1ª SERIE SPECIALE

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

Anno 165° - Numero 7

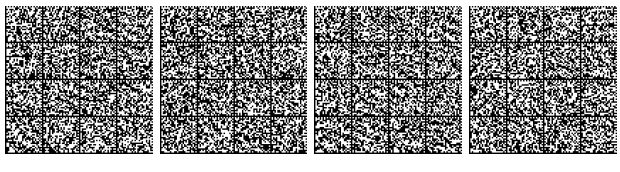
GAZZETTA UFFICIALE

DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA **Roma - Mercoledì, 14 febbraio 2024** 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



SOMMARIO

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

(Le pronunce della Corte pubblicate in versione anonimizzata sono conformi, nel testo, a quelle originali)

N. **12.** Sentenza 11 gennaio - 8 febbraio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Misure di prevenzione - Codice delle leggi antimafia - Provvedimento di confisca di beni patrimoniali divenuto irrevocabile precedentemente alla procedura esecutiva - Conseguente impossibilità, per i creditori, di agire per l'esecuzione forzata - Necessità di soddisfarsi nell'ambito del piano di pagamento predisposto dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata - Denunciata violazione del diritto alla tutela giurisdizionale - Inammissibilità delle questioni.

– Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, artt. 55 e 61.
– Costituzione, artt. 24 e 102. . . . . *Pag.* 1

N. **13.** Sentenza 10 gennaio - 9 febbraio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Militari - Ordinamento militare - Beneficio stipendiale dipendente da infermità dipendente da causa di servizio - Condizione - Riconoscimento della dipendenza «in costanza di rapporto di impiego» - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale parziale.

– Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, art. 1801.
– Costituzione, artt. 3, 32 e 97. . . . . *Pag.* 6

N. **14.** Ordinanza 24 gennaio - 9 febbraio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Sospensione dell'esecuzione delle pene detentive - Divieto nei confronti dei condannati per il delitto di furto in abitazione - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Manifesta infondatezza delle questioni.

– Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lettera *a)*.
– Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma. . . . . *Pag.* 11

N. **15.** Sentenza 23 novembre 2023 - 12 febbraio 2024

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti e giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Edilizia e urbanistica - Edilizia agevolata - Norme della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia -Assegnazione di alloggi - Requisiti - Impossidenza di altri alloggi in Italia o all'estero - Previsione che per i cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo si applichino criteri di attestazione più onerosi rispetto ai cittadini italiani o UE - Irragionevolezza e violazione del principio comunitario di divieto di discriminazione tra il soggiornante di lungo periodo e i cittadini nazionali per quanto riguarda le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Edilizia e urbanistica - Edilizia agevolata - Assegnazione di alloggi - Requisiti - Impossidenza di altri alloggi in Italia o all'estero - Previsione, mediante regolamento di esecuzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, che per i cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo si applichino criteri di attestazione più onerosi rispetto ai cittadini italiani o UE - Ordinanza del Tribunale di Udine - Ordine alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia di modificare il regolamento indicato - Conseguenti

sanzione in caso di inadempienza - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Violazione del principio di legalità e della supremazia della legge regionale rispetto al regolamento - Non spettanza al Tribunale di Udine di adottare l'ordinanza senza prima aver sollevato questione di legittimità costituzionale della normativa regionale cui il regolamento indicato dava esecuzione - Annullamento della medesima ordinanza, anche nelle parti sanzionatorie nei confronti della Regione ricorrente.

– Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1, art. 29, commi 1, lettera *d)*, e 1-*bis*.

– Costituzione, artt. 3, 97, 101, 113, 117, primo, terzo, quarto, quinto e sesto comma, 118, 120, secondo comma, 134 e 136; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5 e 6; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 14; direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, art. 11. . . . . *Pag.* 13

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **3.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 gennaio 2024 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia – Idrocarburi – Norme della Regione Puglia – Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2022 – Previsione che alle misure di compensazione territoriale, limitate agli impianti e alle infrastrutture del gas che abbiano acquisito il titolo per la costruzione alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 27 del 2023 e per i quali non siano state applicate misure compensative, si aggiungono le misure di compensazione di cui al comma 1 dell'art. 1 della legge regionale n. 28 del 2022 – Previsione che tali misure si applicano anche agli impianti e alle infrastrutture di cui all'art. 2, comma 1, della medesima legge regionale.

