

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 164° - Numero 33

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

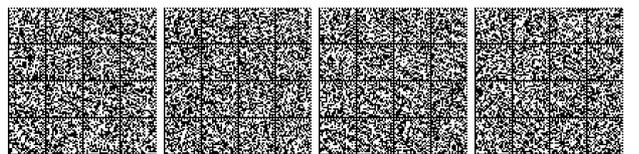
Roma - Mercoledì, 16 agosto 2023

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

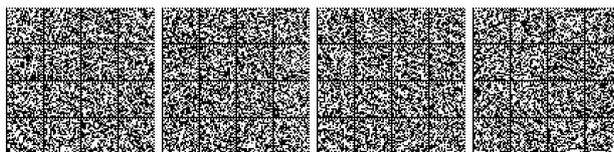




# S O M M A R I O

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 22. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 luglio 2023 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Sanità pubblica - Livelli essenziali di assistenza (LEA) - Norme della Regione autonoma Sardegna - Medici del ruolo unico dell'assistenza primaria - Previsione che è autorizzato, nelle more dell'approvazione dell'accordo integrativo regionale di categoria, l'innalzamento del massimale fino al limite massimo di 1.800 scelte, su base volontaria, per i medesimi medici operanti in aree disagiate individuate dalla Regione nelle quali tale innalzamento si rende necessario per garantire l'assistenza.**
- Legge della Regione autonoma Sardegna 5 maggio 2023, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di assistenza primaria), art. 1, comma 1..... Pag. 1
- N. 97. Ordinanza del Tribunale di Udine dell'8 febbraio 2023
- Edilizia residenziale pubblica - Locazione - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Contributo per il sostegno del pagamento del canone di locazione - Requisiti minimi per l'accesso al contributo - Requisito di non essere proprietari neppure della nuda proprietà di altri alloggi, all'interno del territorio nazionale o all'estero - Previsione che, ai fini della verifica del requisito, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea devono presentare la documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel paese di origine e nel paese di provenienza.**
- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater), art. 29, comma 1-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera d), della legge regionale 6 novembre 2018, n. 24 ("Modifiche alla legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater)").
- Edilizia residenziale pubblica - Locazione - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Contributo per il sostegno del pagamento del canone di locazione - Requisiti minimi per l'accesso al contributo - Previsione del requisito di non essere proprietari neppure della nuda proprietà di altri alloggi, all'interno del territorio nazionale o all'estero.**
- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater), art. 29, comma 1, lettera d), modificata dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge regionale 6 novembre 2018, n. 24 ("Modifiche alla legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater)")...... Pag. 4
- N. 98. Ordinanza del Consiglio di Stato del 3 maggio 2023
- Polizia (Forze di) - Guardia di Finanza - Ammissione al corso per la promozione a finanziere, mediante concorso - Requisiti - Previsione quale causa di esclusione dall'arruolamento anche della guida in stato di ebbrezza costituente reato.**
- Decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 199 (Attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di nuovo inquadramento del personale non direttivo e non dirigen-te del Corpo della Guardia di finanza), art. 6, comma 1, lettera i)..... Pag. 13



N. 99. Ordinanza della Corte d'appello di Napoli del 24 maggio 2023

- Processo civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo**  
– **Controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale – Termine ragionevole - Individuazione del termine ragionevole del processo nella non eccedenza della durata di tre anni in primo grado, di due anni in secondo grado, di un anno nel giudizio di legittimità – Applicabilità del termine triennale anche alla durata dei procedimenti di primo grado in materia di riconoscimento della protezione internazionale ex art. 35-bis del d.lgs. n. 25 del 2008.**
- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2, comma 2-bis.....

Pag. 22



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 22

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 luglio 2023*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Sanità pubblica - Livelli essenziali di assistenza (LEA) - Norme della Regione autonoma Sardegna - Medici del ruolo unico dell'assistenza primaria - Previsione che è autorizzato, nelle more dell'approvazione dell'accordo integrativo regionale di categoria, l'innalzamento del massimale fino al limite massimo di 1.800 scelte, su base volontaria, per i medesimi medici operanti in aree disagiate individuate dalla Regione nelle quali tale innalzamento si rende necessario per garantire l'assistenza.**

- Legge della Regione autonoma Sardegna 5 maggio 2023, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di assistenza primaria), art. 1, comma 1.

Ricorso ex art. 127 Cost. per la Presidenza del Consiglio dei ministri (c.f. 97163520584), in persona del Presidente *pro tempore*, *ex lege* rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587), presso i cui uffici domicilia *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12, pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it nei confronti della Regione Sardegna, in persona del Presidente *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della Regione Sardegna n. 5 del 5 maggio 2023, pubblicata nel B.U.R. n. 24 del 5 maggio 2023, recante: «Disposizioni urgenti in materia di assistenza primaria».

*Premessa.*

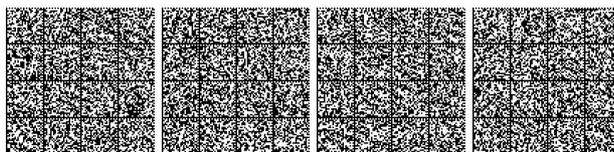
Legge della Regione Sardegna n. 5 del 5 maggio 2023, pubblicata nel B.U.R. n. 24 del 5 maggio 2023, recante: «Disposizioni urgenti in materia di assistenza primaria», presenta profili di illegittimità costituzionale; come da delibera del Consiglio dei ministri in data 22 giugno 2023 viene pertanto proposto il presente ricorso ex art. 127 Cost. per i seguenti motivi.

La legge della Regione Sardegna n. 5 del 5 maggio 2023, recante «Disposizioni urgenti in materia di assistenza primaria», pubblicata nel B.U.R. n. 24 del 5 maggio 2023, presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento all'art. 1, comma 1, in quanto eccede dalle competenze statutarie della regione Sardegna (articoli 3, 4 e 5, legge costituzionale n. 3 del 1948) e, ponendosi in contrasto con la normativa statale di riferimento, dispone in violazione della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile», di cui all'art. 117, comma secondo, lettera I), Cost.) e altresì in violazione dell'esigenza connessa al precetto costituzionale di eguaglianza (art. 3, Cost.).

In particolare, l'art. 1, comma 1, della legge in esame prevede che «È autorizzato, nelle more dell'approvazione dell'accordo integrativo regionale di categoria, l'innalzamento del massimale fino al limite massimo di 1.800 scelte, su base volontaria, per i medici del ruolo unico dell'assistenza primaria che operano in aree disagiate individuate dalla Regione nelle quali tale innalzamento si rende necessario per garantire l'assistenza».

Al riguardo, si rileva che l'art. 38 dell'Accordo collettivo nazionale dei medici di medicina generale del 28 aprile 2022, ai commi 1 e 2, stabilisce che: «1. I medici del ruolo unico di assistenza primaria iscritti negli elenchi possono acquisire un numero massimo di scelte pari a 1.500 unità. Eventuali deroghe al massimale possono essere autorizzate in relazione a particolari situazioni locali, ai sensi dell'art. 48, comma 3, punto 5, della legge n. 833/1978, per un tempo determinato, non superiore comunque a sei mesi. 2. In attuazione della programmazione regionale, l'AIR (Accordo integrativo regionale) può prevedere l'innalzamento del massimale di cui al comma 1 fino al limite massimo di 1.800 scelte esclusivamente per i medici che operano nell'ambito delle forme organizzative multiprofessionali del ruolo unico di assistenza primaria, con personale di segreteria e infermieri ed eventualmente altro personale sanitario, per assicurare la continuità dell'assistenza, come previsto dall'art. 35, comma 5 e/o in aree disagiate individuate dalla regione nelle quali tale innalzamento si rende necessario per garantire l'assistenza».

Ciò premesso, al fine di comprendere le censure che afferiscono alla suindicata disposizione regionale, è opportuno procedere ad una preliminare disamina dell'assetto regolatorio del rapporto di lavoro tra il Servizio sanitario nazionale e i medici di medicina generale.



Già con la legge 23 dicembre 1978, n. 833 («Istituzione del servizio sanitario nazionale»), il legislatore ha disciplinato il rapporto di lavoro *de quo*, al fine di garantire di necessaria uniformità sul territorio nazionale, assicurata attraverso la piena conformità delle convenzioni alle previsioni dettate dagli accordi collettivi. Si segnala, in particolare, che l'art. 48 (Personale a rapporto convenzionale) della legge n. 833 del 1978, stabilisce che «l'uniformità del trattamento economico e normativo del personale sanitario a rapporto convenzionale è garantita sull'intero territorio nazionale da convenzioni, aventi durata triennale, del tutto conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati tra il Governo, le regioni e l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) e le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative in campo nazionale di ciascuna categoria. (...)».

L'art. 8, comma 1, del decreto legislativo n. 502 del 1992 («Disciplina dei rapporti per l'erogazione delle prestazioni assistenziali»), poi, ripropone tale principio (configurandosi quale norma interposta), precisando che il rapporto tra il Servizio sanitario nazionale, i medici di medicina generale ed i pediatri di libera scelta è disciplinato da apposite convenzioni di durata triennale conformi agli accordi collettivi nazionali.

L'art. 2-*nonies* del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 («Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica»), infine, ha confermato la così delineata struttura di regolazione del contratto del personale sanitario a rapporto convenzionale, «garantito sull'intero territorio nazionale da convenzioni conformi agli accordi collettivi nazionali stipulati mediante il procedimento di contrattazione collettiva definito con l'accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano previsto dall'art. 4, comma 9, della legge 30 dicembre 1991, n. 412, e successive modificazioni», precisando che «tale accordo nazionale è reso esecutivo con intesa nella citata Conferenza permanente, di cui all'art. 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

Così perimetrato il contesto normativo della materia di che trattasi, è possibile rilevare che la disciplina del rapporto di lavoro del personale medico di medicina generale in regime di convenzione, sebbene sia di natura professionale, risulta demandata all'intervento della negoziazione collettiva, il cui procedimento è stato modellato dal legislatore con espresso richiamo a quello previsto per la contrattazione collettiva dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 («Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche») per il personale della pubblica amministrazione il cui rapporto è stato privatizzato. In materia di rapporto tra i diversi livelli di negoziazione collettiva (nazionale, regionale e aziendale), assume particolare rilievo il richiamo, ad opera dall'art. 4 della legge n. 412 del 1991, all'art. 40 («Contratti collettivi nazionali e integrativi») del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Detta disposizione prevede che la contrattazione collettiva integrativa si svolge sulle materie, con i vincoli e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali, tra i soggetti e con le procedure negoziali che questi ultimi prevedono. È lo stesso art. 40, poi, a disporre, a garanzia del rispetto di tali stringenti vincoli, la nullità e l'inapplicabilità di clausole dei contratti collettivi integrativi difformi dalle previsioni del livello nazionale.

In attuazione delle citate disposizioni statali, è intervenuto l'Accordo collettivo nazionale per la disciplina dei rapporti con i medici di medicina generale che, a sua volta, individua gli specifici aspetti rimessi alla definizione della negoziazione regionale.

Dal quadro normativo così delineato emerge chiaramente come alle regioni sia preclusa l'adozione di una normativa che incida su un rapporto di lavoro già sorto e, nel regolarne il trattamento giuridico ed economico, di sostituirsi alla contrattazione collettiva, fonte imprescindibile di disciplina (*cf.*: Corte costituzionale, sentenze n. 20 del 2021; n. 157/2019; n. 153/2021), si citano, richiamandoli integralmente, in particolare i seguenti principi affermati nelle citate sentenze: sentenza 153/2021: «Come questa Corte ha già chiarito, «il principio di riserva di contrattazione collettiva non può essere derogato nemmeno in via provvisoria» (sentenza n. 81 del 2019, punto 3.6. del Considerato in diritto); sentenza 20/2021. «L'esigenza di garantire l'uniformità, nel territorio nazionale, delle regole che presidono alla determinazione del trattamento economico dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni giustifica l'inerenza della relativa disciplina alla materia «ordinamento civile» ... sarà pur sempre la contrattazione collettiva, nella sua evoluzione dinamica, a definire il trattamento retributivo dei dipendenti pubblici»; sentenza 157/2019: «il rapporto convenzionale dei medici di medicina generale costituisce un rapporto privatistico di lavoro autonomo di tipo professionale con la pubblica amministrazione; rapporto riconducibile dunque all'art. 2222 del codice civile, che per la sua particolare disciplina si configura in termini di «parasubordinazione»» (Corte di cassazione, sezioni unite, ordinanza 21 ottobre 2005, n. 20344; sezione lavoro, sentenza 8 aprile 2008, n. 9142).

2.2. La disciplina del rapporto di lavoro in oggetto è stata configurata, fin dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833 (Istituzione del Servizio sanitario nazionale), in termini di necessaria uniformità sul territorio nazionale, assicurata attraverso la piena conformità delle convenzioni alle previsioni dettate dagli accordi collettivi.».

In particolare appare di esemplare chiarezza e completezza la motivazione di quest'ultima sentenza, che giunge alle predette conclusioni attraverso una puntuale ricostruzione normativa che si snoda attraverso la citazione dell'art. 48



(Personale a rapporto convenzionale) della legge n. 833 del 1978, del comma 1 dell'art. 8 (Disciplina dei rapporti per l'erogazione delle prestazioni assistenziali) del decreto legislativo n. 502 del 1992, del comma 9 dell'art. 4 (Assistenza sanitaria) della legge n. 412 del 1991, dell'art. 52, comma 27, della legge 27 dicembre 2002, n. 289, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2003)», dell'art. 2-*nonies* del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 81 (Interventi urgenti per fronteggiare situazioni di pericolo per la salute pubblica).

Alla luce di quanto rappresentato, è chiaro come il legislatore regionale, con le previsioni di cui all'art. 1, comma 1, della legge regionale in esame, abbia inteso esercitare una competenza che esula da quelle che gli sono riconosciute dalla legge statale di riferimento, dal momento che autorizza una deroga in aumento al numero massimo di assistiti, sostituendosi alle previsioni della contrattazione integrativa e, al contempo, discostandosi da quelle della contrattazione collettiva nazionale. Ed invero, quando - come nel caso all'esame - un contratto collettivo nazionale determina, negli ambiti di disciplina ad esso riservati da una legge dello Stato, le materie e i limiti entro i quali deve svolgersi la contrattazione collettiva integrativa, non è consentito ad una legge regionale derogare a quanto in tal senso disposto dal contratto collettivo nazionale.

