenti testè citati il pubblico ministero ha, infatti, determinato in anni tre, mesi sei, giorni quindici la residua pena detentiva da esporsi, dopo aver sottratto alla pena detentiva inflitta con sentenza - pari ad anni cinque, mesi quattro - il periodo di mesi cinque, giorni ventiquattro) di misura cautelare patita dal N..., tra il 20 ottobre 2016 e il 12 aprile 2017 ed inoltre dopo aver sottratto anche il periodo di anni uno, mesi tre, giorni ventuno (dal 18 febbraio 2019 al 10 giugno 2020) durante il quale è stata eseguita la misura di sicurezza;

Ritenuto che tale modalità di determinazione della residua pena espanda non possa essere condivisa in quanto l'art. 657 codice di procedura penale dispone che il pubblico ministero, nel determinare la pena detentiva da eseguire, computi il periodo di custodia cautelare (come il pubblico ministero nel caso di specie ha correttamente fatto con riferimento al periodo di mesi cinque, giorni ventiquattro) e computi altresì il periodo di applicazione provvisoria della misura di sicurezza detentiva, ma solo a condizione che la misura di sicurezza non sia poi stata applicata in via definitiva, ciò che invece si è proprio verificato nel caso in esame, posto che sia il Tribunale che la Corte di appello hanno confermato in via definitiva la misura di sicurezza del riformatorio giudiziario applicata in via provvisoria dal Giudice per l'udienza preliminare;

Ritenuto, di conseguenza, che la residua pena espanda è quella di anni cinque, mesi quattro di reclusione (pena inflitta) meno mesi cinque, giorni ventiquattro (misura cautelare) e quindi è pari ad anni quattro, mesi dieci, giorni sei, pena che ai sensi del decreto legislativo n. 121/18 non può essere espia in regime di misura di comunità in quanto quest'ultimo testo di legge prevede la possibilità di applicare misure di comunità a condizione che la pena da esporsi sia minore o uguale ad anni quattro di reclusione per l'affidamento in prova al servizio sociale di cui all'art. 4 (ma anche



all'art. 5, disposizione di legge che prevede l'affidamento in prova con detenzione domiciliare) e sia minore e uguale ad anni tre per la detenzione domiciliare ex art. 6;

Che, inoltre, nel caso in esame non si versa nella situazione di cui all'art. 94 decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90 per un affidamento in prova ai servizi sociali in casi particolari (per il quale è previsto un elevamento del limite di pena ad anni *sei*) in quanto il N., non è persona tossicodipendente;

Ritenuto, pertanto, che la normativa vigente non consente al N. di accedere a misure di comunità e che quindi il residuo pena di cui sopra comporta necessariamente l'ingresso in carcere del condannato (a norma dell'art. 212, primo comma, codice penale, l'esecuzione di una misura di sicurezza applicata a persona imputabile è sospesa se questa deve scontare una pena detentiva, e riprende il suo corso dopo l'esecuzione della pena) sino a quando il residuo pena non avrà raggiunto la misura di anni quattro, con la conseguenza che il condannato, che si trova in comunità educativa da oltre un anno e mezzo, dovrà necessariamente interrompere il percorso rieducativo e di reinserimento sociale che sta positivamente svolgendo e che ha indotto gli operatori dell'USSM, della comunità, del CPS a progettare la prosecuzione del percorso riabilitativo in comunità, addirittura con attività esterne alla struttura e anche consentendogli periodici rientri a casa dalla madre;

Ritenuto, tuttavia, che il Tribunale dubita della legittimità costituzionale dei limiti di pena fissati dal decreto legislativo n. 121/18 per la concessione delle misure di comunità, in primo luogo, in quanto l'art. 85, lettera *p*) della legge n. 103/2017 (cd. Riforma Orlando), nel delegare al Governo l'adeguamento delle norme dell'ordinamento penitenziario alle esigenze educative dei detenuti minori di età (laddove per minorenni si intende, pacificamente, colui che ha commesso il reato da minorenni), aveva, fra l'altro, indicato ai punti 5) e 6) i seguenti criteri:

ampliamento dei criteri per l'accesso alle misure alternative alla detenzione, con particolare riferimento ai requisiti per l'ammissione dei minori all'affidamento in prova ai servizi sociali e alla semilibertà, di cui rispettivamente agli articoli 47 e 50 della legge n. 354/75 e successive modificazioni;

eliminazione di ogni automatismo e preclusione per la revoca o per la concessione dei benefici penitenziari, in contrasto con la funzione rieducativa della pena e con il principio dell'individuazione del trattamento;

Ritenuto che tale «ampliamento dei criteri di accesso» e tale «eliminazione di ogni automatismo e preclusione» non sembrano essere stati realizzati dal Legislatore delegato che, trascurando i criteri impartiti dalla legge delega e quindi ponendosi in contrasto con il dettato dell'art. 76 Cost., ha previsto limiti di pena per la concessione delle misure di comunità rigidi e, soprattutto, sostanzialmente identici a quelli previsti per gli adulti, giacché:

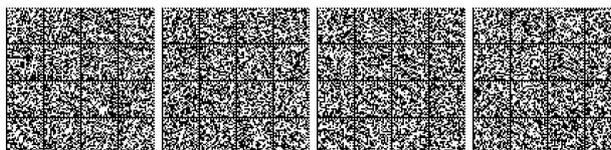
l'art. 47, legge n. 354/75 prevede per l'affidamento in prova al servizio sociale dell'adulto un limite di pena di anni tre, ma al comma 3-*bis* innalza tale limite ad anni quattro sulla base di valutazioni talmente discrezionali, da consentire di fatto una generale applicazione della misura dell'affidamento a chi non debba scontare una pena superiore agli anni quattro;

l'art. 47-ter L. cit. prevede per la detenzione domiciliare dell'adulto una molteplicità di livelli sanzionatori: l'assenza di limiti di pena per gli ultrasessantenni (comma 01) o nell'ipotesi in cui debba o possa essere disposto il rinvio dell'esecuzione della pena ex articoli 147 o 147 codice penale (comma 1-*ter*); quattro anni di pena, fra l'altro, proprio per i minori di anni ventuno per comprovate esigenze di salute, di studio, di lavoro e di famiglia (comma 1 richiamato espressamente dall'art. 6 decreto legislativo n. 121/18); anni due negli altri casi;

gli articoli 47-*quater* e 47-*quinqüies* legge cit., per espressa previsione dell'art. 6 decreto legislativo n. 121/18 sono applicati in modo identico a maggiorenni e minorenni;

Ritenuto, in secondo luogo, che la previsione di un trattamento penitenziario dei minorenni sostanzialmente sovrapponibile, sotto tali profili, a quello degli adulti, si pone in contrasto anche con l'art. 3 della Cost. in quanto comporta un trattamento uguale di situazioni profondamente diverse, non essendo assimilabile la situazione del condannato minorenni a quella del condannato maggiorenne, posto che, a parità di sanzione detentiva da espiarsi, ben diversi sono gli effetti della pena detentiva sull'adulto e sul minore in crescita, sicché è assolutamente ragionevole prevedere, come del resto stabilito dal Legislatore delegante, che i minorenni possano accedere a misure di comunità anche nei casi in cui agli adulti siano precluse a causa dell'entità della pena da espiarsi;

Ritenuto, in terzo luogo, che la scelta del Legislatore delegato, oltre ad apparire irrispettosa della legge delega e del principio di uguaglianza, di fatto si pone in contrasto con la funzione rieducativa della pena e con il principio dell'individuazione del trattamento poichè si danno casi — e quello in esame ne è un esempio — in cui la previsione di un rigido limite di pena anche per il minorenni, cioè di una persona che per definizione sta crescendo e maturando, può in concreto rivelarsi una dannosa interruzione dei processi evolutivi in atto, ciò che fa sì che possano prospettarsi anche violazioni dell'art. 27, terzo comma, Cost., che vuole che la pena debba tendere alla rieducazione del condannato, e dell'art. 31, secondo comma, Cost., che stabilisce che la Repubblica protegga la gioventù favorendo gli istituti necessari



a tale scopo, istituiti fra i quali non può non essere ricompresa la misura di comunità dell'affidamento in prova al servizio sociale, misura che all'evidenza protegge la gioventù dai deteriori effetti criminogeni della reclusione in carcere;

Ritenuto, in definitiva, che, come insegna la Sentenza della Corte costituzionale n. 263 del 2019 (e le sentenze della Corte in essa richiamate), i limiti di pena di cui sopra impediscano quelle prognosi individualizzate e quella flessibilità di trattamento che devono considerarsi costituzionalmente imposti per consentire al Tribunale di sorveglianza un potere di apprezzamento della specificità di ciascun caso (salva ovviamente la valutazione, caso per caso, dell' idoneità e della meritevolezza delle misure extramurarie secondo il progetto educativo costruito sulle esigenze del caso singolo, senza quindi che siano mortificate le esigenze di tutela della persona offesa e della collettività) e dunque un' esecuzione penale a misura di minore in cui la funzione rieducativa della pena sia accentuata grazie ad un trattamento individualizzato e flessibile che ponga al centro la promozione umana della persona del minore e non le istanze afflittive e retributive inevitabilmente connesse all' esecuzione intramuraria della sanzione penale;

Ritenuto che la questione di costituzionalità sia rilevante nel caso di specie in quanto l' applicazione delle disposizioni di legge sopra citate e dei limiti di pena in esse previsti impediscono l' applicazione al N... — che all' epoca dei fatti era minorenne, sicché gli deve essere applicato l' ordinamento penitenziario minorile istituito dal decreto legislativo n. 121/18 - delle misure di comunità da lui invocate, che questo Tribunale giudica in linea con le sue attuali esigenze educative;

Ritenuto pertanto di sollevare d' ufficio la questione e di rimettere gli atti alla Corte costituzionale per la sua decisione;

*P.Q.M.*

*Visto l' art. 23, legge n. 87/1953,*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell' art. 4, comma 1, e dell' art. 6, comma 1, decreto legislativo n. 121/18, nella parte in cui prevedono rispettivamente il limite di anni quattro e di anni tre, per la concessione di misure di comunità al condannato minorenne, per contrasto con gli articoli 3, 27, terzo comma, 31, secondo comma e 76 della Carta costituzionale;*

*Sospende il procedimento di sorveglianza in corso e dispone l' immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, al condannato, al suo difensore e al pubblico ministero nonchè che sia comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.*

Brescia, 24 settembre 2020

*Il Presidente:* MAGGIA

21C00012

N. 207

*Ordinanza del 25 novembre 2020 del Tribunale di Catania nel procedimento civile promosso da P. S. D. A. contro Ministero dell' interno; Prefettura di Catania - Ufficio Territoriale del governo*

**Elezioni - Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi - Cariche elettive presso gli enti locali - Sospensione di diritto per coloro che abbiano riportato una condanna non definitiva per taluni delitti - Previsione della sospensione cautelare nella misura fissa di diciotto mesi.**

– Decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 (Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell' articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), art. 11, commi 1 e 4.



## TRIBUNALE DI CATANIA

## PRIMA SEZIONE CIVILE

Il Tribunale, riunito in Camera di consiglio e composto dai magistrati:

dott. Massimo Escher, Presidente;

dott.ssa Maria Acagnino, giudice;

dott.ssa Viviana A. Di Gesu, giudice relatore,

ha emesso la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al n. 9361-1/2020 R.G., promossa da P S D A , (C.F.: PGLSVT72C03C351B) nato a ..., rappresentato e difeso, come da procura in atti, dall'avv. Eugenio Marano e dall'avv. Claudio Milazzo;

contro Ministero dell'interno - Prefettura di Catania - Ufficio Territoriale del governo, in persona del Ministro pro-tempore, rappresentati e difesi *ope legis* dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, sede di Catania e con l'intervento del pubblico ministero presso il Tribunale di Catania, in persona della dott.ssa Agata Santonocito;

## OSSERVA

Con decreto del 24 luglio 2020 il Prefetto della Provincia di Catania — esaminata la sentenza n 3362/2020 con la quale il Tribunale di Palermo, ai sensi degli articoli 2, 62-*bis*, 81 e 314, C. P. , ha condannato tra gli altri S D A P alla pena di anni quattro e mesi tre di reclusione, e, accertata in base agli articoli 10 e 11 decreto legislativo 31 dicembre 2012 n. 235 la sussistenza della causa di sospensione di diritto dalla carica di sindaco del Comune di ... — adottava il provvedimento di sospensione per la durata di diciotto mesi, nei confronti del dott. S D A P.

L'interessato ha proposto ricorso *ex art.* 22 decreto legislativo 1° settembre 2011 n. 150 avverso il suddetto provvedimento e, successivamente, con ricorso cautelare depositato telematicamente in data 26 agosto 2020, ha chiesto disporsi la sospensione del provvedimento impugnato e la sua reintegra nella carica di sindaco del comune di ..., nonché la sospensione del giudizio con rimessione alla Corte costituzionale delle questioni di legittimità costituzionale prospettate nel ricorso introduttivo.

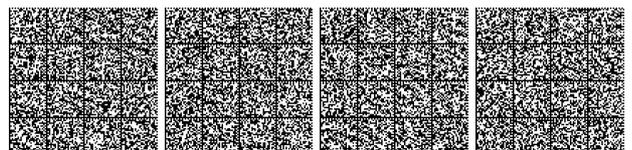
A sostegno della domanda cautelare, il dott. P deduce l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 del citato decreto legislativo n. 235/2012, in applicazione del quale era stata disposta la sospensione dalla carica di sindaco, per i seguenti motivi:

A.1) illegittimità costituzionale dell'art. 11 del decreto legislativo n. 235/2012 per violazione dell'art. 27, comma 2, della Costituzione e dell'art. 6, comma 2, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, per la violazione del principio di presunzione di non colpevolezza fino alla condanna definitiva in quanto la condanna non definitiva non autorizzerebbe, in virtù dell'art. 27, secondo comma, Cost. a presumere accertata l'esistenza di «una situazione di indegnità morale»;

A.2) illegittimità costituzionale dell'art. 11 del decreto legislativo n. 235/2012 per violazione dell'art. 3, 48, 51, 76, 77 della Costituzione, per la irragionevole disparità di trattamento determinata dagli articoli 10 e 11 del decreto legislativo n. 235/2012 rispetto ai parametri costituzionali di cui agli articoli 3, 51, 76 e 77 della Costituzione. Sostiene, al riguardo, che la disparità di trattamento e la violazione dei principi costituzionali sarebbe ancor più evidente ove si consideri che la sospensione in caso di condanna non definitiva è prevista esclusivamente per le cariche regionale e locali, mentre la legge Severino non prevede la sospensione per i componenti della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica, del Parlamento europeo e per chi ricopre incarichi di Governo;

A.3) illegittimità costituzionale dell'art. 11 decreto legislativo n. 235/2012 per violazione degli articoli 3, 51, 54, comma 2, e 97, comma 2, della Costituzione per l'«evidente impatto negativo che una misura come la sospensione di diritto, appositamente. prevista per tutelare il buon andamento della pubblica amministrazione, può determinare in danno al medesimo principio costituzionale»;

A.4) illegittimità costituzionale del decreto legislativo n. 235/2012 (art. 11, comma 4) per violazione degli articoli 3, 48, 51 e 97 della Costituzione e dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Il comma 4 dell'art. 11 del decreto legislativo n. 235 del 2012 stabilisce una durata fissa della sospensione di diritto dalla carica nell'ipotesi di condanna non definitiva per uno dei delitti indicati all'art. 10, comma 1, lettera *a)*, *b)* e *c)* statuendo che «La sospensione cessa di diritto di produrre effetti decorsi diciotto mesi».



Evidenzia al riguardo il ricorrente che la durata fissa della sospensione di cui all'art. 11 della legge Severino prescinde del tutto dalla valutazione della gravità dei fatti e/o comunque dalla gravità della condotta e/o dal tempo in cui è stata commessa e da una puntuale verifica delle circostanze, quali, ad esempio, il momento in cui interviene la sospensione, che potrebbe essere a fine o inizio mandato, o comunque dalla diversità della carica ricoperta anche in relazione alla programmazione dell'ente di appartenenza;

A.5) illegittimità costituzionale degli articoli 10 e 11 decreto legislativo n. 235/2012 per violazione dell'art. 117 della Costituzione e dello Statuto della Regione siciliana. Sostiene il ricorrente che la normativa di cui al decreto legislativo n. 235/2012 dovrebbe essere applicabile solo limitatamente a quei profili generali che si dimostrano, in concreto, coerenti con la *ratio* legis ispiratrice e, soprattutto, costituzionalmente armonici tanto rispetto al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione siciliana, quanto alla tutela del diritto di elettorato passivo;

A.6) illegittimità costituzionale del decreto legislativo n. 235/2012 per violazione degli articoli 2, 4, 25, 51 e 97 della Costituzione, dell'art. 11 delle disposizioni preliminari al codice civile e degli articoli 6 e 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in quanto l'applicazione retroattiva del disposto di cui alla suddetto decreto legislativo si porrebbe in contrasto con gli articoli 2, 4, secondo comma, 25, comma 2, 51, primo comma e 97, secondo comma della Costituzione;

B.) il ricorrente inoltre eccepisce l'illegittimità del decreto prefettizio di sospensione dalla carica per incompetenza, eccesso di potere, difetto di istruttoria e motivazione e omessa comunicazione dell'avvio del procedimento.

Si è costituita per la Prefettura di ..., la locale Avvocatura distrettuale dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso.

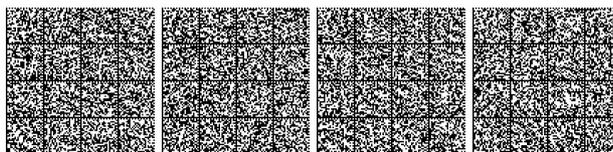
Evidenzia l'Avvocatura che il profilo di illegittimità costituzionale sollevato dal ricorrente in relazione all'art. 27 comma 2 della Costituzione si innesta nell'ambito di un esame già ampiamente effettuato dalla Corte costituzionale, addirittura con riferimento alla fattispecie prevista dalla previgente normativa (art. 15 legge n. 55/1990).

Osserva poi che appaiono infondate le ulteriori eccezioni di incostituzionalità sollevate dal ricorrente con riferimento agli articoli 3, 48, 51, 76 e 77 della Costituzione, trattandosi, anche in tal caso, di censure già esaminate dalla Corte costituzionale, in relazione alle quali ha avuto occasione di ribadire, in termini inequivocabili, la legittimità costituzionale delle succitate disposizioni di legge. Rappresenta che alle medesime conclusioni di manifesta infondatezza era giunta la Corte costituzionale nell'esaminare le questioni di incostituzionalità concernenti il vizio di eccesso di delega — in attuazione della delega legislativa contenuta nei commi 63 e 64 dell'art. 1, legge n. 190/2012 — per violazione degli articoli 76 e 77 della Costituzione (*ex plurimis*, sentenze n. 134 del 2013, n. 272 del 2012, n. 230 del 2010, n. 98 del 2008, n. 163 del 2000; sentenza 210/2015; v. anche le sentenze 98/2015, 229 e 50 del 2014, 119/2013, 341/2007, 425/2000).

L'Avvocatura, inoltre, sostiene l'infondatezza della questione di incostituzionalità prospettata dal ricorrente con riferimento agli articoli 3, 48, 51 e 97 della Costituzione, laddove l'istituto della sospensione «di diritto» viene dal ricorrente stigmatizzato come il risultato di un irragionevole e arbitrario bilanciamento compiuto dal legislatore fra il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, da un lato, e il diritto di elettorato passivo, dall'altro, avendo, con riguardo a tale bilanciamento, la Corte costituzionale costantemente escluso profili di irragionevolezza e/o arbitrio.

Quanto all'eccezione di incostituzionalità per violazione del principio di irretroattività della legge penale *ex* art. 25, secondo comma, della Costituzione nonché per contrasto con l'art. 11 delle Preleggi (Disposizioni preliminari al codice civile) e con gli articoli 6 e 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, l'Avvocatura richiama il costante orientamento della Corte costituzionale, la quale, rimarcando la natura sostanzialmente non afflittivo-punitiva della misura cautelare sospensiva nel diritto interno, anche alla luce dei criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo giunge alla seguente conclusione: «... dal quadro delle garanzie apprestate dalla CEDU come interpretate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo non è ricavabile un vincolo ad assoggettare una misura amministrativa cautelare, quale la sospensione dalle cariche elettive in conseguenza di una condanna penale non definitiva, al divieto convenzionale di retroattività della legge penale. Mentre è compatibile con quel quadro la soluzione adottata dal legislatore italiano con la finalità di evitare “che la permanenza in carica di chi sia stato condannato anche in via non definitiva per determinati reati che offendono la pubblica amministrazione [possa] comunque incidere sugli interessi costituzionali protetti dall'art. 97, secondo comma, Cost., che affida al legislatore il compito di organizzare i pubblici uffici in modo che siano garantiti il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, e dall'art. 54, secondo comma, Cost., che impone ai cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche “il dovere di adempierle con disciplina ed onore”» (sentenze 236/2015 e 276/2016).

Infine l'Avvocatura contesta le doglianze del ricorrente in ordine all'asserita illegittimità del provvedimento di sospensione, sotto il triplice profilo dell'incompetenza, dell'eccesso di potere e del difetto di motivazione e/o istruttoria. Sul punto sostiene che «Tale ricostruzione è facilmente confutabile in forza del tenore letterale dell'art. 11, comma 5, decreto legislativo n. 235/2012, che espressamente attribuisce all'autorità prefettizia il potere di accertamento circa



la sussistenza della causa di sospensione e il compito di successiva notifica del relativo provvedimento, già adottato, agli organi succitati. Ugualmente priva di fondamento risulta la doglianza circa, l'omessa istruttoria che inficerebbe il provvedimento in parola. È invero evidente che il provvedimento con cui il prefetto accerta l'esistenza di una causa di sospensione "di diritto" dalla carica elettiva costituisce un atto dovuto e vincolato ... con conseguente attivazione del principio di salvaguardia di cui all'art. 21-octies, comma 2, legge n. 241/90 (cfr: Tribunale amministrativo regionale Lazio - Roma, sentenza 5047/2015).» Evidenzia dunque che trattandosi di provvedimento vincolato, non è necessario nella fattispecie, come chiarito, l'espletamento di ulteriore istruttoria, né la comunicazione di avvio del procedimento ex legge n. 241/1990.

La Procura della Repubblica, intervenuta nel procedimento, ha analogamente chiesto il rigetto del ricorso, ed ha puntualmente contestato tutti i profili di illegittimità costituzionale sollevati dal ricorrente, richiamando la giurisprudenza della Corte costituzionale che si è pronunciata sulle suddette questioni.

In particolare, il pubblico ministero evidenzia che «la Corte costituzionale ha valutato positivamente la legittimità delle disposizioni del decreto legislativo n. 235/12 nelle sentenze n. 236 del 2015, n. 276 del 2016, n. 214 del 2017, n. 36 del 2019 e n. 46 del 2020; e la legittimità delle omologhe disposizione dell'art. 15 legge n. 55/1990 nelle sentenze n. 407/1992 n. 288 del 1993, n. 184/1994 n. 295/1994 n. 141 del 1996 (con tale norma è stata ritenuta la illegittimità dell'art. 15 nella sola parte in cui corredeva la ineleggibilità al mero rinvio a giudizio), n. 364 del 1996, n. 132/2001 e n. 25 del 2002.

Il fulcro delle argomentazioni, coerentemente articolate dalla Consulta negli ultimi diciotto anni, si individua nella natura della sospensione della cui legittimità si dubita e nella finalità che essa è destinata a soddisfare.

La natura cautelare e non sanzionatoria della sospensione prevista dall'art. 11 decreto legislativo n. 235/2012, è stata affermata nelle predette sentenze e argomentata adeguatamente, anche mediante la valutazione dei cd. Criteri Engel enucleati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (la qualificazione dell'illecito operata nel diritto nazionale; la natura della sanzione, alla luce della sua funzione punitiva-deterrente; la sua severità ovvero la gravità del sacrificio imposto).

La Corte costituzionale in modo particolare nella sentenza n. 276/2016, ha compiutamente argomentato circa la insussistenza di indici del carattere sanzionatorio della norma in parola alla luce dei predetti criteri evidenziando, in estrema sintesi, che:

la sospensione prevista dall'art. 11, decreto legislativo n. 235/12 non riveste natura di sanzione penale nel diritto interno italiano; talune restrizioni del diritto di elettorato passivo, assimilabili a quella oggetto del presente giudizio, nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sono state collocate al di fuori della sfera penale per quanto collegate alla commissione di un illecito, in ragione della loro finalità principale di proteggere l'integrità di una pubblica amministrazione e ciò a prescindere dall'eventuale coincidenza del contenuto delle predette restrizioni con una sanzione accessoria a una sanzione penale. La stessa automaticità dell'applicazione della sospensione, resa evidente nella mancanza di discrezionalità dell'autorità amministrativa chiamata ad accertare l'intervenuta causa di sospensione, depone per il fatto che l'incapacità giuridica temporanea di cui si discute non consegua a un giudizio di riprovazione personale, ma è semplicemente diretta a garantire l'oggettiva onorabilità di chi riveste la funzione di cui si tratta.

Con riferimento alle conseguenze sfavorevoli per colui che è colpito dalla misura, considerato che deve farsi riferimento alla durata massima, è stato evidenziato il difetto della speciale gravità del sacrificio imposto sia in termini oggettivi di durata sia in termini soggettivi di detrimento della reputazione. Quanto a quest'ultimo aspetto, deve aggiungersi che la sospensione dall'incarico, proprio per il suo carattere automatico, non è idonea a incidere negativamente sulla reputazione di chi è colpito in misura maggiore e diversa di quanto già non abbia fatto la sentenza di condanna che costituisce presupposto del provvedimento.

Quanto alla finalità della sospensione prevista dall'art. 11, decreto legislativo n. 235/12 deve osservarsi, come si è più volte evidenziato nella giurisprudenza della Corte costituzionale relativa sia all'art. 15 della legge n. 55/1990 che al decreto legislativo n. 235/2012, che originariamente la finalità della norma era quella di costituire "una sorta di difesa avanzata dello Stato contro il crescente aggravarsi del fenomeno della criminalità organizzata e dell'infiltrazione dei suoi esponenti negli enti locali" (cfr: Corte costituzionale n. 407/1992, riportata *in parte qua* anche nella sentenza n. 276 del 2016) avendo la finalità di salvaguardare l'ordine e la sicurezza pubblica, la tutela della libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche; successivamente il carattere di diffusa illegalità nella pubblica amministrazione indusse ad allargare l'ambito soggettivo ed oggettivo della disciplina a tutela degli interessi costituzionali protetti dagli articoli 54, secondo comma e 97 secondo comma Cost. (cfr: Corte costituzionale n. 276 del 2016).