– Legge della Regione Puglia 10 novembre 2023, n. 27 (Norme in materia di incentivazione alla transizione energetica), art. 2, comma 1, lettera *c)*.. . . . . *Pag.* 45

N. **10.** Ordinanza del Tribunale di Verona del 30 novembre 2023

Patrocinio a spese dello Stato – Fallimento e procedure concorsuali – Ammissione del fallimento al patrocinio, nel processo in cui questo è parte, se il giudice delegato attesta che non è disponibile il denaro necessario per le spese – Omessa previsione che anche nei processi in cui è parte una procedura di liquidazione controllata, se il decreto del giudice delegato attesta che non è disponibile il denaro per le spese, la procedura si considera ammessa al suddetto patrocinio.

Patrocinio a spese dello Stato – Fallimento e procedure concorsuali – Previsione che nella procedura fallimentare, che è la procedura dalla sentenza dichiarativa di fallimento alla chiusura, se tra i beni compresi nel fallimento non vi è denaro per gli atti richiesti dalla legge, alcune spese sono prenotate a debito, altre sono anticipate dall'erario – Omessa previsione della sua applicabilità alla procedura di liquidazione controllata, dalla sentenza di apertura alla chiusura.

– Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), artt. 144 e 146. . . . . *Pag.* 48

N. **11.** Ordinanza del Tribunale di Bolzano del 12 gennaio 2024

Stato civile – Rettificazione di attribuzione di sesso – Attribuzione, con sentenza passata in giudicato, di un genere diverso da quello maschile o femminile con conseguente rettificazione anagrafica – Omessa previsione.

– Legge 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso), art. 1.

Stato civile – Rettificazione di attribuzione di sesso – Autorizzazione del tribunale, con sentenza passata in giudicato, dei trattamenti medico-chirurgici finalizzati all'adeguamento dei caratteri sessuali.

– Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), art. 31, comma 4. . . . . *Pag.* 50

N. **12.** Ordinanza del Tribunale di Venezia del 12 dicembre 2023

Processo penale – Atti e provvedimenti del giudice – Accompagnamento coattivo di altre persone – Mancata previsione della possibilità di disporre l'accompagnamento coattivo del querelante laddove la remissione tacita della querela sia ricusata dall'imputato.

– Codice di procedura penale, art. 133, comma 1-*bis*, inserito dall'art. 7, comma 1, lettera *d)*, del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari). . . . . *Pag.* 59

N. **13.** Ordinanza del Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, Trento del 22 novembre 2023

Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Provincia autonoma di Trento - Concessione in sanatoria – Requisito della cosiddetta doppia conformità – Previsione che consente, in deroga a tale requisito, il rilascio della concessione edilizia quando è regolarmente richiesta e conforme, al momento della presentazione della domanda, alle norme urbanistiche vigenti e non in contrasto con quelle adottate, anche se l'opera per la quale è richiesta è già stata realizzata abusivamente.

– Legge della Provincia autonoma di Trento 4 marzo 2008, n. 1 (Pianificazione urbanistica e governo del territorio), art. 135, comma 7. . . . . *Pag.* 64



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **12**

Sentenza 11 gennaio - 8 febbraio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Misure di prevenzione - Codice delle leggi antimafia - Provvedimento di confisca di beni patrimoniali divenuto irrevocabile precedentemente alla procedura esecutiva - Conseguente impossibilità, per i creditori, di agire per l'esecuzione forzata - Necessità di soddisfarsi nell'ambito del piano di pagamento predisposto dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata - Denunciata violazione del diritto alla tutela giurisdizionale - Inammissibilità delle questioni.

– Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, artt. 55 e 61.
– Costituzione, artt. 24 e 102.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 55 e 61 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), promosso dal Giudice dell'esecuzione mobiliare del Tribunale ordinario di Palermo, sezione sesta civile, nel procedimento vertente tra R.G.L. L. srl e S. srl in liquidazione e altro, con ordinanza del 24 febbraio 2023, iscritta al n. 68 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2023, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 9 gennaio 2024.

Udito nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2024 il Giudice relatore Giovanni Amoroso;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 24 febbraio 2023, iscritta al n. 68 del relativo registro dell'anno 2023, il Giudice dell'esecuzione mobiliare del Tribunale ordinario di Palermo, sezione sesta civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 55 e 61 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), in riferimento agli artt. 24 e 102 della Costituzione.