La norma eccede dalle competenze statutarie attribuite alla regione dal suo statuto speciale, di cui agli articoli 3, 4 e 5 della legge costituzionale n. 3/1948, in quanto la previsione regionale configura una violazione della competenza statale esclusiva in materia di «ordinamento civile», atteso che, come sopra illustrato, la normativa statale (l'art. 8 del decreto legislativo n. 502 del 1992), riserva ad apposite convenzioni di durata triennale, conformi agli accordi collettivi nazionali, la disciplina del rapporto di servizio sanitario con i medici di medicina generale e l'art. 48 della legge n. 833/1978, in particolare, riserva la disciplina dei medici in regime di convenzione, quali sono i medici del ruolo unico di assistenza primaria, a convenzioni triennali stipulate tra il Governo, l'ANCI e i sindacati, anche a garanzia dell'uniformità di trattamento normativo ed economico sull'intero territorio nazionale.

Conseguentemente, l'Accordo collettivo nazionale dei medici di medicina generale del 28 aprile 2022, all'art. 38, comma 2, riserva all'Accordo integrativo regionale - AIR, l'innalzamento a 1800 assistiti del massimale fissato dal comma 1 del medesimo articolo.

Risulta quindi evidente che l'innalzamento dei massimali in questione non poteva in alcun caso essere autorizzato con norma regionale. Ne deriva che, con il proprio intervento, il legislatore regionale ha violato le norme della contrattazione collettiva nazionale sostituendosi alla contrattazione integrativa.

In conclusione, l'art. 1, comma 1, della legge in esame eccede dalle competenze attribuite alla regione dal suo statuto speciale, si pone in contrasto con la normativa statale di riferimento sopracitata, che demanda la disciplina del rapporto di lavoro del personale medico in regime di convenzione all'intervento della negoziazione collettiva e, pertanto, si pone in violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera *I*) della Costituzione che riserva alla competenza statale esclusiva la materia «ordinamento civile» nonché in violazione dell'esigenza connessa al precetto costituzionale di eguaglianza (art. 3, Cost.), di garantire l'uniformità, sul territorio nazionale, delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti in questione.

Per i motivi esposti, la legge regionale in epigrafe, limitatamente alle disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, viene con il presente atto impugnata dinanzi alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 127 Cost., come da attestazione della delibera del Consiglio dei ministri in data 22 giugno 2023 che si deposita, unitamente alla proposta di impugnativa.

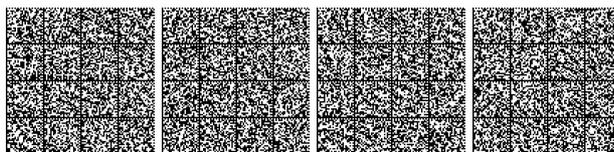
*P. Q. M.*

*Si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale, nei sensi sopra esposti, dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna n. 5 del 5 maggio 2023, pubblicata nel BUR n. 24 del 5 maggio 2023, recante: «Disposizioni urgenti in materia di assistenza primaria».*

*Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno i seguenti atti e documenti:*

*1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri della determinazione di impugnare la legge della Regione Sardegna in epigrafe secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;*

*2. copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Sardegna.*



*Con riserva di illustrare ulteriormente e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.*

Roma, 28 giugno 2023

*Il vice avvocato generale: DE GIOVANNI*

23C00122

N. 97

*Ordinanza dell'8 febbraio 2023 del Tribunale di Udine nel procedimento civile promosso da A. B. R. e altri contro Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.*

**Edilizia residenziale pubblica - Locazione - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Contributo per il sostegno del pagamento del canone di locazione - Requisiti minimi per l'accesso al contributo - Requisito di non essere proprietari neppure della nuda proprietà di altri alloggi, all'interno del territorio nazionale o all'estero - Previsione che, ai fini della verifica del requisito, i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea devono presentare la documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel paese di origine e nel paese di provenienza.**

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater), art. 29, comma 1-bis, aggiunto dall'art. 1, comma 1, lettera d), della legge regionale 6 novembre 2018, n. 24 ("Modifiche alla legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater)").

**Edilizia residenziale pubblica - Locazione - Norme della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Contributo per il sostegno del pagamento del canone di locazione - Requisiti minimi per l'accesso al contributo - Previsione del requisito di non essere proprietari neppure della nuda proprietà di altri alloggi, all'interno del territorio nazionale o all'estero.**

- Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater), art. 29, comma 1, lettera d), modificata dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge regionale 6 novembre 2018, n. 24 ("Modifiche alla legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater)").

#### TRIBUNALE DI UDINE

Il giudice del lavoro, sciogliendo la riserva, pronuncia la seguente ordinanza.

Nel procedimento *ex art. 702-bis* del codice di procedura civile iscritto al n. 745/2022 R.G. e promosso con ricorso depositato in data 8 novembre 2022 da

- 41) A. B. R., CF ...
- 42) A. E. CF ...
- 43) A. M. G.,
- 44) A. J. CF ...
- 45) A. S., CF ...
- 46) A. A. CF ...
- 47) A. A., CF ...
- 48) A. K. CF ...
- 49) A. C. O., CF ...
- 50) A. E. CF ...
- 51) A. J. CF ...
- 52) A. A. K. CF ...



- 53) A. R. K. CF ...
- 54) B. K. CF ...
- 55) B. F. K. CF ...
- 56) B. M. K. CF ...
- 57) B. P., CF ...
- 58) B. K. CF ...
- 59) D. J. K. CF ...
- 60) D. B. A. CF ...
- 61) D. M. CF ...
- 62) D. I. 88 CF ...
- 63) D. J. K. CF ...
- 64) F. F. CF ...
- 65) G. K. CF ...
- 66) I. Z. CF ...
- 67) M. I. CF ...
- 68) O. K. CF ...
- 69) O. H. CF ...
- 70) O. E. CF ...
- 71) O. F. A. CF ...
- 72) O. J. CF ...
- 73) O. S. B. CF ...
- 74) S. E. A. CF ...
- 75) S. J. Q. CF ...
- 76) T. C. CF ...
- 77) W. S. CF ...
- 78) Y. W., CF ...
- 79) Y. A. H. CF ...
- 80) Z. K. CF ...

tutti rappresentati e difesi per distinte procure in allegato al ricorso dagli avvocati/e Martino Benzoni, Caterina Bove, Alberto Guariso, Dora Zappia - ricorrenti;

con l'intervento di S. A. CF ... rappresentato e difeso, giusta procura in allegato all'atto di intervento, dagli avvocati Martino Benzoni, Caterina Bove, Alberto Guariso, Dora Zappia

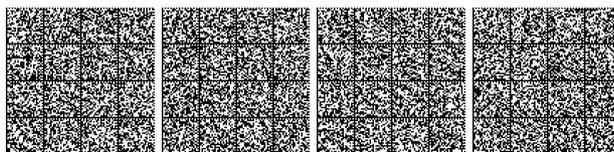
e di ASGI - Associazione degli studi giuridici sull'immigrazione APS (C.F. 97086880156) rappresentata e difesa, per procura in calce all'atto di intervento, dagli avv.ti Alberto Guariso e Dora Zappia - intervenienti;

contro Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (C.F. 80014930327), in persona del Presidente in carica, rappresentata e difesa dall'avvocato della Regione avv. Daniela Iuri unitamente e disgiuntamente, all'avv. Beatrice Croppo dell'Avvocatura della Regione - resistente;

osserva quanto segue: i ricorrenti, cittadini non comunitari che da almeno ventiquattro mesi risultano residenti nel Comune di Udine, e che hanno la disponibilità di un alloggio in locazione in tale comune, titolari di permessi di soggiorno di lungo periodo, hanno dedotto di avere presentato tempestiva domanda per la concessione del contributo per l'abbattimento del canone di locazione corrisposto nel 2021, come previsto dal relativo bando approvato con determinazione dirigenziale del Comune di Udine n. 356 del 10 marzo 2022.

Esponavano i ricorrenti di essere in possesso di tutti i requisiti soggettivi ed oggettivi previsti dalla normativa regionale vigente per accedere a tale contributo, e che tuttavia veniva loro richiesto, ai sensi dell'art. 9, decreto Pres. reg. n. 66/2020, di dimostrare il requisito dell'impossidenza attraverso documentazione aggiuntiva attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri immobili ad uso abitativo nel paese di origine e nel paese di provenienza ovvero di giustificare l'impossibilità di poterla produrre, a pena di inammissibilità della domanda.

Con ricorso *ex art.* 28, decreto legislativo n. 150/2011 «azione civile contro la discriminazione», i ricorrenti chiedevano che venisse dichiarata discriminatoria la condotta tenuta dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e dal Comune di



Udine in quanto tale normativa regionale e il bando del comune introducevano oneri documentali per i cittadini extra Ue non previsti per i cittadini italiani e comunitari.

Richiamavano i ricorrenti la pronuncia di questo giudice del lavoro (ordinanza del 4 marzo 2021 nel procedimento R.G. n. 674/2020), con la quale così si disponeva:

...«accerta e dichiara il carattere discriminatorio della condotta tenuta

dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, consistente nell'aver adottato il regolamento 15 aprile 2020, n. 66 ("Regolamento di esecuzione per la disciplina degli incentivi a sostegno alle locazioni e favore dei conduttori meno abbienti nel pagamento del canone di locazione dovuto ai proprietari degli immobili destinati a prima casa di cui all'art. 19, legge regionale n. 1/16") nella parte in cui, ai fini dell'accesso alla prestazione di cui all'art. 19, legge regionale n. 1/16, il 38 regolamento prevede, all'art. 6, comma 2, lettera *d*) il requisito della assenza di proprietà di immobili in Italia e all'estero e, all'art. 9, comma 3 che tutti i cittadini extra UE debbano fornire "documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel paese di origine e nel paese di provenienza", con conseguente esclusione di tutti i richiedenti di cittadinanza extra UE che non forniscano tale documentazione;

dal Comune di Udine nell'aver inserito, nel bando di cui alla determina 934/2020, le medesime clausole; 3) Ordina alla Regione Friuli-Venezia Giulia in persona del Presidente *pro tempore* di modificare il regolamento 15 aprile 2020, n. 66 con riferimento alle parti oggetto dell'accertamento di cui al punto 2); ...»

I ricorrenti evidenziavano che il regolamento era stato successivamente modificato (DPR 18 luglio 2022, n. 089/ Pres.) e che il testo dell'art. 9 oggetto di contenzioso è ora il seguente:

«Comma 3. Ai fini della verifica del requisito di cui all'art. 6, comma 2, lettera *e*) (ovvero "non essere proprietari, nudi proprietari o usufruttuari di altri alloggi anche per quote, all'interno del territorio nazionale o all'estero") i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione dei rifugiati e dei titolari della protezione sussidiaria di cui all'art. 2, comma 1, lettera *a-bis*), del decreto legislativo n. 251/2007, devono presentare, ai sensi del combinato disposto dell'art. 3, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 e dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 394/1999 la documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel paese di origine e nel paese di provenienza.

Comma 3-*bis*. I cittadini di cui al comma 3 impossibilitati, pur avendo agito con correttezza e diligenza, a produrre la documentazione in osservanza delle disposizioni richiamate dal comma medesimo presentano in sostituzione una dichiarazione resa ai sensi dell'art. 47 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000.»

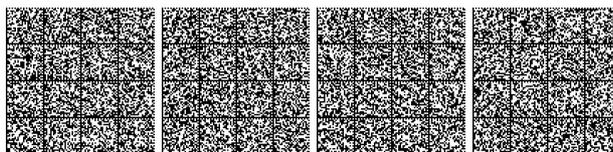
Precisavano i ricorrenti che il Comune di Udine aveva loro inviato una comunicazione nella quale si richiamava la intervenuta modifica del regolamento e pertanto si chiedeva all'interessato di produrre, entro il termine indicato nella missiva a pena di inammissibilità della domanda, la documentazione recante «data non anteriore al 2022», con riferimento a tutti i componenti del nucleo; in alternativa, «se impossibilitato dovrà dichiarare, su modello allegato, i motivi per i quali non può produrre la certificazione e dimostrare quanto dichiarato con opportuna documentazione. L'ufficio Abitare sociale valuterà le dichiarazioni rese e i documenti allegati ai fini dell'ammissione al contributo. Le dichiarazioni non supportate da sufficiente e idonea documentazione oppure scritte in modo non comprensibile non costituiranno documentazione utile per l'ammissione».

I ricorrenti deducevano che, anche nella nuova versione, la previsione del regolamento regionale è illegittima nella parte in cui mantiene un trattamento differenziato e discriminatorio tra italiani e stranieri, che finisce per porre a carico di questi ultimi degli oneri inutili e del tutto irragionevoli.

Si costituiva in giudizio la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia evidenziando che il D.P.REG. n. 66/2020 non aveva potuto che recepire nell'art 9, comma 3 il requisito di cui all'art. 29, comma 1-*bis* della legge regionale n. 1/2016, come introdotto dalla legge regionale n. 24/2018, e che, a seguito di pronunce giudiziali, aveva provveduto alla modifica del regolamento, aggiungendo all'art. 9 il comma 3-*bis*.

Deduceva la regione che la condotta discriminatoria non può essere posta in essere da una legge o da un regolamento regionale; precisava la resistente che il potere regolamentare spetta alla giunta regionale, mentre al Presidente della Regione compete emanare con decreto i regolamenti adottati dalla giunta; pertanto, non rientrava tra le competenze del Presidente della Regione il potere di modificare il regolamento, che nel caso di specie deve ottenere il parere obbligatorio e vincolante della quarta commissione del Consiglio regionale.

Negava in ogni modo la regione la natura discriminatoria della normativa regionale, deducendo che l'onere documentale richiesto è un adempimento di per sé neutro e non irragionevole, considerato anche che la diversa regolamentazione tra cittadini UE e cittadini extra UE trova fonte nell'art. 3, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica



n. 445/2000, il quale prevede che le disposizioni del testo unico si applichino solo ai cittadini italiani e dell'Unione europea.

Si costituiva in giudizio resistendo alle domande anche il Comune di Udine ed intervenivano S. A., ex art. 105, comma 1 del codice di procedura civile per fare valere le medesime argomentazioni dei ricorrenti, deducendo di condividere la medesima posizione giuridica di questi ultimi, e ASGI - Associazione degli studi giuridici dell'immigrazione APS, rilevando di avere legittimazione attiva ai sensi dell'art. 5, decreto legislativo n. 215/2003 a promuovere l'azione civile contro la discriminazione in presenza di discriminazioni collettive.

Nel presente procedimento è stata pronunciata contestuale ordinanza che definisce il giudizio tra i ricorrenti, l'interveniente O. A. e il Comune di Udine, mentre in relazione alle domande proposte dai ricorrenti, O. A. e ASGI nei confronti della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ritiene questo giudice che non si possa prescindere da un giudizio di legittimità costituzionale delle norme regionali di cui all'art. 29, comma 1, lettera *d*), legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1 e art. 29, comma 1-*bis* della medesima legge, introdotto dalla legge regionale n. 24/2018.