In altri termini lo scopo della norma è quello di tutelare la pubblica amministrazione: (...) Di fronte ad una grave situazione di illegalità nella pubblica amministrazione, infatti, non è irragionevole ritenere che una condanna (non



definitiva) per determinati delitti (per quanto qui interessa contro la pubblica amministrazione) susciti l'esigenza cautelare di sospendere temporaneamente il condannato dalla carica per evitare un "inquinamento" dell'amministrazione e per garantire "la credibilità dell'amministrazione presso il pubblico, cioè il rapporto di fiducia dei cittadini verso l'istituzione, che può rischiare di essere incrinato dall'"ombra" gravante su di essa a causa dell'accusa cui è colpita una persona attraverso la quale l'istituzione stessa opera" (cfr. sentenze della Corte costituzionale 236/15, 206/1999).

Orbene, essendo notoriamente ancora sussistente una grave situazione di illegalità nella pubblica amministrazione permane l'esigenza, valorizzata dalla Corte costituzionale di preservare gli apparati pubblici dal pericolo di inquinamento e di tutelarne la credibilità presso i cittadini. Tale esigenza rende ancora non irragionevole, attualmente, la temporanea compressione del diritto di elettorato passivo in dipendenza dell'emissione di una sentenza di condanna».

Così delineato il quadro delle deduzioni del ricorrente, dell'Avvocatura dello Stato e del pubblico ministero, va osservato quanto segue.

*1. In merito alla ammissibilità del ricorso, alla sussistenza della giurisdizione ordinaria ed alla corretta impostazione in rito.*

Preliminarmente occorre ribadire la giurisdizione del giudice ordinario e la correttezza del rito prescelto, profili che — seppur non siano stati oggetto di contestazione né da parte dell'Avvocatura dello Stato né da parte del pubblico ministero — si ritiene opportuno puntualizzare.

Al riguardo le Sezioni Unite della Corte di cassazione (n. 11131/15) hanno avuto modo di chiarire che «In tema di impugnazione del provvedimento che abbia disposto la sospensione di diritto dalla carica di amministratore locale per condanna penale non definitiva ai sensi dell'art. 11, comma 1, lettera a) della legge Severino (n. 235/2012), la giurisdizione deve essere attribuita al giudice ordinario posto che il provvedimento impugnato, pur avendo natura amministrativa, afferisce all'esercizio del diritto di elettorato passivo in termini di esecuzione del mandato».

La Corte di cassazione ha, dunque, individuato chiaramente la questione dell'opposizione ai detti provvedimenti sospensivi come «di diritto soggettivo», con conseguente giurisdizione del G.O., e l'ha ricondotta tra le controversie previste dall'art. 22, decreto legislativo n. 22/2011, controversie regolate dal rito sommario di cognizione e decise dal Tribunale in composizione collegiale con la partecipazione del pubblico ministero.

La Suprema Corte ha altresì riconosciuto l'ammissibilità della tutela cautelare invocata, che concerne diritti fondamentali aventi rilievo costituzionale.

Al riguardo, ha evidenziato in Sez. Un., 18 novembre 2015, n. 23542 che «proprio in ragione dell'effettività della tutela d'urgenza, la giurisprudenza costituzionale ha ammesso che il giudice rimettente, sia speciale (ord. n. 3 e n. 58 del 2014; sentenza n. 83 del 2013; sentenza n. 172 del 2012; ordinanza n. 211 e n. 307 del 2011) che — secondo un più recente arresto (sent. n. 274 del 2014) — anche ordinario, possa, senza esaurire il suo potere giurisdizionale d'urgenza, adottare misure provvisorie per accordare una tutela interinale nel tempo occorrente per la definizione del giudizio incidentale di costituzionalità e con un contenuto che intanto, limitatamente a questo lasso di tempo, schermi la norma indubbiata nella parte e nella misura in cui il giudice adito abbia espresso dubbi di non manifesta infondatezza della questione sollevata.

Ricorrente nella giurisprudenza della Corte è l'affermazione secondo cui il giudice ben può sollevare questione di legittimità costituzionale in sede cautelare anche quando conceda provvisoriamente la relativa misura su riserva di riesame della stessa nello stesso tempo sospenda il giudizio con l'ordinanza di rimessione, purché tale concessione non si risolva, per le ragioni addotte a suo fondamento, nel definitivo esaurimento del potere cautelare del quale in quella sede il giudice amministrativo è dotato. Infatti la *potestas iudicandi* non può ritenersi esaurita quando la concessione della misura cautelare è fondata, quanto al *fumus boni iuris*, sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, dovendosi in tal caso ritenere che la sospensione dell'efficacia del provvedimento impugnato abbia carattere provvisorio e temporaneo fino alla ripresa del giudizio cautelare dopo l'incidente di legittimità costituzionale».

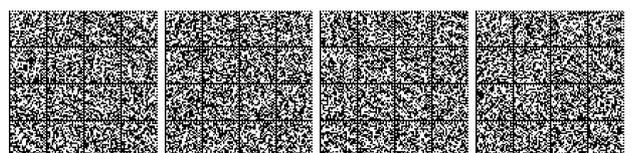
*2. Sul fumus boni iuris.*

Come sopra illustrato, il ricorrente ha formulato sette ordini di motivi, da A.1 ad A.6 e B). Nei primi sei motivi sub A, formula censure di illegittimità costituzionale dell'art. 11 del decreto legislativo n. 235/2012; la censura sub B ha per oggetto l'illegittimità del provvedimento prefettizio, per incompetenza, eccesso di potere, difetto di istruttoria e motivazione e omessa comunicazione dell'avvio del procedimento.

2.a.) Per ordine logico, occorre prendere in esame queste ultime censure.

2.a.1.) Assume il ricorrente che la competenza ad emettere il provvedimento di sospensione della carica spetti al Consiglio comunale, organo di convalida dell'elezione del sindaco.

Il motivo è palesemente infondato.



La disposizione in questione è contenuta nell'art. 11 del decreto legislativo n. 235/2012, il quale, al comma quinto, così dispone: «A cura della cancelleria del tribunale o della segreteria del pubblico ministero i provvedimenti giudiziari che comportano la sospensione sono comunicati al prefetto, il quale, accertata la sussistenza di una causa di sospensione, provvede a notificare il relativo provvedimento agli organi che hanno convalidato l'elezione o deliberato la nomina.».

Da tale norma, che pur non brilla per chiarezza, non possono sorgere dubbi sulla competenza prefettizia, e ciò per diversi ordini di profili: *a)* l'espressione resterebbe monca poiché non dispone testualmente che la sospensione è adottata dall'Organo destinatario della notificazione prefettizia; *b)* oggetto della notificazione sarebbero stati — a seguire l'interpretazione della norma da parte ricorrente — non «il relativo provvedimento», che, appunto, appare chiaramente riferirsi al termine «sospensione» che lo precede, bensì, più precisamente, due atti: la sentenza del tribunale e le conclusioni circa la sussistenza dei presupposti per l'adottanda sospensione cui era pervenuto il prefetto; *e)* in Sicilia l'elezione del sindaco si conclude con la proclamazione dell'eletto (articoli 8, 10 della legge reg. 26 agosto 1992 n. 7) da parte del Presidente dell'Ufficio centrale elettorale (o del Presidente della prima sezione), il cui provvedimento è definitivo, impugnabile con i noti ricorsi (art. 11). Il sindaco così nominato giura poi davanti al Consiglio comunale e comunica allo stesso la composizione della giunta.

Non esiste, quindi, in Sicilia, un Organo di convalida della elezione del sindaco e, a voler fare coincidere l'espressione «gli organi che hanno deliberato la nomina», con l'organo che emesso l'atto di proclamazione dell'eletto, va osservato che l'organo in questione (Presidente dell'ufficio elettorale o della prima sezione) cessa dalle sue funzioni con la conclusione delle elezioni, trattasi cioè di un organo straordinario e non strutturato in un contesto amministrativo o assembleare, con la conseguenza che sarebbe stato abbastanza singolare che il provvedimento di sospensione fosse demandato ad un Organo straordinario, non più esistente al momento del venire in essere del fatto che dà luogo al provvedimento di sospensione.

In realtà la notifica ha soltanto un valore di legale informazione all'eventuale organo (assembleare) che abbia convalidato l'elezione oppure all'organo assembleare che abbia deliberato a suo tempo la nomina. In buona sostanza la previsione normativa prende, al riguardo, in considerazione il caso in cui ci sia un organo assembleare strutturato, cui per legge o regolamento spetti l'adozione di un atto di convalida o di nomina del soggetto destinatario del provvedimento di sospensione emesso dal prefetto.

Va dunque affermata la competenza del prefetto all'adozione del provvedimento di sospensione del sindaco dalla sua carica, ai sensi dell'art. 11 della legge n. 235 del 2012, a prescindere dal fatto che in un sistema elettorale (tra i diversi vigenti) sia prevista o non una convalida della elezione oppure la nomina del soggetto cui si riferisce la sospensione.

D'altra parte va sottolineato che analogamente anche l'art. 1, comma 4-ter della legge n. 55 del 1999, introdotto dall'art. 1, comma 1 della legge n. 16 del 1992, applicabile in Sicilia ai sensi dell'art. 6 della legge reg. siciliana n. 7 del 1992, come sostituito dall'art. 36 della legge reg. n. 26 del 1993, di cui si dirà diffusamente in prosieguo, prevedeva la competenza del prefetto per i provvedimenti in questione.

Quindi la norma di cui al comma 5 dell'art. 11 della legge n. 235/2012 non ha fatto altro che ricalcare le disposizioni precedentemente in vigore che attribuivano al prefetto il provvedimento di cui trattasi.

2.a.2.) Per come è stato sottolineato anche dalle parti resistenti, va poi evidenziato che il provvedimento con cui il prefetto accerta l'esistenza di una causa di sospensione dalla carica elettiva costituisce un atto dovuto e vincolato, in quanto conseguenza *ope legis* della condanna non definitiva per determinate fattispecie delittuose (v. Cassazione civile, 11131/2015: «il decreto prefettizio che accerta la sussistenza della causa di sospensione è provvedimento non discrezionale, ma vincolato»). Opera, pertanto, il principio di salvaguardia di cui all'art. 21-octies, legge n. 241/90, a norma del quale: «non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Il provvedimento amministrativo non è comunque annullabile per mancata comunicazione dell'avvio del procedimento qualora l'amministrazione dimostri in giudizio che il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato». E, in questo caso, il ricorrente non solleva questioni sull'interpretazione del contenuto della disposizione, bensì ne mette in discussione la sua legittimità costituzionale.

2.b.) Escluso, quindi, il *fumus* con riguardo alla censura sub B), sono da esaminare i motivi da A.1) ad A.6), con i quali sono sollevate censure di illegittimità dell'art. 11 indicato, per diversi profili.

2.b.1.) Per ordine logico, va in primo luogo esaminato il motivo sub A.5) del ricorso, e cioè la violazione dell'art. 117 Costituzione e dello Statuto siciliano, sotto il profilo che le disposizioni contenute nei commi 4 e 5 dell'art. 11, i quali disciplinano le «modalità di accertamento» e le «sanzioni» incidenti sui diritti di elettorato passivo - sarebbero lesive delle prerogative regionali.



Sul punto va rilevato che l'art. 14 della «legge Severino» stabilisce testualmente: «Le disposizioni in materia di incandidabilità del presente testo unico si applicano nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano.».

Ora — anche a volere ritenere l'intento del legislatore delegato di escludere dall'applicabilità *ex se* alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano le disposizioni non concernenti rigorosamente la materia dell'incandidabilità (e connesse sanzioni) e, precisamente, quelle relative alla mera sospensione dalle funzioni, conseguente a provvedimenti giudiziari, inidonei, appunto perché non definitivi, a determinare la incandidabilità del soggetto — va tuttavia rilevato che la Regione Sicilia nella *subiecta* materia non ha emanato disposizioni proprie, preferendo la tecnica del rinvio alla legislazione statale.

E infatti con l'art. 36 della legge regionale 1° settembre 1993 n. 26, contenente «Nuove norme per l'elezione con suffragio popolare del Presidente della provincia regionale, norme per l'elezione dei consigli delle province regionali, per la composizione ed il funzionamento degli organi di amministrazione di detti enti. Norme modificative ed integrative al testo unico approvato con dpreg 20 agosto 1960, n. 3, ed alla legge regionale 26 agosto 1992, n. 7», la Regione siciliana, sostituendo l'art. 6 della legge regionale 26 agosto 1992, n. 7, ha recepito la legislazione statale in materia, stabilendo: «Nella Regione siciliana si applicano le disposizioni di cui alla legge 18 gennaio 1992, n. 16.».

La legge statale n. 16/1992, intitolata «Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali», dichiarata applicabile nella Regione siciliana con l'art. 36 sopra indicato, a sua volta, con l'art. 1 aveva sostituito i commi 1, 2, 3 e 4 dell'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, introducendo, in materia di candidatura, sanzioni e sospensione dalle funzioni di pubblico amministratore per una serie di reati, tra i quali il peculato (art. 314 c.p.), con riguardo anche alle sentenze non definitive, disposizioni addirittura più rigorose di quelle contenute nell'attuale normativa adottata con il decreto legislativo n. 235/2012.

L'art. 1 della legge n. 16/1992 è stato poi abrogato dall'art. 274, decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e la materia di cui trattasi è stata ivi disciplinata agli articoli 58 e 59, a loro volta abrogati dall'art. 17 del decreto legislativo n. 235/2012 (per come meglio si dirà in prosieguo).

L'istituto della sospensione per sentenza non definitiva è, appunto, ora disciplinato dall'art. 11 della legge Severino.

Dal mero rinvio fatto dal legislatore regionale del 1993 — in materia di provvedimenti da adottare a seguito di decisioni penali non definitive — alla legge statale n. 16 del 1992, nonché dalla constatazione che, in prosieguo, il legislatore regionale siciliano non si è più occupato della materia, a seguito della sostituzione delle disposizioni in detta legge contenute, con proprie normative, è da evincere che la Regione siciliana con la legge regionale 26 agosto 1992, n. 7, abbia voluto fare ricorso all'istituto del c.d. rinvio dinamico, intendendo adeguare, in *subiecta* materia il proprio ordinamento a quello dettato dal legislatore statale.

È, pertanto, manifestamente infondato il rilievo di incostituzionalità degli articoli 10 e 11 del decreto legislativo n. 235 del 31 dicembre 2012, di cui al motivo A.5) del ricorso con riferimento allo Statuto regionale siciliano.

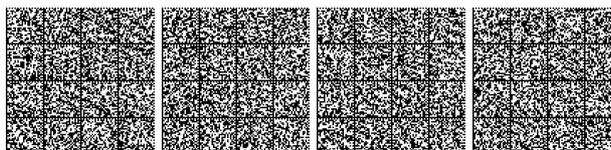
2.b.2.) Con gli altri motivi (sub A.1, A.2, A.3, A.4, A.6) il ricorrente ha anzitutto (punto A.1) eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 del decreto legislativo n. 235/2012 per violazione dell'art. 27, comma 2, della Costituzione e dell'art. 6, comma 2, dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Al fine di esaminare tale rilievo, nonché i successivi, appare opportuno riassumere sinteticamente la sequenza evolutiva della disciplina della materia.

Come è noto, l'istituto della sospensione c.d. automatica o vincolata degli amministratori locali dalla carica ha avuto la sua prima fonte regolatrice nell'art. 15 della legge n. 55 del 1990, che, nell'iniziale sua formulazione, al primo comma, prevedeva, appunto, siffatta sospensione, limitatamente agli amministratori «sottoposti a procedimento penale per il delitto di associazione di tipo mafioso (416 - *bis*) od a misura di prevenzione di cui al secondo comma».

Questa originaria impostazione venne modificata dalla legge n. 16 del 1992, che, innovando in materia, con l'art. 1 (che sostituì l'originario art. 15 della legge n. 55/1990) diversificò le fattispecie, in relazione al titolo di reato, disponendo, con riguardo al reato qui d'interesse (art. 314 c.p.: peculato), l'incandidabilità, se la condanna (anche non definitiva) fosse intervenuta prima della presentazione delle liste, e la sospensione (a tempo indeterminato) a seguito di condanna non definitiva, con cessazione, nel caso di successivo proscioglimento, oppure decadenza, nel caso di definitiva condanna.

La materia è stata rielaborata dalla successiva legge n. 475 del 1999, che ha subordinato l'ineleggibilità ad una condanna definitiva (per tal profilo recependo le indicazioni di Corte costituzionale n. 141-96) e, con riguardo alla sospensione cautelare, ne ha previsto l'automatica operatività con rinvio (non già generico a tutte le ipotesi sub art. 15), bensì alle (sole) ipotesi di cui alle lettere *a*) e *b*) dell'art. 15, mentre per quanto riguarda il delitto di peculato (limita-



tamente all'art. 314, comma 1), ha previsto la sospensione dall'incarico per diciotto mesi a seguito di condanna non definitiva, tempo che poteva prolungarsi di altri dodici mesi, nel caso di conferma in appello.

È quindi sopravvenuto il testo unico 267-2000, che ha ripreso la legge n. 475-99 nella sua testuale formulazione, risultando, per altro, in detto ultimo corpo normativa, bensì richiamata anche la disposizione di cui all'art. 15, n. 1, lettera c), legge n. 55-90 (e successive modificazioni) ma solo nel quadro delle cause ostative alla candidatura in presenza di condanna definitiva (v. Cassazione civile sez. I, 11 febbraio 2003, n. 1990).

In seguito, a fronte del permanere di una situazione di grave e diffusa illegalità nella pubblica amministrazione, la legge delega n. 190 del 2012 ha previsto una serie di misure per prevenire e reprimere tali fenomeni, tra le quali l'estensione dell'incandidabilità e della decadenza ai parlamentari e alle cariche di Governo e l'ampliamento dei reati ostativi. Il decreto legislativo n. 235 del 2012 ha dunque riordinato la materia, in attuazione della delega contenuta nell'art. 1, comma 63, della legge n. 190 del 2012.

La Corte costituzionale, in diverse occasioni, si è pronunciata sia sulle norme di legge che hanno costituito i «precedenti» del decreto legislativo n. 235 del 2012 sia da ultimo su tale decreto (v. Corte costituzionale 236/2015 e 276/2016) escludendo che le misure della incandidabilità, della decadenza e della sospensione abbiano carattere sanzionatorio (si vedano anche le sentenze n. 25 del 2002, n. 132 del 2001, n. 206 del 1999, n. 295 n. 184 e n. 118 del 1994).

La Consulta ha chiarito che tali misure non costituiscono sanzioni o effetti penali della condanna, ma conseguenze del venir meno di un requisito soggettivo per l'accesso alle cariche considerate o per il loro mantenimento: «nelle ipotesi legislative di decadenza ed anche di sospensione obbligatoria dalla carica elettiva previste dalle norme denunciate non si tratta affatto di “irrogare una sanzione graduabile in relazione alla diversa gravità dei reati, bensì di constatare che è venuto meno un requisito essenziale per continuare a ricoprire l'ufficio pubblico elettivo” (sentenza n. 295 del 1994), nell'ambito di quel potere di fissazione dei “requisiti” di eleggibilità, che l'art. 51, primo comma, della Costituzione riserva appunto al legislatore» (sentenza n. 25 del 2002).

La Consulta ha dunque chiarito che la sospensione dalla carica, in particolare, «risponde ad esigenze proprie della funzione amministrativa e della pubblica amministrazione presso cui il soggetto colpito presta servizio» e, trattandosi di sospensione, costituisce «misura sicuramente cautelare» (sentenza n. 236 del 2015, la quale si colloca nel solco tracciato dalle precedenti sentenze n. 25 del 2002, n. 206 del 1999 e n. 295 del 1994).

Ora, la natura cautelare della misura prevista comporta che, ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale, non rileva direttamente il parametro costituito dal principio di presunzione di non colpevolezza dell'imputato fino alla condanna definitiva, di cui all'art. 27, secondo comma, della Costituzione.

Le misure cautelari, infatti, operano per definizione prima dell'accertamento definitivo della colpevolezza in ordine ai reati a cui esse pure talora (come nella specie) si collegano.

La questione appare pertanto manifestamente infondata.

2.b.3.) Il dott. P lamenta, poi, nel punto A.2), l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 del decreto legislativo n. 235/2012 per violazione dell'art. 3, 48, 51, 76, 77 della Costituzione, in relazione a quanto stabilito nella legge delega (legge 6 novembre 2012, n. 190 recante le «Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione») il cui art. 1, al comma 64, stabilisce che «Il decreto legislativo di cui al comma 63 provvede al riordino e all'armonizzazione della vigente normativa ed è adottato secondo i seguenti principi e criteri direttivi: (...); m) disciplinare le ipotesi di sospensione e decadenza di diritto dalle cariche di cui al comma 63 in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica».

In particolare, lamenta l'eccesso di delega determinato dal decreto legislativo n. 235/2012, per avere previsto agli articoli 8 e 11 — in violazione degli articoli 76 e 77, primo comma, della Costituzione, oltreché degli articoli 3 e 51 Cost. (per irragionevolezza e disparità di trattamento) — le ipotesi di sospensione dalla carica degli amministratori regionali e locali in assenza di una sentenza definitiva di condanna per i reati ivi contemplati.

Al riguardo, si richiama quanto statuito dalla Corte costituzionale, che già ha escluso la sussistenza del vizio di eccesso di delega, chiarendo che: «La formulazione del comma 64, lettera m), del resto, non è tale da escludere un'interpretazione in continuità con il regime precedente, secondo la quale la legge delega non, intendeva affatto stravolgere l'assetto anteriore. Il sintagma successivo a “decadenza” (“dalle cariche di cui al comma 63 in caso di sentenza definitiva di condanna per delitti non colposi successiva alla candidatura o all'affidamento della carica”) può infatti essere riferito solo alla decadenza stessa e non anche alla sospensione, che resterebbe così affidata alla disciplina di riordino del legislatore delegato senza la precisazione espressa dal citato sintagma da intendere riservata al solo istituto della decadenza. In mancanza di una chiara formulazione letterale della norma delegante e di fronte alla possibilità di attribuirle due diversi sensi il suo esatto significato va individuato con i consueti criteri ermeneutici, che fanno riferimento



al testo della legge, in cui si inserisce, e alla sua *ratio*. In relazione all'interpretazione delle leggi di delega, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ribadire fra l'altro come contenuto della delega non possa essere individuato senza tenere conto del sistema normativo nel quale la stessa si inserisce, poiché soltanto l'identificazione della sua *ratio* consente di verificare, in sede di controllo, se la norma delegata sia con essa coerente» (*ex plurimis*, sentenze n. 134 del 2013, n. 272 del 2012).

Quanto poi all'asserita irrazionalità e disparità di trattamento rispetto ai membri del Parlamento e del Governo (art. 3 Cost.), va richiamato il consolidato insegnamento della Corte costituzionale che non ha ritenuto «configurabile, sotto il profilo della disparità di trattamento, un raffronto tra la posizione dei titolari di cariche elettive nelle regioni e negli enti locali e quella dei membri del Parlamento e del Governo, essendo evidente il diverso livello istituzionale e funzionale degli organi costituzionali ora citati», con la conseguenza che «certamente non può ritenersi irragionevole la scelta operata dal legislatore di dettare le norme impugnate con esclusivo riferimento ai titolari di cariche elettive non nazionali» (Corte cost. sentenza 276/2016).

La censura è dunque manifestamente infondata.

2.b.4.) Deduce, poi, il ricorrente, al punto A.3), l'illegittimità costituzionale del decreto legislativo n. 235/2012 per violazione degli articoli 3, 51, 54, comma 2, e 97, comma 2 della Costituzione per l'«evidente impatto negativo che una misura come la sospensione di diritto, appositamente prevista per tutelare il buon andamento della pubblica amministrazione, può determinare in danno al medesimo principio costituzionale».

Al riguardo, va evidenziato — come correttamente sostenuto dall'Avvocatura dello Stato e dal pubblico ministero — che la Corte costituzionale ha costantemente escluso profili di irragionevolezza della disciplina *de qua*, chiarendo che «Ben può quindi il legislatore, nel disciplinare i requisiti per l'accesso e il mantenimento delle cariche che comportano l'esercizio di quelle funzioni, ricercare un bilanciamento tra gli interessi in gioco, ossia tra il diritto di elettorato passivo, da un lato, e il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, dall'altro; tanto più che il dovere, fissato a garanzia di questo secondo interesse, di svolgere con onore le funzioni pubbliche incombe precisamente sui destinatari della protezione offerta dall'art. 51 Cost., vale a dire — per quanto qui rileva — sugli eletti. Pronunciandosi su misure dello stesso tipo di quella prevista dalla norma censurata, questa Corte ha ritenuto che il bilanciamento dei valori coinvolti effettuato dal legislatore non si appalesa irragionevole, essendo esso fondato essenzialmente sul sospetto di inquinamento o, quanto meno, di perdita dell'immagine degli apparati pubblici, che può derivare dalla permanenza in carica del consigliere eletto, che abbia riportato una condanna, anche se non definitiva, per i delitti indicati e sulla constatazione del venir meno di un requisito soggettivo essenziale per la permanenza dell'eletto nell'organo elettivo» (sentenza 236/2015; si vedano anche le sentenze 118/2013, 257/2010, 352/200, 825/2002, 206/1999, 141/1996).

Anche questo rilievo di legittimità costituzionale è pertanto manifestamente infondato.

2.b.5.) Infine, appare priva di rilevanza la questione sollevata all'interno del punto A.6) del ricorso, in cui si sostiene che l'applicazione retroattiva del disposto di cui al suddetto decreto legislativo si porrebbe in contrasto con gli articoli 2, 4, secondo comma, 25, comma 2, 51, primo comma e 97, secondo comma della Costituzione.

Invero, la questione sarebbe rilevante solo se avesse avuto per oggetto un nuovo reato ostativo, che prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 235 del 2012 non facesse scattare la sospensione dalla carica, a seguito di condanna non definitiva.

Nel caso di specie, al contrario, il delitto di peculato era già incluso, nella previgente disciplina (v. art. 59 del decreto legislativo n. 267 del 2000) tra i reati, la cui condanna non definitiva dava luogo alla sospensione. Esiste, quindi, un rapporto di continuità tra la norma previgente allora in vigore e quella l'attuale.

Tanto basta, in conformità a consolidata giurisprudenza costituzionale per ritenere la irrilevanza della questione sollevata,

### 3. Sulla non manifesta infondatezza.

A diversa conclusione si perviene, invece, riguardo ai profili (disseminati, tra altri, all'interno dei vari motivi di ricorso sub A.3 e sub A.4) con i quali si prospetta una illegittimità costituzionale dei commi 1 e 4 dell'art. 11 del decreto legislativo n. 235 del 31 dicembre 2012 — in riferimento agli articoli della Costituzione 3, comma 1, 48, commi 1 e 2, 51, comma 1, e 97, comma 1, tenuto in considerazione il principio di incolpevolezza sancito all'art. 27, comma 1 — nella parte in cui stabiliscono la sospensione cautelare nella misura fissa di diciotto mesi, invece che in misura graduale «sino a diciotto mesi».