Il giudice rimettente premette che, nell'ambito di un'espropriazione forzata presso terzi, la debitrice aveva proposto opposizione all'esecuzione deducendo, tra l'altro, l'impignorabilità dei beni ai sensi dell'art. 55 cod. antimafia, in base al quale a seguito del sequestro non possono essere iniziate azioni esecutive sui beni oggetto dello stesso, sottolineando che, peraltro, l'esecuzione era iniziata dopo la confisca definitiva. Sicché si era evidenziato, nell'opposizione proposta, che, in forza della disciplina dettata dall'art. 52 e seguenti del predetto codice, i creditori, in luogo dell'azione esecutiva ordinaria, avrebbero dovuto proporre domanda di accertamento delle loro pretese dinanzi al giudice della prevenzione, senza che le relative regole potessero ritenersi derogabili in presenza di crediti - come quelli azionati nella procedura esecutiva presupposta - di carattere prededucibile perché sorti dopo l'emanazione del sequestro di prevenzione, alla medesima stregua di quanto avviene nelle procedure concorsuali originate dalla crisi dell'impresa.

Ciò posto, il giudice *a quo* osserva, in via preliminare, che l'art. 55 cod. antimafia, piuttosto che un'ipotesi di impignorabilità dei beni, prevede l'improcedibilità dell'esecuzione che può essere, in quanto tale, rilevata anche d'ufficio.

Considera, tuttavia, il Tribunale di Palermo che, in effetti, a fronte del divieto di agire in executivis, i creditori possono soddisfarsi nell'ambito del procedimento di pagamento dei crediti disciplinato dagli artt. 60 e 61 del predetto codice, che individuano l'organo preposto al pagamento dei creditori, dopo che il provvedimento di confisca è divenuto definitivo, nell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (in seguito, anche: Agenzia).

Assume, peraltro, il giudice rimettente che sotto tali aspetti, il combinato disposto degli artt. 55, 60 e 61 cod. antimafia potrebbe violare gli artt. 24 e 102 Cost., poiché tali disposizioni assicurerebbero una tutela giurisdizionale incompleta e, dunque, non effettiva ai creditori, i quali potrebbero adire l'autorità giudiziaria solo per contestare il piano di pagamento predisposto dall'Agenzia. In particolare, il vulnus si determinerebbe perché i creditori non avrebbero alcuna tutela giurisdizionale, tanto nella fase antecedente di predisposizione del progetto di graduazione dei crediti, quanto in quella successiva di esecuzione materiale del piano, in una situazione vieppiù pregiudizievole per i titolari di crediti prededucibili - come il creditore procedente nell'esecuzione pendente dinanzi al medesimo giudice - il cui accertamento è compiuto al di fuori della procedura concorsuale.

Il giudice rimettente sottolinea ulteriormente che il pregiudizio arrecato si disvela con evidenza ancora maggiore avendo riguardo alla differente disciplina prevista per il fallimento (ora, liquidazione giudiziale), nel quale nelle fasi di accertamento e graduazione dei crediti l'attività del curatore è assoggettata a un controllo continuativo da parte dell'autorità giurisdizionale.

Il giudice *a quo* osserva, infine, che, pur nell'ambito dell'ampia discrezionalità del legislatore processuale, l'intervento richiesto a questa Corte sarebbe a "rime obbligate"; domanda infatti, conclusivamente, la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate «nella parte in cui l'art. 61 non prevede che i creditori inseriti nello stato passivo e i titolari di crediti prededucibili che non lo sono, possono ricorrere all'Autorità Giudiziaria individuata nel co. 7^ con ricorso ex art. 702 bis cpc, per ottenere l'inserimento nel progetto di pagamento e l'effettivo adempimento del piano».

2.- Nessuna delle parti del giudizio principale si è costituita; né è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 24 febbraio 2023 (reg. ord. n. 68 del 2023), il Giudice dell'esecuzione mobiliare del Tribunale di Palermo, sezione sesta civile, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale degli artt. 55 e 61 cod. antimafia, in riferimento agli artt. 24 e 102 Cost.

Il giudice rimettente premette che, nell'ambito di una procedura di espropriazione forzata presso terzi, promossa in danno di una società nei confronti della quale era stato emesso un provvedimento di confisca divenuto irrevocabile prima dell'inizio della procedura esecutiva, la debitrice aveva proposto opposizione all'esecuzione, adducendo l'impi-

gnorabilità dei beni ai sensi dell'art. 55 cod. antimafia che, già dopo il sequestro di prevenzione, vieta la proposizione di azioni esecutive sui beni oggetto del provvedimento.