Uno scrutinio di legittimità costituzionale pare necessario con particolare riguardo alla domanda, proposta dalle parti, di ordinare alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e per essa al Presidente *pro tempore*, anche quale piano di rimozione destinato ad evitare il reiterarsi della discriminazione, di modificare il regolamento n. 66/2020, abrogando i commi 3 e 3-*bis* dell'art. 9 e prevedendo che i cittadini extra UE possano accedere all'incentivo a sostegno delle locazioni producendo, al fine del requisito della impossidenza di cui all'art. 4 del regolamento stesso, la medesima documentazione richiesta al cittadino italiano.

Trattasi peraltro di provvedimento cui il giudice è facoltizzato dall'art. 2, decreto legislativo n. 150/2011.

#### *Sulla rilevanza*

Con riguardo al profilo della rilevanza della questione, si osserva quanto segue:

L'art. 29, comma 1, lettera *d*), legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 prevede, tra i requisiti minimi necessari ai fini dell'accesso alla misura di «sostegno dei conduttori meno abbienti nel pagamento del canone di locazione» disciplinata dalla medesima legge regionale (art. 19), «il non essere proprietari neppure della nuda proprietà di altri alloggi, all'interno del territorio nazionale o all'estero» (requisito della impossidenza).

Il comma 1-*bis* dell'art. 29, introdotto con la successiva legge regionale n. 24/2018, precisa poi che «ai fini della verifica del requisito di cui al comma 1, lettera *d*), i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione dei rifugiati e dei titolari della protezione sussidiaria [...] devono presentare, ai sensi del combinato disposto dell'art. 3, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 [...], e dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 [...], la documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel paese di origine e nel paese di provenienza».

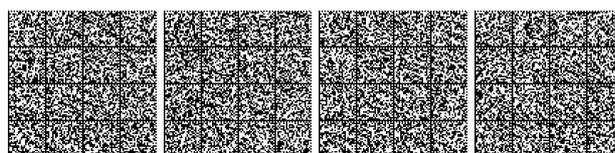
Il regolamento regionale n. 66/2020 ha inteso dare esecuzione alla previsione di cui all'art. 29, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 1/2016, con la disposizione di cui all'art. 9, comma 3, che prevede:

«Comma 3. Ai fini della verifica del requisito di cui all'art. 6, comma 2, lettera *e*) (cioè “non essere proprietari, nudi proprietari o usufruttuari di altri alloggi anche per quote, all'interno del territorio nazionale o all'estero”) i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione dei rifugiati e dei titolari della protezione sussidiaria di cui all'art. 2, comma 1, lettera *bis*), del decreto legislativo n. 251/2007, devono presentare, ai sensi del combinato disposto dell'art. 3, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 e dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 394/1999 la documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel paese di origine e nel paese di provenienza.

Con la citata ordinanza del 4 marzo 2021, nel procedimento R.G. n. 674/2020, avente oggetto analogo, era stato accertato il carattere discriminatorio della condotta tenuta dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, consistente nell'aver adottato il regolamento 15 aprile 2020, n. 66 nella parte in cui, ai fini dell'accesso alla prestazione di cui all'art. 19, legge regionale n. 1/16, questo prevede, all'art. 6, comma 2, lettera *d*) il requisito della assenza di proprietà di immobili in Italia e all'estero e, all'art. 9, comma 3 che tutti i cittadini extra UE debbano fornire «documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel paese di origine e nel paese di provenienza»; era stato inoltre ordinato alla regione di modificare il regolamento 15 aprile 2020, n. 66.

Il regolamento è stato successivamente modificato (DPR 18 luglio 2022, n. 089/Pres.) ed il testo dell'art. 9 oggetto di contenzioso è ora il seguente:

«Comma 3. Ai fini della verifica del requisito di cui all'art. 6, comma 2, lettera *e*) (cioè “non essere proprietari, nudi proprietari o usufruttuari di altri alloggi anche per quote, all'interno del territorio nazionale o all'estero”) i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, con esclusione dei rifugiati e dei titolari della protezione sussidiaria



di cui all' art. 2, comma 1, lettera a *bis*), del decreto legislativo n. 251/2007, devono presentare, ai sensi del combinato disposto dell'art. 3, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 e dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 394/1999 la documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel paese di origine e nel paese di provenienza.

Comma 3-*bis*. I cittadini di cui al comma 3 impossibilitati, pur avendo agito con correttezza e diligenza, a produrre la documentazione in osservanza delle disposizioni richiamate dal comma medesimo presentano in sostituzione una dichiarazione resa ai sensi dell'art. 47 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000.»

I ricorrenti hanno allegato la comunicazione con la quale il Comune di Udine ha richiesto loro di produrre, entro il termine indicato nella missiva a pena di inammissibilità della domanda, la documentazione prevista dal regolamento all'art. 9, comma 3 con riferimento a tutti i componenti del nucleo o in alternativa, se impossibilitati, la dichiarazione dei motivi per i quali non possono produrre la certificazione, dimostrando quanto dichiarato con opportuna documentazione, con la precisazione che l'ufficio competente avrebbe valutato le dichiarazioni rese e i documenti allegati e che le dichiarazioni non supportate da sufficiente e idonea documentazione non sarebbero state considerate utili per l'ammissione.

Si ritiene che tale modifica regolamentare non sia idonea ad eliminare la accertata discriminazione, per i motivi già evidenziati nella contestuale ordinanza emessa in questo procedimento nei confronti del Comune di Udine, e che si riportano:

«Si osserva anzitutto che il modulo predisposto dal comune ed allegato alla richiesta di integrazione documentale non corrisponde alle indicazioni fornite dalla regione con nota del 23 agosto 2002; in essa infatti la regione precisa di aderire al principio espresso dalla Corte costituzionale in base al quale va sempre riconosciuta ai cittadini di uno Stato non aderente all'Unione europea la possibilità di presentare una dichiarazione sostitutiva di certificazione da rendere ai sensi dell'art. 47 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 qualora dimostri, provando di aver compiuto tutto quanto esigibile secondo correttezza e diligenza, l'impossibilità di produrre la richiesta documentazione.

Pertanto, pare che alla luce di tali precisazioni il richiedente non debba autocertificare (come richiesto nel modulo del comune) la propria impossibilità a produrre certificazione ma solo depositare la documentazione a prova dello stato di impossibilità, per poter accedere poi alla dichiarazione sostitutiva di certificazione.

Certamente quindi non può richiedersi una dichiarazione *ex art. 47*, decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 relativa non a un fatto, ma a una valutazione ("sono impossibilitato...") addossando al dichiarante i rischi penali di una falsa dichiarazione.

Ma anche limitandone la portata alla richiesta di produzione di documentazione, la novella regolamentare finisce per conferire al singolo funzionario comunale incaricato dell'esame di "correttezza e diligenza" una inammissibile discrezionalità; non vi sono infatti dei criteri oggettivi predeterminati per valutare l'impossibilità da un lato e lo sforzo pretendibile dal richiedente dall'altro.

Da ciò consegue che è impossibile per il cittadino straniero conoscere anticipatamente quale sia il comportamento di correttezza e diligenza richiestogli, e che gli potrebbe consentire di accedere alla autocertificazione e quindi alla prestazione; tali valutazioni (di carattere giuridico) egli peraltro dovrebbe compiere entro un termine perentorio.

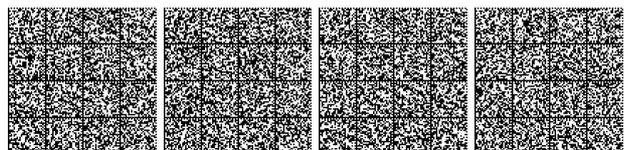
L'effetto complessivo della nuova previsione appare anche irragionevole, posto che viene introdotta una "dichiarazione di impossibilità" di fatto difficilmente verificabile, essendo evidente che il funzionario non ha concrete possibilità di accertare se, ad esempio, la richiesta di documenti è stata inoltrata, è rimasta senza risposta o se l'autorità cui è stata rivolta era quella competente, e così via».

Ritiene questo giudice che al soddisfacimento immediato del diritto degli odierni ricorrenti e interveniente ai fini dell'inclusione nelle graduatorie, senza che agli stessi venga richiesta documentazione ulteriore rispetto a quanto previsto per i cittadini italiani e UE, possa giungersi già con disapplicazione della norma regionale di cui all'art. 29, comma 1-*bis*, legge regionale n. 1/2016 per contrasto con la direttiva 2003/109/CE relativa allo *status* dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, ed in particolare con l'art. 11 della citata direttiva, che sancisce il principio di parità di trattamento dei soggiornanti di lungo periodo rispetto ai cittadini per quanto riguarda, tra gli altri, «d) le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale».

Deve infatti riconoscersi alla direttiva 2003/109/C efficacia diretta negli ordinamenti interni degli Stati membri.

Sul punto già l'ordinanza del 2 marzo 2021 affermava:

«Può infatti ritenersi che la direttiva in esame sia dotata di tutti i requisiti che la giurisprudenza della Corte di giustizia ritiene necessari per ammettere la produzione di effetti diretti da parte di tale fonte del diritto comunitario, ovvero i requisiti di sufficiente precisione ed incondizionatezza (*cf. ex plurimis* CGUE, sentenza Marshall, 26 febbraio 1986, C-152/84 e sentenza Van Duyn, 4 dicembre 1974, C-41/74). Come ha precisato la Corte di cassazione,



pronunciandosi su fattispecie analoghe, l'efficacia diretta della direttiva n. 109 del 2003 deve necessariamente essere riconosciuta poiché "i beneficiari della posizione di vantaggio erano determinati (i cittadini non comunitari dotati di permesso di soggiorno di lungo periodo), il contenuto della posizione di vantaggio era specificato (trattandosi di "prestazione essenziale" individuabile dal giudice interno), il soggetto passivo tenuto ad assicurare il vantaggio era un'autorità pubblica" (cfr. Cassazione 28745/2019 e Cassazione 11165/2017); così è anche nel caso di specie. Né vale a ritenere diversamente quanto affermato al paragrafo 4 dell'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, ove si legge che "gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle prestazioni essenziali". Occorre in primis rilevare che "dal momento che l'integrazione dei cittadini di paesi terzi stabilitisi a titolo duraturo negli Stati membri ed il diritto di tali cittadini al beneficio della parità di trattamento nei settori elencati all'art. 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/109 costituiscono la regola generale, la deroga prevista dal paragrafo 4 di tale articolo deve essere interpretata restrittivamente" (CGUE, sentenza K., 24 aprile 2012, C571/10). Nella pronuncia appena menzionata la Corte di giustizia ha precisato altresì che "un'autorità pubblica, sia essa di livello nazionale, regionale o locale, può invocare la deroga prevista all'art. 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109 unicamente qualora gli organi competenti nello Stato membro interessato per l'attuazione di tale direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi della deroga suddetta"; ha ribadito tale principio, più di recente, CGUE 25 novembre 2020, C-303/19. Non risulta che l'Italia abbia manifestato la propria intenzione di ricorrere alla deroga al principio della parità di trattamento prevista dall'art. 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109 al fine di evitare l'erogazione di una prestazione quale quella in esame ai cittadini stranieri lungo-soggiornanti».

Si era anche indicato il possibile diverso riferimento normativo, individuato (nella precedente ordinanza del 2 marzo 2021 e poi dalla Corte di appello di Trieste nella sentenza n. 159/2021 confermativa della stessa), nell'art. 18, comma 3-*bis* della legge n. 241 del 1990, oppure nella normativa vigente in materia di certificazione ISEE (che vale anche per i cittadini extracomunitari e consente di ricostruire la titolarità o meno di immobili abitativi sia in Italia che all'estero).

La Regione Friuli-Venezia Giulia ha provveduto alla integrazione del regolamento come sopra già indicato e nel presente giudizio ha sostenuto l'erroneità degli «ordini» (che sono stati imposti in varie ordinanze) di modificare i regolamenti attuativi in materia di sostegno alle politiche abitative che riproducono quanto previsto dall'art. 29 della legge regionale n. 1/2016.

Deduce la regione di avere in ogni modo dato esecuzione alle ordinanze anche nella parte in cui ordinavano le modifiche, e che le modifiche sarebbero frutto di una interpretazione costituzionalmente orientata di quanto previsto dal quadro normativo esistente, ed in particolare dall'art. 29, legge regionale n. 1/2016.

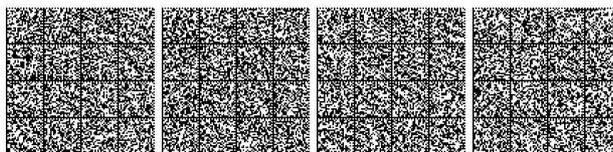
Evidenzia infatti la regione che l'art. 9, comma 3 del D.P.Reg. n. 66/2020 non poteva che essere riproduttivo dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 1/2016, con la conseguenza che anche laddove l'amministrazione regionale abrogasse o modificasse il regolamento in parola nel senso richiesto dai ricorrenti, tale regolamento sarebbe in contrasto con la disposizione di legge e dunque non potrebbe essere applicato, prevalendo in ogni caso, nel contrasto tra fonti di rango diverso, la disposizione di legge.

L'amministrazione resistente ha poi ricordato che, nella Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, il potere regolamentare spetta alla giunta regionale, ai sensi dell'art. 16, comma 1, lettera *b*), della legge regionale «statutaria» 18 giugno 2007, n. 17, e che spetta invece al Presidente della Regione emanare con decreto i regolamenti approvati dalla giunta (art. 42, comma 1, lettera *b*), statuto).

Secondo la difesa della regione, pertanto, allo stato, da una parte l'art. 9, comma 3, del regolamento n. 66/2020 è conforme all'art. 29, comma 1-*bis* della legge regionale n. 1/2016 e non può essere modificato in senso difforme da esso, pena la violazione dell'art. 4 delle Preleggi; dall'altra non rientra tra le competenze del Presidente della Regione modificare un regolamento; ciò ancor più nella procedura modificativa dei regolamenti di cui si discute che devono ottenere il parere obbligatorio e vincolante della quarta commissione del Consiglio regionale.

A fronte della interpretazione costituzionalmente orientata adottata, con la modifica regolamentare, dalla Regione Friuli-Venezia Giulia in relazione alla normativa regionale *de quo*, non pare possa essere imposta ai fini della cessazione della condotta discriminatoria, una diversa (e peraltro già proposta) interpretazione costituzionalmente orientata; d'altro canto, reputa questo giudice che una efficace rimozione della condotta discriminatoria e dei suoi effetti non possa che passare per l'adozione di una normativa, anche di rango regolamentare, che preveda uguale possibilità di accesso ai cittadini comunitari ed extracomunitari e ciò anche sotto il profilo documentale.