Riguardo alla valutazione della non manifesta infondatezza, si condivide preliminarmente l'orientamento secondo cui il giudice *a quo* non ha il compito di sindacare le norme di sospetta incostituzionalità — funzione di stretta competenza del Giudice delle Leggi — bensì di verificare che i rilievi sollevati non appaiano del tutto privi di fondamento.



3.a.) Va premesso che, come autorevolmente insegnato dal Giudice delle Leggi, la sospensione dalle funzioni prevista dall'art. 11 del decreto legislativo n. 35/2012 non costituisce una sanzione anticipata della sentenza penale di condanna e pertanto non implica un anticipato giudizio di riprovazione (indegnità morale); costituisce, invece, una misura cautelare a protezione dell'ente presso cui il soggetto condannato espleta la funzione elettiva, dal pregiudizio all'immagine e al corretto svolgimento dell'attività politico-amministrativa, conseguente all'accertamento dell'illecito risultante nella sentenza penale (non definitiva).

Dalla *ratio* sottesa alla misura cautelare della sospensione; consegue l'esigenza di una verifica dell'entità del pregiudizio, che all'ente deriva in concreto da quei comportamenti, e di una valutazione complessiva dei contrapposti interessi, anche questi di valenza costituzionale, indicati agli articoli 51, comma 1, e anche 48, commi 1 e 2 Costituzione.

La mancata ponderazione e valutazione congiunta di questi interessi in gioco, ai fini della determinazione dell'entità della sospensione entro un limite massimo stabilito dal legislatore — necessariamente da effettuarsi in concreto da parte dell'autorità deputata a decretare la sospensione — derivante dall'attuale formulazione delle disposizioni contenute ai commi 1 e 4 dell'art. 11 del decreto legislativo 31 dicembre 2012, conduce, ad avviso di questo remittente, ad un sospetto di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, con riferimento all'art. 3, comma 1, della Costituzione.

Invero, la sospensione cautelare fissa di diciotto mesi — e non in misura diversificata, che tenga conto della tipologia del fatto e dell'entità del comportamento illecito accertato da un lato e dell'entità del pregiudizio che può derivare all'ente — in relazione a comportamenti ontologicamente diversi oppure posti in essere con minore o maggiore gravità, e, quindi, notevolmente disomogenei, ed incidenti perciò in misura diversa sul pregiudizio dell'ente, di fatto più o meno grave, determina una illogica e ingiustificata disparità di trattamento, in possibile contrasto con il principio di pari dignità sociale e di eguaglianza, tutelato dall'art. 3, comma 1, della Costituzione.

3.b.) Al riguardo, la Corte costituzionale ha preso in esame l'art. 11, commi 1 e 4, del decreto legislativo n. 235/2012, anche con riferimento all'art. 3 della Costituzione, ma in relazione a profili diversi da quelli ora sollevati. Precisamente, nella sentenza 276/2016 ha escluso la fondatezza della censura, formulata in relazione all'art. 3, della illegittimità della sospensione per non essere stata prevista la soglia minima superiore a due anni di pena con la condanna non definitiva, per come è stabilito ai fini della incandidabilità per i parlamentari nazionali ed europei; e con la successiva sentenza 36 del 2019 ha dichiarato l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale, sollevata anche con riferimento all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che la sospensione si applichi solo nel caso di sentenze di condanna non definitive emesse dopo l'elezione. Trattasi, quindi, di profili diversi da quelli in questa sede presi in esame.

In ordine alla necessità di una valutazione di congruità della misura, in relazione al comportamento in concreto del suo autore — necessaria per evitare la violazione dell'art. 3 della Costituzione — spunti interessanti possono trarsi anche dalle recenti sentenze della Corte costituzionale 5 dicembre 2018, n. 222, in materia fallimentare, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 216, ultimo comma, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, nella parte in cui dispone: «la condanna per uno dei fatti previsti dal presente articolo importa per la durata di dieci anni l'inabilitazione all'esercizio di una impresa commerciale e l'incapacità per la stessa durata ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa», anziché: «la condanna per uno dei fatti previsti dal presente articolo importa l'inabilitazione all'esercizio di una impresa commerciale e l'incapacità ad esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa fino a dieci anni») e la sentenza 20 febbraio 2020, n. 24, che ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 120, comma 2, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come sostituito dall'art. 3, comma 52, lettera a), della legge 15 luglio 2009, n. 94 e come modificato dall'art. 19, comma 2, lettere a) e b), della legge 29 luglio 2010, n. 120 e dall'art. 8, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 18 aprile 2011, n. 59, nella parte in cui dispone che il prefetto “provvede” — invece che “può provvedere” — alla revoca della patente di guida nei confronti di coloro che sono sottoposti a misura di sicurezza personale».

Peraltro va evidenziato che per le misure cautelati interdittive previste dal codice di procedura penale (tra cui la sospensione dall'esercizio di un pubblico ufficio — art. 289 c.p.c. — che non si applica agli uffici elettivi ricoperti per diretta investitura popolare), in applicazione dei principi di adeguatezza della singola misura in relazione al caso concreto e di proporzionalità, l'art. 308 codice di procedura civile non prevede una durata fissa, bensì una durata massima (dodici mesi) e, in base al diritto vivente (v. C., Sez. V, 18 novembre 2015-14 gennaio 2016, n. 1325) la determinazione del termine di durata deve essere sorretta da un'idonea motivazione che dia conto delle ragioni considerate anche in relazione alle ritenute esigenze cautelari da salvaguardare.

3.c.) La non manifesta infondatezza si rileva nel combinato disposto dell'art. 3, comma 1, già illustrato, con le altre disposizioni contenute negli articoli della Costituzione 97, comma 1, 51, comma 1, e 48, commi 1 e 2.

In ordine alla protezione dell'interesse pubblico (art. 97, comma 1, della Costituzione), che costituisce la *ratio* dell'istituto della sospensione cautelare, prevista dall'art. 11 citato, va rilevato che trattasi della tutela dell'ente — presso



cui espleta la funzione elettiva il soggetto — dal pregiudizio in concreto all'immagine ed allo svolgimento ordinato dell'attività politico-amministrativa, conseguente ai comportamenti illeciti del soggetto, per come accertati in sede penale.

Riguardo al pregiudizio subito dall'ente, è di comune esperienza che, in relazione alla disomogenea platea dei reati, dai quali deriva *ex lege* la sospensione, e della minore o maggiore gravità del comportamento posto in essere dall'autore, questo può essere di maggiore o minore entità. Quindi, l'interesse pubblico dell'ente non si presenta sempre della stessa consistenza.

3.d.) Ora — in relazione all'ampliamento dei reati, antologicamente diversi e di diverso allarme anche sociale e di diversa incidenza quindi sul pregiudizio dell'ente, la cui condanna non definitiva dà luogo alla sospensione dall'esercizio della pubblica funzione elettiva — non appare manifestamente infondata la questione di incostituzionalità delle disposizioni sopra indicate nella parte in cui, prevedendo la sospensione in misura fissa, non consentono di valutare, ai fini della determinazione della misura della sospensione, l'entità del pregiudizio dell'ente.

Proprio questo ampliamento delle fattispecie criminose in qualche modo fa apparire superata la sentenza n. 206 del 1999, con la quale la Corte costituzionale rigettò le eccezioni di incostituzionalità relative all'art. 15 della legge 55 del 1990, ritenendo giustificato il bilanciamento in astratto operato dal legislatore, con la considerazione della «caratteristica che tutti li accomuna (quei reati danti luogo alla sospensione): di essere cioè delitti di criminalità organizzata (associazione per delinquere di stampo mafioso, traffico di stupefacenti, traffico di armi, favoreggiamento in relazione agli stessi reati). Si tratta cioè di delitti per i quali la sussistenza di un'accusa a carico di pubblici impiegati fa sorgere immediatamente il sospetto di un inquinamento dell'apparato pubblico da parte di quelle organizzazioni criminali, la cui pericolosità sociale va al di là della gravità dei singoli delitti che vengono commessi o contestati.»

Infatti, l'art. 11, comma 1 del decreto legislativo n. 235/2012, ai fini della sospensione richiama il precedente art. 10, comma 1, lettere *a)*, *b)* e *c)*, che elenca i seguenti reati di diversa consistenza e pericolosità:

«*a)* coloro che hanno riportato condanna definitiva per il delitto previsto dall'art. 416-*bis* del codice penale o per il delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui all'art. 74 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, a per un delitto di cui all'art. 73 del citato testo unico concernente la produzione o il traffico di dette sostanze, o per un delitto concernente la fabbricazione, l'importazione, l'esportazione, la vendita o cessione, nonché, nei casi in cui sia inflitta la pena della reclusione non inferiore ad un anno, il porto, il trasporto e la detenzione di armi, munizioni o materie esplodenti, o per il delitto di favoreggiamento personale o reale commesso in relazione a taluno dei predetti reati;

*b)* coloro che hanno riportato condanne definitive per i delitti, consumati o tentati, previsti dall'art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, del codice di procedura penale, diversi da quelli indicati alla lettera *a)*;

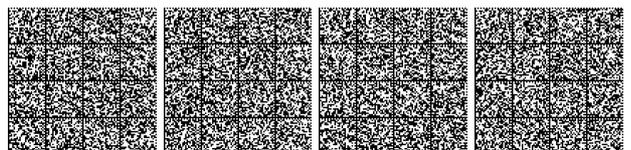
*c)* coloro che hanno riportato condanna definitiva per i delitti previsti dagli articoli 314, 316, 316-*bis*, 316-*ter*, 317, 318, 319, 319-*ter*, 319-*quater*, primo comma, 320, 321, 322, 322-*bis*, 323, 325, 326, 331, secondo comma, 334, 346-*bis* del codice penale;».

Trattasi di reati edittalmente gravi; ma poiché ai fini della sospensione rileva il pregiudizio che subirebbe l'ente dal mantenimento della funzione elettiva da parte del soggetto condannato, non appare peregrino ritenere che occorra una verifica in concreto dell'entità del pregiudizio, in relazione anche ai contrapposti interessi che vengono di seguito illustrati, e tenendo sempre presente il principio di incolpevolezza in favore del condannato con sentenza non definitiva.

3.e.) Se la sospensione cautelare della funzione elettiva trova giustificazione nell'interesse pubblico dell'ente, come protezione dal pregiudizio concreto derivante dal comportamento attribuito al soggetto, s'impone una verifica della costituzionalità della norma anche nella parte in cui non sono presi in considerazione la tipologia del reato e la minore o maggiore gravità del comportamento, tenuto conto degli interessi che trovano tutela negli articoli 51, comma 1, e 48, commi 1 e 2, della Costituzione.

L'art. 51 Costituzione porta tutela costituzionale in favore del soggetto eletto non solo con riguardo all'accesso, bensì anche con riguardo al mantenimento dell'esercizio della pubblica funzione elettiva, la quale, essendo di per sé limitata nel tempo, potrebbe risultare gravemente compromessa e non altrimenti recuperabile dal soggetto condannato, nel caso di successivo proscioglimento. All'interesse costituzionalmente garantito dell'eletto non è peregrino aggiungere anche — ad avviso di questo remittente — l'interesse della comunità che l'ha eletto a che la funzione continui ad essere esercitata dal cittadino che essa ha democraticamente prescelto, interesse costituzionale che può costituire un corollario del diritto all'elettorato attivo, sancito all'art. 48, commi 1 e 2 della Costituzione.

Invero il diritto costituzionale di partecipare attivamente alla scelta del candidato, al quale attribuire una pubblica funzione elettiva, che si estrinseca anche nel diritto di contestare il risultato elettorale o di intervenire ad *adiuvandum* oppure ad *opponendum* in un giudizio elettorale instaurato da altri, sarebbe monco ove non si riconoscesse come corollario un interesse a che il candidato prescelto eserciti la funzione elettiva.



3.f.) In conclusione, il mancato bilanciamento di questi interessi, costituzionalmente previsti dagli articoli 97, comma 1, dall'art. 51, comma 1, dall'art. 48, commi 1 e 2 — non essendo prevista una determinazione della misura temporale della sospensione cautelare da parte dell'autorità emanante, che sia conseguente ad una valutazione in concreto del pregiudizio dell'ente, inciso dai fatti accertati in sede penale, da un lato, e, dall'altro, ad una valutazione della tipologia del reato accertato in sede penale e della minore o maggiore gravità del comportamento del soggetto — rende non manifestamente infondato il rilievo di illegittimità costituzionale, per illogica disparità di trattamento in violazione dei principi di pari dignità sociale e di eguaglianza, di cui all'art. 3, comma 1, della Costituzione, in relazione, appunto, agli articoli 97, comma 1, all'art. 51, comma 1, all'art. 48, commi 1 e 2, in relazione al principio di incolpevolezza di cui all'art. 27, comma 1, in favore del ricorrente, in quanto condannato con sentenza non definitiva.

#### 4. Sulla rilevanza e ammissibilità della questione.

La questione è certamente rilevante. Oggetto del presente giudizio è la legittimità del provvedimento prefettizio con il quale è stata disposta, ai sensi dell'art. 11, comma 1, del decreto legislativo n. 235 del 31 dicembre 2012, la sospensione del ricorrente dalla funzione elettiva di sindaco del Comune di ..., per la durata *de iure* di diciotto mesi — salvo i casi di cessazione anticipata per proscioglimento o per subentro della decadenza.

Ai fini della decisione rileva, quindi, se le disposizioni applicate con il provvedimento del prefetto siano o no inficiate da illegittimità costituzionale.

La questione sollevata appare anche ammissibile, considerato che, ove accolta, non occorre alcun intervento ulteriore del legislatore per il funzionamento dell'istituto.

Invero, con riguardo al primo comma è sufficiente la sostituzione, nel primo comma dell'art. 11 delle parole «Sono sospesi di diritto» con le parole «sono sospesi sino a diciotto mesi», mentre riguardo al comma 4, è sufficiente la soppressione del primo periodo: «La sospensione cessa di diritto di produrre effetti decorsi diciotto mesi.». Ciò comporterà implicitamente il potere del prefetto di determinare la durata della sospensione sino al massimo di diciotto mesi, senza che occorra alcun intervento del legislatore neppure in ordine ai criteri per la determinazione della durata, derivanti direttamente dal bilanciamento dall'interesse pubblico dell'ente, per come già individuato da codesta ecc.ma Corte costituzionale, e dalla tipologia del reato e della consistenza del comportamento del suo autore, avuto riguardo agli interessi tutelati dagli articoli 51, comma 1, e 48, commi 1 e 2, ed ai principi che discendono dall'art. 3, comma 1, della Costituzione.

#### *Periculum in mora*

Nella specie, ritenuta la sussistenza del *fumus boni iuris* in base alle considerazioni che precedono, è da ritenere che sussista, altresì, anche il *periculum in mora*, in relazione alla compromissione del fondamentale diritto di elettorato passivo che non potrebbe trovare alcuna congrua forma di ristoro in sede risarcitoria, considerata peraltro la durata temporalmente delimitata del mandato elettivo.

Invero, l'applicazione del provvedimento prefettizio di sospensione, laddove fossero fondati i dubbi riguardo alla legittimità costituzionale delle norme di cui sopra e, quindi, circa la sua legittimità, comporterebbe un'indebita e eccessiva restrizione all'esercizio dell'elettorato passivo e del libero svolgimento del mandato elettorale, con conseguente danno per il dott. P non riparabile né risarcibile.

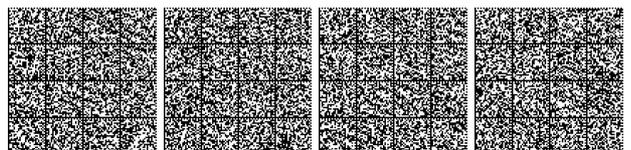
La gravità e l'irreparabilità del danno impongono l'adozione della misura cautelare richiesta; di conseguenza deve essere disposta la sospensione cautelare provvisoria degli effetti del decreto prefettizio impugnato fino alla udienza che verrà fissata successivamente alla definizione della questione di legittimità costituzionale sollevata da questo Tribunale.

*P.Q.M.*

*Visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, commi 1 e 4, del decreto legislativo n. 235/2012 nella parte in cui stabilisce la sospensione cautelare nella misura fissa di diciotto mesi, in relazione agli articoli 3, comma 1, 48, commi 1 e 2, 51, comma 1, e 97, comma 1 della Costituzione, tenuto in considerazione il principio di incolpevolezza sancito all'art. 27, comma 1, Costituzione, nei termini e per le ragioni di cui in motivazione;*

*In accoglimento della domanda cautelare, dispone la sospensione cautelare provvisoria degli effetti del decreto prefettizio impugnato, fino alla udienza che verrà fissata successivamente alla definizione della questione di legittimità costituzionale, sollevata da questo Tribunale.*



*Dispone la sospensione del giudizio.*

*Dispone la notificazione della presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e la comunicazione della stessa ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato.*

*Ordina la trasmissione dell'ordinanza alla Corte costituzionale insieme con gli atti del giudizio e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte.*

*Manda alla cancelleria per gli adempimenti di legge.*

Così deciso nella Camera di consiglio del 25 novembre 2020.

*Il Presidente:* ESCHER

*Il giudice relatore:* DI GESU

21C00013

N. 1

*Ordinanza del 26 novembre 2020 del Tribunale per i minorenni di Firenze  
sul ricorso proposto da B. R.*

**Adozione e affidamento - Adozione internazionale - Adozione di minori residenti all'estero - Adozione da parte di un solo adottante - Omessa disciplina dei diritti riservati alla persona non coniugata, residente in Italia, ivi compresa la possibilità di presentare dichiarazione di disponibilità ad adottare un minore straniero al competente Tribunale per i minorenni e chiedere che lo stesso dichiari la sua idoneità all'adozione piena.**

– Legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), art. 29-*bis*.

#### TRIBUNALE PER I MINORENNI DI FIRENZE

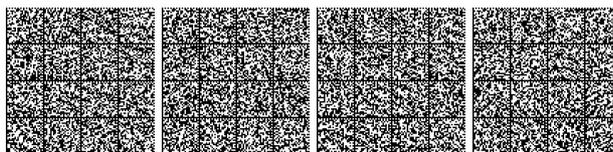
Il Tribunale riunito in Camera di consiglio nelle persone dei magistrati:

dr. Luciano Trovato, Presidente;  
dr.ssa Silvia Chiarantini, giudice relatore;  
dr.ssa Sofia Ciuffoletti, giudice onorario;  
dott. Francesco Miniati, giudice onorario.

Ha emesso la seguente ordinanza.

Visto il ricorso, presentato in data 5 febbraio 2019 da R. B., nata a ... rappresentata e difesa dalla prof.ssa avv. Beatrice Ficarelli del Foro di Firenze (PEC: [beatrice.ficarelli@firenze.avvocati.it](mailto:beatrice.ficarelli@firenze.avvocati.it)) ed elettivamente domiciliata presso il suo studio, sito in Firenze, via Machiavelli n. 7, con cui, dichiarata la propria disponibilità ad adottare un minore straniero, ha chiesto, in via preliminare e pregiudiziale rispetto all'espletamento di qualsiasi attività istruttoria, che questo Tribunale, ai sensi dell'art. 134 della Costituzione sollevi la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 29-*bis*, legge n. 184/1983, al fine di far dichiarare tale norma costituzionalmente illegittima per contrasto con gli articoli 3, 24 e 117 della Costituzione (quest'ultimo con riferimento all'art. 6 CEDU), nella parte in cui non prevede che anche la persona non coniugata residente in Italia o, quanto meno, il cittadino italiano non coniugato residente in Italia, possa presentare dichiarazione di disponibilità ad adottare un minore straniero al Tribunale per i minorenni del distretto in cui ha la residenza e chiedere che lo stesso dichiari la sua idoneità all'adozione.

La ricorrente ha chiesto, inoltre, all'esito della pronuncia positiva della Corte costituzionale, che il Tribunale per i minorenni di Firenze valuti l'istanza di dichiarazione di idoneità all'adozione da lei medesima presentata.



## FATTO

La ricorrente è cittadina italiana non coniugata, con lavoro a tempo indeterminato (nominata magistrata ordinaria con decreto ministeriale 2 ottobre 2009). Non ha pendenze penali di sua conoscenza e ha eseguito gli esami medici chiesti dal Tribunale per i minorenni di Firenze, con esito negativo. Ha inoltre sostenuto la visita medico-legale che ne ha accertato la sana e robusta costituzione psicofisica.

Il nucleo familiare di origine è composto dai due genitori, M. S. (nata a ...) e A. B. (nato a ...) e dalla sorella D. B. (nata a ...), professoressa associata di letteratura moderna e contemporanea presso l..., non coniugata e senza figli. Tutti i componenti del nucleo familiare conoscono e supportano il progetto adottivo della ricorrente e sono stati informati anche della circostanza che il buon esito dell'istanza presentata dalla odierna ricorrente richiede la rimessione degli atti alla Corte costituzionale e un contestuale giudizio di costituzionalità. Tutti i componenti del nucleo hanno prestato dichiarazione di consenso.

Anche sotto il profilo della consapevolezza del progetto adottivo, delle caratteristiche personologiche/psicologiche della B. e, quindi, dell'attitudine ad adottare, a seguito di apposita indagine psico-socio-familiare, (vedi relazione dei Servizi socio sanitari del 22 ottobre 2020) è emerso un quadro rassicurante.

Si sottolinea in modo particolare, infatti, la sua capacità riflessiva, di adattamento e di flessibilità e la determinazione della stessa nell'affrontare le problematiche che nel corso della vita si possono presentare, fondata sul rispetto degli impegni assunti e sulla volontà di raggiungere gli obiettivi basati su sani valori trasmessi dalla famiglia. La B. ha rivelato di aver sempre aspirato ad una famiglia comprensiva di un figlio adottivo, ciò anche a prescindere dalla possibilità di avere un figlio biologico. Tale aspirazione, maturata quando era in coppia, è rimasta ed è stata coltivata anche dopo la separazione dal *partner* e, perciò, nella condizione di *single*. Ella infatti, ha partecipato anche ad un corso di preparazione all'adozione presso il Centro adozioni di Firenze, interessandosi e approfondendo la tematica sulla possibilità di adozione da parte di persone non coniugate. Da qui la presentazione della domanda per la dichiarazione di sua idoneità e la contestuale istanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 29-bis, legge n. 184/1983 secondo i profili di seguito illustrati. Non ha minimizzato la portata della responsabilità che dovrebbe assumersi con l'arrivo di un bambino in adozione, coinvolgendo come detto anche la rete familiare e si è mostrata fiduciosa nell'aiuto delle istituzioni preposte oltre che disponibile a modificare le sue priorità e le sue abitudini in relazione alle esigenze del bambino.

E infatti, è stato valutato dagli operatori anche specialistici che ella possiede le caratteristiche di sensibilità, empatia, disponibilità affettiva-relazionale ed è in grado di comprendere ed accogliere le necessità di un bambino derivanti da situazioni di abbandono. Inoltre, la ricorrente si presenta adeguata e fortemente motivata per far fronte alle sfide dell'adozione.

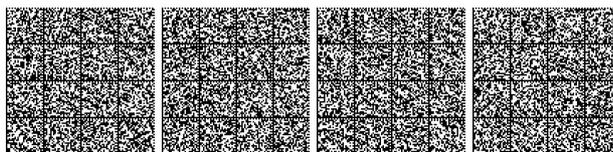
## DIRITTO

*Sulla richiesta preliminare di rimessione degli atti alla Corte costituzionale per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 29-bis, comma 1, legge 4 maggio 1983, n. 184.*

La ricorrente prefigura il giudizio di costituzionalità come giudizio di uguaglianza *ex art. 3* della Costituzione, individuato, infatti, come primo parametro di riferimento della declaratoria di incostituzionalità.

## I. In relazione all'art. 3 della Costituzione

In particolare, la ricorrente sostiene la violazione dell'art. 3 della Costituzione da parte dell'art. 29-bis, comma 1, legge n. 184/1983, basandosi sulla norma di cui all'art. 36, comma 4, legge n. 184/1983 (considerato l'elemento cosiddetto *tertium comparationis*), norma che prevede che: «L'adozione pronunciata dalla competente Autorità di un paese straniero a istanza di cittadini italiani, che dimostrino al momento della pronuncia di aver soggiornato continuamente nello stesso e di avervi avuto la residenza da almeno due anni, viene riconosciuta ad ogni effetto in Italia con provvedimento del Tribunale per i minorenni, purché conforme ai principi della Convenzione». Il contrasto, ad avviso della ricorrente, deriverebbe dal diverso trattamento riservato dall'ordinamento a situazioni supposte analoghe: l'art. 29-bis, comma 1 preclude, infatti, ai cittadini italiani non coniugati residenti in Italia di poter ottenere la dichiarazione di idoneità all'adozione, al fine di poter perfezionare all'estero il procedimento di adozione di un minore straniero, mentre l'art. 36, comma 4 consente ai cittadini italiani (anche non coniugati) che risiedono all'estero da almeno due anni, di ottenere un provvedimento del Tribunale per i minorenni che riconosca piena efficacia all'adozione avvenuta nello Stato estero, sulla base della verifica di conformità con i principi stabiliti dalla Convenzione per la tutela dei



minori e la cooperazione in materia di adozione internazionale, fatta a L'Aja il 29 maggio 1993 e ratificata dall'Italia con legge 31 dicembre 1998, n. 476.

Secondo la ricorrente, la suddetta Convenzione implicherebbe il riconoscimento nell'ordinamento giuridico italiano delle adozioni da parte di una persona non coniugata abitualmente residente nello Stato di accoglienza, in base al tenore letterale dell'art. 2 della stessa Convenzione, che recita: «La Convenzione si applica allorché un minore, residente abitualmente in uno Stato contraente ("Stato d'origine") è stato o deve essere trasferito in un altro Stato contraente ("Stato di accoglienza"), sia a seguito di adozione nello Stato d'origine da parte di coniugi o di una persona residente abitualmente nello Stato di accoglienza, sia in vista di tale adozione nello Stato di accoglienza o in quello di origine.».

Tuttavia, nella ricostruzione della ricorrente, il legislatore italiano, nel ratificare la Convenzione, avrebbe introdotto l'art. 29-bis, comma 1, in diretto contrasto con i principi della Convenzione dell'Aja del 1993, stabilendo che soltanto «Le persone residenti in Italia, che si trovano nelle condizioni prescritte dall'art. 6 e che intendono adottare un minore straniero residente all'estero, presentano dichiarazione di disponibilità al Tribunale per i minorenni del distretto in cui hanno la residenza e chiedono che lo stesso dichiari la loro idoneità all'adozione», agganciando quindi tale previsione ai criteri dell'art. 6 della legge n. 184/1983, che permette l'adozione soltanto ai coniugi uniti in matrimonio da almeno tre anni tra i quali non sussista separazione personale neppure di fatto e che siano idonei.