Nella specie, l'espropriazione forzata era stata promossa dal creditore successivamente alla confisca definitiva per un credito sorto dopo il sequestro di prevenzione per servizi resi in favore della società assoggettata al sequestro stesso; credito quindi da ritenersi prededucibile nella fase liquidatoria del procedimento di prevenzione.

Il Tribunale rimettente - dopo aver premesso che il divieto di cui all'art. 55 cod. antimafia incide sulla procedibilità dell'esecuzione forzata e non già sulla pignorabilità dei beni - osserva che, in effetti, a fronte del divieto di agire in executivis, i creditori possono soddisfarsi nell'ambito del procedimento di pagamento dei crediti, disciplinato, dopo la confisca definitiva, dall'art. 60 del predetto codice, che individua l'organo preposto al pagamento dei creditori nell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Tale assetto normativo, e in particolare gli artt. 55 e 61 cod. antimafia, si porrebbe tuttavia in contrasto con gli artt. 24 e 102 Cost., poiché sarebbe assicurata ai creditori una tutela giurisdizionale incompleta, atteso che gli stessi hanno la possibilità di adire l'autorità giudiziaria solo per contestare il piano di pagamento predisposto dall'Agenzia, mentre sono privi di tutela giurisdizionale, anche rispetto all'eventuale inerzia dell'Agenzia stessa, nello svolgimento delle attività ad essa demandate, tanto nella fase antecedente di predisposizione del progetto di pagamento, quanto in quella successiva di esecuzione materiale del piano.

Questo sistema normativo, nel suo complesso, sarebbe pregiudizievole per i titolari di crediti prededucibili, il cui accertamento è compiuto al di fuori della procedura di prevenzione, specie ove si abbia riguardo alla differente disciplina prevista per il fallimento (ora, liquidazione giudiziale), nella quale, nelle fasi di accertamento e graduazione dei crediti, l'attività del curatore è assoggettata a un controllo costante dell'autorità giudiziaria.

Secondo lo stesso Tribunale rimettente la reductio ad legitimitatem del sistema richiederebbe un intervento a "rime obbligate" di questa Corte, dovendo riconoscersi ai creditori inseriti nello stato passivo e ai titolari di crediti prededucibili la possibilità di adire l'autorità giudiziaria individuata, dall'art. 61, comma 7, cod. antimafia, con ricorso proposto ai sensi dell'art. 702-*bis* del codice di procedura civile.

2.- In via preliminare, deve essere dichiarata l'inammissibilità della questione in riferimento all'evocato parametro dell'art. 102 Cost., poiché lo stesso non è pertinente rispetto alle censure che si ritraggono dall'ordinanza di rimessione, la quale vuole denunciare un vulnus all'effettività della tutela giurisdizionale dei creditori contemplata, a fronte del divieto di introdurre e proseguire azioni esecutive individuali, dall'art. 55 cod. antimafia dopo il sequestro di prevenzione.

Difatti, l'art. 102 Cost. prevede, per un verso, che in linea di principio la giurisdizione è esercitata da magistrati ordinari e, per un altro, che non possono essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali.

Di qui, non essendo posta in dubbio, neppure dalla stessa ordinanza di rimessione, la giurisdizione del giudice ordinario per tutte le fasi nelle quali è contemplato l'intervento dell'autorità giurisdizionale, l'evocazione di tale parametro risulta essere inconferente con conseguente inammissibilità della censura (*ex plurimis*, sentenze n. 225, n. 209 e n. 108 del 2023). Infatti - ha affermato recentemente questa Corte - quando l'evocato parametro risulta inconferente, e comunque di esso non è indicata la pertinenza, la questione è *in parte qua* inammissibile (ancora sentenza n. 108 del 2023).

3.- Anche con riguardo al parametro dell'art. 24 Cost., la questione di legittimità costituzionale è inammissibile, sia nella parte in cui ha ad oggetto l'art. 55 cod. antimafia, sia in quella concernente il successivo art. 61.

4.- Il giudice rimettente - lamentando un'insufficiente tutela giurisdizionale in executivis di un credito sorto, dopo il sequestro di prevenzione, a carico di un soggetto raggiunto da tale misura, credito già accertato in via definitiva in sede di cognizione - denuncia un vulnus complessivo e, come presupposto interpretativo della questione, muove dalla considerazione che la possibilità di ottenere il soddisfacimento del credito sarebbe, per un verso, preclusa nella sede ordinaria dell'espropriazione forzata, stante il disposto dell'art. 55 cod. antimafia, in base al quale a seguito del sequestro (e a maggior ragione dopo la successiva confisca) non possono essere iniziate o proseguite azioni esecutive e, per l'altro, sarebbe invece riconosciuta - ma in termini ritenuti inadeguati - nel procedimento speciale di liquidazione previsto dall'art. 61 cod. antimafia a seguito della definitività della confisca di prevenzione.