In ciò si rinviene la rilevanza della questione, ovvero nella possibilità di adottare, come richiesto dai ricorrenti, un efficace piano di rimozione della discriminazione; l'art. 28, decreto legislativo n. 150/2022 prevede infatti che il giudice possa ordinare «la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole, adottando, anche nei confronti della pubblica amministrazione, ogni altro provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti. Al fine



di impedire la ripetizione della discriminazione, il giudice può ordinare di adottare, entro il termine fissato nel provvedimento, un piano di rimozione delle discriminazioni accertate».

Nella prospettazione della regione, in difetto di una pronuncia di illegittimità costituzionale della previsione della legge regionale n. 1/2016 oggetto di causa, la regione non potrebbe ottemperare ad un ordine giudiziale di modifica del regolamento che equipari sotto il profilo documentale i cittadini italiani e UE da quelli extra UE.

La questione è quindi rilevante nel senso che, qualora la normativa regionale venga ritenuta conforme a Costituzione, la stessa giustifica l'adozione del regolamento censurato; nel caso invece la legge regionale non rispetti i parametri costituzionali di cui si dirà *infra*, potrà essere emesso un ordine di modifica del regolamento che eviti anche *pro futuro* un contenzioso ormai nutrito in questo Distretto.

L'art. 29, comma 1-*bis*, legge regionale n. 1/2016 presenta un ulteriore elemento di criticità, sotto il profilo della parità di trattamento, in quanto mentre al comma 1, lettera *d*) prescrive un requisito valevole per tutti i beneficiari (non essere proprietari neppure della nuda proprietà di altri alloggi, all'interno del territorio nazionale o all'estero...), il comma 1-*bis*, senza modificare il requisito generale, prescrive che «ai fini della verifica del requisito di cui al comma 1, lettera *d*), i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, devono presentare... la documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel paese di origine e nel paese di provenienza».

La documentazione aggiuntiva richiesta ai cittadini extracomunitari è quindi relativa ai soli paesi di origine e di provenienza, mentre per il possesso del requisito relativamente al resto del mondo (Italia inclusa) ai richiedenti cittadini extra UE non viene richiesto alcun tipo di attestazione.

Si deve poi prospettare una ulteriore questione di legittimità costituzionale con riferimento al disposto dell'art. 29, comma 1, lettera *d*), legge regionale n. 1/2016, il quale prevede tra i requisiti minimi per l'accesso alla misura di sostegno alle locazioni:

«il non essere proprietari neppure della nuda proprietà di altri alloggi, all'interno del territorio nazionale o all'estero, purché non dichiarati inagibili, con esclusione delle quote di proprietà non riconducibili all'unità, ricevuti per successione ereditaria, della nuda proprietà di alloggi il cui usufrutto è in capo a parenti entro il secondo grado e degli alloggi, o quote degli stessi, assegnati in sede di separazione personale o divorzio al coniuge o convivente».

Qualora infatti si ritenesse costituzionalmente legittima la previsione dell'art. 29, comma 1-*bis* della legge regionale n. 1/2016, ed in particolare necessario per i cittadini extracomunitari attestare ai sensi dell'art. 2, decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 il mancato possesso di altri alloggi all'estero, e ciò in applicazione delle limitazioni di cui all'art. 3, comma 4, decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, si pone la questione della legittimità costituzionale del requisito della impossidenza planetaria in sé.

Qualora infatti il requisito per l'accesso al beneficio del contributo per il canone locativo venga ritenuto, in termini così estesi, non conforme alla Costituzione, e quindi espunto dalla normativa regionale, non sarebbe ipotizzabile alcuna discriminazione dei cittadini extracomunitari sotto il profilo documentale; tutti gli altri requisiti previsti infatti per l'accesso alla prestazione possono essere da loro autocertificati, e lo sarebbe anche una impossidenza limitata ad esempio al territorio nazionale.

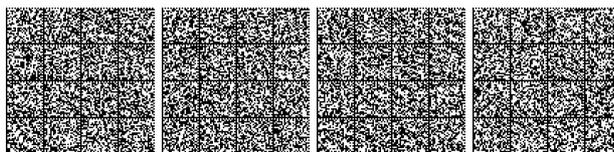
Ciò che pone in posizione deteriore i cittadini extracomunitari è la affermata impossibilità di autocertificare il non essere proprietari di immobili al di fuori del territorio nazionale, mentre la proprietà di immobili in Italia è un fatto certificabile da parte di soggetti pubblici italiani, con riguardo alla previsione dell'art. 3, comma 4 decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000.

#### *Sulla non manifesta infondatezza*

Con riguardo alla non manifesta infondatezza delle questioni, si deve rilevare che la Corte costituzionale si è già pronunciata su analoga disposizione di legge regionale.

Infatti la Corte con sentenza n. 9/2021 ha scrutinato la normativa della legge della Regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 24 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione).

La norma impugnata avanti alla Corte costituzionale prevedeva un onere documentale aggiuntivo per i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea, ed in particolare la presentazione di 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 regionale Abruzzo n. 96 del 1996).



La Corte costituzionale ha osservato quanto segue:

«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 regionale 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 regionale 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 decreto del Presidente della Repubblica 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’art. 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 procedimentale prescritto dalla disposizione in esame è stato dalla Corte ritenuto 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 possieda, 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 regionale 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»).

Si ritiene che nel caso di specie il parametro di riferimento debba essere individuato anzitutto nell’art. 3 della Costituzione, per l’ingiustificata ed irragionevole disparità di trattamento tra cittadini italiani e UE da un lato, e cittadini extracomunitari dall’altro.

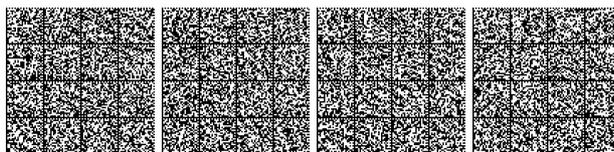
Per tutti i richiedenti infatti si prescrive il possesso dell’ampio requisito della impossidenza planetaria, ma ai fini della verifica di tale requisito, per i cittadini UE si reputa sufficiente una autocertificazione (la cui veridicità non è verificabile con riguardo a tutti i paesi del mondo), mentre per i cittadini extra UE da un lato si riduce l’ambito territoriale di prova del requisito (limitato al paese di origine e al paese di provenienza) e dall’altro si introduce un gravoso onere di attestazione e documentazione, non richiesto per i primi.

Come già evidenziato, neppure la modifica del regolamento con l’introduzione del comma 3-*bis* pare idonea a ridurre la denunciata gravosità.

La discriminazione fondata sulla nazionalità risulta contraria all’art. 3 della Costituzione e viola altresì l’art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, come evidenziato dalla Corte costituzionale laddove ha censurato la discriminazione dello straniero con riferimento alle prestazioni sociali (sentenza n. 187/2010).

Oltre all’art. 3 della Costituzione, pare venire in rilievo anche la violazione dell’art. 117 Cost., che subordina la potestà legislativa regionale (e quella statale) al rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario.

Infatti come già esposto deve riconoscersi alla direttiva 2003/109/C efficacia diretta negli ordinamenti interni degli Stati membri, e nel caso di specie viene in rilievo l’art. 11 della citata direttiva, che sancisce il principio di parità



di trattamento dei soggiornanti di lungo periodo rispetto ai cittadini per quanto riguarda, tra gli altri, «*d*) le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale».

Si richiama poi il principio per cui «il legislatore può legittimamente circoscrivere la platea dei beneficiari delle prestazioni sociali in ragione della limitatezza delle risorse destinate al loro finanziamento (sentenza n. 133 del 2013). Tuttavia, la scelta legislativa non è esente da vincoli di ordine costituzionale. La legge deve anzitutto rispettare gli obblighi europei che, anche per quanto riguarda le prestazioni sociali, esigono la parità di trattamento tra i cittadini italiani ed europei e i soggiornanti di lungo periodo» (Corte costituzionale, sentenza n. 166/2018).

Quanto poi al requisito della impossidenza di cui all'art. 29, comma 1, lettera *d*) della legge regionale n. 1/2016, oltre alla citata pronuncia di questa Corte in relazione alla normativa della Regione Abruzzo, si deve richiamare il principio costituzionale di cui all'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza della normativa e della proporzionalità.

Si verte in materia di tutela di un diritto fondamentale della persona: «il diritto all'abitazione “rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione” ed è compito dello Stato garantirlo, contribuendo così “a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana” (Corte costituzionale n. 44/2020).

La Corte costituzionale con sentenza n. 176 del 2000 ha affermato che non è irragionevole la preclusione all'accesso ai contributi in materia di edilizia residenziale pubblica nei confronti di chi aspira all'assegnazione di un alloggio di edilizia popolare, pur essendo titolare di un bene della medesima natura, anche se situato fuori dell'ambito territoriale cui si riferisce il bando di concorso, e ciò in quanto il titolare può comunque da esso ricavare utilità comparabili a quelle di un alloggio situato in luogo adeguato in relazione alle proprie esigenze lavorative.

Nel caso di specie tuttavia risulta preclusiva all'accesso al beneficio la titolarità di diritti di proprietà su immobili ubicati in tutto il mondo, il che pare sproporzionato e contrastante con le esigenze di tutela sociale della provvidenza.

Si osserva infatti che la regione (all'art. 1 della legge regionale n. 1/2016) «riconosce il valore primario del diritto all'abitazione quale fattore fondamentale di inclusione, di coesione sociale e di qualità della vita, promuovendo ogni forma d'intervento per l'esercizio effettivo di tale diritto», e che il rilievo, sotto il profilo reddituale, di altre proprietà è comunque garantito all'interno della certificazione ISEE.

*P.Q.M.*

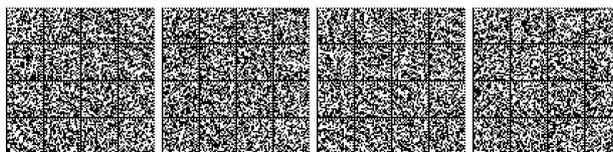
*Visti gli articoli 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87,*

*1) Dichiaro rilevante e non manifestamente infondata, per violazione degli articoli 3 e 117, comma 1 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-bis della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera d), legge regionale n. 24/2018, nella parte in cui, prevedendo un diverso requisito circa la proprietà di immobili nei soli confronti dei cittadini extracomunitari e una diversa modalità di attestazione del requisito dell'impossidenza, ostacola l'accesso dei cittadini stranieri nell'ammissione al contributo per il sostegno alle locazioni previsto dall'art. 19 della legge regionale n. 1/2016;*

*2) Dichiaro rilevante e non manifestamente infondata, per violazione degli articoli 3 e 117, comma 1 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera d) della legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1, nella parte in cui tra i requisiti minimi per l'accesso al contributo per il sostegno alle locazioni previsto dall'art. 19 della medesima legge, indica «il non essere proprietari neppure della nuda proprietà di altri alloggi, all'interno del territorio nazionale o all'estero, purché non dichiarati inagibili, con esclusione delle quote di proprietà non riconducibili all'unità, ricevuti per successione ereditaria, della nuda proprietà di alloggi il cui usufrutto è in capo a parenti entro il secondo grado e degli alloggi, o quote degli stessi, assegnati in sede di separazione personale o divorzio al coniuge o convivente.»*

*3) Dispone la sospensione del presente giudizio;*

*4) Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale per il giudizio di competenza;*



5) Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio ed al Presidente della giunta della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nonché sia comunicata al Presidente del Consiglio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Così deciso in Udine l'8 febbraio 2023

*Il giudice del lavoro:* VITULLI

23C00129

N. 98

*Ordinanza del 3 maggio 2023 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da A. C. contro Ministero dell'economia e delle finanze e altri*

**Polizia (Forze di) – Guardia di Finanza – Ammissione al corso per la promozione a finanziere, mediante concorso – Requisiti – Previsione quale causa di esclusione dall'arruolamento anche della guida in stato di ebbrezza costituente reato.**

- Decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 199 (Attuazione dell'art. 3 della legge 6 marzo 1992, n. 216, in materia di nuovo inquadramento del personale non direttivo e non dirigente del Corpo della Guardia di finanza), art. 6, comma 1, lettera i).

## IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE

SEZIONE SECONDA

ha pronunciato la presente

### ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 8895 del 2022, proposto dal signor A. C., rappresentato e difeso dagli avvocati Stefano Monti e Giovanni Carlo Parente Zamparelli, con domicilio digitale come da PEC registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio del secondo in Roma, via Emilia, n. 81,

contro: il Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, n. 12,

nei confronti: dei signori M.A., M.P., F.M. e E.R. non costituiti in giudizio,

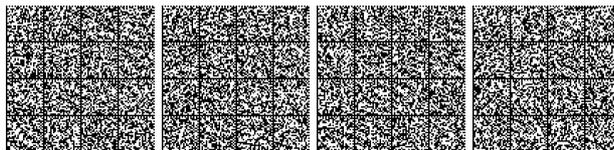
*per la riforma*

della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio - Sezione Quarta - 30 giugno 2022, n. 8859, resa tra le parti, concernente l'esclusione dal concorso, per titoli ed esami, per il reclutamento di 1.409 allievi finanziari per l'anno 2021.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'economia e delle finanze;

Visti tutti gli atti della causa;



Relatore nell'udienza pubblica del giorno 4 aprile 2023, in vista della quale la difesa dell'appellante ha chiesto il passaggio in decisione senza previa discussione orale, il Cons. Antonella Manzione.

I. Fatto e svolgimento del processo di primo grado.

1. Con il ricorso in epigrafe il signor A C ha impugnato la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Roma, sez. IV, del 30 giugno 2022, n. 8859, che ne ha respinto il ricorso avverso la determinazione del con cui il capo del primo reparto del comando generale della Guardia di finanza lo ha escluso dalla procedura concorsuale, per titoli ed esami, per il reclutamento di n. 1409 allievi finanziari riferita all'anno 2021, perché ritenuto non in possesso dei requisiti di moralità e di condotta previsti dall'art. 2, comma 1, lettera g), del relativo bando di concorso.