II. In relazione agli articoli 24 e 117 della Costituzione (quest'ultimo in relazione all'art. 6 Convenzione EDU)

Ad avviso della ricorrente, la norma in oggetto sarebbe, infine, in contrasto con gli articoli 24 e 117 della Costituzione (quest'ultimo in relazione all'art. 6 Convenzione EDU), in quanto precluderebbe alla persona residente in Italia non coniugata di chiedere all'Autorità giudiziaria l'accertamento dei requisiti prodromici alla dichiarazione di idoneità all'adozione e quindi di far valere i propri diritti in un giusto processo, dove questi possano essere adeguatamente ed esaurientemente esaminati.

### Esame delle questioni

I. Primo parametro di costituzionalità: art. 3 della Costituzione e giudizio di comparazione tra art. 29-bis, comma 1, legge n. 184/1983 e art. 36, comma 4, legge n. 184/1983

In relazione al primo parametro costituzionale invocato, l'art. 3 Costituzione, occorre procedere preliminarmente all'analisi del giudizio di uguaglianza, in relazione alle due fattispecie asseritamente analoghe (rette rispettivamente dall'art. 29-bis, comma 1, legge n. 184/1983 e art. 36, comma 4, legge n. 184/1983), in modo da saggiarne il grado di affinità.

Per fare ciò occorre, in primo luogo, sgomberare il campo da un equivoco, già a suo tempo chiarito dalla Consulta. Con ordinanza n. 347/2005 la Corte costituzionale, pur dichiarando la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli articoli 29-bis, 31 secondo comma, 35 primo comma, 36 primo e secondo comma e 44 della legge 4 maggio 1983, n. 184, ha fornito una lettura costituzionalmente orientata della normativa *de qua* e ha ritenuto ammissibile l'adozione internazionale negli stessi casi in cui è ammessa l'adozione nazionale (quindi tanto nell'ipotesi di adozione «legittimante» da parte di una coppia, quanto nell'ipotesi di adozione «in casi particolari» da parte di un *single*)(1)

Sebbene, infatti, l'art. 29-bis della legge n. 184 del 1983 (introdotto dalla legge 31 dicembre 1998, n. 476) con riferimento all'adozione internazionale richiami il solo art. 6 della medesima legge, secondo la Consulta da ciò non discende automaticamente che la richiesta di adozione internazionale da parte di persona non coniugata non sia ammissibile. Tale conclusione non appare, secondo la Consulta, logica, sistematica e costituzionalmente orientata: infatti, se così fosse, in presenza dei medesimi presupposti che legittimano l'adozione in casi particolari del minore italiano, l'adozione del minore straniero sarebbe preclusa, con evidente contrasto tra situazioni giuridiche analoghe (art. 3 della Costituzione.). Di qui, quale corollario applicativo, l'ammissibilità - sussistendone i presupposti - dell'adozione in casi particolari, da parte di persona non coniugata sia di un minore italiano che di un minore straniero. Tale argomentazione rafforza il principio più volte affermato secondo cui le norme di protezione del minore italiano devono valere anche per il minore straniero.

(1) Nel caso all'attenzione della Consulta, ai sensi dell'art. 44, lettera d) della legge n. 184 del 1983, non sussistendo ragioni per l'affidamento del minore a terzi, la ricorrente (una donna italiana non coniugata che richiedeva l'adozione di una bambina bielorussa in stato di abbandono nel suo Paese di origine, bisognosa di cure mediche tempestive, con la quale aveva instaurato nel tempo un rapporto consolidato di convivenza ed affetto), seppur non coniugata, sarebbe stata legittimata a ottenere il rilascio del certificato di idoneità all'adozione.



Se ne deduce che la questione posta dalla odierna ricorrente nel presente giudizio non può che far riferimento alla sola adozione «piena», non essendo opponibile alla suddetta, quale persona non coniugata, alcuna preclusione ad aspirare a una declaratoria di idoneità presso questo Tribunale con la finalità di procedere con adozione internazionale in casi particolari, secondo la giurisprudenza di merito, confermata anche da questo Tribunale (si veda, infatti, Tribunale per i minorenni di Firenze, n. 3081/2020 cron., proc. 159/2009 *AI*).

Così inquadrato il quesito, occorre, quindi, individuare l'ambito interpretativo e applicativo dell'elemento cosiddetto *tertium comparationis*, ossia dell'art. 36, comma 4 al fine di valutarne il grado di affinità rispetto alla situazione dell'odierna ricorrente.

La fattispecie contenuta nell'art. 36, comma 4 della legge n. 184/1983 è stata, in effetti, al centro di una evoluzione giurisprudenziale che si sta consolidando nel senso di riconoscere alla persona non coniugata la capacità di chiedere il riconoscimento in Italia di una decisione di adozione ottenuta nello Stato estero, dove ha risieduto per almeno due anni, di un minore straniero, anche in modo pieno, al di fuori del limitato perimetro dell'art. 44, legge n. 184/1983 (si vedano in tal senso, Tribunale per i minorenni di Genova, 8 settembre 2017, Tribunale per i minorenni di Venezia, dell'8 giugno 2018, Tribunale per i minorenni di Firenze, n. 2634/2018 cron., Tribunale per i minorenni di Firenze, n. cron. 1252/2017 e n. cron. 1253/2017, entrambi del 7-8 marzo 2017).

Il processo di costruzione giurisprudenziale che è approdato a tale esito interpretativo è incentrato su un'evoluzione del concetto di ordine pubblico internazionale, a partire da una pronuncia di legittimità, la sentenza Cassazione civile, sez. I, 14 febbraio 2011, n. 3572, piuttosto risalente (di segno contrario rispetto alla più recente giurisprudenza di merito), fino a giungere alla elaborazione di cui alla sentenza di Cassazione, Sez. I, 30 settembre 2016, n. 19599.

Secondo quest'ultima pronuncia, del 2016, infatti, il riferimento all'ordine pubblico internazionale, al quale si richiama ogni fattispecie di adozione internazionale (sia quella prevista dall'art. 35, sia quella prevista dall'art. 36, legge n. 184/1983), deve intendersi come complesso dei principi fondamentali caratterizzanti l'ordinamento interno in un determinato periodo storico, ma ispirati ad esigenze di tutela dei diritti fondamentali dell'uomo comuni ai diversi ordinamenti e collocati a un livello sovraordinato rispetto alla legislazione ordinaria (*cf.*, tra le tante, Cassazione n. 1302 e 19405 del 2013, n. 27592 del 2006, n. 22332 del 2004, n. 17349 del 2002). Il legame, pur sempre necessario con l'ordinamento nazionale, invece, è da intendersi limitato ai principi fondamentali desumibili, in primo luogo, dalla Costituzione, oltretutto laddove compatibili con essa (come nella materia in esame) - dai Trattati fondativi e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

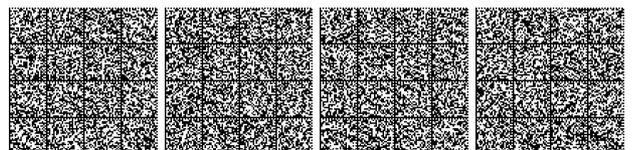
Proprio a partire da questa concezione di ordine pubblico internazionale, è possibile ritenere superato l'orientamento giurisprudenziale della citata Cassazione del 2011, che escludeva che soggetti singoli potessero ottenere il riconoscimento *ex art. 36*, comma 4 con effetti legittimanti, sulla base di una interpretazione che includeva tra i principi fondamentali e inderogabili dell'ordinamento, richiamati al terzo comma dell'art. 35, i requisiti di cui al sesto comma della disposizione (tra cui il coniugio), rispetto ai quali la stessa disposizione prevede una deroga espressa proprio per la fattispecie di cui all'art. 36.

Conseguentemente, se, come ammesso dalla stessa Cassazione del 2011, la deroga espressa a detti principi si riferisce solo al caso richiamato dal comma 6 dell'art. 35 (cioè la fattispecie di cui all'art. 36), a maggior ragione non si possono invocare, nell'interpretazione dell'art. 36, comma 4 gli stessi «requisiti» che tale deroga direttamente esclude. E', infatti, proprio l'art. 35, comma 6 a prevedere che, «fatto salvo quanto previsto nell'art. 36», non può essere ordinata la trascrizione nei casi in cui (lett. *a*) il provvedimento di adozione riguardi adottanti «non in possesso dei requisiti previsti dalla legge italiana sull'adozione». Può affermarsi che esista una evidente differenza tra i «principi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori valutati in relazione al superiore interesse del minore» di cui all'art. 35, comma 3 e i «requisiti previsti dalla legge italiana sull'adozione» di cui all'art. 35, comma 6 (che espressamente esclude dall'ambito di applicazione la norma di cui all'art. 36, comma 4).

A questo punto, può essere correttamente definita l'area entro cui va circoscritto l'art. 36, comma 4, secondo cui la sentenza straniera è riconosciuta a ogni effetto in Italia con provvedimento del Tribunale per i minorenni «purché conforme ai principi della Convenzione».

Nello specifico, la Convenzione dell'Aja del 1993 non pone limiti allo *status* dei genitori adottivi e prevede, all'art. 24, come unico motivo legittimo di rifiuto del riconoscimento dell'adozione estera da parte di uno Stato contraente, la manifesta contrarietà «all'ordine pubblico, tenuto conto dell'interesse superiore del minore».

Sono dunque questi i parametri in funzione di limite entro cui circoscrivere la prospettiva ermeneutica di cui all'art. 36, comma 4 e «i principi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori», come già detto, non sono altro che la trasposizione in ambito domestico della disposizione convenzionale relativa all'ordine



pubblico. Infine, come parametro di chiusura, il superiore interesse del minore, viene inserito per entrambi i concetti (ordine pubblico e principi fondamentali) come elemento preminente, in presenza del quale, gli altri valori possono cedere il passo ed essere sacrificati.

In altri termini, i principi di ordine pubblico devono essere ricercati esclusivamente nei principi supremi e/o fondamentali della nostra Carta costituzionale, vale a dire in quelli che non potrebbero essere sovvertiti dal legislatore ordinario.

Ciò significa che un contrasto con l'ordine pubblico non è ravvisabile per il solo fatto che la norma straniera sia difforme contenutisticamente da una o più disposizioni del diritto nazionale, perché il parametro di riferimento non è costituito (o non è costituito più) dalle norme con le quali il legislatore ordinario eserciti (o abbia esercitato) la propria discrezionalità in una determinata materia, ma esclusivamente dai principi fondamentali per esso vincolanti.

Ben si comprende, allora, che se per principi di ordine pubblico internazionale si intendono quelli assoluti e irrinunciabili, tutelati dalla Costituzione e da Trattati internazionali, vincolanti per lo stesso legislatore, il divieto di adozione legittimante da parte delle persone non coniugate non vi rientri. Come la stessa Cassazione del 2011 ricorda, infatti, «il legislatore nazionale ... ben potrebbe provvedere, nel concorso di particolari circostanze, a un ampliamento dell'ambito di ammissibilità dell'adozione di minore da parte di una singola persona anche con gli effetti dell'adozione legittimante». A riprova è già stata citata la giurisprudenza di merito (anche di questo Tribunale per i minorenni) che si è consolidata in tale direzione ermeneutica, sia pure limitatamente alla fattispecie di cui all'art. 36, comma 4.

I.1 La disponibilità politica della scelta in materia di adozione da parte di persone non coniugate. Quadro interno e internazionale

Se questo è vero per ciò che attiene all'art. 36, comma 4, ossia per le adozioni perfezionate in Stato estero, appare necessario valutare la disponibilità della precipua scelta di politica del diritto rimessa al legislatore italiano in materia di adozione delle persone non coniugate all'interno dei confini dell'ordinamento interno. Occorre insomma valutare se il testo costituzionale o altra normativa internazionale limiti la disponibilità di tale scelta o addirittura imponga allo stato la previsione legislativa di adozione da parte delle persone non coniugate.

A tal fine, vale la pena richiamare Corte costituzionale sentenza 183/1994 che, nel decidere la questione opposta (ossia l'incostituzionalità dell'art. 6 della Convenzione europea in materia di adozioni di minori, firmata a Strasburgo il 24 aprile 1967 e ratificata dall'Italia con legge 22 maggio 1974, n. 357 in riferimento agli articoli 3, 29 e 30 della Costituzione, «nella parte in cui permette senza limiti l'adozione di un minore di età da parte di un solo adottante») ha affermato, da un lato che: «è altrettanto certo che la norma pattizia non conferisce immediatamente ai giudici italiani competenti il potere di concedere l'adozione di minori a persone singole fuori dai limiti entro cui tale potere è attribuito dalla legge nazionale, e nemmeno può essere interpretata nel senso di vincolare il legislatore italiano ad ammettere senza limiti l'adozione del singolo», dall'altro ha aperto alla possibilità di una scelta legislativa, di stretta politica del diritto, di segno contrario, considerata legittima. La Corte costituzionale, infatti, nella stessa pronuncia, ha sostenuto che: «i principi costituzionali richiamati nell'ordinanza di rimessione non vincolano l'adozione dei minori al criterio dell'*imitatio naturae* in guisa da non consentire l'adozione da parte di un singolo se non nei casi eccezionali in cui è oggi prevista dalla legge n. 184 del 1983. Essi esprimono una indicazione di preferenza per l'adozione da parte di una coppia di coniugi, essendo prioritaria «l'esigenza, da un lato, di inserire il minore in una famiglia che dia sufficienti garanzie di stabilità, e dall'altro di assicurargli la presenza, sotto il profilo affettivo ed educativo, di entrambe le figure dei genitori» (Corte costituzionale sentenza n. 198/1986)». Questa indicazione trova conferma anche nella Convenzione di Strasburgo, prosegue la Corte costituzionale nella stessa pronuncia del 1994, laddove all'art. 6 «prevede, nell'ordine delle preferenze generalmente ammesse, prima l'adozione da parte di una coppia, poi l'adozione da parte di una persona singola, e il successivo art. 8, par. 2, dispone che l'Autorità competente degli stati «annetterà una particolare importanza a ciò, che l'adozione procuri al minore un *foyer stable et harmonieux*» (cfr. sentenza n. 11 del 1981). Fermo questo criterio di preferenza (ribadito nel preambolo della Convenzione di New York del 1989 sui diritti del fanciullo, ratificata dall'Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176), gli articoli 3, 29 e 30 della Costituzione non si oppongono a un'innovazione legislativa che riconosca in misura più ampia la possibilità che, nel concorso di speciali circostanze, tipizzate dalla legge stessa o rimesse volta per volta al prudente apprezzamento del giudice, l'adozione da parte di una persona singola sia giudicata la soluzione in concreto più conveniente all'interesse del minore.»

La ricorrente, in una nota, afferma come il quadro sociale e normativo sia radicalmente mutato dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 183/1994. Se è vero che occorre valutare questo cambiamento, va riconosciuto che il mutato quadro normativo, soprattutto internazionale, al di là della facoltà espressamente prevista nell'art. 2 della Convenzione Aja del 1993 (che si ricorda l'Italia ha ratificato solo nel 1998), vede ormai un *consensus* internazionale che accorda pari dignità alle adozioni da parte di persone non coniugate.



Questo è vero anche nella ricostruzione che si rinviene all'interno delle sentenze della Corte EDU(2) che pure continua ad ammettere il margine di apprezzamento degli Stati in questa materia, segnalando, però, che all'interno del Consiglio d'Europa la maggioranza dei paesi membri prevede una qualche forma di adozione per persone non coniugate (incluso espressamente l'Italia fra questi, in particolare fra i paesi con la normativa più limitativa, da ultimo nel caso *Schwizgebel v. Switzerland*).

In breve, nonostante l'ampio consenso europeo e internazionale (dato che secondo l'ultimo rapporto ONU, *Child Adoption, Trends and Policies*, 2009, a livello globale sono cento i paesi che ammettono le adozioni di persone non coniugate e solo quindici quelli che le vietano), questo non basta ad annullare completamente il margine di apprezzamento rimesso agli stati in questa materia in base al diritto internazionale.

E ancora, il consenso internazionale verso un riconoscimento di pari dignità alle persone non coniugate in materia di adozione è stato confermato nella versione riveduta della Convenzione europea sull'adozione dei minori, fatta a Strasburgo, 27 novembre 2008 ed entrata in vigore nel 2011. L'Italia, tuttavia, non ha firmato, né ratificato tale versione rivista della Convenzione, non manifestando allo stato la volontà di vincolarsi a tale orientamento.

Infine, la disponibilità politica della scelta su questi temi, è stata confermata nella recentissima sentenza della Corte costituzionale (n. 230/2020) sulla questione, diversa ma affine, della omogenitorialità e fecondazione medicalmente assistita, quando la Corte ricorda che l'obiettivo del riconoscimento del diritto ad essere genitori di una coppia omosessuale è: «perseguibile per via normativa, implicando una svolta che, anche e soprattutto per i contenuti etici ed assiologici che la connotano, non è costituzionalmente imposta, ma propriamente “attiene all'area degli interventi, con cui il legislatore, quale interprete della volontà della collettività, è chiamato a tradurre [...] il bilanciamento tra valori fondamentali in conflitto, tenendo conto degli orientamenti e delle istanze che apprezzi come maggiormente radicati, nel momento dato, nella coscienza sociale” (sentenza n. 84 del 2016)».

#### 1.2 L'interesse superiore dei minori e il principio di continuità degli *status* transnazionali

Dalla lettura del recente ma consolidato *corpus* giurisprudenziale interno citato, invece, appare come tra i «principi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori, valutati in relazione al superiore interesse del minore», così come tra i principi della Convenzione dell'Aja del 1993, vada necessariamente ricompreso il principio di continuità degli *status* transnazionali, espresso dalla costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

In particolare, la Corte europea dei diritti dell'uomo in molteplici sentenze(3) ha ritenuto che lo *status* giuridico di un minore, legalmente acquisito all'estero, non può essere disconosciuto da uno Stato membro della Convenzione Aja, proprio in base agli articoli 4 e 5 della stessa Convenzione, 8 e 14 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, 8 e 16 della Convenzione di New York sui diritti del fanciullo del 1989 ratificata in Italia con legge n. 176/1991.

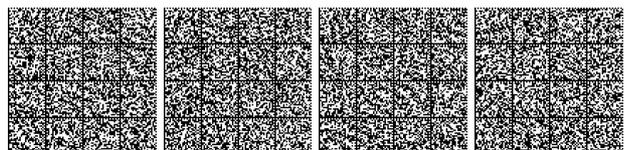
Il principio così esplicitato e più volte ribadito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, inoltre, permette di orientare l'ottica del presente giudizio sul piano di osservazione privilegiato: l'interesse superiore del minore rispetto ai diritti, seppur esistenti, degli adulti, genitori o aspiranti genitori.

Per ciò che concerne la *ratio* dell'art. 36, comma 4 questa è rinvenuta dalla ricorrente nella «conformità dell'adozione pronunciata all'estero ai principi della convenzione dell'Aja e, in particolare, all'interesse superiore del minore».

In base a quanto appena premesso, può allora ritenersi che, così ragionando, la ricorrente confonda la *ratio* della norma, con la sua modalità applicativa. La *ratio* della norma, infatti, è precipuamente e direttamente la tutela dell'interesse superiore del minore e, segnatamente, la tutela di una particolare dimensione dei diritti del minore, ossia il diritto alla continuità degli *status* familiari transnazionali, in ultima analisi il diritto all'identità, secondo l'interpretazione sopra enunciata della Corte europea dei diritti dell'uomo.

(2) Invero, la giurisprudenza di Strasburgo su questa materia si è incentrata, da un lato, sulla tutela della continuità degli *status* transnazionali familiari, dall'altro ha garantito una tutela antidiscriminatoria in quei Paesi che ammettono l'adozione a persone non coniugate, per esempio ritenendo violato l'art. 8 (diritto alla vita privata e familiare) in connessione con l'art. 14 (divieto di discriminazione) in casi in cui la persona non coniugata non era stata ritenuta idonea in quanto omosessuale (E.B. v. France, [GC], n. 43546/02, 22 gennaio 2008), non rinvenendo, al contrario, una violazione degli stessi articoli, in caso di una discriminazione per età di una persona non coniugata (*Schwizgebel v. Switzerland*, n. 25762/07, 10 giugno 2010). Ancora, la Corte ha ritenuto violato l'art. 8 della Convenzione in un caso di adozione da parte di una persona non coniugata in Turchia, dove la legislazione permetteva tale tipo di adozioni, ma non indicava espressamente la possibilità della registrazione del nome della madre adottiva al posto di quello della madre biologica, rimettendo tale discrezionalità alle corti (*Gözüm c. Turquie*, n. 4789/10, 20 aprile 2015). La Corte conferma il margine di apprezzamento rimesso agli stati nel bilanciamento e nella composizione degli interessi concorrenti della madre biologica, della madre adottiva e del bambino, ma una protezione effettiva (in particolar modo per ciò che attiene all'interesse del minore, considerato preminente) richiede un quadro giuridico e legislativo chiaro. In mancanza, l'incertezza giuridica esistente è tale da provocare una situazione di ansia e insicurezza in relazione all'identità del minore, in aperta violazione dell'art. 8 della Convenzione. Questi sono i confini dell'attuale giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in questa materia.

(3) Si vedano, ex multis, *Wagner contro Lussemburgo*, n. 76240/01, 28 giugno 2007, *Mennesson c. Francia*, n. 65192/11, 26 giugno 2014 e *Labassee c. Francia*, n. 65941/11, 26 giugno 2014.



Del resto, l'interesse superiore del minore non può essere mai nozione astratta e priva di contenuto (e, per conseguenza, di effettività), ma va sempre calata all'interno delle fattispecie normative e interpretata in modo contestuale. Altrimenti facendo, si arriverebbe alla conclusione (a cui effettivamente arriva la ricorrente) di ritenere che la disparità di trattamento tra cittadini italiani residenti in Italia e cittadini italiani che risiedono all'esterno per almeno due anni sia illogica, irrazionale e discriminatoria rispetto al superiore interesse del minore.

E «difatti» — afferma la ricorrente - «l'aver risieduto all'estero per due anni non implica una miglior realizzazione del superiore interesse del minore, né una maggiore idoneità affettiva o, comunque, una maggiore capacità di istruire, mantenere ed educare il minore».

Se ciò non può essere negato, va, invece, rilevato che tale interpretazione si basa su di una inversione del prisma interpretativo della norma. Il *focus* dell'attenzione non devono essere gli adulti genitori o aspiranti genitori e la loro illogica diversa idoneità ad adottare a seconda che siano residenti in Italia o residenti all'estero, ma il minore, il suo interesse superiore e i suoi diritti. È la forza attrattiva del superiore diritto all'identità del minore che consente la traslazione di una situazione, stabilitasi legittimamente in uno Stato estero in base alle sue leggi e procedure, all'interno dell'ordinamento italiano. Una forza di attrazione che, come detto, non trova limiti all'interno dell'ordine pubblico internazionale e dei principi fondamentali che regolano nello Stato il diritto di famiglia e dei minori, che di per sé non costituiscono ostacolo all'accesso da parte del singolo all'adozione legittimante, ostacolo, che in Italia è stato posto solo da una scelta politica e quindi discrezionale del legislatore, tuttavia da ritenersi legittima in base a quanto sopra detto (*cf.* Corte costituzionale 183/1994 e giurisprudenza CEDU), in quanto svincolata, almeno per ora, da obblighi internazionali cogenti.

La stessa evoluzione della giurisprudenza Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali conferma questo approdo ermeneutico che si basa sulla constatazione che non sia rinvenibile nel sistema convenzionale un diritto a diventare genitori o genitrici, né un diritto ad adotta *tout court*.(4)

### I.3 Giudizio di uguaglianza tra le situazioni di fatto supposte analoghe

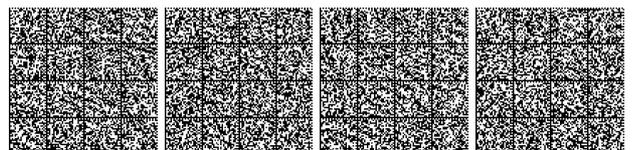
La ricorrente ha messo a fuoco le due prospettive comparandole e valutandole analoghe: da una parte la persona non coniugata residente in Italia che aspira all'adozione di minori stranieri, dall'altra la persona, cittadina italiana, ugualmente non coniugata e residente all'estero da almeno due anni, che però ha già proceduto, secondo la normativa estera di riferimento, all'adozione di un minore straniero e aspira a richiedere il riconoscimento in Italia del provvedimento di adozione pronunciato dallo Stato estero di accoglienza, previa verifica di conformità ai principi stabiliti dalla Convenzione de L'Aja del 1993. Ad avviso della ricorrente tali condizioni coinvolgono situazioni fattuali, sociali, giuridiche (in particolare in tema di *ratio* normativa) se non identiche, quantomeno affini.

Ora, le due situazioni non possono ritenersi analoghe. Da una parte abbiamo l'aspirazione alla dichiarazione di idoneità all'adozione con conseguente posizione giuridica rilevante in capo precipuamente a una persona non coniugata (vale la pena ripetere «persona» e non «cittadina o cittadino italiana/o»), come richiesto in subordine dalla ricorrente, pena la reiterazione di una discriminazione illegittima basata sulla nazionalità, vietata dalla normativa interna, internazionale e sovranazionale), adulta, residente in Italia e come tale sottoposta alla normativa italiana in tema di adozioni. Dall'altra ci troviamo di fronte a una situazione giuridicamente compiuta (adozione pronunciata dalle Autorità estere) secondo le norme di un ordinamento giuridico valido che si applica nei confronti di una cittadina/cittadino italiano/a (qui la cittadinanza è, al contrario, elemento fondante che permette l'applicazione dei principi di diritto internazionale privato). Tale situazione compiuta (provvedimento di adozione estero) deve essere osservata, nel momento in cui se ne chiedi il riconoscimento nell'ordinamento giuridico italiano, in una prospettiva che non contempla più unicamente il diritto della persona adulta (al rispetto della vita familiare e/o privata, ai sensi dell'art. 8 CEDU), ma che anzi valorizza soprattutto la posizione del minore, il suo superiore interesse e il diritto del minore stesso a vedere tutelata la propria identità attraverso il principio della continuità degli *status* familiari transnazionali.

Il fatto che il riconoscimento della pronuncia estera *ex art.* 36, comma 4 non sia automatico sta solo a indicare che allo Stato è comunque riservato il giudizio di conformità dell'adozione pronunciata dall'Autorità estera con il superiore interesse del minore e i suoi diritti fondamentali, ma tale verifica non squalifica o depotenzia il correlato diritto alla continuità degli *status*, così come invece argomentato dalla ricorrente al fine di fondare il giudizio di uguaglianza tra le due posizioni. Al contrario, il diritto alla continuità degli *status* è esattamente incastonato all'interno della concretizzazione del superiore interesse del minore e della tutela dei suoi diritti fondamentali.