5.- In realtà, sotto quest'ultimo profilo, si ha che per i crediti prededucibili - quali, in generale, quelli sorti in occasione o in funzione del procedimento di prevenzione, quindi non prima del provvedimento di sequestro - il codice delle leggi antimafia contempla (art. 54) una più rapida tutela, distinta e separata, rispetto a quella degli altri crediti, anteriori al sequestro. Ciò innanzi tutto escludendo che i primi, a differenza dei secondi, debbano essere verificati secondo le modalità e la procedura di accertamento previste dagli artt. 57, 58 e 59 cod. antimafia. Quando sono liquidi, esigibili e non contestati, ovvero accertati in via definitiva in sede di cognizione, tali crediti (quelli prededucibili) possono essere

soddisfatti, in tutto o in parte, al di fuori del piano di riparto in cui confluiscono i crediti non prededucibili, assoggettati alla procedura di accertamento, e, quindi, anche prima della redazione dello stesso piano, sempre che l'attivo sia sufficiente e che il pagamento non comprometta la gestione e comunque previa autorizzazione del giudice delegato alla procedura di prevenzione, chiamato a verificare che si tratti effettivamente di un credito prededucibile e che sussistano le condizioni per il pagamento immediato. Se, però - prosegue l'art. 54, al comma 2 - la confisca ha ad oggetto beni organizzati in azienda e il tribunale ha autorizzato la prosecuzione dell'attività, la distribuzione avviene mediante prelievo delle somme disponibili secondo criteri di graduazione e proporzionalità, conformemente all'ordine assegnato dalla legge.

D'altra parte, dopo l'irrevocabilità del provvedimento di confisca, tali crediti, se non già soddisfatti prima, precedono tutti gli altri nel progetto (e nel successivo piano) di pagamento redatto dall'Agenzia (art. 61 cod. antimafia).

Nell'una e nell'altra evenienza il creditore di un credito prededucibile, il cui pagamento immediato non sia stato autorizzato dal giudice delegato alla procedura di prevenzione o che non sia stato inserito, con la dovuta priorità, nel piano di pagamento dei crediti, può dolersi di ciò proponendo opposizione al giudice.

In un caso, già dopo il sequestro di prevenzione, è possibile il ricorso al tribunale che ha applicato la misura di prevenzione, mediante l'opposizione prevista in generale dall'art. 59, comma 6, in favore dei «creditori esclusi» e tale deve considerarsi anche il creditore in prededuzione non ammesso al pagamento anticipato (in tal senso, già Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 23 gennaio-26 febbraio 2019, n. 8441); nell'altro caso, dopo la definitività della confisca e la comunicazione del piano di pagamento redatto dall'Agenzia, è possibile il ricorso alla sezione civile della Corte di appello del distretto della sezione specializzata o del giudice penale competente ad adottare il provvedimento di confisca (ai sensi dell'art. 61, comma 7).

La giurisdizionalizzazione di questa fase risulta ormai dalla giurisprudenza (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 22 aprile 2022, n. 12871), che ha chiarito che l'Agenzia opera, nelle fasi di liquidazione dei beni e di pagamento delle somme in favore dei creditori, nella veste di ausiliario dell'autorità giudiziaria e quindi sotto il controllo di quest'ultima.

Però, nella fattispecie in esame, è determinante la considerazione che questa articolata tutela concerne la liquidazione dei crediti nella procedura di prevenzione e, quale che sia la sua intensità, non si proietta sul giudizio di opposizione all'esecuzione, nel senso che il giudice di questo giudizio non è chiamato ad applicare la disciplina della procedura di prevenzione, né tanto meno l'art. 61. Consegue che tale disposizione non viene in rilievo nel giudizio *a quo*, promosso dal rimettente, proprio quale giudice dell'opposizione all'esecuzione in un'ordinaria procedura di espropriazione presso terzi.

Pertanto, il dubbio di legittimità costituzionale, espresso dal giudice rimettente nella parte in cui censura l'art. 61 citato, non è rilevante e la relativa questione è inammissibile.

6.- Parimenti inammissibile - ma per insufficiente motivazione dell'ordinanza di rimessione quanto alla non manifesta infondatezza del dubbio di legittimità costituzionale - è la questione nella parte in cui ha ad oggetto l'art. 55.