In punto di fatto ha dedotto:

di essersi arruolato il quale volontario in ferma prefissata dell'Esercito italiano e di essere rimasto ininterrottamente in servizio fino al , conseguendo sempre valutazioni caratteristiche «eccellenti»;

di essere stato eletto consigliere comunale in una lista civica presso il Comune di , con conseguente verifica dei previsti requisiti anche morali di candidabilità ed eleggibilità;

di aver partecipato al concorso per l'arruolamento di 1.409 allievi finanziari indetto con determinazione n. 245928 del 3 settembre 2021, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - 4<sup>a</sup> Serie speciale «Concorsi ed esami» - n. 72 del 10 settembre 2021, per i posti riservati ai volontari in ferma prefissata - contingente ordinario, senza specializzazione, superando tutte le selezioni e venendo sempre giudicato idoneo;

di essere infine stato escluso dalla selezione poiché ritenuto carente dei «requisiti di moralità e di condotta previsti dall'art. 2, comma 1, lettera g), del bando di concorso», essendo stato emesso nei suoi confronti un decreto penale del G.I.P. del Tribunale di , divenuto esecutivo il , per il reato di cui agli articoli 186-*bis*, comma 1, lettera a) e comma 3 in relazione all'art. 186, comma 2, lettera b) e comma 2-*sexies* («Guida sotto l'influenza dell'alcool per conducenti di età inferiore a ventuno anni, per i neopatentati e per chi esercita professionalmente l'attività di trasporto di persona o di cose») del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 («Nuovo codice della strada»), commesso in ( ) il

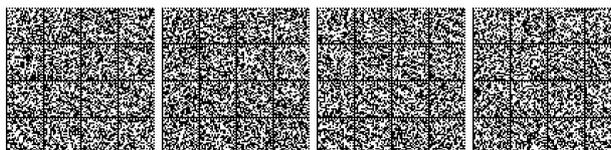
1.2. Ha documentato altresì l'avvenuta dichiarazione dell'estinzione del reato da parte del giudice dell'esecuzione ai sensi dell'art. 186, comma 9-*bis*, del richiamato Codice della strada, all'esito della positiva valutazione del lavoro di pubblica utilità svolto presso la di dall' al

1.3. A fondamento del ricorso ha dedotto, con unico e articolato motivo, la violazione della legge 29 ottobre 1984, n. 732 e dell'art. 26 della legge 1° febbraio 1989, n. 53, nonché l'eccesso di potere per difetto d'istruttoria e di motivazione. Ha chiesto altresì una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 6, lettera i), del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 199, nella parte introdotta dall'art. 33, comma 1, lettera c), punto 1.6, del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, in relazione agli articoli 1, 3, 4, 27, 35 e 97 della Costituzione, tale cioè da imporre la valutazione in concreto del disvalore sotteso alla condotta ascrittagli, superando qualsivoglia ipotesi di automatismo esclusivo.

2. Il primo giudice ha rigettato il ricorso da un lato richiamando l'ampia discrezionalità della valutazione dell'amministrazione in ordine al requisito della «incensurabilità» della condotta; dall'altro, tuttavia, sottolineando come nel caso di specie è il legislatore ad avere tipizzato a monte le fattispecie ostative al reclutamento, evidentemente ravvisando nelle stesse un tale disvalore da renderle sempre incompatibili con il tipo di rapporto di pubblico impiego che si vorrebbe instaurare. Ha infine ricordato che la previsione trasfusa nell'art. 2, comma 1, lettera g) del bando di concorso era perfettamente nota al ricorrente, come sostanziato dall'obbligo di dichiarare la conoscenza imposto dall'art. 4 dello stesso. Ridetto bando a sua volta avrebbe solo doverosamente stabilito, «con perfetta corrispondenza alla disposizione sopra citata, che “il Corpo della guardia di finanza accerta, d'ufficio, l'irreprensibilità del comportamento del candidato in rapporto alle funzioni proprie del grado da rivestire” e che sono “causa di esclusione dall'arruolamento anche l'esito positivo agli accertamenti diagnostici”, oltre che, come è appunto accaduto al sig. C , “la guida in stato di ebbrezza costituente reato”».

II. Il giudizio di appello.

3. Con il presente appello il signor C ha formulato in chiave critica le medesime censure già avanzate in primo grado, precisando meglio i profili di ritenuto contrasto della normativa in contestazione con specifici principi costituzionali, e pertanto insistendo per la sua rimessione alla Corte costituzionale. Pur non disconoscendo affatto la specialità degli ordinamenti delle forze armate e di polizia, ha ricordato come la stessa non possa estendersi fino al punto di limitare per i relativi appartenenti l'esercizio dei diritti spettanti a qualsivoglia cittadino (v. Corte costituzionale n. 120 del 13 giugno 2018, che ha abrogato l'art. 1475, comma 2, del Codice dell'ordinamento militare, che vietava per gli appartenenti ai predetti Corpi l'attività sindacale). Ha quindi ripercorso l'evoluzione della disciplina dei limiti di accesso al pubblico impiego, a partire dall'avvenuto superamento del requisito della buona condotta con la legge n. 732 del 1984, richiamando i principi espressi in relazione al suo originario mantenimento nel testo unico delle leggi di pub-



blica sicurezza al fine dell'esercizio dell'attività di guardia particolare giurata dalla Corte costituzionale nella sentenza del 25 luglio 1996, n. 311, che ne ha stigmatizzato in specie il «carattere indefinito» e la «conseguente larghezza di apprezzamento discrezionale che ne deriva in capo all'amministrazione». Ha individuato una sorta di «fil rouge» tra ulteriori pronunce della Corte costituzionale che a vario titolo hanno espresso contrarietà a qualsivoglia automatismo sanzionatorio destinato ad incidere sulla prosecuzione del rapporto di lavoro, e ciò a far data dalla sentenza del 14 ottobre 1988, n. 971, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 85, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3, Statuto degli impiegati civili dello Stato, nella parte in cui prevedeva la automatica destituzione del pubblico dipendente all'esito di condanna penale per taluni reati, fino a quella che ha di recente cassato le disposizioni del Codice dell'ordinamento militare che prevedevano la perdita del grado per rimozione, senza giudizio disciplinare, in caso di avvenuta irrogazione della pena accessoria della rimozione o della interdizione temporanea dai pubblici uffici (Corte costituzionale, 19 ottobre - 15 dicembre 2016, n. 268).

«Una presunzione assoluta (nella specie di incompatibilità con il rapporto di servizio) deve poi essere rispettosa dei canoni esplicitati dalla Corte in proposito. Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, infatti, «le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'id quod plerumque accidit», con la conseguenza che «l'irragionevolezza della presunzione assoluta si può cogliere tutte le volte in cui sia «agevole» formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa» (*ex multis*, sentenze n. 185 del 2015, n. 232 e n. 213 del 2013, n. 182 e n. 164 del 2011, n. 265 e n. 139 del 2010)». Affermazioni tutte che si attaglierebbero perfettamente anche alla diversa ipotesi in cui venga all'evidenza la mancata instaurazione del rapporto di lavoro, anziché la sua cessazione, come pure riconosciuto dalla giurisprudenza amministrativa (*cf.* Cons. Stato, sez. III, 26 agosto 2011, n. 4812).

4. L'art. 6, lettera i), del decreto legislativo n. 199 del 1995, nella parte evidenziata si porrebbe dunque in contrasto:

con l'art. 3, sotto vari profili. In primo luogo, rileverebbe la disparità di trattamento che la scelta di requisiti più stringenti per la sola Guardia di finanza pone sia in generale in relazione agli altri dipendenti pubblici, che con specifico riferimento agli appartenenti ad altre Forze di polizia, e segnatamente all'Arma dei carabinieri. La tipologia di pena sostitutiva accettata, ovvero il lavoro di pubblica utilità, rendendo la condanna inappellabile e inestinguibile, creerebbe a sua volta un regime discriminatorio rispetto a colui che, pur avendo commesso reati ben più gravi, abbia ottenuto la riabilitazione;

con l'art. 24, secondo comma della Costituzione, in quanto l'automatismo della esclusione dal concorso impedisce all'interessato qualsiasi difesa in merito, oltre che palesarsi comunque irragionevole alla luce di quanto già affermato dalla Corte con riferimento all'irrogazione della pena accessoria dell'interdizione temporanea dai pubblici uffici;

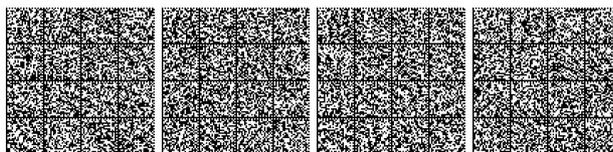
con gli articoli 1, 4 e 35 della Costituzione, in quanto la condizione ostativa assoluta crea uno sbarramento all'accesso al lavoro, quand'anche venga ascritto al candidato un episodio marginale, isolato e risalente nel tempo;

con l'art. 27 della Costituzione, in quanto essa ostacola altresì il reinserimento del cittadino nel mondo del lavoro, compito che non può essere rimesso esclusivamente ai datori di lavoro privati, ma del quale deve farsi carico anche lo Stato, consentendo l'accesso alle pubbliche amministrazioni di coloro che, seppure incorsi in violazioni delle regole dell'ordinamento, meritino una positiva valutazione, tenendo conto del tipo di reato commesso, della inclinazione a delinquere del colpevole, del suo ravvedimento e delle mansioni correlate alla qualifica da ricoprire;

con l'art. 97 della Costituzione, in quanto il medesimo automatismo pregiudica pure il buon andamento della pubblica amministrazione, impedendole ogni valutazione sulla convenienza dell'assunzione in servizio e, quindi, sulla possibilità di utilizzazione di valide risorse professionali, già selezionate e idonee, per giunta provenienti da un'altra forza armata, dove prestavano servizio, seppure a tempo determinato.

4.1. Quanto alla immediata lesività del bando di concorso, pure impugnato al Tribunale amministrativo regionale in uno con l'atto di esclusione, il mero riferimento alla «guida in stato di ebbrezza costituente reato» in esso contenuta, mutuato dalla norma primaria, in assenza di ulteriori precisazioni, non lasciava affatto presagire la ritenuta inutilità della speciale causa di estinzione del reato di cui all'art. 186, comma 9-bis, del Codice della strada, che l'appellante si era premurato di ottenere.

5. Si è costituito in giudizio il Ministero delle finanze per chiedere il rigetto dell'appello e la conferma della sentenza di prime cure. Con tre successive memorie in controdeduzione ha ribadito la correttezza della scelta dell'Amministrazione, che a fronte della chiara indicazione del legislatore non solo non poteva, ma addirittura non doveva compiere valutazioni aggiuntive riferibili al reato ascritto al ricorrente. La sua avvenuta tipizzazione a monte, nella disciplina del reclutamento dei finanzieri, si inserirebbe del resto nel solco delle scelte che da un lato hanno elevato la soglia di perseguibilità penale della fattispecie (v. art. 33 della legge 29 luglio 2010, n. 120, che ha decriminalizzato



l'ipotesi di cui al comma 2, lettera *a*), della norma, riferita ad un tasso alcolemico compreso tra 0,5 e 0,8 grammi per litro), ma dall'altro hanno accentuato il rigorismo sanzionatorio delle possibili conseguenze di ridette condotte (si pensi all'avvenuta introduzione nel codice penale, ad opera della legge 23 marzo 2016, n. 41, dei reati di omicidio stradale - art. 589-*bis* - e lesioni personali stradali gravi o gravissime - art. 590-*bis*, che individuano, quale elemento di colpa specifica, tra le altre violazioni stradali anche l'essersi messi alla guida in stato di ebbrezza alcolica costituente reato).

Come affermato dalla giurisprudenza ormai maggioritaria in materia (da ultimo, v. Cons. Stato, 17 gennaio 2023, n. 609) anche un singolo episodio, pur risalente nel tempo, può essere ostativo al reclutamento, avuto riguardo alla peculiarità del ruolo del finanziere, e alla evidente prognosi di inaffidabilità che conseguirebbe alla commissione di tale specifica contravvenzione stradale, giusta la sua codificata gravità.

6. La domanda cautelare, presentata da parte appellante ai fini dell'ottenimento della sospensione dell'esecutività della sentenza gravata, è stata accolta dalla Sezione con ordinanza n. 5792 del 14 dicembre 2022 ai soli fini di cui all'art. 55, comma 10, c.p.a.

7. La stessa ha quindi depositato istanza di passaggio in decisione senza discussione della causa.

8. Alla pubblica udienza del 4 aprile 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

III. Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

9. Ai fini della disamina della rilevanza della questione di costituzionalità posta, va delibato in limine *litis* il profilo di inammissibilità del ricorso di primo grado adombrato dal Tribunale amministrativo regionale e ripreso dalla difesa erariale, seppure senza formulare alcuna esplicita eccezione, in ragione della mancata impugnativa del bando di concorso, che conteneva la chiara indicazione della portata escludente della guida in stato di ebbrezza costituente reato.

9.1. Come rappresentato dall'appellante, la capacità lesiva delle disposizioni in esso contenute si è palesata solo al momento dell'esclusione dalla procedura sull'assunta irrilevanza della dichiarazione di avvenuta estinzione del reato, in quanto quest'ultima «non cancella il fatto criminoso; non elide il pregiudizio derivante dall'accertamento della condotta del soggetto aspirante al reclutamento, potendo l'amministrazione valutare lo stesso fatto per l'accertamento del requisito della condotta incensurabile; non deve essere necessariamente valutata in termini positivi nell'ambito del bilanciamento che interessa, considerata la sua inidoneità a cancellare comunque il fatto materiale di cui trattasi» (così testualmente nell'atto impugnato).

Al contrario, proprio la specialità dell'istituto richiamato per come disciplinato dall'art. 186, comma 9-*bis*, del Codice della strada, ben poteva indurre l'interessato a non sentirsi «toccato» dalla disposizione, sì da non preoccuparsi di dichiarare la previa conoscenza delle condizioni statuite dal bando *ex art.* 4 dello stesso, pur omettendo, per quanto consta in atti, di fare riferimento al decreto penale del Tribunale di , evidentemente ritenendolo «superato» dalle sopravvenienze processuali, senza che ridetta omissione informativa gli sia stata in qualche modo contestata.

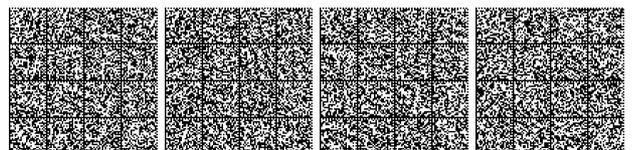
Ciò comporta l'insussistenza della (pur adombrata) causa di inammissibilità del ricorso instaurativo del giudizio di primo grado.

9.2. Il giudice di prime cure ha respinto il ricorso sul rilievo che il quadro normativo vigente rendeva necessitata la scelta dell'amministrazione, avendo già qualificato come incompatibile con lo status di finanziere l'avvenuta condanna per guida in stato di ebbrezza, che seppure aggravata dalla sua giovane età (da qui, il richiamo nel capo di imputazione all'art. 186-*bis* del Codice) e dall'avvenuta commissione in orario considerato notturno (ovvero dopo le 22) non ha attinto la fascia sanzionatoria più grave (lettera *c*) della norma) e non ha causato alcun sinistro stradale, essendo stata accertata nell'ambito di normali controlli di polizia stradale. 9.3. Osserva sul punto il Collegio che effettivamente l'art. 6 del decreto legislativo n. 199 del 1995, per come modificato dal decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, non lasciava all'amministrazione operante alcun margine di discrezionalità, sicché il riferimento alla inconciliabilità con i basilari doveri del militare, richiamandone anche i poteri di polizia giudiziaria, economico-finanziaria e di pubblica sicurezza ne costituisce lo stereotipo precipitato motivazionale, a giustificazione formale di una scelta doverosa.