L'argomentazione basata sul giudizio di uguaglianza, seppur a prima vista seducente, si scontra con la valutazione delle differenze fattuali, sociali e giuridiche tra le due posizioni che non si basano, come giustamente notato dalla ricor-

(4) Si vedano *Di Lazzaro v. Italy*, n. 31924/96. *Commission decision of 10 July 1997*, and *X v. Belgium and the Netherlands*, n. 6482/74, *Commission decision of 10 July 1975*, *Fretté v. France*, n. 36515/97, § 29.



rente, sul mero requisito fattuale della residenza, ma sulla rilevanza che deve necessariamente acquisire, nell'ottica dell'interesse superiore del minore, una situazione legittimamente costituitasi all'estero. In questo senso l'affermazione secondo cui «è irragionevole far discendere da una scelta personale di vita una differenziazione di accesso all'istituto delle adozioni internazionali» è destituita di fondamento, posto che sono esattamente le scelte di vita a comportare conseguenze giuridiche (in questo caso in virtù del diritto internazionale privato) e a costituire la base di quella nozione di dignità che ha nel diritto all'autodeterminazione, ossia a potersi dare un progetto di vita che si può realizzare attraverso azioni che incidano sulle prospettive future, il suo fulcro e la sua piena realizzazione.

## II. Gli altri parametri di costituzionalità: articoli 24 e 117 della Costituzione (in relazione all'art. 6 CEDU)

Per quanto riguarda il contrasto dell'art. 29-bis, comma 1, legge n. 184/1983, con gli articoli 24 e 117 (quest'ultimo in relazione all'art. 6 CEDU) della Costituzione, la ricorrente argomenta che l'attuale normativa precluderebbe alla persona residente in Italia non coniugata di chiedere all'Autorità giudiziaria l'accertamento dei requisiti di idoneità prodromici alla dichiarazione di idoneità all'adozione.

Riguardo all'art. 6 conviene ricordare che l'effetto di tale disposizione, così come interpretata dalla giurisprudenza Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, è quello di sottoporre il «tribunale» all'obbligo di condurre un adeguato esame delle osservazioni, degli argomenti e delle prove addotte dalle parti, fatta salva la valutazione della loro rilevanza,<sup>(5)</sup> sebbene ciò non comporti l'obbligo di risposta dettagliata a tutte le argomentazioni avanzate, bensì di rispondere ai principali motivi addotti.<sup>(6)</sup>

Ora se è vero che l'ordinamento italiano non prevede che la persona residente possa presentare dichiarazione di disponibilità ad adottare un minore straniero al Tribunale per i minorenni e chiedere che lo stesso dichiari la sua idoneità all'adozione piena, pure è vero che ciò discende direttamente dal principio secondo cui non vi è rimedio senza diritto (secondo l'antica massima «ubi ius, ibi remedium, ubi remedium, ibi ius»). In questo senso la contrarietà con l'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali non può discendere meramente dall'astratta considerazione che non esista tale diritto.

In ogni caso non può sottacersi il fatto che, in questa procedura, il sistema abbia comunque consentito alla ricorrente, oltre all'esposizione delle proprie ragioni, di portare elementi di fatto a supporto della propria richiesta.

Vale la pena notare, infatti, che la presente procedura è stata integrata con articolate informazioni e valutazioni da parte dei servizi sociali, su istanza della stessa ricorrente, che sono state oggetto, in *limine litis*, di esame giudiziale in sede di valutazione della rilevanza della questione posta. Ciò a significare che il sistema istituzionale dei servizi sociali preposti alle indagini psico-sociofamiliari si è attivato e conseguentemente non è stato precluso alla ricorrente né di essere sottoposta alle necessarie valutazioni, né di partecipare al corso di preparazione per adozione presso il Centro adozioni di Firenze, aperto agli aspiranti adottivi e di sottoporre tale materiale al vaglio giudiziale.

Infine, così come per l'art. 6 Convenzione EDU, anche l'art. 24 della Costituzione, nella sua accezione dinamica, è valorizzato in questa procedura, dallo stesso esame, in fatto e in diritto, della ragione della ricorrente, oltreché della richiesta di rimessione della questione di costituzionalità alla Corte costituzionale e dalla motivazione che accompagna la presente decisione, si da non potersi ritenere tale disposizione violata.

## III. Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale

Conclusivamente, alla luce di tutto quanto sopra considerato, la questione è da considerarsi rilevante (per come riformulata aggiungendo al verbo adottare, l'espressione «in modo pieno»), essendo l'oggetto del presente giudizio riferito alla norma di cui all'art. 29-bis, legge n. 184/1983, che costituisce impedimento alla valutazione di idoneità piena o legittimante di persone non coniugate che dichiarano la propria disponibilità all'adozione di minori stranieri (al di fuori dei casi particolari di cui all'art. 44, legge n. 184/1983).

## IV. Conclusioni sulla non manifesta infondatezza della questione

### IV.1

La questione appare, invece, manifestamente infondata, per ciò che attiene al primo parametro costituzionale indicato dalla ricorrente, ritenendosi l'eterogeneità delle due fattispecie prese in considerazione: quella della persona non coniugata residente in Italia che intenda procedere all'adozione legittimante internazionale e quella della persona italiana non coniugata residente all'estero da almeno due anni che intenda far riconoscere l'avvenuta adozione piena disposta nello Stato estero di residenza, secondo la normativa di quel precipuo ordinamento giuridico.

Tale eterogeneità impedisce di utilizzare l'art. 36, comma 4 della legge n. 184/1983 come *tertium comparationis* nel giudizio di uguaglianza e ragionevolezza di cui al parametro dell'art. 3 della Costituzione.

(5) Cfr. Perez c. Francia [GC], n. 47287/99, § 80, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali 2004-1, e Albina c. Romania, n. 57808/00, § 30, 28 aprile 2005.

(6) Cfr., mutatis mutandis, Donadze c. Georgia, n. 74644/01, § 35, 7 marzo 2006.



## IV.2

Per ciò che concerne gli articoli 24 e 117 della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la presente procedura garantisce il pieno ed effettivo diritto di difesa e il diritto a un processo equo ai sensi degli articoli 24 e 117 della Costituzione in riferimento all'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

V. Questione sollevata d'ufficio in base al parametro di cui all'art. 117 della Costituzione in relazione all'art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Dopo l'analitica disamina riguardante i confini dell'ordine pubblico internazionale, dei principi dell'ordinamento interno e l'ampiezza, in confronto a essi, della discrezionalità rimessa al legislatore con riguardo alla disciplina in materia di requisiti necessari per l'adozione piena o legittimante, non appare un fuor d'opera porre uno sguardo più ampio sul modo in cui i principi di diritto minorile, di cui sopra si è detto, sanciti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, incidano nel processo decisorio dei giudici nazionali in *subiecta materia*.

Sul punto la Corte costituzionale con la sentenza 348/2007 ha chiarito come l'art. 117 della nostra Costituzione nella sua attuale formulazione, che subordina l'intervento legislativo al rispetto anche degli obblighi internazionali, comporti che la norma nazionale incompatibile con la norma della Convenzione EDU, violi detto parametro costituzionale.

Di conseguenza il giudice nazionale è tenuto a una interpretazione della norma orientata in senso conforme non solo alla Costituzione ma anche alla norma internazionale e laddove ciò non sia possibile, ovvero vi siano fondati dubbi sulla sua compatibilità, il giudice è tenuto a rimettere la relativa questione alla Corte costituzionale per violazione del citato art. 117 della Costituzione, non potendosi limitare a disapplicare la norma interna.

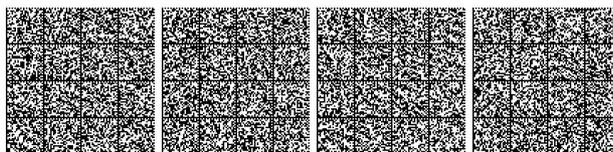
Tutto quanto sopra considerato, si impone una riflessione in merito alla illegittimità costituzionale dell'art. 29-bis, legge n. 184/1983 per contrasto con l'art. 117 della Costituzione in relazione all'art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e la consequenziale rimessione d'ufficio di relativa questione di legittimità costituzionale.

In particolare, l'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali protegge la vita privata e familiare. La Corte europea dei diritti umani ha nel tempo chiarito che la nozione di «vita privata» ai sensi dell'art. 8 della Convenzione è un concetto ampio, che comprende, tra l'altro, il diritto all'autonomia personale e allo sviluppo personale (*cf.* *Pretty v. UK*, § 61, e *A, B e C c. Irlanda [GC]*, n. 25579/05, § 212, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali 2010). La *ratio* primaria dell'art. 8 è quella di proteggere l'individuo da interferenze arbitrarie da parte delle Autorità pubbliche. Qualsiasi ingerenza ai sensi del primo paragrafo dell'art. 8 deve essere giustificata ai sensi del secondo paragrafo, ossia come «conforme alla legge» e «necessaria in una società democratica» per uno o più degli scopi legittimi ivi elencati. Secondo la giurisprudenza consolidata della Corte europea dei diritti dell'uomo, la nozione di necessità implica che l'ingerenza corrisponda a un'esigenza sociale pressante e, in particolare, che sia proporzionata a uno degli scopi legittimi perseguiti dalle autorità.

Occorre, tuttavia, ricordare come l'art. 8 non garantisca, *ex se*, né il diritto di fondare una famiglia né il diritto di adottare (*cf.* *Fretté c. France*, cit., § 32). Il diritto al rispetto della «vita familiare» non copre il mero desiderio di fondare una famiglia, ma presuppone l'esistenza di una famiglia (*cf.* sentenza *Marchkx c. Belgio*, sentenza del 13 giugno 1979, serie A n. 31, § 31), o quanto meno la potenziale relazione, a esempio, tra un figlio nato fuori dal matrimonio e il padre naturale (*cf.* *Nylund c. Finlandia (dic.)*, n. 27110/95, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali 1999-VI), o il rapporto che deriva da un vero e proprio matrimonio, anche se la vita familiare non è ancora stata pienamente stabilita (*cf.* *Abdulaziz, Cabales e Balkandali c. Regno Unito*, sentenza del 28 maggio 1985, serie A n. 94, § 62), o il rapporto che deriva da un'adozione legale e genuina (*cf.* *Pini e altri c. Romania*, nn. 78028/01 e 78030/01, § 148, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali 2004-V).

La Corte europea dei diritti dell'uomo, tuttavia, a più riprese ha interpretato la nozione di «vita privata» ai sensi dell'art. 8 della Convenzione attribuendole un significato ampio che comprende, tra l'altro, anche il diritto di stabilire e sviluppare relazioni con altri esseri umani (*cf.* *Niemietz c. Germania*, sentenza del 16 dicembre 1992, serie A n. 251-B, pag. 33, § 29), il diritto allo «sviluppo personale» (*cf.* *Bensaid c. Regno Unito*, n. 44599/98, § 47, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali 2001-I) o il diritto all'autodeterminazione in quanto tale (*cf.* *Pretty c. Regno Unito*, n. 2346/02, § 61, Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali 2002-111).

Venendo al caso in questione, va allora osservato che, sebbene il procedimento instaurato dalla ricorrente non riguardi certamente la domanda di adozione di un bambino determinato, bensì la domanda di valutazione di idoneità ad adottarne uno astrattamente inteso e, purtuttavia, questa dimensione appare ancorata al diritto di autodeterminarsi in ordine alla propria vita privata, andando perciò a ricadere pienamente nell'alveo dell'art. 8 della Convenzione EDU.



In questo contesto vale la pena notare come il legislatore italiano si sia ormai determinato ad ammettere, come *supra* ricordato, la possibilità dell'adozione monoparentale, nelle forme di cui all'art. 44 della legge n. 184 del 1983, sia nei casi di adozione nazionale, sia, secondo la prassi interpretativa delle Corti di merito, confortata dai *dicta* della Consulta, nel caso di adozione internazionale.

E ancora, occorre ricordare, come l'intera materia stia subendo, negli ultimi anni, sia a livello normativo che a livello giurisprudenziale, una dinamica e repentina trasformazione attraverso il nuovo assetto del diritto di famiglia, in particolare a seguito della nuova formulazione dell'art. 74 del codice civile, così come modificato dalla legge n. 219/2012, che consacra l'unicità dello stato di figlio, riformulando e ampliando il concetto di parentela, ricomprendendovi anche i figli adottivi, con l'unica espressa eccezione degli adottati maggiorenni, tanto da aver indotto taluni interpreti a ricomprendervi anche i figli adottati in casi particolari *ex art.* 44, legge n. 184/1983.(7)

La conseguenza sarebbe la rottura della rigidità del binomio filiazione/matrimonio in particolare e, per la materia che qui interessa, considerato che l'adozione in casi particolari è consentita a persone non coniugate, il fatto che i principi fondamentali che regolano il diritto di famiglia non comprenderebbero più il vincolo di filiazione come esclusiva emanazione dell'istituto matrimoniale.

Insomma, il quadro normativo italiano in tema di adozioni monoparentali presenta, nella dimensione legislativa, così come nella dinamica interpretazione e applicazione della stessa, un grado di incertezza dovuta a una normativa interna altamente frammentata. Un tasso di incertezza capace di incidere negativamente sulla capacità dei singoli di operare scelte legate alla propria vita e di poterne prevedere (e di conseguenza programmare) le conseguenze giuridiche, andando a costituire una interferenza indebita nella vita privata delle persone, in violazione dell'art. 8 della Convenzione EDU. Infatti, secondo la consolidata giurisprudenza Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, le interferenze con il diritto alla vita privata non violano la certezza del diritto solo se si basano su una legge accessibile e prevedibile.

La mancanza, perciò, di un quadro univoco in materia di accesso a un diritto, come quello di autodeterminarsi in ordine alla propria aspirazione all'adozione, rende estremamente gravosa e incerta la posizione delle persone non coniugate che intendono richiedere l'autorizzazione all'adozione con lesione dell'art. 8 Convenzione EDU, nella dimensione precipua del diritto alla vita privata.

La Corte europea dei diritti dell'uomo, infatti, ha proceduto con simile argomentazione, rinvenendo una violazione dell'art. 8 dovuta alla incertezza del quadro normativo di riferimento, nella sentenza *Gross c. Svizzera* (n. 67810/10, 14 maggio 2013), a fronte di una normativa che, da una parte ammetteva l'accesso al suicidio assistito, dall'altra lo limitava con una incertezza sul piano legislativo e giurisprudenziale sui confini di tale accesso. La Corte europea dei diritti dell'uomo riconosce, infatti, che: «può essere difficile trovare il necessario consenso politico su questioni così controverse con un profondo impatto etico e morale. Tuttavia, queste difficoltà sono inerenti a qualsiasi processo democratico e non possono esonerare le autorità dall'adempimento del loro compito».

Il contesto italiano relativo alla diversa materia che qui ci occupa, ossia quella delle adozioni monoparentali, allora, appare al momento gravato da un alto livello di incertezza, a fronte di un quadro normativo che, in parte, ammette la possibilità di adozioni da parte di persone non coniugate e al contempo prevede intrinseche limitazioni che necessitano di chiarimento e omogeneità, anche in ordine alla *ratio* normativa. Tale *ratio*, infatti, spesso rinvenuta nel diritto alla bigenitorialità eterosessuale perfetta, potrebbe scontrarsi con la tutela dell'interesse preminente del minore e non solo del minore concretamente inteso e individuato, ma anche di tutti i fanciulli in condizione di essere adottati.

La materia necessita, quindi, di una chiara presa di posizione politica e legislativa che permetta alle persone non coniugate di autodeterminarsi in ordine alla propria aspirazione alla genitorialità (e in ultima analisi alla propria vita privata) e questo a fronte di una normativa che non fornisce linee guida sufficienti a garantire chiarezza sulla portata

(7) Si veda, in questo senso, il citato tribunale Min. Venezia, 8 giugno 2018, che afferma che: «Ritiene pertanto il Tribunale che il novellato art. 74 del codice civile abbia tacitamente abrogato l'art. 55, legge n. 184/1983, nella parte in cui richiama l'art. 300, comma 2 del codice civile in quanto il riconoscimento di un unico status di figlio parente, nel caso del minore adottato (con qualsiasi forma di adozione), è incompatibile con il fatto che «l'adozione non induce alcun rapporto civile tra l'adottato e i parenti dell'adottante» (cfr. art. 300, comma 2, del codice civile)». Ancora, nello stesso senso, tribunale Min. Bologna, n. 70/2020 del 25/06 – 3 luglio 2020, che eloquentemente ricorda che «si può — anzi si deve — quindi ritenere che la legge n. 219/2012 abbia operato un'abrogazione tacita dell'art. 55 della legge n. 184/1983 nella parte in cui richiama l'art. 300, comma 2, ultimo periodo, soprattutto per ragioni di ordine sistematico e di armonia formale [grassetto nostro] ...Invero, si tratterebbe di negare sul piano degli effetti giuridici ciò che avviene, con pienezza, sul piano delle relazioni esistenziali, pregiudicando le relazioni del minore con la propria cerchia parentale per il solo fatto di aver fatto ricorso ad un'adozione in casi particolari, che in molti casi ha tutti i crismi di un'adozione legittimante».



di tale facoltà/diritto, con conseguente violazione dell'art. 117 della Costituzione in relazione all'art. 8 Convenzione EDU. La materia dell'adozione monoparentale, necessita, insomma, di una armonizzazione che rimetta in gioco e testi la validità, alla luce del mutato contesto sociale, della *ratio* sottesa alla scelta legislativa di limitare il diritto delle persone non coniugate ad aspirare all'adozione e consenta loro di operare scelte orientate e coerenti, all'interno di una cornice normativa chiara e prevedibile.

Così riformulata la questione, già ritenuta rilevante, appare non manifestamente infondata.

Per le sopra ricordate ragioni, ad avviso del Tribunale per i minorenni scrivente, sussiste, pertanto, il contrasto tra l'art. 29-bis, legge n. 184/1983 e l'art. 117 della Costituzione con riferimento all'art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nella parte in cui, non fornendo un quadro normativo chiaro in relazione ai diritti riservati alla persona non coniugata residente in Italia, (ivi compresa la possibilità di presentare dichiarazione di disponibilità ad adottare un minore straniero al Tribunale per i minorenni del distretto in cui ha la residenza e chiedere che lo stesso dichiari la sua idoneità all'adozione piena), non consente alla stessa di orientare le proprie scelte in funzione di effetti giuridici prevedibili, determinando così una interferenza indebita nella sua vita privata, in violazione dell'art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale visti gli articoli 134 Costituzione, 25 e ss. della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 6 e 29-bis della legge 5 maggio 1983, n. 184, 6 e 8 CEDU.*

*Dichiara manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, legge n. 184/1983 per contrasto con gli articoli 3, 24 e 117 della Costituzione, quest'ultimo con riferimento all'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella parte in cui non prevede che anche la persona non coniugata residente in Italia o, quanto meno, il cittadino italiano non coniugato residente in Italia, possa presentare dichiarazione di disponibilità ad adottare un minore straniero al Tribunale per i minorenni del distretto in cui ha la residenza e chiedere che lo stesso dichiari la sua idoneità all'adozione e per l'effetto rigetta la questione di legittimità costituzionale.*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29-bis, legge n. 184/1983 per contrasto con l'art. 117 della Costituzione con riferimento all'art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella parte in cui non consente anche alla persona non coniugata di orientare le proprie scelte in funzione degli effetti giuridici che conseguono a un quadro normativo sufficientemente certo, non disciplinando in modo esplicito i diritti riservati alla persona non coniugata residente in Italia, ivi compresa la possibilità di presentare dichiarazione di disponibilità ad adottare un minore straniero al Tribunale per i minorenni del distretto in cui ha la residenza e chiedere che lo stesso dichiari la sua idoneità all'adozione piena.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Sospende il procedimento in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.*

*Manda alla cancelleria per gli adempimenti di rito e gli avvisi di legge (notifica alla ricorrente al suo domicilio e al difensore, comunicazione al P.M.M, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicazione ai presidenti delle due Camere del Parlamento).*

Così deciso in Firenze, 26 ottobre 2020

*Il Presidente: TROVATO*

*I giudici estensori: CHIARANTINI - CIUFFOLETTI*



## N. 2

*Ordinanza del 7 ottobre 2020 del Giudice di pace di Massa nel procedimento civile promosso da Macovila Dorjan e Dàvidikova Jana contro Prefettura Massa Carrara - Ufficio territoriale del Governo di Massa Carrara*

- Circolazione stradale - Modifiche al codice della strada, di cui al d.lgs. n. 285 del 1992, in materia di circolazione di veicoli immatricolati all'estero - Previsto divieto, per chi ha stabilito la residenza in Italia da oltre sessanta giorni, di circolare con un veicolo immatricolato all'estero - Possibilità di circolazione dei veicoli immatricolati all'estero solamente se risultino intestati a imprese prive di sedi in Italia e ove risultino da queste concessi in leasing, locazione senza conducente o comodato a un soggetto residente in Italia - Obbligo per l'intestatario, nell'ipotesi di cui all'art. 93, comma 1-bis, del codice della strada, di richiedere al competente ufficio della motorizzazione civile, previa consegna del documento di circolazione e delle targhe estere, il rilascio di un foglio di via e della relativa targa, al fine di condurre il veicolo oltre i transiti di confine - Applicazione, per la violazione delle disposizioni di cui al comma 1-bis dell'art. 93 suddetto, della sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 711 ad euro 2.842, oltre al sequestro amministrativo del veicolo - Previsione della confisca amministrativa qualora, entro il termine di centottanta giorni decorrenti dalla data della violazione, il veicolo non sia immatricolato in Italia o non sia richiesto il rilascio di un foglio di via per condurlo oltre i transiti di confine - Applicazione di ulteriori sanzioni e del fermo amministrativo per la violazione delle disposizioni di cui all'art. 93, comma 1-ter, primo periodo, del codice della strada.**
- 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), convertito, con modificazioni, nella legge 1° dicembre 2018, n. 132, art. 29-bis [, comma 1, lettera a), numeri 1) e 2)].

## IL GIUDICE DI PACE DI MASSA

In persona del dott. avv. Alfredo Bassioni, ritiratosi in camera di consiglio il 5 giugno 2019, nel procedimento n. 183/2019;

Attori: signori Macovila Dorjan (c.f. MCVDJN80P28Z100G), nato il 28 settembre 1980 a Lezhe (AL) e residente a Seravezza (LU), via Don Minzoni n. 211/O e Dàvidiková Jana (c.f. DIVRJNA82H50Z155V), nata il 10 giugno 1982 in Slovacchia e residente a Zilina, via Jasenova n. 16.

Con:

il prof. avv. Alfonso Celotto (c.f. CLTLNS66B23C129E), del Foro di Roma, con studio professionale in Roma (00198-RM), via Salaria n. 89 e

l'avv. Margherita Kòsa (c.f. KSOMGR80T45Z129R), del Foro di Milano, con studio professionale in Milano (20146-MI), via Washington n. 98.

Contro:

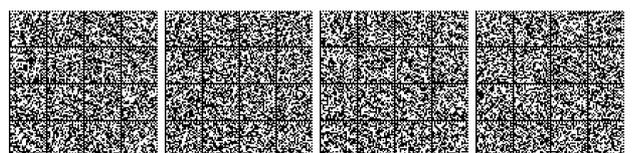
convenuta: Prefettura di Massa Carrara - Ufficio territoriale del Governo di Massa Carrara (c.f. n. 80003940451), con sede in piazza Aranci n. 35, Massa (54100-MS).

### 1. Procedimento principale

#### 1. Esposizione succinta del procedimento.

Con ricorso depositato in data 27 febbraio 2019, i ricorrenti signori Macovila Dorjan e Dàvidiková Jana promuovevano un giudizio nei confronti della Prefettura di Massa Carrara per sentire dichiarare la nullità della contravvenzione n. 700013778275 del 17 febbraio 2019, elevata dalla Polizia stradale di Massa Carrara, sulla base del comma 1-bis dell'art. 93 del codice della strada.

La domanda dei ricorrenti è diretta all'accertamento della nullità della suindicata contravvenzione, in quanto, ad avviso degli stessi, veniva elevata sulla base di una norma in palese contrasto con la Costituzione italiana e quindi in violazione dei diritti fondamentali della persona.



La convenuta, costituitosi in giudizio, riteneva infondata la domanda attorea e conseguentemente richiedeva la conferma del verbale impugnato.

## 2. Breve illustrazione dei fatti di causa.

I ricorrenti, Macovila Dorjan e Dàvidiková Jana, sono coniugi.

Il sig. Macovila è residente in Italia, mentre la di lui moglie vive in Slovacchia e risulta residente solo in Slovacchia.

Il giorno in cui la signora si trovava in Italia e precisamente in data 17 febbraio 2019, i coniugi decidevano di recarsi presso un supermercato al fine di fare la spesa.

A tal fine utilizzavano l'auto della sig.ra Dàvidiková immatricolata in Slovacchia.

Il mezzo veniva condotto inizialmente dalla sig.ra Davidiková e successivamente dal sig. Macovila.

In questa occasione i coniugi venivano fermati dalla Polizia stradale di Massa Carrara e veniva elevato al ricorrente, nonché alla moglie, in quanto proprietaria del mezzo, il verbale di contravvenzione n. 700013778275 e contestualmente veniva disposto il sequestro dell'auto, per violazione dell'art. 93 comma 1-bis del CdS, in quanto il sig. Macovila, residente da più di sessanta giorni in Italia conduceva un'auto targata all'estero.

## 2. La Norma in relazione alla quale si solleva il dubbio

### 1. Disposizioni di legge ritenute in contrasto con la Costituzione.

Con il « Decreto di Sicurezza » (legge 1° dicembre 2018, n. 132, recante la conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113), in vigore dal 4 dicembre 2018, veniva modificato il codice della strada ed in particolare veniva aggiunto all'art. 93 il comma 1-bis e 1-ter.

Secondo il succitato comma 1-bis:

« Salvo quanto previsto dal comma 1-ter, è vietato, a chi ha stabilito la residenza in Italia da oltre sessanta giorni, circolare con un veicolo immatricolato all'estero ».

Il comma 1-ter prevede che:

« Nell'ipotesi di veicolo concesso in *leasing* o in locazione senza conducente da parte di un'impresa costituita in un altro Stato membro dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo che non ha stabilito in Italia una sede secondaria o altra sede effettiva, nonché nell'ipotesi di veicolo concesso in comodato a un soggetto residente in Italia e legato da un rapporto di lavoro o di collaborazione con un'impresa costituita in un altro Stato membro dell'Unione europea o aderente allo Spazio economico europeo che non ha stabilito in Italia una sede secondaria od altra sede effettiva nel rispetto delle disposizioni contenute nel codice doganale comunitario, a bordo del veicolo deve essere custodito un documento, sottoscritto dall'intestatario e recante data certa, dal quale risultino il titolo e la durata della disponibilità del veicolo. In mancanza di tale documento, la disponibilità del veicolo si considera in capo al conducente ».