9.4. Sotto tale profilo, dunque, l'atto è esente da qualsivoglia ulteriore censura, il che ne rende rilevante lo scrutinio esclusivamente alla luce della disposizione della cui legittimità parte appellante dubita.

Infatti, solo la disposizione applicata al caso in esame ha determinato l'esclusione dal reclutamento dell'appellante, precludendo qualsivoglia diversa valutazione in ordine alla effettiva portata lesiva in termini prognostici del necessario rapporto fiduciario che prelude ad un proficuo rapporto di servizio. Ridetta valutazione, cioè, è già stata effettuata a monte dal legislatore e il provvedimento impugnato si limita a fornire alla stessa una giustificazione, definendo la «guida in stato di ebbrezza costituente reato», pur commessa anni prima dal candidato, come «inconciliabile» con il reclutamento, oltre che «esplicita causa di esclusione».

9.5. L'eventuale accoglimento della questione di costituzionalità, invece, determinando l'eliminazione della norma dall'ordinamento con effetto *ex tunc*, farebbe venir meno la causa ostativa al reclutamento nella Guardia di finanza,



derubricandola a fattispecie valutabile, alla stregua di qualsivoglia altro episodio idoneo ad impingere l'«incensurabilità» della condotta del candidato, senza prescindere, peraltro, dalla più volte ricordata avvenuta estinzione del reato sulla base di un paradigma normativo declinato *ad hoc* (sul quale più avanti nel prosieguo).

IV. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 del decreto legislativo n. 199 del 1995.

10. Tanto premesso, va innanzi tutto esaminata la possibilità di una lettura costituzionalmente orientata della norma di legge statale, tale da far venir meno il dovere di rimessione della questione alla Corte costituzionale.

10.1. Ad avviso del Collegio, ad essa si oppone il chiaro tenore letterale della norma, che a tal punto ha inteso dare rilievo alla fattispecie, da averne richiamato sic et simpliciter la rubrica («guida in stato di ebbrezza», seppure connotandola con riferimento alle ipotesi costituenti reato), con ciò rischiando di elevare a condizione ostativa finanche il mero accertamento della stessa, giusta l'omesso riferimento all'avvenuta condanna ovvero all'applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale.

Essa, cioè, è ineludibilmente indicata come condizione ostativa al reclutamento, in pretermissione dei criteri di razionalità e proporzionalità che costituiscono un limite all'esercizio della discrezionalità del legislatore.

11. Il primo giudice ha giustificato la previsione dell'art. 6, comma 1, lettera *i*), del decreto legislativo n. 199/1995 quale «espressione di discrezionalità legislativa, cioè dell'esercizio di una potestà che - come ha teorizzato la dottrina pubblicistica - è da considerare libera e incondizionata, cosicché quando un atto legislativo risulti costituzionalmente vincolato al perseguimento di determinate finalità pubbliche (nella specie un'efficace selezione dei finanzieri), la discrezionalità legislativa esprimerà un limite funzionale di natura prevalentemente interna alla produzione normativa». Con ciò avendo presumibilmente a mente le peculiarità degli ordinamenti militari rispetto a quelli civili, tali da legittimare un maggior vaglio qualitativo all'accesso, ma senza fornire alcuna plausibile motivazione della maggior selettività di quello preteso per i finanzieri rispetto alle altre forze di polizia, anche di carattere militare.

11.1. In relazione a tale profilo, in conformità con l'obbligo di interpretazione costituzionalmente conforme quale vaglio preliminare indispensabile per la non manifesta infondatezza di ogni questione di legittimità costituzionale, il collegio ha esaminato la possibilità di ravvisare la *ratio* della disparità di trattamento nella tipologia diversificata delle funzioni degli appartenenti ai vari ruoli di polizia.

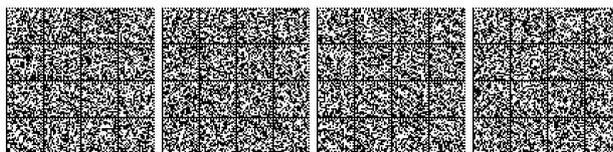
11.2. Va al riguardo ricordato che il richiamato decreto legislativo n. 95 del 2017, in attuazione della delega contenuta all'art. 8, comma 1, lettera *a*), della legge 7 agosto 2015, n. 124, ha dettato disposizioni riferibili ai ruoli di tutte le forze di polizia. Esso, dunque, ha stralciato dal d.lgs. n. 66 del 2010, abrogandole, le specifiche norme corrispondenti afferenti, in particolare, all'accesso agli stessi. Allo stesso modo, con finalità anche di riassetto organico della materia, ha interpolato le singole disposizioni di settore adeguandole alle indicazioni del legislatore delegante.

11.2.1. Tra i principi e criteri direttivi cui il legislatore delegato doveva attenersi nel dare attuazione al sopra richiamato art. 8 della l. n. 124 del 2015, si rinvencono i seguenti: «razionalizzazione e potenziamento dell'efficacia delle funzioni di polizia anche in funzione di una migliore cooperazione sul territorio al fine di evitare sovrapposizioni di competenze e di favorire la gestione associata dei servizi strumentali [ ... ] modificazioni agli ordinamenti del personale delle Forze di polizia di cui all'articolo 16 della legge 1º aprile 1981, n. 121, in aderenza al nuovo assetto funzionale e organizzativo, anche attraverso: 1) la revisione della disciplina in materia di reclutamento, di stato giuridico e di progressione in carriera, tenendo conto del merito e delle professionalità, nell'ottica della semplificazione delle relative procedure, prevedendo l'eventuale unificazione, soppressione ovvero istituzione di ruoli, gradi e qualifiche e la rideterminazione delle relative dotazioni organiche, comprese quelle complessive di ciascuna Forza di polizia, in ragione delle esigenze di funzionalità e della consistenza effettiva alla data di entrata in vigore della presente legge, ferme restando le facoltà assunzionali previste alla medesima data, nonché assicurando il mantenimento della sostanziale equiordinazione del personale delle Forze di polizia e dei connessi trattamenti economici, anche in relazione alle occorrenti disposizioni transitorie, fermi restando le peculiarità ordinamentali e funzionali del personale di ciascuna Forza di polizia, nonché i contenuti e i principi di cui all'articolo 19 della legge 4 novembre 2010, n. 183, e tenuto conto dei criteri di delega della presente legge, in quanto compatibili».

11.2.2. Il richiamo alle peculiarità ordinamentali e funzionali di ciascuna Forza di polizia può ben spiegare la diversificazione di talune scelte, come ad esempio avvenuto in relazione al limite di età (sul punto, v. Cons. Stato, sez. II, 30 gennaio 2023, n. 1030). Ma non fornisce adeguata giustificazione all'introduzione, solo per il reclutamento nella Guardia di finanza, della guida in stato di ebbrezza costituente reato quale situazione impediente l'assunzione.

V. Sul possibile contrasto con gli articoli 3 e 51 della Costituzione.

12. La modifica apportata dall'art. 33, comma 1, lettera *c*), punto 1.6 del decreto legislativo n. 95 del 2017 ha introdotto dunque nell'art. 6, lettera *i*), del decreto legislativo n. 199 del 1995, esclusivamente per il reclutamento nella



Guardia di finanza, specifiche cause ostative, tra le quali, oltre a quelle inerenti l'uso o la detenzione di stupefacenti, il reato di guida in stato di ebbrezza.

La formulazione originaria della norma rinviava assai più laconicamente all'art. 26 della legge 1° febbraio 1989, n. 53, che avrebbe comunque trovato applicazione, giusta la sua dichiarata riferibilità agli appartenenti a tutte le Forze di polizia indicate all'articolo 16 della legge 1° aprile 1981, n. 121 (tra le quali rientra, ovviamente, la Guardia di finanza). Tale ultima disposizione richiama a sua volta il possesso delle qualità morali e di condotta stabilite per l'ammissione ai concorsi della magistratura ordinaria, ovvero il requisito cosiddetto della «incensurabilità», di cui all'art. 2, lettera b-bis) del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160, che ha abrogato la previgente previsione contenuta nell'art. 8 dell'Ordinamento giudiziario. Trattasi, evidentemente, di una formula ampia che, seppure aliena dalle suggestioni, anche moralistiche e ideologiche, della «buona condotta» di un tempo, ben si giustifica in relazione alla delicatezza e significatività sociale del ruolo che si aspira a ricoprire, in riferimento al quale possono assumere rilievo, previa adeguata valutazione e motivazione, singoli episodi sintomatici di ambiguità comportamentali o relazionali, pur al di fuori della sfera del vero e proprio fatto-reato. La loro esemplificazione preventiva, però, nella misura in cui pretende di assurgere a parametro insormontabile e non mero elemento di giudizio, quale presunzione assoluta di inidoneità al ruolo di finanziere, sfugge ai canoni di ragionevolezza cui la loro previsione deve ispirarsi «specie quando limitano un diritto fondamentale della persona» (Corte costituzionale, n. 268 del 2016, cit. sub § 2).

13. La sentenza di primo grado appare peraltro intrinsecamente contraddittoria laddove richiama anche l'insindacabilità ab externo dell'ampia discrezionalità valutativa dell'amministrazione che si sia motivatamente pronunciata sulla «censurabilità» della condotta seppure concretizzatasi in un episodio isolato e risalente nel tempo. Nel caso di specie, infatti, alla stessa non è concesso alcun margine di discrezionalità, dovendosi essa limitare semplicemente a prendere atto dell'esistenza del fatto-reato, quale che ne sia stata, peraltro, la modalità di accertamento, giusta la già ricordata infelice formulazione della norma anche a tale proposito.

14. In verità, la giurisprudenza richiamata sul punto dal Tribunale amministrativo regionale e ripresa dalla difesa erariale, come già consolidatasi prima della novella del 2017, si riferisce esclusivamente ai fenomeni di consumo episodico di sostanze stupefacenti, che per sua natura collide con gli specifici compiti di contrasto allo stesso ed al loro spaccio demandati alla Guardia di finanza, rendendone non illogica la valutazione ostativa, seppure in passato «soppesata» caso per caso. Dopo la modifica all'art. 6, lettera i), decreto legislativo n. 199/1995, si è pertanto ritenuto che quel rigoroso accertamento preteso dall'amministrazione sia stato codificato a monte dal legislatore parametrando proprio alla tipologia dei compiti della Guardia di finanza, sì da considerarlo ragionevolmente inconciliabile con l'habitus comportamentale che deve contraddistinguere gli appartenenti al Corpo, anche a prescindere dalla mancanza di conseguenze penali o amministrative e dal fatto che si sia trattato di un episodio isolato. Decisivo rilievo viene cioè attribuito alla circostanza che l'utilizzo di sostanze stupefacenti comporta necessariamente un previo contatto col mondo della criminalità, che dello spaccio di queste sostanze si alimenta, e dunque una contiguità, non importa se solo occasionale, proprio con quei soggetti e con quegli ambienti la cui attività delittuosa la Guardia di finanza ha il compito specifico di contrastare e reprimere (v. *ex multis* Cons. Stato, sez. II, 17 gennaio 2023, n. 609; id, 10 febbraio 2022 n. 980; 5 aprile 2022, n. 2540; 4 marzo 2021, n. 1848; 12 ottobre 2021 n. 6862; 11 ottobre 2021, n. 6791).

14.1. Si è in sostanza ritenuto che ridetto (già) prevalente orientamento giurisprudenziale in ordine alla natura escludente dell'episodio di detenzione o uso, anche se risalente o occasionale, è stato semplicemente recepito sul piano del diritto positivo, purché ovviamente lo stesso venga rigorosamente accertato in capo all'interessato e non dedotto in via meramente presuntiva o indiziaria, poiché solo nel primo caso è possibile affermare con certezza che il candidato difetta dei requisiti di moralità richiesti per appartenere al Corpo a cui aspira.

15. Non si vede tuttavia come analoghe considerazioni possano essere estese all'accertamento del reato di guida in stato di ebbrezza.

16. Va infatti ricordato che i servizi di polizia stradale, tra i quali figurano in primo luogo la prevenzione e l'accertamento delle violazioni in materia di circolazione stradale, competono «in via principale alla specialità Polizia stradale della Polizia di Stato» (art. 12, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 285 del 1992), ferma restando evidentemente la possibilità che essi vengano svolti anche dal rimanente personale della stessa (lettera b), da quello dell'Arma dei carabinieri (lettera c), dai Corpi e servizi di polizia municipale, nell'ambito del territorio di competenza (lettera e), dai funzionari del Ministero dell'interno a ciò addetti (lettera f), oltre che, ovviamente, dal Corpo della Guardia di finanza (lettera d).

17. Né appare convincente la lettura che della novella all'art. 6 del decreto legislativo n. 199/1995 pretenderebbe di dare la difesa erariale, laddove la indica quale punto di approdo del climax ascendente in termini punitivi messo in atto dal legislatore al fine di arginare la drammatica problematica delle morti stradali, soprattutto riferite alle giovani generazioni, ovvero delle conseguenze invalidanti della diffusa sinistrosità stradale, che finisce per impattare



negativamente anche sulla finanza pubblica, in termini di aggravio delle spese del servizio sanitario nazionale, come dimostrato dalle statistiche periodicamente divulgate dagli organismi competenti. Ove, infatti, si fosse voluta imporre una scelta di rigore, anche in funzione preventivo-educativa, avuto riguardo al reclutamento in strutture che saranno comunque chiamate a perseguire tali tipologie di condotte, ciò avrebbe dovuto avvenire in maniera omogenea per tutti i soggetti accertatori, ovvero, volendo operare una scelta distintiva, con priorità per quelli istituzionalmente preposti in maniera esclusiva a ridetta vigilanza sulle strade. Il che, invece, non è. Quanto previsto, dunque, anche alla luce della sua parzialità ed irragionevolezza, finisce con l'incidere sul principio di eguaglianza, di cui all'art. 3, comma 1 della Costituzione, nonché sul principio di accesso ai pubblici uffici in condizioni di eguaglianza, di cui all'art. 51, comma 1 della Costituzione.

VI. Sul possibile contrasto con l'art. 27, comma 3, della Costituzione.

18. D'altro canto, senza ovviamente impingere nelle scelte di politica criminale in materia di circolazione stradale, la innegabile pericolosità sociale in astratto del reato di guida in stato di ebbrezza non ne esclude addirittura la possibile non punibilità avuto riguardo alla ritenuta particolare tenuità del fatto.