Secondo la succitata norma, quindi, al soggetto residente da più di sessanta giorni in Italia è vietato condurre un'auto targata all'estero (a chiunque fosse intestata) e gli è consentito di condurre solo auto immatricolate in Italia, salvo pochi casi eccezionali, peraltro palesemente discriminatori.

Le sanzioni previste per la violazione del comma 1-bis, ex comma 7-bis, sono:

« ...la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 712 a euro 2.848.

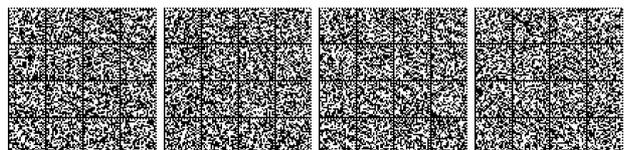
L'organo accertatore trasmette il documento di circolazione all'ufficio della motorizzazione civile competente per territorio, ordina l'immediata cessazione della circolazione del veicolo e il suo trasporto e deposito in luogo non soggetto a pubblico passaggio.

Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni dell'art. 213 (ndr. relative al sequestro). Qualora, entro il termine di centottanta giorni decorrenti dalla data della violazione, il veicolo non sia immatricolato in Italia o non sia richiesto il rilascio di un foglio di via per condurlo oltre i transiti di confine, si applica la sanzione accessoria della confisca amministrativa ai sensi dell'art. 213 ».

La « residenza », come defunta dall'art. 43 del codice civile, « è nel luogo in cui la persona ha la dimora abituale ».

Secondo le suddette previsioni, il cittadino europeo che soggiorna in maniera continuativa per più di sessanta giorni in Italia ha l'obbligo di immatricolare la propria auto targata in un altro Stato europeo, al fine di poterla utilizzare, in Italia ovvero di utilizzare in Italia esclusivamente auto targate in Italia.

Costituiscono eccezioni i casi in cui le dette auto sono intestate a delle imprese europee senza sede principale, secondaria o di fatto in Italia e sono concesse in *leasing* o in locazione senza conducente a soggetti residenti in Italia, nonché i casi in cui le auto sono concesse in comodato d'uso, sempre e solo da parte di imprese europee, a soggetti residenti in Italia e legati alle stesse da un rapporto di lavoro o di collaborazione.



## 2. Giurisprudenza sul punto e pronunce della Suprema Corte.

L'art. 93, comma 1-*bis* del codice della strada è in vigore relativamente da poco tempo.

Nonostante le innumerevoli contravvenzioni elevate sulla base della citata norma, soprattutto all'inizio dell'anno 2019, risultano poche le impugnazioni.

Tale dato statistico è indubbiamente dovuto alla ulteriore previsione normativa di cui all'art. 207, comma 3 del codice della strada, secondo cui, in mancanza di pagamento immediato in loco della contravvenzione (o versamento della cauzione — alternativa meno illustrata dagli accertatori):

“viene disposto il fermo amministrativo del veicolo fino a quando non sia stato adempiuto il predetto onere e, comunque, per un periodo non superiore a sessanta giorni.

Il veicolo sottoposto a fermo amministrativo è affidato in custodia, a spese del responsabile della violazione, ad uno dei soggetti individuati ai sensi del comma 1 dell'art. 214-*bis*”.

Ciò tradotto in pratica significa che se il “trasgressore” non paga immediatamente la contravvenzione nelle mani degli accertatori l'auto viene sottoposta a fermo amministrativo e quindi il “trasgressore” viene spossessato sul posto dalla propria auto (e lasciato letteralmente mezzo la strada ed a piedi).

Inoltre, la custodia dell'auto sottoposta a fermo amministrativo non può essere affidata al “trasgressore” (o altre persone aventi diritto sul mezzo), ma solo ai custodi autorizzati ed a spese del “trasgressore” ed eventualmente dell'obligato in solido.

Per ovvie ragioni, quindi, i contravvenienti decidono di effettuare il pagamento della contravvenzione immediatamente *in loco*.

Ciò significa, secondo le previsioni di cui agli articoli 203 e 204-*bis* del codice della strada, che i relativi verbali e sanzioni non possono essere più impugnati.

Un altro motivo per cui le impugnazioni sono relativamente poche è che la categoria colpita (composta soprattutto da persone di nazionalità estera — non italiana e/o abitanti all'estero) ha maggiore difficoltà nel far valere i propri diritti (a causa di limiti linguistici, di informazione e di distanza).

Risultano a conoscenza del presente giudicante tre pronunce rilevanti sul punto:

sentenza n. 846/2019 del 19 giugno 2019 del Giudice di Pace di Reggio Emilia;

sentenza n. 123/2020 del 28 febbraio 2020 del Giudice di Pace di Pistoia;

ordinanza RG. n. 38850/2020 del 31 agosto 2020 del Tribunale di Roma.

Secondo la prima sentenza il Giudice di Pace di Reggio Emilia ha tenuto in debito conto l'elemento soggettivo della contravvenzione impugnata, sostenendo che:

“Infitta le ragioni esposte dal ricorrente, pur contro le risultanze oggettive disponibili (in particolare la dichiarazione della *PG*) bastano per confermare (almeno ai fini che qui interessano) la versione fornita dal ricorrente stesso, in particolare circa la sussistenza di ragioni soggettive particolare di cui all'art. 3, legge n. 689/81 e comunque l'insussistenza dell'elemento soggettivo della violazione.

Lo parte ricorrente aveva la sede all'estero e pertanto poteva circolare.

Non ha forse esibito il documento alla *PG*.

Ma non è possibile derubricare la violazione contestata.

O sussiste o non sussiste”.

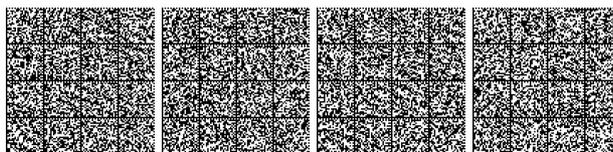
Secondo il citato Giudice la contravvenzione doveva dichiararsi nulla, in quanto il ricorrente non poteva immaginare la sussistenza delle disposizioni di cui alla normativa oggi contestata.

Il Giudice di Pace di Pistoia va oltre ciò e decide di “interpretare” la norma in linea con la Costituzione, anche se, ad avviso dello scrivente, di fatto si è di fronte ad una disapplicazione della norma e non di una semplice interpretazione conforme e quindi, anche per questa ragione, sarebbe opportuno una modifica del dettato normativo.

Il citato giudicante ritiene legittima la circolazione della ricorrente residente in Italia con l'auto targato in Austria di proprietà del marito residente in Austria, in quanto le previsioni del comma 1-*ter* devono essere estese anche alle persone fisiche ed il contratto di comodato d'uso è da considerarsi implicito:

“... la vettura, come dichiarato dalla ricorrente, è di proprietà del marito, residente in Austria e che le ha concesso la possibilità di usarla in comodato gratuito.

Tale dichiarazione, seppur sfornita di documentazione attestante la veridicità di quanto dichiarato, non è comunque confutata e l'allegazione viene ritenuta fondata e rilevante ai sensi dell'art. 93, comma 1-*ter* dove si consente ad un veicolo straniero di circolare in territorio italiano se è stato concesso il comodato d'uso come nel caso di specie.



La vettura infine sottoposta a sequestro è intestata a persona diversa dalla conducente pertanto la contestazione avrebbe dovuto essere fatta anche al proprietario oltre che al conducente della vettura il quale, non avendo alcun potere sul veicolo, non può in via autonoma provvedere a nessuno degli adempimenti richiesti dalla legge per evitare la confisca, adempimenti di pertinenza esclusiva del proprietario che però è residente e si trova all'estero.

Alla luce di quanto sopra esposto si ritiene pertanto di accogliere il ricorso annullando il verbale impugnato e la conseguente sanzione accessoria del sequestro del veicolo”.

Secondo il recentissimo provvedimento del Tribunale di Roma, “la vicenda, vista nel suo complesso, non costituisce altro che espressione dei diritti di proprietà — e della conseguente facoltà di disporre liberamente dei propri beni — e di libera circolazione sul territorio. Diritti che risultano irrimediabilmente compromessi, nel caso di specie, dall'applicazione (corretta, a stretto rigore formale) dell'art. 93, comma 1-*bis* del codice della strada.

Che la norma pecchi di oggettiva irrazionalità, sottoponendo a trattamento diverso condotte sostanzialmente analoghe e giungendo — per una eterogenesi dei fini — a sanzionare condotte pienamente lecite e meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento, lo si capisce bene laddove si pensi che, nella fattispecie in esame, sarebbe bastato che il sig. ... affidasse il veicolo ad un altro cittadino straniero, o, comunque, ad un soggetto non residente in Italia da più di 60 giorni, per non incorrere in alcuna sanzione; così come appare all'evidenza irragionevole ed ingiustamente discriminatorio, differenziare i casi di veicolo di proprietà di una società estera e quello di veicolo di proprietà di una persona fisica straniera e residente all'estero, che pure potrebbe avere la necessità o l'interesse di affidarlo (magari solo occasionalmente (come in questo caso), ad un residente in Italia.

Tale irragionevolezza della norma costituisce violazione del criterio riconducibile all'art. 3 della Costituzione, come più volte chiarito dalla Corte delle Leggi, e determina altresì una lesione di diritti fondamentali della persona, garantiti dalla Costituzione o da norme di rango europeo ed internazionale, quali il diritto di proprietà ed il diritto di libera circolazione (...).

Sanzionare la circolazione del veicolo legittimamente immatricolato all'estero, sulla sola base del fatto che alla guida — peraltro temporanea — vi sia un soggetto diverso dal proprietario, e che ha residenza stabile in Italia, significa, in concreto, comprimere tale facoltà di libera circolazione, essendo diverse le ipotesi in cui il proprietario possa avere l'esigenza di affidare occasionalmente il veicolo ad un terzo e che, però, non rientrando nelle deroghe al divieto di cui all'art. 93, comma 1-*ter* CdS (si pensi ai casi in cui il proprietario chieda ad un'altra persona di guidare il veicolo perché è stanco o vittima di infortunio o, addirittura, perché ha bevuto alcolici, onde evitare di incorrere nelle sanzioni di cui all'art. 186 CdS; o anche alle ipotesi di veicolo detenuto da un'autofficina per riparazioni o da un garage/parcheggio per il deposito, ove il detentore — residente in Italia da più di 60 giorni — abbia la necessità di farlo circolare su strada, ad esempio per verificare malfunzionamenti o difetti o valutare l'efficacia delle riparazioni effettuate, o, in caso di custodia presso un garage/parcheggio, per trasferirlo o anche soltanto riconsegnarlo al proprietario nel luogo in cui si trova)”.

Secondo la citata ordinanza, che il presente giudice ritiene di condividere, la norma *de quo* sanziona in maniera del tutto palese condotte lecite e meritevoli di tutela in totale contrasto con l'art. 3 della Carta costituzionale.

Non risultano pronunce della Suprema Corte sul punto.

### 3. Motivi della rimessione della questione alla Corte costituzionale

Il presente giudice ritiene, *ex art. 23*, legge n. 87/1953, che vi siano sussistenti dei ragionevoli dubbi circa la compatibilità della citata normativa con la Carta costituzione e che il giudizio principale non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale, che si presenta, quindi, pregiudiziale rispetto al primo.

La normativa impugnata appare in contrasto con i seguenti articoli e principi della Carta:

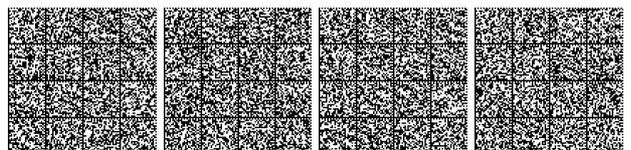
#### a) *Articoli 3 e 42 della Costituzione:*

a venire in evidenza è, anzitutto, l'art. 3 Cost., sotto molteplici aspetti.

1.

Il primo, è quello della disparità di trattamento tra le fattispecie previste ai commi 1-*bis* e 1-*ter* dell'art. 93.

Come si è visto, infatti, la norma in questione, come eccezioni al divieto generalmente configurato al comma 1-*bis*, al comma 1-*ter* consente la circolazione con veicoli immatricolati all'estero, da parte di residenti da oltre sessanta giorni in Italia, solamente nel caso in cui il veicolo in questione risulta concesso in *leasing* o in locazione senza conducente da parte di un'impresa costituita in un altro Stato membro dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo che non ha stabilito in Italia una sede secondaria o altra sede effettiva, nonché nell'ipotesi di veicolo concesso in comodato a un soggetto residente in Italia e legato da un rapporto di lavoro o di collaborazione con un'impresa costituita in un



altro Stato membro dell'Unione europea o aderente allo Spazio economico europeo che non ha stabilito in Italia una sede secondaria od altra sede effettiva.

In sintesi è consentita la circolazione dei veicoli immatricolati all'estero solamente nel caso in cui risultino intestati ad imprese estere prive di sedi in Italia e che da quest'ultime risultino concessi in *leasing*, locazione senza conducente o comodato d'uso a soggetti residenti in Italia.

Non può non evidenziarsi come il principio di eguaglianza sancito dalla norma costituzionale citata risulti violato dal punto di vista della disparità di trattamento.

Invero, come la Corte costituzionale insegna fin dalla sentenza n. 53/1958, la vera eguaglianza consiste nel trattare in maniera eguale le situazioni eguali e in maniera differente le situazioni differenti.

Ebbene, sotto tale profilo, appare irragionevole distinguere tra veicoli europei immatricolati all'estero in proprietà di persone fisiche residenti all'estero e in proprietà di persone giuridiche con sede all'estero, in quanto si tratta pur sempre di veicoli immatricolati all'esterno e circolanti in Italia.

La situazione è, dunque, la stessa, e come tale, in assenza di motivi ragionevoli, andrebbe sottoposta alla medesima regolamentazione.

Anche perché, in applicazione dell'art. 93, se un cittadino straniero non potrebbe, ad esempio, concedere in comodato d'uso gratuito o locare la propria vettura ad un cittadino italiano, al contrario potrebbe farlo se titolare di un'impresa intestataria dell'automobile.

2.

Quanto detto offre, peraltro, lo spunto per evidenziare il contrasto con l'art. 3 anche sotto il profilo della intrinseca irrazionalità della normativa recata dal nuovo art. 93.

La norma, infatti, anzitutto, non pare agevolare il perseguimento di quelle finalità di prevenzione e contrasto alla criminalità mafiosa che il Capo II, Titolo II, del "Decreto sicurezza", nel cui ambito risulta collocata, mira a tutelare.

Ma, in ogni caso, se anche fosse, comunque non pare rilevante nell'ottica della risoluzione del problema dell'esteroinvestizione dei veicoli, che è il vero fine principale per cui è stata introdotta. È, infatti, sufficiente prendere un veicolo con targa estera in *leasing* o in locazione senza conducente per potervi tranquillamente circolare in Italia senza incorrere in alcun problema.

E non è che in questo modo si neutralizza il problema legato alle difficoltà di raggiungere simili mezzi, allorché si tratti di procedere alla eventuale riscossione delle somme relative alle contravvenzioni al codice della strada.

Inoltre è piuttosto palese che la norma impugnata sanziona comportamenti del tutto leciti e meritevoli di tutela giuridica.

Si pensi, ad esempio, al residente estero che per qualsiasi ragione conceda la guida — spesso solo temporanea — del proprio mezzo ad un residente da più di 60 giorni in Italia e non rientrando tra le deroghe di cui al comma 1-ter (per es. perché è stanco o vittima di infortunio o, addirittura, perché ha bevuto alcolici, onde evitare di incorrere nelle sanzioni di legge o anche alle ipotesi di veicolo detenuto da un'autofficina per riparazioni o da un garage/parcheggio per il deposito, ove il detentore — residente in Italia da più di 60 giorni — abbia la necessità di farlo circolare su strada, ad esempio per verificare malfunzionamenti o difetti o valutare l'efficacia delle riparazioni effettuate, o, in caso di custodia presso un garage/parcheggio, per trasferirlo o anche soltanto riconsegnarlo al proprietario nel luogo in cui si trova).

Inoltre, le asserite finalità della norma sono chiaramente apparenti, in quanto alla luce della cooperazione amministrativa ed assistenza reciproca operante tra gli Stati membri, regolate da note Direttive e Regolamenti europei, non vi risulta alcuna difficoltà in capo alle autorità italiane ad identificare l'obbligato e/o il responsabile delle eventuali contravvenzioni commesse a guida di un'auto targata in Europa e conseguentemente a riscuotere le relative somme.

La citata cooperazione risulta anche concretamente ineccepibile, tanto è vero che le contravvenzioni elevate in Italia vengono regolarmente notificate in qualsiasi altro Stato membro e viceversa.

Il problema della riscossione è anche esso palesemente insussistente, in quanto i soggetti sanzionati risultano tutti residenti in Italia da più di 60 giorni e se sono insolventi li sono a prescindere dalla targa italiana o estera della propria auto.

In ogni caso, le carenze organizzative della P. A. non possono di certo pesare sui soggetti residenti che avrebbero la necessità di condurre (a qualsiasi titolo o motivo) un'auto targata all'estero.

La problematica della esteroinvestizione deve invece riguardare casi di evasione fiscale e nel caso in esame l'unica imposta evasa potrebbe essere la tassa automobilistica di proprietà, prevista dalla legge n. 190/2014.

Il fenomeno della esteroinvestizione risulta già regolato da convenzioni internazionali per evitare le doppie imposizioni che, di certo, non possono essere derogate / modificate in maniera unilaterale. Il rimedio invece al citato illecito dovrebbe essere l'accertamento fiscale (l'indagine e la verifica fiscale) che permette la valutazione effettiva della sussi-



stenza dell'evasione della tassa automobilistica, a soprattutto a seguito di accertamento in contraddittorio della residenza fiscale del proprietario del mezzo (ed assolutamente non del conducente).

Anche alla luce delle suddette ragioni il comma 1-*bis* dell'art. 93 del CdS è di evidente irragionevolezza ed inutilità in relazione alle finalità che sostiene di inseguire.

3.

Ad ogni modo, le criticità rispetto all'art. 3 Cost. non finiscono qui.

Un ulteriore profilo di disparità di trattamento, oltre a quanto già detto, può essere, infatti, rinvenuto nell'irragionevolezza della normativa recata dai comma 1-*bis* e 1-*quater*, in quanto la normativa risultante finisce per sottoporre ingiustificatamente ad oneri, tanto per i cittadini italiani con vettura immatricolata all'estero, quanto per i cittadini europei, quella libertà di circolazione nello spazio unico europeo che, come visto, non dovrebbe invece essere sottoposta a limitazioni, rispetto a quanto accade per i cittadini italiani con veicolo immatricolato in Italia.

Mentre, infatti, questi ultimi, una volta ottenuta la targa italiana, non sono sottoposti ad oneri aggiuntivi, potendo liberamente circolare nel territorio italiano con il proprio veicolo.

Per contro il cittadino italiano o di altro Stato membro che per qualsiasi motivo (ad esempio, la doppia cittadinanza e/o residenza, italiana e francese, italiana e spagnola, ecc.) abbiano immatricolato all'estero la propria vettura, ivi sopportando i relativi costi, sono obbligati a sopportarli di nuovo per poter circolare con essa nel nostro territorio nazionale.

L'immatricolazione delle auto in Italia, come detto, comporta dei rilevanti costi (imposte, tasse, nuova revisione, nuova assicurazione) ed anche delle complicazioni burocratiche, nonostante l'auto rimanga intestata allo stesso proprietario e non vi risulti alcun trasferimento del bene in oggetto.

4.

È da tener conto inoltre del profilo di contrasto che, sempre con l'art. 3 Cost., viene in evidenza se si ha riguardo alle sanzioni prescritte per il caso di mancata ottemperanza al divieto sancito al comma 1-*bis*.

Si è visto, infatti, come il comma 7-*bis* dell'art. 93 preveda la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da euro 712,00 ad euro 2.848,00, oltre al sequestro amministrativo del veicolo ed ulteriore pena, disposta per il caso in cui entro centottanta giorni decorrenti dalla data della violazione non si proceda all'immatricolazione del veicolo in Italia ovvero alla richiesta di rilascio di un foglio di via per condurlo oltre i transiti di confine, della confisca amministrativa dello stesso.

Tale previsione risulta inoltre in contrasto anche con l'art. 42 delle Costituzione che sancisce la garanzia della proprietà privata.

Ebbene, rispetto alla condotta che la norma del comma 1-*bis* punisce, e che, si ripete, in sé non risulta affatto criminosa e/o fraudolenta (non potendosi considerare tale la mera conduzione di veicolo con targa estera nei confini nazionali), le sanzioni prescritte dalla norma appaiono irragionevolmente spropositate, se non addirittura illegittime ed abusive.

Come noto, la Corte costituzionale ha avuto modo, in plurime occasioni, di pronunciarsi sulla proporzionalità della pena, dalla stessa assunta alla stregua di un limite alla discrezionalità delle scelte legislative (*cf.*, *ex multis*, Corte costituzionale, sentenza n. 236/2016).

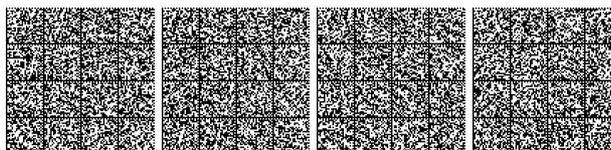
Il giudice delle leggi si è, cioè, espresso in materia penale nel senso dell'esigenza di proporzionalità del sacrificio dei diritti fondamentali cagionata dalla pena rispetto all'importanza del fine perseguito attraverso l'incriminazione.

Sotto tale angolo di visuale, dunque, e applicando il principio in questione al caso di specie, mi paiono ragionevoli i dubbi in merito alla proporzionalità tra l'importanza del fine di contrastare il fenomeno dell'esterovestizione dei veicoli e la sanzione che in ipotesi potrebbe essere irrogata nella misura di euro 2.848,00, oltre al sequestro ed eventuale confisca del veicolo (in ulteriore contrasto, come detto, anche con l'art. 42 della Costituzione), prevista dal comma 7-*bis*.

Dubbi che, a maggior ragione, devono dirsi sussistenti anche rispetto alla pena della confisca del veicolo prevista per caso di mancata immatricolazione in Italia, una volta elevata la prima contestazione e si ribadisce senza un accertamento effettivo della esterovestizione e quindi anche in presenza di una condotta del tutto lecita.

Se si tiene in considerazione che la normativa è e, credo, sarà inevitabilmente diretta in larga parte a colpire cittadini stranieri in transito in Italia che potrebbero non conoscerla, o comunque avere maggiori difficoltà nel farlo, mi pare tanto più evidente la sproporzione tra la condotta punita e la sanzione prevista.

A ciò si aggiunge la gravissima circostanza secondo cui i soggetti cittadini esteri e/o residenti all'estero hanno maggiore difficoltà a vedersi garantita una effettiva tutela legale in Italia a causa delle barriere linguistiche, di informazione e di distanza dalla propria permanente abitazione.



b) *Articolo 77 della Costituzione.*

Ad ogni modo, cambiando parametro di riferimento, mi pare che le disposizioni introdotte in sede di conversione del “Decreto sicurezza” all’art. 93 del codice della strada possano essere astrattamente sindacate anche alla stregua dell’art. 77 Cost., per carenza dei presupposti di attivazione della decretazione d’urgenza, nonché per carenza del requisito dell’omogeneità delle misure introdotte con il decreto in questione.

Ora, nel preambolo del decreto-legge n. 113/2018 si fa riferimento:

(i) alla “necessità e urgenza di prevedere misure volte a individuare i casi in cui sono rilasciati speciali permessi di soggiorno temporanei per esigenze di carattere umanitario, nonché di garantire l’effettività dell’esecuzione dei provvedimenti di espulsione”,

(ii) alla “necessità e urgenza di adottare norme in materia di revoca dello *status* di protezione internazionale in conseguenza dell’accertamento della commissione di gravi reati e di norme idonee a scongiurare il ricorso strumentale alla domanda di protezione internazionale, a razionalizzare il ricorso al Sistema di protezione per i titolari di protezione internazionale e per i minori stranieri non accompagnati, nonché di disposizioni intese ad assicurare l’adeguato svolgimento dei procedimenti di concessione e riconoscimento della cittadinanza”,

(iii) alla “straordinaria necessità e urgenza di introdurre norme per rafforzare i dispositivi a garanzia della sicurezza pubblica, con particolare riferimento alla minaccia del terrorismo e della criminalità organizzata di tipo mafioso, al miglioramento del circuito informativo tra le Forze di polizia e l’Autorità giudiziaria e alla prevenzione e al contrasto delle infiltrazioni criminali negli enti locali, nonché mirate ad assicurare la funzionalità del Ministero dell’interno” e

(iv) alla “straordinaria necessità e urgenza di introdurre strumenti finalizzati a migliorare l’efficienza e la funzionalità dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, attraverso il rafforzamento della sua organizzazione, nell’intento di potenziare le attività di contrasto alle organizzazioni criminali”.

Dall’elemento della collocazione, in sede di conversione, dell’art. 29-*bis* recante “Modifiche al codice della strada, in materia di circolazione di veicoli immatricolati all’estero”, di modifica dell’art. 93 del codice della strada, dei commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater*, 7-*bis* e 7-*ter*, deve desumersi che il profilo di necessità ed urgenza sotteso alla previsione della disciplina da esso recata sia quello indicato al punto (iii), ossia quello relativo alla lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata di tipo mafioso.

Se così stanno le cose, al di là dell’inconferenza tra la materia regolata e simili esigenze, non si riesce comunque a cogliere il presupposto giustificativo del puntuale intervento normativo di cui si discute.

Come noto, infatti, il governo può ricorrere allo strumento del decreto-legge allorché sia urgente provvedere, ovvero quando la questione da affrontare sia imprevedibile, ossia nel momento in cui risponda a un caso straordinario.

Escludendosi, per evidenti ragioni, tale fattispecie, rimane quella dell’urgenza del provvedere che, tuttavia, nel caso in questione, pare difficile cogliere.

Perché risultava in quel momento urgente dettare una disciplina sull’utilizzo in Italia di veicoli immatricolati all’estero quando fino ad allora mai si era avvertita l’esigenza di intervenire in materia, nonostante fosse noto il fenomeno dell’esterovestizione dei veicoli?

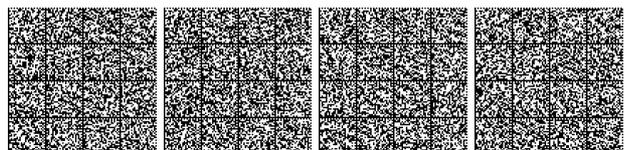
La domanda è destinata, per il momento, a rimanere senza risposta.

Sotto altro profilo, poi, come anticipato, si può far questione anche per ciò che concerne il profilo dell’omogeneità nel rapporto tra decreto-legge e legge di conversione.