19. Sono noti, infatti, gli ormai acquisiti arresti dei giudici di legittimità in ordine all'applicabilità anche ai casi di specie della causa di non punibilità di cui all'art. 131-*bis* del codice penale, ivi inserita dal decreto legislativo 16 marzo 2015, n. 28.

Le Sezioni unite della Cassazione, cioè, superando le originarie incertezze in merito, hanno già da anni ritenuto non ostativa alla configurabilità, in presenza dei presupposti e nei limiti fissati dalla norma, della causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto di cui al richiamato art. 131-*bis* c.p., della presenza di soglie di punibilità all'interno della fattispecie tipica, rapportate ai valori dei tassi alcolemici accertati (Cass., SS.UU., 25 febbraio 2016, n. 13681). Tali soglie, infatti, non impediscono di valutare in concreto la portata offensiva della condotta, avuto riguardo alle circostanze di tempo e di luogo in cui è stata posta in essere, all'entità del tasso alcolemico parametrato alle stesse, alle conseguenze sulla guida, all'entità del pericolo provocato agli utenti della strada, agli eventuali sinistri, con o senza coinvolgimento di persone, che ne siano conseguiti (v. Cass., sez. IV penale, 29 marzo 2021, n. 11655, che ne ha riconosciuto l'applicabilità in un caso per il quale l'accertamento mediante etilometro dava esiti riconducibili per entrambe le prove alla fattispecie di reato più grave di cui all'art. 186, lettera *c*); nonché id., n. 11699, che è addivenuta alla decisione di segno diametralmente opposto, pur in presenza di un'ipotesi astrattamente meno grave). L'applicazione della causa di non punibilità, peraltro, che prevede comunque che il giudice proceda ad un accertamento sulla commissione del fatto nonché sulla sussistenza dell'elemento soggettivo, egualmente non farebbe venire meno la portata ostativa della fattispecie, secondo le chiare indicazioni della norma.

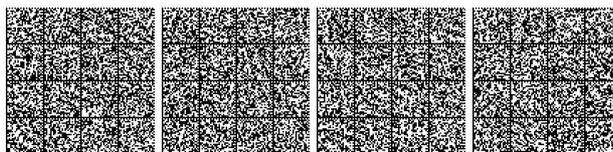
20. Occorre a questo punto ricordare la specificità del regime sanzionatorio declinato dal Codice della Strada per il reato di guida in stato di ebbrezza.

20.1. La legge n. 120 del 2010, ricordata dalla difesa erariale avuto riguardo alla decriminalizzazione dell'ipotesi più lieve di superamento del tasso alcolemico, ha infatti anche introdotto nell'art. 186 il comma 9 bis, che prevede la sostituzione delle pene detentive e pecuniarie irrogate con lo svolgimento non retribuito di lavori di pubblica utilità (per non più di una volta, precisa l'ultimo periodo del comma), secondo le modalità di cui all'art. 54, decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, ad eccezione del caso in cui il conducente abbia provocato un incidente.

L'istituto del lavoro di pubblica utilità, ispirato al modello anglosassone del community service order, ed inserito per la prima volta nella legge 24 novembre 1981, n. 689, con riferimento alle sole pene pecuniarie, ha, almeno nelle intenzioni del legislatore, un alto potenziale rieducativo e risocializzante. Esso si concretizza nella prestazione di un'attività non retribuita in favore della collettività, da svolgere preferibilmente nel campo della sicurezza e dell'educazione stradale presso enti pubblici o associazioni di volontariato o presso centri specializzati di lotta alle dipendenze. Può essere irrogato (come accaduto nel caso di specie) con decreto penale di condanna, non è indefettibile la richiesta dell'imputato, ma è necessario e sufficiente che egli non si opponga, e la sua durata è parametrata sulla pena (detentiva o pecuniaria, convertita ad un tasso di maggiore severità di quello ordinario) in concreto irrogata.

Nell'ipotesi del positivo svolgimento del lavoro sostitutivo, è previsto che il giudice fissi un'udienza *ad hoc* per dichiarare estinto il reato, per ridurre della metà il periodo di sospensione della patente di guida e per revocare la confisca del veicolo sequestrato. Trattasi di una vera e propria causa di estinzione del reato a valenza premiale, resa tangibile finanche dall'anomalo meccanismo della «revoca» della confisca, la cui giustificazione risiede nella ricordata finalità rieducativa.

20.2. La Corte costituzionale ha avuto modo a sua volta di pronunciarsi su ridetta finalità premiale dell'estinzione del reato in conseguenza del valutato esito positivo dello svolgimento del lavoro di pubblica utilità, irrogato in sostituzione delle pene previste dall'art. 186 del Codice della Strada (Corte costituzionale, 30 luglio 2020, n. 179, che ha dichiarato illegittimo l'art. 24 del decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313, recante «Testo



unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di casellario giudiziale europeo, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti» nella parte in cui non prevedeva che nel certificato richiesto dall'interessato non fossero riportate le iscrizioni della sentenza di condanna per uno dei reati di cui all'art. 186 del Codice della Strada che sia stato dichiarato estinto in seguito al positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità).

In tale occasione, richiamando la propria precedente pronuncia n. 231 del 2018, riferita alla messa in prova, la Corte ne ha accomunato l'essenza, ravvisata nel fatto che sono entrambi istituti «orientati anche a una finalità deflattiva con correlativi risvolti premiali per l'imputato». In maggior dettaglio il «lavoro di pubblica utilità, disposto quale sanzione sostitutiva per la contravvenzione di cui all'art. 186 cod. strada [...] - proprio come la messa alla prova - comporta per il condannato un percorso che implica lo svolgimento di un'attività in favore della collettività, e dunque esprime una meritevolezza maggiore - in caso di svolgimento positivo dell'attività - rispetto a quella espressa da chi si limiti a concordare la propria pena con il pubblico ministero, ovvero non si opponga al decreto penale di condanna, beneficiando per ciò stesso della non menzione nei certificati del casellario richiesti dai privati». L'irragionevole disparità di trattamento rispetto alle situazioni poc'anzi richiamate è stata ritenuta ancor più grave in ragione del fatto che «in questi casi l'interessato non ha nemmeno la possibilità di ottenere la non menzione per effetto della riabilitazione, che è per definizione esclusa nel momento in cui il reato sia estinto».

21. Con riferimento agli effetti della riabilitazione sulla portata ostativa ad un'assunzione della sottesa condanna, la giurisprudenza, laddove ha manifestato aperture, ha comunque richiesto l'accertamento da parte del giudice dell'esecuzione ai sensi dell'art. 676 del codice di procedura penale che non siano stati commessi, nel lasso temporale necessario allo scopo - la cui decorrenza è *ex se* irrilevante- reati della stessa indole (v. Cons. Stato, sez. V, 18 gennaio 2022, n. 320).

Vero si è che con riferimento alla guida in stato di ebbrezza, invece, l'accettazione di un percorso alternativo che ha conosciuto, fino ad oggi, un sensibile incremento casistico legato proprio al suo abbinamento alla stessa, finisce per divenire astrattamente penalizzante non consentendo mai di accedere alla riabilitazione e, con essa, alla possibile valutazione positiva del proprio *status*.

22. È in tale direzione, dunque, piuttosto che nel senso invocato dell'obbligo gravante sulla p.a. di farsi carico del reinserimento nel mondo del lavoro di chi sia incorso in una precedente condanna, che il Collegio ravvisa profili di contrasto con la finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, comma 3, della Costituzione.

Le scelte del legislatore mirate ad ampliare il sistema della sicurezza stradale lato sensu inteso spaziano infatti dalla politica degli investimenti (si pensi alla destinazione vincolata anche a studi, ricerche e propaganda ai fini della sicurezza stradale degli introiti delle relative sanzioni pecuniarie contenuto nell'art. 208 del Codice), a quella del coinvolgimento, non potendo, per essere efficaci, limitarsi all'inasprimento delle sanzioni, a maggior ragione laddove dalla condotta posta in essere non siano concretamente derivati danni a persone o cose. La denegata possibilità per la pubblica amministrazione di «appropriarsi», quanto meno valutandola, della esperienza lavorativa gratuita effettuata come vera e propria forma di espiazione della pena, pare contrastare proprio con la specifica finalità rieducativa sottesa alla sua introduzione in una modalità peraltro calata sulla specificità del caso e per questo per molti aspetti difforme dal modello generale. L'apertura fiduciaria verso i condannati, di cui si presuppone l'integrale recupero attraverso la scelta di lavoro a titolo gratuito a favore della collettività offesa, quale evidente segno di riconciliazione sociale, cioè, finisce per perdere qualsivoglia potenzialità attrattiva (solo) per un aspirante finanziere. Ciò a maggior ragione se si considera che nel procedimento *de quo* il giudice dell'esecuzione non «certifica» solo l'avvenuta decorrenza del tempo in assenza di commissione di nuovi reati, ma anche il buon esito dell'attività, riferito evidentemente non alla sua redditività, ma alla sua rispondenza agli obiettivi rieducativi e risocializzanti che ne hanno comportato l'irrogazione.

VII. Sul possibile contrasto con gli artt. 4, 35 e 97 della Costituzione.

23. Il Collegio nutre dubbi anche in relazione agli adombrati profili di contrasto con gli artt. 4, 35 e 97 della Costituzione.

Pur senza attingere alla tematica del divieto di automatismi esclusivi, elaborato dalla Corte in relazione ai procedimenti sanzionatori espulsivi, e non riferibile all'instaurazione dei rapporti di lavoro che il legislatore ha inteso sottoporre a requisiti più stringenti in chiave di ricerca della qualità degli appartenenti alla pubblica amministrazione, a maggior ragione ove ad ordinamento speciale, non può negarsi che l'individuazione degli stessi, per essere razionale, deve rispondere anche a requisiti di proporzionalità rispetto al diritto cui si vanno a contrapporre, negandolo.

Per contro, la focalizzata attenzione su singole ipotesi contravvenzionali riconducibili alle medesime norme, strettamente connesse tra di loro (gli artt. 186 e 186 bis del Codice della Strada), non correlate in maniera indissolubile alle future mansioni da svolgere, finisce per ledere anche il diritto al lavoro, nella sua accezione di diritto alla soddisfazione delle proprie specifiche aspettative professionali.



23.1. Ciò trova indiretta conferma nei principi europolitari in materia di divieti di discriminazioni all'accesso, seppure in relazione alle specifiche motivazioni enunciate all'art. 1 della direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (attuata in Italia con il decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216). Vero è che il punto 18 della premessa della direttiva medesima, infatti, prevede che la stessa «non può avere l'effetto di costringere le forze armate nonché i servizi di polizia, penitenziari o di soccorso ad assumere o mantenere nel posto di lavoro persone che non possiedano i requisiti necessari per svolgere l'insieme delle funzioni che possono essere chiamate ad esercitare, in considerazione dell'obiettivo legittimo di salvaguardare il carattere operativo di siffatti servizi».

Ma nel caso di specie la ricordata non sussumibilità dei servizi di polizia stradale tra quelli tipicamente ascritti alla (sola) guardia di finanza, diversamente da quanto accade per altre Forze di polizia, che addirittura contemplano al loro interno un'articolazione a connotazione specialistica, non giustifica la preclusione e ancor più i termini assoluti che la connotano. Mutuando infatti le indicazioni della direttiva si può escludere una discriminazione (art. 4, paragrafo 1) solo laddove «per la natura di un'attività lavorativa o per il contesto in cui essa viene espletata, tale caratteristica costituisca un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa, purché la finalità sia legittima e il requisito proporzionato» (con riferimento all'età, di cui al successivo art. 6, vedi da ultimo C.G.U.E. del 17 novembre 2022, in causa C-304/21).

24. La circostanza poi che l'introduzione di preclusioni asistematiche operi come sbarramento all'accesso anche per le categorie riservate che le selezioni mirano a reclutare, valorizzando pregresse esperienze professionali evidentemente ritenute affini, laddove egualmente non si giustifichi con riferimento alle specificità settoriali comunque da tutelare, finisce per impattare negativamente sull'economicità di tali scelte procedurali e così anche sull'invocato principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione. La *ratio*, infatti, della diversa valutazione dei medesimi requisiti, in ragione della sua portata escludente, deve comunque essere ravvisata nella finalizzazione della richiesta/verifica aggiuntiva alla peculiarità del (nuovo) ruolo che si vorrebbe ricoprire.

Conclusioni.

25. In sintesi, con riferimento alle questioni di maggior impatto, per le ragioni esposte, la previsione dell'immediata preclusione all'accesso al Corpo della Guardia di finanza in caso di (condanna per il ) reato di guida in stato di ebbrezza, contenuta nell'art. 6, lettera *i*), del decreto legislativo n. 199 del 1995, non appare sorretta da una giustificazione razionale, né tiene conto delle specificità sanzionatorie della relativa fattispecie, che privilegia l'accesso al lavoro sostitutivo di pubblica utilità quale modalità di recupero e di reinserimento, premiandone il buon esito con una particolare ipotesi di estinzione del reato.

La ragione della preclusione, infatti, non si rinviene né nella specificità dei compiti di istituto di tale forza di polizia, che con riferimento all'attività di polizia giudiziaria in ambito di polizia stradale è per così dire recessiva rispetto alla generalizzata competenza della polizia stradale, a livello nazionale e delle polizie locali, con riferimento al proprio territorio; né nel disvalore assoluto attribuito dal legislatore alla fattispecie, giusta la possibilità della gradazione della sua offensività a prescindere dalle fasce predeterminate che trova espressione nella riconosciuta applicabilità della causa di non punibilità per speciale tenuità del fatto.

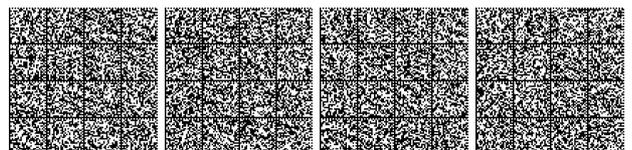
26. La diversità di ruoli e di carriera non consente di superare il dubbio di legittimità costituzionale della disposizione, che ha inteso introdurre una specifica ipotesi di reato contravvenzionale quale indice ineludibile di censurabilità della condotta a fini assunzionali.

27. Alla stregua dei rilievi fin qui svolti, devono quindi essere dichiarate rilevanti e non manifestamente infondate le descritte questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lett. *i*), del decreto legislativo n. 199 del 1995, nella parte in cui prevede quale causa di esclusione dall'arruolamento anche la guida in stato di ebbrezza costituente reato, con riferimento agli articoli 3 e 51, 4 e 35, 27, comma 3 e 97 della Costituzione.

28. Vanno conseguentemente disposte, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, secondo le modalità indicate in dispositivo.

*P.Q.M.*

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale - Sezione Seconda, pronunciando sull'appello in esame, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera i) del decreto legislativo 12 maggio 1995, n. 199, nella parte in cui prevede quale causa di esclusione dall'arruolamento*



anche la guida in stato di ebbrezza costituente reato, con riferimento agli artt. 3 e 51, 4 e 35, 27, comma 3 e 97 della Costituzione.

*Sospende il giudizio in corso e ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina che a cura della Segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.*

*Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, atutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare l'appellante.*

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 4 aprile 2023 con l'intervento dei magistrati:

Oberdan Forlenza, Presidente;

Dario Simeoli, consigliere;

Antonella Manzione, consigliere, estensore;

Francesco Guarracino, consigliere;

Carmelina Adesso, consigliere.

*Il Presidente:* FORLENZA

*L'estensore:* MANZIONE

23C00130

N. 99

*Ordinanza del 24 maggio 2023 della Corte d'appello di Napoli nel procedimento civile promosso da Nnamdi Edeh Andrew contro Ministero della giustizia.*

**Processo civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo – Controversie in materia di riconoscimento della protezione internazionale – Termine ragionevole - Individuazione del termine ragionevole del processo nella non eccedenza della durata di tre anni in primo grado, di due anni in secondo grado, di un anno nel giudizio di legittimità – Applicabilità del termine triennale anche alla durata dei procedimenti di primo grado in materia di riconoscimento della protezione internazionale ex art. 35-bis del d.lgs. n. 25 del 2008.**

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 2, comma 2-bis.

CORTE DI APPELLO DI NAPOLI

SETTIMA SEZIONE CIVILE

Nella persona del consigliere designato, dott. Michele Magliulo, nel procedimento iscritto al n. 947/2023 V.G., in materia di equa riparazione ex legge n. 89/2001, vertente tra Edeh Andrew Nnamdi (C.F. DHENRW84C19Z335I), rappresentato e difeso dall'avv. Giammarino Giuseppe ricorrente;

e Ministero della giustizia, (C.F. 97591110586), in persona del Ministro *pro tempore* resistente;

letto il ricorso presentato in data 22 aprile 2023 da Edeh Andrew Nnamdi con il quale viene richiesto l'indennizzo per l'irragionevole durata del processo di seguito indicato;



## OSSERVA

Il ricorrente, sig. Edeh Andrew Nnamdi, ha chiesto l'indennizzo per l'irragionevole durata del processo civile svoltosi in primo grado dinanzi al Tribunale di Napoli - Sezione specializzata in materia di immigrazione, da lui introdotto con ricorso *ex art. 35-bis* decreto legislativo n. 25/2008 depositato in data 25 ottobre 2018 e conclusosi il 21 marzo 2022 con il deposito del decreto n. cron. 2695/2022, che aveva parzialmente accolto - riconoscendo la protezione speciale *ex art. 32* comma 3 decreto legislativo n. 25/08 come decreto-legge n. 130/20 conv. in legge n. 173/20 - l'impugnazione della decisione della Commissione Territoriale di Caserta, notificata in data 28 settembre 2018, con la quale era stata negata al richiedente la protezione internazionale ed il permesso di soggiorno per motivi umanitari.

Il ricorso è certamente ammissibile *ex art. 4* legge n. 89/2011, in quanto è stato depositato il 24 aprile 2023, quindi, nel rispetto del termine semestrale previsto per la proposizione del ricorso *ex legge* Pinto.

Parte ricorrente ha dedotto che il giudizio presupposto, durato 3 anni, 4 mesi e 24 giorni, ha superato il termine di durata ragionevole dei procedimenti che, come per quello in questione, dovrebbe identificarsi in sei mesi, ossia nel termine fissato dal decreto legislativo n. 150/2011 in 6 mesi per il primo grado di giudizio. A sostegno dell'assunto del ricorrente si è anche sostenuto che il termine di quattro mesi fissato per la decisione del Tribunale dall'art. 35 bis comma 13 decreto legislativo del 28 gennaio 2008 n. 25, modificato dal decreto-legge 17 febbraio 2017 n.13, convertito in legge 13 aprile 2017 n.46, sia da considerarsi *lex specialis* rispetto al termine fissato, in via generale, in tre anni per il primo grado di giudizio dall'art. 2, comma 2-*bis*, legge n. 89/2001.

La tesi sostenuta dal ricorrente non risulta condivisibile.

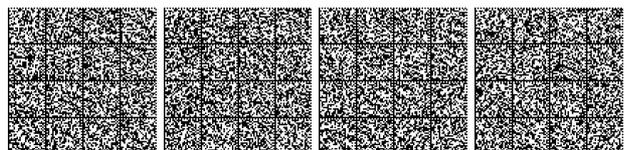
L'art. 2, comma 2-*bis* legge Pinto stabilisce che «si considera rispettato il termine ragionevole di cui al comma 1 se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado, due in secondo grado e un anno nel giudizio di legittimità». Tali disposizioni sono state introdotte dall'art. 55, comma 1, lettera a), numero 2), del d.l. n. 83 del 2012, al fine di adottare una disciplina legale uniforme dei termini entro cui il giudizio deve reputarsi rispettoso del principio della ragionevole durata del processo, enunciato dall'art. 111, secondo comma, Cost. e dall'art. 6, paragrafo 1, della CEDU.

Ad avviso di questo giudice, il superamento del termine per la decisione previsto dalla normativa sopra richiamata, che ha pacificamente natura ordinatoria, non rileva di per sé ai fini dell'equo indennizzo, perché non può ritenersi che tale termine, avente finalità meramente acceleratoria, possa considerarsi sostitutivo e derogatorio di quello previsto specificamente dalla legge in materia di equa riparazione. Vi è, cioè, un'obiettivo indipendenza dei due termini rispettivamente previsti dall'ordinamento per la decisione del procedimento *de quo* e per la ragionevole durata del processo, di guisa che il superamento del primo di essi è insufficiente ai fini del riconoscimento del diritto all'equo indennizzo di cui alla legge n. 89 del 2001. Un ragionamento analogo a quello appena svolto è pacificamente seguito per il termine di durata ragionevole dei procedimenti della legge Pinto, fissato notoriamente in un anno nonostante che l'art. 3 comma 4 preveda che il giudizio debba essere deciso entro trenta giorni dal deposito del ricorso, e l'art. 5 ter comma 5 che la definizione del giudizio di opposizione debba avvenire entro quattro mesi dal deposito del ricorso l'unico termine decisivo resta quello stabilito dalla legge Pinto, non potendosi dubitare che l'art. 2, comma 2-*ter* citato si applichi anche al procedimento in materia di protezione internazionale perché esso si estende «ad ogni procedimento civile per cui non sia disposto diversamente, e non solo al giudizio ordinario di cognizione; tanto è vero che, per alcune procedure speciali, come quella esecutiva, e quella concorsuale, la legge ha previsto termini diversi e specifici» (così Corte costituzionale n. 36 del 19 febbraio 2016).

Ciò posto, vanno, per converso, considerati: la natura personalissima dei diritti umani coinvolti (riconosciuti dalle convenzioni internazionali e dalla Costituzione italiana), la peculiarità del procedimento connotato dalla semplicità delle forme e da esigenze di snellezza e sommarietà delle indagini (così Cass. 10 settembre 2020, n.18787), la stessa previsione del termine di quattro mesi per la decisione del giudice (peraltro non reclamabile), nonché l'indicazione contenuta nel comma 15 dello stesso art. 35-*bis* secondo cui la «controversia è trattata in ogni grado in via di urgenza»; rilievi dai quali si desume, in modo univoco e convergente, che la tutela in materia di riconoscimento della protezione internazionale debba essere certamente soddisfatta con particolare rapidità e celerità.

Alla stregua di tali considerazioni, non vi è dubbio che la speciale delicatezza e la notevole rilevanza della materia oggetto dei procedimenti in esame, inerente il godimento di diritti umani fondamentali, esigono, nei giudici, un'accurata diligenza ed una specifica loro efficienza anche sul piano temporale, con conseguente riduzione del parametro di ragionevole durata del processo. Non può, perciò, ritenersi che, anche rispetto a tale procedimento, sia adeguato e rispettoso dei principi costituzionali il termine triennale di durata ragionevole previsto in via generale con riferimento ai procedimenti civili.

Ricapitolando, l'art. 2 comma 2-*bis* della legge n. 89/2001, imponendo di considerare ragionevole la durata triennale del procedimento di primo grado in materia di protezione internazionale, finisce per equiparare e trattare in modo



uniforme procedure del tutto diverse sotto l'aspetto della congruità della durata ragionevole dei giudizi, posto che la individuazione di tale durata *ex art.* 111 secondo comma Cost. non può prescindere dalle caratteristiche e dalla natura del procedimento. In tal senso, va altresì ricordato che, in sede di interpretazione dell'articolo 6 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo, la Corte di Strasburgo ha sempre tenuto conto, in particolare, della complessità della causa e della rilevanza della «posta in gioco» al fine della determinazione del termine ragionevole, e, tra gli esempi di categorie di cause che, per loro natura, esigono particolare diligenza e sollecitudine sono fatte rientrare le cause in materia di stato civile e di capacità personale (*cf.* Corte europea diritti dell'uomo sez. I, 5 dicembre 2019, n. 35516).

Ne consegue che l'art. 2 comma 2-*bis* citato, nella parte in cui si applica anche ai procedimenti in materia di protezione internazionale, appare contrastante sia con l'art. 3, primo comma della Costituzione, sia con gli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, per violazione degli obblighi internazionali derivanti dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali che stabilisce l'analogo principio del «termine ragionevole».

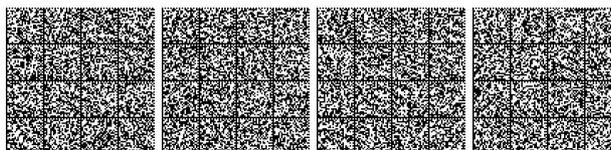
Né il giudice potrebbe interpretare l'art. 2, comma 2-*bis*, in senso conforme alla Costituzione, derogando alla suddetta previsione normativa e sostituendo al termine triennale un termine inferiore da lui individuato, ad esempio, in via analogica, quello annuale previsto per le procedure di legge Pinto, così come deciso in alcuni precedenti della Corte di Appello di Napoli. Al riguardo, deve condividersi l'opinione secondo la quale i commi 2-*bis* e 2-*ter* dell'art. 2, nell'affermare che il termine ivi indicato «Si considera rispettato», sono univoci e non possono che essere intesi nel senso che tale termine debba essere ritenuto sempre ragionevole, perché considerato dal legislatore insensibile alla natura del procedimento ed all'eventuale accertamento della maggiore semplicità dello stesso. Ciò trova conferma nel fatto che questa affermazione si inserisce nell'ambito di un intervento normativo diretto a sottrarre alla discrezionalità giudiziaria la determinazione della congruità del termine, per affidarla invece ad una previsione legale di carattere generale. In tal senso si è correttamente osservato che «di fronte all'esplicita previsione normativa, che non prevede durate diversificate in ragione del diverso grado di complessità dei giudizi, ogni argomento contrario è recessivo» (*cf.* Cass. 6 dicembre 2021, n.38471). Anche nei lavori preparatori al decreto-legge n. 83/2012, in particolare all'art. 55, si legge che l'osservanza dei termini di durata dei singoli gradi di giudizio, introdotti dall'art. 2 comma 2-*bis*, «fa sì che sia rispettato il termine ragionevole di durata del procedimento e, quindi, non permette alcuna domanda di indennizzo».

Significativo, del resto, è che l'individuazione del termine annuale di durata ragionevole del processo della cd. Legge Pinto non è il frutto di una operazione interpretativa dell'art. 2 comma 2-*bis* della stessa legge, ma è conseguente al necessario intervento demolitorio della Corte costituzionale che, con sentenza del 19 febbraio 2016, n. 36, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo - per violazione degli articoli 111 e 117, comma 1, Cost. - il citato art. 2, comma 2-*bis* nella parte in cui si applica alla durata del processo di primo grado previsto dalla legge n. 89 del 2001. Va, ancora, evidenziato che, nella pronuncia suindicata, la Corte, sulla base di argomentazioni identiche a quelle sopra illustrate, ha rigettato l'eccezione sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato secondo cui sarebbe stato possibile adottare un'interpretazione costituzionalmente conforme delle disposizioni impugnate, ed ha, quindi, disatteso la tesi che il legislatore avrebbe introdotto solo «un parametro cui il giudice deve attenersi senza esserne vincolato in termini assoluti», potendone prescindere alla luce della natura del procedimento.

In conclusione, il carattere vincolante ed inderogabile della previsione normativa in tema di durata ragionevole del procedimento esclude la possibilità di adottare un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma in esame, obbligando il giudice a sollevare la relativa questione di costituzionalità.

Non si ritiene, poi, compito del giudice *a quo* indicare quale sia il termine più adeguato al caso di specie, come pure non può essere di ostacolo alla denuncia di illegittimità costituzionale il rilievo che, una volta rimossa la norma incostituzionale, l'intervento del legislatore possa ritardare o mancare del tutto, potendo l'interprete sopperire a tale lacuna utilizzando i principi espressi dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e della Corte di Cassazione antecedente alla novella introdotta dal decreto-legge n. 83/2012.

Evidente, infine, è la rilevanza della questione nel procedimento in esame, dal momento che l'individuazione della durata ragionevole del processo presupposto, contenuta nelle disposizioni della cui legittimità costituzionale si dubita, influisce in modo determinante sul diritto all'indennizzo richiesto nonchè sulla misura dello stesso, e, di conseguenza, sulla decisione richiesta dal ricorrente.



*P.Q.M.*

*La Corte di Appello di Napoli, settima sezione civile:*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87:*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 comma 2-bis della Legge 24 marzo 2001 n. 89, nella parte in cui si applica anche alla durata dei procedimenti di primo grado in materia di riconoscimento della protezione internazionale ex art. 35-bis decreto legislativo n. 25/2008;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.*

*Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri, e comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

*Napoli, 22 maggio 2023*

IL CONSIGLIERE DELEGATO: MAGLIULO

23C00131

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2023-GUR-033) Roma, 2023 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



## MODALITÀ PER LA VENDITA

**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it)**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.  
Vendita Gazzetta Ufficiale  
Via Salaria, 691  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)  
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<b>Tipo A</b> Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</b> Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b> Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b> Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b> Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b> Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

*(di cui spese di spedizione € 129,11)\**  
*(di cui spese di spedizione € 74,42)\**

- annuale € **302,47**  
- semestrale € **166,36**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

*(di cui spese di spedizione € 40,05)\**  
*(di cui spese di spedizione € 20,95)\**

- annuale € **86,72**  
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

**Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.**

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

Abbonamento annuo	€ <b>190,00</b>
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ <b>180,50</b>
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

**I.V.A. 4% a carico dell'Editore**

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 2 3 0 8 1 6 \*

**€ 2,00**