Quello dell’omogeneità delle disposizioni del decreto è un vincolo che la Corte ha mostrato di ritenere implicitamente previsto dall’art. 77 della Cost. e che risulta espressamente contemplato dall’art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Tale disposizione, infatti, “là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» — pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, e non potendo quindi assurgere a parametro di legittimità in un giudizio davanti a questa Corte, costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell’art. 77 della Costituzione, il quale impone il collegamento dell’intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell’eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento” (*cf.*: Corte cost., sentenza n. 22/2012).

Ora, il requisito dell’omogeneità del decreto-legge vale anche rispetto alle modifiche che il Parlamento può introdurre in sede di conversione, nel senso che legge può sì modificare il contenuto del decreto-legge, sopprimendo, modificando o aggiungendo disposizioni, ma a patto, però, di rimanere all’interno dei confini di quel contenuto originario.



Il mancato rispetto di simili limiti rende la legge di conversione, *pro parte*, illegittima.

Ebbene, sotto tale profilo, se, come si è detto, si è scettici sul fatto che i nuovi commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater*, 7-*bis* e 7-*ter*, aggiunti all'art. 93 del codice della strada, afferiscano realmente ad esigenze di lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata di tipo mafioso, ecco allora che l'art. 29-*bis* del decreto, quale aggiunto in sede di conversione, pare andare al di là delle finalità perseguite dal "Decreto sicurezza", configurandosi quale norma rispetto ad esso eterogenea, e quindi illegittima.

c) *Articoli 11, 41 e 117 della Costituzione*

Da ultimo, considerati i dubbi sopra espressi in ordine alla non conformità del nuovo art. 93 con talune disposizioni contenute nel TFUE, della norma potrebbe dubitarsi, sotto tale specifico profilo, anche in ordine agli articoli 11 e 117 Cost., nella parte in cui si prevede l'obbligo per lo Stato italiano di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

A tal fine si fa rilevare che la possibilità di potere disporre di una auto nello spazio europeo, considerata la necessaria ed inevitabile carattere mobile e dinamico della maggior parte delle attività umane, è di estrema importanza.

Qualsiasi limitazione nell'utilizzo di un'auto, soprattutto sulla base della nazionalità della stessa, comporta inevitabilmente la limitazione di diritti, di alcuni cittadini europei, all'interno dello spazio europeo.

Per tale motivo, la questione *de quo*, risulta rivestire importanza anche a livello comunitario.

Secondo le previsioni della norma nazionale in esame, alle persone che risiedono in Italia per più di sessanta giorni È VIETATO L'UTILIZZO di un'auto targata in un altro Stato dell'U.E. indifferentemente a chi sia intestata.

Per tale motivo i cittadini europei che intendono risiedere più di sessanta giorni in Italia, al fine di evitare le ingenti sanzioni previste, sono obbligati, come detto, ad:

1. immatricolare la propria auto targata all'estero in Italia;

2. o, in alternativa, trasportare (esportare) l'auto nel paese d'origine, mediante una procedura per niente semplice ed immediata.

La nazionalizzazione di una auto in Italia, oltre alle spese d'immatricolazione ed oltre alla piuttosto complessa strada burocratica, obbliga il soggetto interessato a far ispezionare e revisionare l'auto nuovamente in Italia, a pagare la tassa automobilistica in Italia anche per l'anno in corso per il quale la corrispondente tassa / imposta è stata già versata all'estero, nonché e soprattutto di acquistare una nuova polizza assicurativa di una Compagnia italiana.

La norma ha conseguentemente un effetto protettivo verso le Compagnie assicurative interne, notoriamente molto care e "fuori mercato" (e potrebbe essere il motivo per cui molte persone hanno scelto di non immatricolare le proprie auto in Italia).

Tale protezionismo occulto è palesemente in contrasto con il mercato unico e con la politica di concorrenza dell'UE.

La procedura di esportazione prevede, invece, la consegna della carta di circolazione e delle targhe alla competente autorità italiana (alla Motorizzazione), la quale rilascia un documento provvisorio e delle targhe provvisorie, con le quali è possibile trasportare nel paese d'origine il veicolo.

Le nuove targhe devono essere necessariamente nuovamente assicurate, mentre la carta di circolazione e le targhe originarie potranno essere ritirate presso l'autorità competente del paese d'origine dopo un lunghissimo tempo di attesa (di qualche mese — 3-4, ma anche 6).

Si fa rilevare inoltre una circostanza piuttosto grave, che il documento provvisorio e le targhe provvisorie non hanno alcuna validità legale fuori dai confini italiani e conseguentemente queste auto dovranno transitare Paesi membri illegittimamente ed i soggetti interessati rischiando ulteriori sanzioni anche da parte delle relative autorità estere.

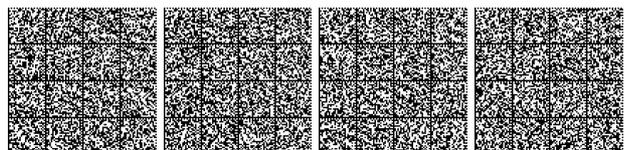
Risulta piuttosto palese che le suddette operazioni presuppongono costi e disagi rilevanti, nonché una significativa tempistica burocratica, come già esposto anche sopra.

Per tale motivo, la norma in esame, potrebbe, in maniera indiretta e/o "materiale":

da una parte, discriminare i cittadini europei in base alla loro nazionalità e

dall'altra parte limitare il diritto degli stessi alla libera circolazione e soggiorno, limitare la libera circolazione dei lavoratori subordinati ed il diritto di libero stabilimento e libera prestazione di servizi.

Sulla discriminazione: la norma nazionale potrebbe quindi risultare discriminatoria, in quanto gli italiani (i quali vivendo già in Italia hanno già un'auto immatricolata in Italia) non dovranno sostenere ulteriori spese e/o subire ulteriori disagi al fine di potere soggiornare / continuare di soggiornare in Italia (per qualsiasi motivo) per più di sessanta giorni consecutivi.



Mentre gli altri cittadini europei, al fine di potere soggiornare in Italia (per motivi professionali, lavorativi, di studio e/o semplicemente per vacanza), per più di sessanta giorni, dovranno sostenere spese rilevanti ed affrontare relativamente lunghe procedure burocratiche.

D'altra parte, gli italiani che intendono soggiornare per più di sessanta giorni in un altro Paese europeo (per qualsiasi motivo), hanno il diritto e la possibilità di utilizzare nel detto Paese europeo le proprie auto immatricolate in Italia, in quanto in nessun'altro Stato europeo è previsto l'obbligo della nazionalizzazione della auto dopo così breve tempo.

Tale fatto potrebbe creare una situazione di disparità.

Inoltre, se tutti i Paesi europei introdurrebbero una simile norma si creerebbe una situazione insostenibile e di impasse (e delle interminate file alla Motorizzazione) ed anche alla luce del fatto che un cittadino europeo spesso risulta residente in più di uno Stato europeo.

Sulla limitazione del diritto di libera circolazione e soggiorno, libera circolazione dei lavoratori subordinati, libero stabilimento e libera prestazione di servizi nello spazio europeo: L'obbligo di immatricolare le auto in Italia (dopo un periodo di soggiorno oggettivamente molto breve — sessanta giorni), potrebbe limitare i cittadini europei nell'esercizio delle loro libertà previste dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (articoli 18, 21, 26, 45, 49-55, 56-62 del TFUE).

Si indicano quale esempio i lavoratori stagionali, i quali, per motivi lavorativi, soggiornano in Italia per non più di 3-4-5 mesi all'anno (per esempio l'istruttore di sci o il cuoco in Trentino Alto Adige nella stagione invernale).

Detti lavoratori, dopo due mesi, dovrebbero immatricolare la loro auto in Italia e successivamente al rientro nel proprio Paese d'origine dovrebbero reimmatricolarla.

Tale procedura, oltre ad essere antieconomica, potrebbe effettivamente impedire o quantomeno limitare il diritto alla libera circolazione dei lavoratori nello spazio europeo ed in particolare in Italia.

Il ragionamento è analogo anche in relazione al soggiorno per motivi di studio o vacanze che durano più di sessanta giorni consecutivi o per quanto riguarda la situazione dei professionisti / società che hanno necessità di svolgere un lavoro / offrire un servizio in Italia che potrebbe durare più di sessanta giorni e successivamente desiderano rientrare nel proprio Paese d'origine.

La norma italiana in esame potrebbe effettivamente portare detti soggetti a rinunciare alle relative facoltà e di orientarsi verso altri Paesi che non prevedono simili limitazioni.

Per le ragioni di cui sopra risultano violati anche gli articoli 11, 41 e 117 della Costituzione.

#### d) *Articolo 10 della Costituzione*

Al fine di regolare la “esterovestizione” ovvero al fine di stabilire la residenza fiscale di un soggetto ed il Paese di tassazione dei beni e dei redditi esistono apposite “Convenzioni per evitare la doppia imposizione”, sulla base del Modello OCSE, fra tutti i Paesi europei.

Dette Convenzioni, di sicuro, non possono essere modificate mediante semplici norme interne.

*P.Q.M.*

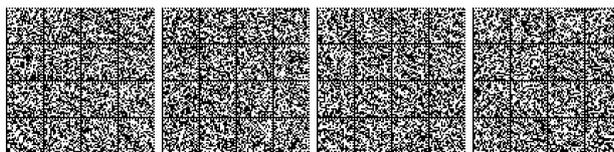
*Si ritiene che possano sussistere dei dubbi in relazione alla violazione anche dell'art. 10 della Carta Costituzionale.*

*A ciò si aggiungono le garanzie sancite dalla Convenzione internazionale sulla circolazione dei veicoli, sottoscritta in data 8 novembre 1968 e ratificata in Italia con la legge n. 308 del 1995 e palesemente violate mediante la norma impugnata.*

*Vengono in rilievo in particolare le disposizioni dell'art. 3, comma 3, secondo cui:*

*“le Parti contraenti saranno tenute ad ammettere in circolazione internazionale sul loro territorio gli autoveicoli ed i rimorchi che soddisfano alle condizioni definite dal capitolo III della presente Convenzione ed i cui conducenti soddisfano alle condizioni definite dal capitolo IV”.*

*Sanzionare la circolazione dei veicoli legittimamente immatricolati all'estero, sulla sola base del fatto che alla guida — spesso temporanea — vi sia un soggetto diverso dal proprietario, e che ha residenza stabile in Italia, oltre ad essere palesemente ed oggettivamente irragionevole, significa in concreto, comprimere e/o violare tale facoltà di circolazione, essendo diverse le ipotesi in cui il proprietario possa avere esigenze di affidare il proprio veicolo ad un terzo e non rientrante nelle deroghe di cui al comma 1-ter.*



*Considerato che risultano violate convenzioni internazionali ratificati dall'Italia, la norma impugnata deve ritenersi in contrasto anche con l'art. 10 della Costituzione.*

*Il Giudice di Pace di Massa, dato atto di quanto sopra, sospende il procedimento n. 183/2019, fino alla pronuncia della Corte costituzionale.*

Massa, 14 settembre 2019

*Il giudice di pace:* BASSIONI

21C00016

N. 3

*Ordinanza del 24 agosto 2020 del Giudice di pace di Taranto  
sul ricorso proposto da Mamestarahvili Neli contro la Prefettura di Taranto*

**Straniero - Misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Misure in materia di lavoro e di politiche sociali - Emersione di rapporti di lavoro - Procedura per la regolarizzazione di rapporti di lavoro con cittadini stranieri - Casi di esclusione dalla procedura.**

**Parlamento - Legge - Procedimento legislativo - Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Emanazione del decreto-legge n. 34 del 2020 e promulgazione della legge n. 77 del 2020 da parte del Presidente della Repubblica.**

- Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 103 e intero testo.

#### GIUDICE DI PACE DI TARANTO

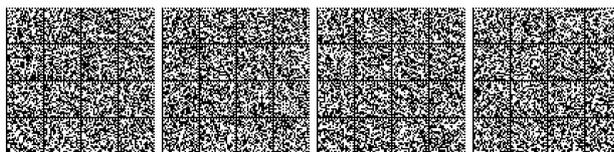
Il giudice di pace per l'immigrazione sciogliendo la riserva; letto il ricorso, con gli atti allegati, di Mamestarahvili, nata in Georgia il 7 agosto 1953, passaporto n. 18AD22306, elettivamente domiciliata presso la studio dell'avv. Vincenzo Monteforte, via Campania n. 203 - Taranto, dal quale è rappresentata e difesa come in atti;

esaminati gli atti prodotti dalle parti;

rilevato che nel ricorso *de quo*, previa richiesta di sospensiva, si impugna sostanzialmente il decreto di espulsione del Prefetto di Taranto dell'8 maggio 2020 - Cat A. 11/EA/ESP e gli atti conseguenziali, perchè illegalmente trattenutasi nel territorio italiano in violazione dell'art. 1, comma 3, della legge n. 68/2007 (art. 13, comma 2, 1 b del testo unico sull'immigrazione, e successive modificazioni;

che nel ricorso viene evidenziato che, in data 8 maggio 2020, ore 15,45, alla ricorrente veniva comminata una sanzione amministrativa di euro 400,00, in quanto «si tratteneva con altre due persone, stessa connazionalità, in piazza Ramellini sedute sulla panchina, inosservando quindi al divieto di assembramento in luoghi pubblici», é che, da un controllo successivo da parte degli stessi Agenti della Questura di Taranto, la stessa ricorrente risultava priva di permesso di soggiorno, con conseguente notifica del decreto di espulsione dallo Stato italiano ai sensi dell'art. 13, comma 2°- lett. a) del T.U.I., e con conseguente consegna del passaporto giusto art. 13, comma 4-*bis* del T.U.I., dato che non è possibile eseguire nell'immediatezza il decreto di espulsione;

che la ricorrente sostiene sostanzialmente che, ai sensi dell'art. 103 del decreto cosiddetto «Rilancio» (*rectius*: decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con legge 17 luglio 2020, n. 77 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), non può beneficiare di tale disposizione in quanto destinataria del decreto di espulsione di cui trattasi, pur svolgendo l'attività di badante e pur costretta ad attendere i cd «decreti flussi» per poter avere la possibilità di regolarizzare il proprio contratto di lavoro, a differenza dei lavori comunitari;



che, pertanto, conclude il difensore della ricorrente, gli stessi diritti per la regolarizzazione dell'attuale posizione spettano anche all'odierna ricorrente, pur avendo lavorato nell'ombra;

che, con comparsa, si costituiva la Prefettura di Taranto tramite la questura, facendo rilevare praticamente la regolarità del provvedimento di espulsione;

che, esaminando tale situazione, ritiene l'odierno giudice, riprendendo la parziale attività giudiziaria per effetto delle disposizioni Covid-19, prima di addivenire ad una decisione nel merito, sospendendo il provvedimento impugnato sino al pronunciamento della Corte costituzionale, di dover dichiarare la non manifesta infondatezza dell'incostituzionalità del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con legge 17 luglio 2020, n. 77 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia; nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), in quanto afferente a situazioni differibili e differite nel tempo, in evidente antinomia con la normale funzione costituzionale del Parlamento, non sussistendo, quindi, i requisiti dell'urgenza e necessità, se è vero come è vero che, così come statuito dalla Corte costituzionale con sentenza n. 128/2008, «affermare che tale legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto, significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie», a fronte del fatto che, la legge di conversione valuterebbe erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti, e, quindi, convertendo un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione (così Corte costituzionale, sentenza n. 29/1995; sentt. nn. 341 del 2003; 6, 178, 196, 285, 299 del 2004; sentenza 2, 62 e 272 del 2005);

che palese è la violazione dell'art. 72 comma 4 e degli articoli 35 e 78 del Regolamento del Senato; laddove una diversa interpretazione legittimerebbe la sovrapposizione di ruoli tra elegante e delegato;

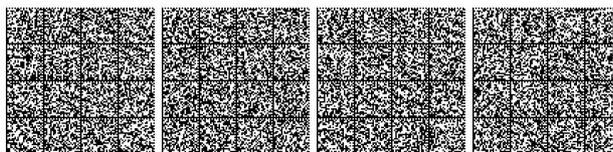
che, inoltre, la tecnica legislativa usata nel caso concreto comporta anche una palese violazione «sostanziale» dell'art. 15 della legge n. 400 del 1988 (recante la disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri) che prevede che i decreti devono contenere norme d'immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo; inoltre, l'art. 15 della predetta legge vieta espressamente al Governo l'uso del decreto-legge per conferire deleghe legislative a se medesimo;

che la disciplina dettata dalla legge n. 400 del 1988 ha nel nostro ordinamento valore «rafforzato» (o almeno peculiare), in quanto i regolamenti interni, sia della Camera che del Senato, invitano le Camere a verificare il rispetto, da parte dei decreti-legge, dei requisiti stabiliti dalla legislazione vigente (e perciò dalla legge n. 400/1988) ed il Capo dello Stato, già in un suo messaggio alle Camere del 2002, aveva esaltato il valore regolamentare della legge in questione e ne ha chiesto il rigoroso rispetto;

che tale decreto-legge n. 34/2020 e la legge di conversione n. 77/2020, rispettivamente emanato e promulgato dal Presidente della Repubblica, appaiono altrettanto manifestamente incostituzionali, dato che è fatto notorio che l'esimio sig. Presidente della Repubblica dott. Sergio Mattarella, suo malgrado, ed in danno dello stesso sig. Presidente, è stato eletto illegittimamente nel gennaio 2015 da deputati e senatori della XVII legislatura, i quali non avrebbero dovuto far parte del Parlamento italiano, attesa l'emanazione della sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014, che ha praticamente dichiarato incostituzionale la legge elettorale cosiddetta «porcellum», per la quale gli aspiranti erano stati in un primo momento eletti, con conseguente proclamazione illegittima, dato che con la pubblicazione della citata sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014; avvenuta nel gennaio 2014, i rapporti riguardanti l'attività di detti parlamentari (ivi compresi quelli insediatisi con il previsto premio di maggioranza) non erano esauriti, ma pendenti, dato che ancora la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica non avevano provveduto, ai sensi dell'art. 66 della Costituzione, a rimettere il definitivo accertamento dei titoli di ammissione dei propri membri, sia per quanto riguarda la sussistenza dei requisiti della capacità elettorale passiva, sia per l'insussistenza di cause di ineleggibilità o incompatibilità, sia per la regolarità delle operazioni elettorali e, quindi, verifica dei poteri, attraverso l'istituto della «convalida», che non è altro che l'elemento confermativo dell'efficacia dell'atto di proclamazione;

che, invero, al momento della pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale, avvenuta il 15 gennaio 2014, erano stati convalidati solo i risultati di una Regione ovvero della Val d'Aosta; mentre, rispettivamente, solo in data 11 giugno 2015 e 11 marzo 2014, era stata effettuata dal Comitato permanente della Camera dei deputati e del Senato (per le incompatibilità, ineleggibilità e decadenze) la verifica dei poteri nella Circoscrizione esteri; in data 25 giugno 2015, alla Camera, la verifica dei poteri, in ordine al calcolo e assegnazioni dei seggi su base nazionale; in data 17 luglio 2014, la verifica dei poteri nella 3ª Circoscrizione Lombardia 1, Campania 2; ecc. (come è evidente, il Presidente della Repubblica è stato votato, al 4º scrutinio, nel mese di gennaio 2015, addirittura da Parlamentari che ancora dovevano ottenere la convalida della loro elezione);

che, stabilire se in relazione a fattispecie regolate dalla norma dichiarata incostituzionale sussista o meno una preclusione che renda nella circostanza i rapporti interni al Parlamento esauriti o meno, non rientra fra i poteri della Corte costituzionale (così la stessa Corte costituzionale con sentenza n. 10/2015), ma al giudice ovvero, nel caso di



specie, al sottoscritto giudice di pace per quanto di competenza in materia di immigrazione (il giudice ha pieni poteri nell'accertare le fonti del proprio convincimento, giusta sentenza della Corte di cassazione civ. n. 16499 del 15 luglio 2009; così anche Cass. civ. sentenza n. 13485/2014, ecc.), a fronte delle odierne preclusioni costituzionali e la lesione del principio di legalità, atteso che non spetta neanche alla Corte di cassazione accertare (che ha emanato, statuendo principi generici, la sentenza n. 8878/2014 nel gennaio 2014), in quanto giudice di legittimità, la questione di merito tra l'esistenza di rapporto pendenti o esauriti nell'attività del Parlamento della VII Legislatura, e ciò successivamente all'emanazione della citata sentenza n. 8878/2014;

che l'art. 136 della Costituzione dispone che «quando la Corte dichiara la illegittimità costituzionale di una norma di legge o di un atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione (ns. rif.: in questo caso in data 14 gennaio 2014) della decisione» e l'art. 30 della legge n. 87/1953 statuisce che «le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione»: norme dalle quali deriva un orientamento ampiamente consolidato la cosiddetta retroattività degli effetti della declaratoria d'incostituzionalità;

che, pertanto, esistendo al momento della pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014 rapporti ancora pendenti, così come sopra, evidenziato, presso la Camera dei deputati e il Senato, l'incostituzionalità delle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato non è convalidabile per nessun dei membri del Parlamento della XVII Legislatura, ed ha effetto *ex tunc*, non essendo ammissibile un meccanismo elettorale totalmente illegittimo, essendo l'elezione di ogni singolo deputato e senatore avvenuta proprio in contrasto con la Costituzione, cori conseguente e immediato scioglimento della Camere (in questo caso spetterebbe al sig. Presidente del Senato), fermo restando che la «continuità dello Stato» non può certamente scontrarsi con una situazione d'incostituzionalità che coinvolge Organi dello Stato, come il Parlamento, e non può riferirsi alla continuità del Parlamento nel suo complesso, ma determinata in modo giusto alle vicende dei singoli parlamentari, dato che i profili di illegittimità relativi al voto di preferenza e alle liste bloccate, così come evidenziati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1/2014, ha finito col travolgere l'intero sistema di scelta dei rappresentati, di cui alla legge elettorale n. 270/2005, ovvero ha privato l'elettore a livello nazionale di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti, risultando in tal modo la citata legge elettorale de qui altamente alterata, per l'intero complesso dei parlamentari, proprio: nel rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti;

che, invero, la grave discrepanza dell'esito elettorale fra le Camere va rammentata nel fatto che proprio nelle elezioni del Parlamento della XVII Legislatura, senza il premio di maggioranza, dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla citata Corte costituzionale, e scattato per una differenza di poco più di 125.000 voti, alla coalizione che aveva riportato il 29,55 dei voti validi — e cioè meno di un terzo di essi — senza il premio sarebbero spettati 192 seggi. Ne sono stati, invece, ad essa attribuiti, con un premio di 148 seggi, 340 (cioè più della maggioranza assoluta dei seggi), a fronte di 124 seggi assegnati alla coalizione che aveva avuto circa 125.000 voti in meno di essa;

che, pertanto, non risulta difficile sostenere che (per dette elezioni politiche del 2013) non si sia determinata una oggettiva e grave alterazione della rappresentanza democratica, nonché l'evidente divaricazione tra la composizione dell'Organo parlamentare e la volontà dei cittadini espressa col voto, avendo all'incirca 125.000 voti di differenza determinato l'attribuzione di 148 seggi e della maggioranza assoluta della Camera ad una coalizione che aveva riportato meno del 30% dei voti. La coalizione vincente alla Camera ha riportato al Senato il 31,63% dei voti, ottenendo stante il computo dei premio di maggioranza al Senato su base regionale, previsto dalla relativa legge elettorale, in numero di seggi molto inferiore alla maggioranza, tanto da verificarsi quella discrepanza di esito elettorale fra le Camere;

che, quindi, la «continuità dello Stato», per quanto sopra considerato, viene ad urtare con i principi di cui all'art. 67 della Costituzione, nell'aver concesso una posizione di illecito vantaggio ai singoli individui che compongono accidentalmente la Camera dei deputati o il Senato, non rappresentando in questo modo la Nazione, tenendo conto che l'Istituto della «prorogatio», prevista dall'art. 61 della Costituzione, presuppone l'esistenza di una valida legge elettorale redatta ed attuata da Organi validi;

che, in definitiva, stando a quanto stabilito *in parte qua* dalla sentenza della Corte di cassazione con sentenza n. 8878/2014, i cittadini, per la elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica del 2013, svoltasi con la legge n. 270/2005, dichiarata incostituzionale con la sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014, non hanno potuto esercitare il diritto di voto, secondo le modalità, previste dalla Costituzione, del voto personale, eguale, libero e diretto, con conseguente elezione illegittima di tutti i deputati e senatori, che, esautorati, in quanto soggetti non in possesso della peculiare capacità giuridica in seguito alla retroattività *ex tunc* delle accertata incostituzionalità della legge elettorale, per i motivi così come sopra evidenziati (contrariamente a quanto statuito per un verso dalla citata Cassazione con la predetta sentenza), a loro volta, nella XVII Legislatura, hanno illegittimamente eletto il Presidente della Repubblica nella persona del prof. dott. Sergio Mattarella, che non poteva emanare e promulgare e rendere operativo il decreto-



legge n. 34/2020, così come altrettanto illegittimamente convertito con la legge n. 77/2020, tanto da considerarli oggi illegittimi, inesistenti ed incostituzionali;

che va evidenziata, quindi; la violazione dell'art. 3 del Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in cui si afferma che «Le Alte Parti contraenti si impegnano ad organizzare, a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo»;

che l'art. 6 del Trattato sull'Unione europea statuisce che «L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati», fermo restando il carattere vincolante degli accordi internazionali da parte dello Stato italiano, giusto art. 216 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e art. 300 del Trattato di Lisbona;

che, pertanto, non resta in questa sede all'odierno giudice di pace di discostarsi - *in parte qua* - dal giudicato della Corte di cassazione di cui alla sentenza n. 8878/2014 (anche per i fatti successivi all'emanazione di detta sentenza, che, come sopra evidenziato, non possono riguardare ancora il giudice di legittimità), esclusivamente nella parte in cui si afferma che «la decisione di annullamento delle norme censurate non tocca in alcun modo gli atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate, compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal Parlamento eletto», con la conseguenza che «le elezioni che si sono svolte in applicazione anche delle norme elettorali dichiarate costituzionalmente illegittime costituiscono, in definitiva, e con ogni evidenza, un fatto concluso»;

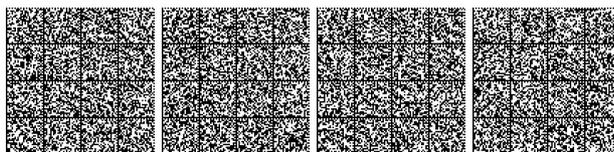
che, parimenti, non può condividersi l'errata giustificazione ed interpretazione sulla «continuità dello Stato», dato che dette statuizioni confliggono prima di tutto con il citato art. 136 della Costituzione e l'art. 30 della legge n. 87/1953, in quanto, di fronte a rapporti pendenti (e non esauriti) esistenti in Parlamento al momento delle pubblicazione sentenze della Corte costituzionale 1/2014 (così come anche quelli successivi), come sopra motivato, la sentenza della Corte costituzionale ha efficacia *ex tunc* ovvero annulla completamente le elezioni politiche effettuate nel 2013 sin dall'origine, saturando completamente l'elezione dei Parlamentari eletti nella XVII Legislatura ovvero la loro capacità giuridica nell'ambito di tali funzioni, ivi compresa l'elezione del Presidente della Repubblica avvenuta nel gennaio 2015, con evidente lesione del diritto di voto del cittadino ovvero lesione dei principi sanciti dal citato art. 3 del Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, potendo lo stesso odierno giudice di pace svincolarsi dalle valutazioni svolte *in parte qua* dalla Corte di cassazione nel caso di specie, in quanto non conformi al diritto dell'Unione europea, così come testè rappresentate (Corte di giustizia europea-sentenza 20 ottobre 2011- Causa C396/2009);

che la suddetta tesi è confermata dal Saggio del Presidente Emerito della Corte costituzionale dott. prof. Gustavo Zagrebelski «Un anno di Parlamento abusivo», riportato sulla Rivista «Giurisprudenza costituzionale» n. 3/2014 (Vedi Allegato n. 9). Così anche: Francesco Felicetti (Presidente di Sezione Corte di cassazione), nel Saggio «Democrazia rappresentativa e illegittimità costituzionale delle leggi elettorali» Osservatorio costituzionale Fasc. 1/26 del 26 aprile 2016.

Così anche le dichiarazioni di altro Presidente della Corte costituzionale ovvero di Pietro Alberto Capotosti (estrapolate da: «Orizzonte 48-Gli effetti della sentenza sul «porcellum»): «Dal giorno dopo la pubblicazione della sentenza questo Parlamento è esautorato perchè eletto in base ad una legge dichiarata incostituzionale. Quindi non potrà più fare niente, e questo è drammatico».

Tesi, quindi, confermate dalle sentenze della Corte costituzionale n. 139/1984, n. 50/1989, n. 266/1988, ecc.), in ordine all'efficacia *ex tunc* ed *ex nunc* della sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014.

che anche la Corte di cassazione, con varie sentenze dello stesso tenore giuridico (ad es. n. 1384/1975, n. 585/1976) ha statuito che: «La dichiarazione di illegittimità costituzionale; di una norma di legge comporta non già l'abrogazione, o la declaratoria di inesistenza o di nullità, o l'annullamento della norma dichiarata incostituzionale, bensì la disapplicazione della stessa, dando luogo a un fenomeno che si colloca, sul piano effettuale, in una posizione intermedia tra l'abrogazione, avente di regola efficacia *ex nunc*, e l'annullamento che, normalmente, produce effetti *ex tunc*. Pertanto, la norma dichiarata costituzionalmente illegittima deve essere disapplicata con effetti *ex nunc* o con efficacia *ex tunc*, a seconda che tale diversa efficacia nel tempo della dichiarazione di incostituzionalità discenda dalla natura o dal contenuto della norma illegittima, oppure dalla portata del precetto costituzionale violato o dal diverso grado del contrasto tra quest'ultimo e la norma di legge, ovvero, infine, dalla natura del rapporto sorto nel vigore della norma successivamente dichiarata incostituzionale. Fuori delle ipotesi, aventi caratteri di eccezionalità, in cui essa travolge tutti gli effetti degli Atti compiuti in base alla norma illegittima, la dichiarazione di incostituzionalità (avuto riguardo al precetto costituzionale violato, alla disciplina dettata dalla norma riconosciuta costituzionalmente illegittima e alla natura del rapporto



disciplinato da quest'ultima) comporta la caducazione dei soli effetti non definitivi e, nei rapporti ancora in corso di svolgimento, anche degli effetti successivi alla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale, restando quindi fermi quelli effetti anteriori che, pur essendo riconducibili allo stesso rapporto non ancora esaurito, abbiano definitivamente conseguito, in tutto o in parte, la loro funzione costitutiva, estintiva, modificativa o traslativa di situazioni giuridicamente rilevanti;

che la norma residua della legge elettorale *de qua*, derivante dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014, cioè quella risultante dalla abrogazione o annullamento costituzionale, doveva ritenersi, in ogni caso, immediatamente applicabile, tanto da consentire la rinnovazione delle elezioni delle assemblee parlamentari, e non determinare illegittimamente (diciamo così) la continuazione dell'attività parlamentare della XVII Legislatura (vedi Corte costituzionale sentenza n. 13/1999, n. 26/1997, ecc.).

*P. Q. M.*

*Sospeso il presente procedimento, con concessione della sospensione del decreto prefettizio impugnato:*

1) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 e della legge di conversione 17 luglio 2020, n. 77 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), in relazione all'art. 103 di detto decreto-legge, e in violazione dell'art. 70, 72 (in ordine anche ai procedimenti abbreviati, data l'urgenza dovuta al caso COVID-19), 73, 77, 97 della Costituzione, nonché in violazione dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'uomo;*

2) *dichiara rilevante e non manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 e della legge di conversione 17 luglio 2020, n. 77 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), in violazione dell'art. 60, 65, 66, 67, 136 della Costituzione, nonché in violazione del citato art. 3 del Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e in violazione dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'uomo.*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ordinando, a cura del cancelliere, le notificazioni e le comunicazioni previste dalla legge.*

*Si allega il fascicolo d'ufficio.*

Taranto, 22 agosto 2020

*Il giudice: RUSSO*

21C00017

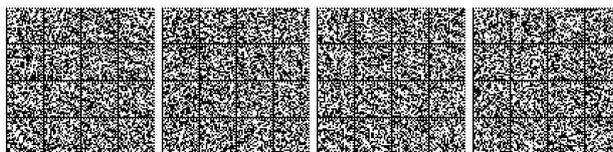
N. 4

*Ordinanza del 12 agosto 2020 del Giudice di pace di Taranto  
sul ricorso proposto da Goginashvili Natela contro Prefettura di Taranto*

**Straniero - Misure urgenti connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Misure in materia di lavoro e di politiche sociali - Emersione di rapporti di lavoro - Procedura per la regolarizzazione di rapporti di lavoro con cittadini stranieri - Casi di esclusione dalla procedura.**

**Parlamento - Legge - Procedimento legislativo - Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 - Emanazione del decreto-legge n. 34 del 2020 e promulgazione della legge n. 77 del 2020 da parte del Presidente della Repubblica.**

– Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2020, n. 77, art. 103 e intero testo.



## GIUDICE DI PACE DI TARANTO

Il giudice di pace per l'immigrazione sciogliendo la riserva; letto il ricorso, con gli atti allegati, di Goginashvili Natela, nata in Georgia il 27 marzo 1958, passaporto n. 18AD22306, rilasciato dalla rappresentanza diplomatica della Georgia in data 20 maggio 2019, e con scadenza al 20 maggio 2029, elettivamente domiciliata presso lo studio dell'avv. Antonio Santoro, Via Pitagora n. 38- Taranto, dal quale è rappresentato e difeso come in atti;

esaminati gli atti prodotti dalle parti;

rilevato che nel ricorso *de quo*, previa richiesta di sospensiva, si impugna sostanzialmente il decreto di espulsione del Prefetto di Taranto dell'8 maggio 2020, Cat A.11/EA/ESP e gli atti conseguenziali, perchè illegalmente trattenutasi nel territorio italiano in violazione dell'art. 1, comma 3, della legge n. 68/2007 (art. 13, comma 2, 1b del Testo unico sull'immigrazione, e successive modificazioni);

che nel ricorso viene evidenziato che, in data 8 maggio 2020, ore 15,20, alla sig.ra Goginashvili veniva comminata una sanzione amministrativa dei euro 400,00, in quanto «si tratteneva con altre due persone, stessa connazionalità, in piazza Ramellini sedute sulla panchina, inosservando quindi al divieto di assembramento in luoghi pubblici», e che, da un controllo successivo da parte degli stessi agenti della Questura di Taranto, la stessa ricorrente risultava priva di permesso di soggiorno, pur se provvista di passaporto, con conseguente notifica del decreto di espulsione dallo Stato italiano ai sensi dell'art. 13, comma 2 lett.a) del T.U.I., e con conseguente consegna del passaporto giusto art. 13, comma 4 bis del T.U.I., dato che non è possibile eseguire nell'immediatezza il decreto di espulsione;

che la ricorrente sostiene sempre che, ai sensi dell'art. 103 del decreto cosiddetto «Rilancio» *rectius*: decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con legge 17 luglio 2020, n. 77; Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), non può beneficiare di tale disposizione in quanto destinataria del decreto di espulsione, di cui trattasi, pur svolgendo l'attività di badante e pur costretta ad attendere i cd «decreti flussi» per poter avere la possibilità di regolarizzare il proprio contratto di lavoro, a differenza dei lavori comunitari;

che, pertanto, conclude il difensore della ricorrente, gli stessi diritti per la regolarizzazione dell'attuale posizione spettano anche all'odierna ricorrente, pur avendo lavorato nell'ombra;

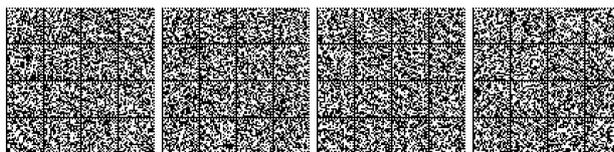
che, con comparsa, si costituiva la Prefettura di Taranto tramite la questura, facendo rilevare praticamente la regolarità del provvedimento di espulsione;

che, esaminando tale situazione, ritiene l'odierno giudicante, riprendendo la parziale attività giudiziaria per effetto delle disposizioni Covid-19, prima di addivenire ad una decisione nel merito, sospendendo «il provvedimento impugnato sino al pronunciamento della Corte costituzionale, di dover dichiarare la non manifesta infondatezza dell'incostituzionalità del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con legge 17 luglio 2020, n. 77 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), in quanto afferente a situazioni differibili e differite nel tempo, in evidente antinomia con la normale funzione costituzionale del Parlamento, non sussistendo, quindi, i requisiti dell'urgenza e necessità, se è vero come è vero che, così come statuito dalla Corte costituzionale con sentenza n. 128/2008, «affermare che tale legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto, significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie», a fronte del fatto che la legge di conversione valuterebbe erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti, e, quindi, «convertendo un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione (così Corte costituzionale, sentenza n. 29/1995; sentenze numero 341 del 2003; 6, 178, 196, 285, 299 del 2004; sentenza 2, 62 e 272 del 2005);

che palese è la violazione dell'art. 72 comma 4 e, degli. articoli 35 e 78 del regolamento del Senato, laddove una diversa interpretazione legittimerebbe la sovrapposizione di ruoli tra delegante e delegato;

che, inoltre, la tecnica legislativa usata nel caso concreto comporta anche una palese violazione «sostanziale» dell'art. 15 della legge n. 400 del 1988 (recante la disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri) che prevede che i decreti devono contenere norme d'immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo; inoltre, l'art. 15 della predetta legge vieta espressamente al Governo l'uso del decreto-legge per conferire deleghe legislative a se medesimo;

che la disciplina dettata dalla legge n. 400 del 1988 ha nel nostro ordinamento valore «rafforzato» (o almeno peculiare), in quanto i regolamenti interni, sia della Camera che del Senato, invitano le Camere a verificare il rispetto, da



parte dei decreti-legge, dei requisiti stabiliti dalla legislazione vigente (e perciò dalla legge 400/1988) ed il Capo dello Stato, già in un suo messaggio alle Camere del 2002, aveva esaltato il valore regolamentare della legge in questione e ne ha chiesto il rigoroso rispetto;

che tale decreto-legge n. 34/2020 e la legge di conversione n. 77/2020, rispettivamente emanato e promulgato dal Presidente della Repubblica, appaiono altrettanto manifestamente incostituzionali, dato che è fatto notorio che l'esimio Sig. Presidente della Repubblica — dott. Sergio Mattarella — suo malgrado, ed in danno dello stesso sig. Presidente, è stato eletto illegittimamente nel gennaio 2015 da deputati e senatori della XVII legislatura, i quali non avrebbero dovuto far parte del Parlamento italiano; attesa l'emanazione della sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014, che ha praticamente dichiarato incostituzionale la legge elettorale cosiddetta «porcellum», per la quale gli aspiranti erano stati in un primo momento eletti, con conseguente proclamazione illegittima, dato che con la pubblicazione della citata sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014, avvenuta nel gennaio 2014, i rapporti riguardanti l'attività di detti parlamentari (ivi compresi quelli insediatisi con il previsto premio di maggioranza) non erano esauriti, ma pendenti, dato che ancora la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica non avevano provveduto, ai sensi dell'art. 66 della Costituzione, a rimettere il definitivo accertamento dei titoli di ammissione dei propri membri, sia per quanto riguarda la sussistenza dei requisiti della capacità elettorale passiva, sia per l'insussistenza di cause di ineleggibilità o incompatibilità, sia per la regolarità delle operazioni elettorali e, quindi, verifica dei poteri, attraverso l'istituto della «convalida», che non è altro che l'elemento confermativo dell'efficacia dell'atto di proclamazione;

che, invero, al momento della pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale, avvenuta il 15 gennaio 2014, erano stati convalidati solo i risultati di una regione ovvero della Val d'Aosta; mentre, rispettivamente, solo in data 11 giugno 2015 e 11 marzo 2014, era stata effettuata dal comitato permanente della Camera dei deputati e del Senato (per le incompatibilità, ineleggibilità e decadenze) la verifica dei poteri nella circoscrizione esteri; in data 25 giugno 2015, alla Camera, la verifica dei poteri, in «ordine al calcolo e assegnazioni dei seggi su base nazionale; in data 17 luglio 2014,, la verifica dei poteri nella 3° circoscrizione lombardia 1, Campania 2; ecc.(come è evidente, il Presidente della Repubblica è stato votato, al 4° scrutinio, nel mese di gennaio 2015, addirittura da Parlamentari che ancora dovevano ottenere la convalida della loro elezione);

che, stabilire se in relazione a fattispecie regolate dalla norma dichiarata incostituzionale sussista o meno una preclusione che renda nella circostanza i rapporti interni al Parlamento esauriti o meno, non rientra fra i poteri della Corte costituzionale (così la stessa Corte costituzionale n. 10/2015), ma al giudice ovvero, nel caso di specie, al sottoscritto giudice di pace per quanto di competenza in materia di immigrazione (il giudice ha pieni poteri nell'accertare le fonti del proprio convincimento, giusta sentenza della Corte di cassazione civile n. 16499 del 15 luglio 2009; così anche Cassazione civile, sentenza n. 13485/2014, ecc.), a fronte delle odierne preclusioni costituzionali e la lesione del principio di legalità, atteso che non spetta neanche alla Corte di cassazione accertare (che ha emanato, statuendo principi generici, la sentenza n. 8878/2014 nel gennaio 2014), in quanto giudice di legittimità, la questione di merito tra l'esistenza di rapporto pendenti o esauriti nell'attività del Parlamento della VII legislatura, e ciò successivamente all'emanazione della citata sentenza n. 8878/2014;

che l'art. 136 della Costituzione dispone che «quando la Corte dichiara la illegittimità costituzionale di una norma di legge o di un atto avente forza di legge, la norma cessa di avere efficacia dal giorno successivo alla pubblicazione(n.s. rif. in questo caso in data 14 gennaio 2014), della decisione», e l'art. 30 della legge n. 87/1953 statuisce che «le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione»; norme dalle quali deriva un orientamento ampiamente consolidato la cosiddetta retroattività degli effetti della declaratoria d'incostituzionalità;

che, pertanto, esistendo al momento della pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014 rapporti ancora pendenti, così come sopra evidenziato, presso la Camera dei deputati e il Senato, l'incostituzionalità delle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato non è convalidabile per nessun dei membri del Parlamento della XVII legislatura, ed ha effetto *ex tunc*, non essendo ammissibile un meccanismo elettorale totalmente illegittimo, essendo l'elezione di ogni singolo deputato e senatore avvenuta proprio in contrasto con la Costituzione, con conseguente e immediato scioglimento della Camere(in questo caso spetterebbe al Sig. Presidente del Senato), fermo restando che ala «continuità dello Stato» non può certamente scontrarsi con una situazione d'incostituzionalità che coinvolge organi dello Stato, come il Parlamento, e non può riferirsi alla continuità del Parlamento nel suo complesso, ma determinata in modo giusto alle vicende dei singoli parlamentari, dato che i profili di illegittimità relativi al voto di preferenza e alle liste bloccate, così come evidenziati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1/2014, ha finito col travolgere l'intero sistema di scelta dei rappresentanti, di cui alla legge elettorale n. 270/2005, ovvero ha privato



l'elettore a livello nazionale di ogni margine di scelta dei propri rappresentanti, risultando in tal modo la citata legge elettorale *de qua* altamente alterata, per l'intero complesso dei parlamentari, proprio nel rapporto di rappresentanza fra elettori ed eletti;

che, invero, la grave discrepanza dell'esito elettorale fra le Camere va rammentata nel fatto che proprio nelle elezioni del Parlamento della XVII legislatura, senza il premio di maggioranza, dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla citata Corte costituzionale, e scattato per una differenza di poco più di 125.000 voti, alla coalizione che aveva riportato il 29,55 dei voti validi — e cioè meno di un terzo di essi - senza il premio sarebbero spettati 192 seggi. Ne sono stati, invece, ad essa attribuiti, con un premio di 148 seggi, 340 (cioè più della maggioranza assoluta dei seggi), a fronte di 124 seggi assegnati alla coalizione che aveva avuto circa 125.000 voti in meno di essa;

che, pertanto, non risulta difficile sostenere che (per dette elezioni politiche del 2013) non si sia determinata una oggettiva e grave alterazione della rappresentanza democratica, nonché l'evidente divaricazione tra la composizione dell'organo parlamentare e la volontà dei cittadini espressa col voto, avendo all'incirca 125.000 voti di differenza determinato l'attribuzione di 148 seggi e della maggioranza assoluta della Camera ad una coalizione che aveva riportato meno del 30% dei voti. La coalizione vincente alla Camera ha riportato al Senato il 31,63% dei voti, ottenendo, stante il computo del premio di maggioranza al Senato su base regionale, previsto dalla relativa legge elettorale, un numero di seggi molto inferiore alla maggioranza, tanto da verificarsi quella discrepanza di esito elettorale fra le Camere;

che, quindi, la «continuità dello Stato», per quanto sopra considerato, viene ad urtare con i principi di cui all'art. 67 della Costituzione, nell'aver concesso una posizione di illecito vantaggio ai singoli individui che compongono, accidentalmente la Camera dei deputati o il Senato, non rappresentando in questo modo la Nazione, tenendo conto che l'istituto della *prorogatio*, prevista dall'art. 61 della Costituzione, presuppone l'esistenza di una valida legge elettorale, redatta ed attuata da organi validi;

che, in definitiva, stando a quanto stabilito *in parte qua* dalla sentenza della Corte di cassazione con sentenza n. 8878/2014, i cittadini, per la elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica del 2013, svoltasi con la legge n. 270/2005, dichiarata incostituzionale con la sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014, non hanno potuto esercitare diritto di voto, secondo le modalità, previste dalla Costituzione, del voto personale, eguale, libero e diretto, con conseguente elezione illegittima di tutti i deputati e senatori, che, esautorati, in quanto soggetti non in possesso della peculiare capacità giuridica in seguito alla retroattività *ex tunc* delle accertata incostituzionalità della legge elettorale, per i motivi così come sopra evidenziati (contrariamente a quanto statuito per un verso dalla citata Cassazione con la predetta sentenza), a loro volta, nella XVII legislatura, hanno illegittimamente eletto il Presidente della Repubblica nella persona del prof. dott. Sergio Mattarella, che non poteva emanare e promulgare e rendere operativo il decreto-legge n. 34/2020, così come altrettanto illegittimamente convertito con la legge n. 77/2020, tanto da considerarli oggi illegittimi, inesistenti ed incostituzionali;

che va evidenziata, quindi, la violazione dell'art. 3 del Protocollo addizionale della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in cui si afferma che «le alte parti contraenti si impegnano ad organizzare, a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo»;

che l'art. 6 del Trattato sull'unione europea statuisce che «L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati», fermo restando il carattere vincolante degli accordi internazionali da parte dello Stato italiano, giusto art. 216 del TFUE e art. 300 del Trattato di Lisbona;

che, pertanto, non resta in questa sede all'odierno giudice di pace di discostarsi — *in parte qua* — dal giudicato della Corte di cassazione di cui alla sentenza n. 8878/2014 (anche per i fatti successivi all'emanazione di detta sentenza, che, come sopra evidenziato, non possono riguardare ancora il giudice di legittimità), esclusivamente nella parte in cui si afferma che «la decisione di annullamento delle norme censurate non tocca in alcun modo gli atti posti in essere in conseguenza di quanto stabilito durante il vigore delle norme annullate; compresi gli esiti delle elezioni svoltesi e gli atti adottati dal Parlamento eletto», con la conseguenza che «le elezioni che si sono svolte in applicazione anche delle norme elettorali dichiarate costituzionalmente illegittime costituiscono, in definitiva, e con ogni evidenza, un fatto concluso»;

che, parimenti, non può condividersi l'errata giustificazione ed interpretazione sulla «continuità dello Stato», dato che dette statuizioni confliggono prima di tutto con il citato art. 136 della Costituzione e l'art. 30 della legge n. 87/1953, in quanto, fronte a rapporti pendenti (e non esauriti) esistenti in Parlamento al momento della pubblicazione sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014 (così come anche quelli successivi), come sopra motivato, la sentenza della Corte costituzionale ha efficacia *ex tunc* ovvero annulla completamente le elezioni politiche effettuate nel 2013 sin dall'ori-



gine, saturando completamente l'elezione dei parlamentari eletti nella XVII legislatura ovvero la loro capacità giuridica nell'ambito di tali funzioni, ivi compresa l'elezione del Presidente della Repubblica avvenuta nel gennaio 2015, con evidente lesione del diritto di voto del cittadino ovvero lesione dei principi sanciti dal citato art. 3 del Protocollo addizionale della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, potendo lo stesso odierno giudice di pace svincolarsi dalle valutazioni svolte *in parte qua* dalla Corte di cassazione nel caso di specie, in quanto non conformi al diritto dell'Unione europea, così come testè rappresentate (Corte di giustizia europea — sentenza 20 ottobre 2011 — causa C-396/2009);

che la suddetta tesi è confermata dal saggio del Presidente Emerito della Corte costituzionale dott. prof. Gustavo Zagrebelski «Un anno di Parlamento abusivo», riportato sulla Rivista «Giurisprudenza costituzionale» n. 3/2014 (vedi allegato n. 9). Così anche: Francesco Felicetti (Presidente di sezione Corte di cassazione), nel saggio «Democrazia rappresentativa e illegittimità costituzionale delle leggi elettorali» osservatorio costituzionale fascicolo 1/26 del 26 aprile 2016.

Così anche le dichiarazioni di altro Presidente della Corte costituzionale ovvero di Pietro Alberto Capotosti (estrapolate da: «Orizzonte 48-Gli effetti della sentenza sul porcellum»): «Dal giorno dopo la pubblicazione della sentenza questo Parlamento è esautorato perchè eletto in base ad una legge dichiarata incostituzionale. Quindi non potrà più fare niente e questo è drammatico».

Tesi, quindi, confermate dalle sentenze della Corte costituzionale n. 139/1984, n. 50/1989, n. 266/1988, ecc.), in ordine all'efficacia *ex tunc* ed *ex nunc* della sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014.

che anche la Corte di cassazione, con varie sentenze dello stesso tenore giuridico (ad es. n. 1384/1975, n. 585/1976) ha statuito che: «La dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma di legge comporta non già l'abrogazione, o la declaratoria di inesistenza o di nullità, o l'annullamento della norma dichiarata incostituzionale, bensì la disapplicazione della stessa dando luogo a un fenomeno che si colloca, sul piano effettuale, in una posizione intermedia tra l'abrogazione, avente di regola efficacia *ex nunc*, e l'annullamento che, normalmente, produce effetti *ex tunc*. Pertanto, la norma dichiarata costituzionalmente illegittima deve essere disapplicata con effetti *ex nunc* o con efficacia *ex tunc*, a seconda che tale diversa efficacia nel tempo della dichiarazione di incostituzionalità discenda dalla natura o dal contenuto della norma illegittima, oppure dalla portata del precetto costituzionale violato o dal diverso grado del contrasto tra quest'ultimo e la norma di legge, ovvero, infine, dalla natura del rapporto sorto nel vigore della norma successivamente dichiarata incostituzionale. Fuori delle ipotesi, aventi caratteri di eccezionalità, in cui essa travolge tutti gli effetti degli atti compiuti in base alla norma illegittima; la dichiarazione di incostituzionalità (avuto riguardo al precetto costituzionale violato, alla disciplina dettata dalla norma riconosciuta costituzionalmente illegittima e alla natura del rapporto disciplinato da quest'ultima) comporta la caducazione dei soli effetti non definitivi e, nei rapporti ancora in corso di svolgimento, anche degli effetti successivi alla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale, restando quindi fermi quelli effetti anteriori che, pur essendo riconducibili allo stesso rapporto non ancora esaurito, abbiano definitivamente conseguito, in tutto o in parte, la loro funzione costitutiva, estintiva, modificativa o traslativa di situazioni giuridicamente rilevanti;

che la norma residua della legge elettorale *de qua*, derivante dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014, cioè quella risultante dalla abrogazione o annullamento costituzionale, doveva ritenersi, in ogni caso, immediatamente applicabile, tanto da consentire la rinnovazione delle elezioni delle assemblee parlamentari, e non determinare illegittimamente (diciamo così) la continuazione dell'attività parlamentare della XVII legislatura (vedi Corte costituzionale sentenza n. 13/1999, n. 26/1997, ecc.).

P. Q. M.

*sospeso il presente procedimento, con concessione della sospensione del decreto prefettizio impugnato:*

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 e della legge di conversione 17 luglio 2020, n. 77 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), in relazione all'art. 103 di detto decreto-legge, e in violazione dell'art. 70, 72 (in ordine anche ai procedimenti abbreviati, data l'urgenza dovuta al caso Covid-19), 73, 77, 97 della Costituzione, nonché in violazione dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'uomo;



2) dichiara rilevante e non manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 e della legge di conversione 17 luglio 2020, n. 77 (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), in violazione dell'art. 60, 65, 66, 67, 130 della Costituzione, nonché in violazione del citato art. 3 del Protocollo addizionale della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e in violazione dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'uomo.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ordinando, a cura del Cancelliere, le notificazioni e le comunicazioni previste dalla legge.

Si allega il fascicolo d'ufficio.

Taranto, 12 agosto 2020

*Il giudice:* Russo

21C00018

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2021-GUR-05) Roma, 2021 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 1 0 2 0 3 \*

€ 6,00