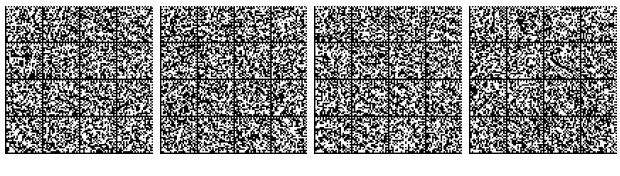
7.- Invero, sussiste il presupposto della rilevanza perché nel giudizio di opposizione all'esecuzione si controverte proprio in ordine all'applicazione dell'art. 55, che - come già detto - prevede che, a seguito del sequestro di prevenzione, non possano essere iniziate o proseguite azioni esecutive.

Il debitore opponente invoca tale disposizione per sostenere la non pignorabilità del suo credito presso il terzo (nella specie, un'azienda di credito), il quale ha già riconosciuto il suo debito in ragione di un rapporto di conto corrente intrattenuto con il prevenuto.

Il giudice rimettente correttamente considera che non di impignorabilità si tratta, bensì di improcedibilità dell'azione esecutiva, che non può essere iniziata, né proseguita, dopo il sequestro di prevenzione.

Una preclusione analoga è prevista dall'art. 150 del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155), il quale prescrive che, dal giorno della dichiarazione di apertura della liquidazione giudiziale, nessuna azione individuale esecutiva o cautelare, anche per crediti maturati durante la liquidazione giudiziale, può essere iniziata o proseguita sui beni compresi nella procedura. La stessa disposizione, con riferimento al fallimento, era contenuta, in precedenza, nell'art. 51 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa).

Si tratta di disposizioni simmetriche, alle quali, in realtà, è sottesa una diversa *ratio* e anche un distinto fondamento, rilevante al fine di valutare la giustificatezza, rispetto alla garanzia riconosciuta dall'art. 24 Cost., della temporanea preclusione della ordinaria tutela giurisdizionale in executivis.



L'impossibilità di iniziare (o proseguire) un'azione esecutiva ordinaria dopo la dichiarazione di apertura della liquidazione giudiziale o di fallimento risponde all'evidente esigenza di preservare la par condicio creditorum in una situazione di insolvenza che rende incerto il soddisfacimento di tutti i crediti.

Invece, il procedimento di prevenzione non presuppone alcuna situazione di insolvenza del prevenuto, bensì la sua pericolosità, sicché vi è la diversa esigenza di verificare se, per i crediti coinvolti nella procedura di prevenzione (essenzialmente quelli anteriori al sequestro), sussistano le condizioni di cui all'art. 52 cod. antimafia perché la confisca non li pregiudichi e, quindi, possano essere soddisfatti. In particolare, deve trattarsi di crediti non strumentali all'attività illecita e connotati da buona fede e inconsapevole affidamento dei creditori stessi.

In tal caso, il carattere concorsuale della liquidazione di tali crediti, assoggettati a procedimento di verifica, attrae anche i crediti prededucibili, sorti dopo il sequestro di prevenzione, il cui pagamento deve avvenire, non di meno, nel contesto della liquidazione dei crediti nella procedura di prevenzione, sia immediatamente al di fuori del piano di riparto (art. 54), sia dopo la definitività della confisca mediante l'inserimento nel piano di pagamento (art. 61).

Per effetto di ciò, il censurato art. 55 pone la prescrizione in esame, che esclude che possano essere iniziate o proseguite azioni esecutive dopo il sequestro di prevenzione; disposizione questa che è quindi applicabile nel giudizio *a quo*, a differenza del (parimenti censurato) art. 61, sussistendo, pertanto, l'ammissibilità della questione sotto tale profilo.

8.- La questione, nella parte in cui ha ad oggetto l'art. 55, è non di meno inammissibile per insufficiente motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza del dubbio di legittimità costituzionale.

Il giudice rimettente, da una parte, si limita a richiamare il principio, più volte enunciato da questa Corte, secondo cui la garanzia della tutela giurisdizionale, posta dall'art. 24 Cost., non si esaurisce con la cognizione da parte del giudice, ma include anche l'esecuzione forzata (*ex plurimis*, sentenza n. 140 del 2022).

Altresì recentemente (sentenza n. 159 del 2023) si è ribadito che «la garanzia della tutela giurisdizionale dei diritti assicurata dall'art. 24 Cost. comprende anche la fase dell'esecuzione forzata, in quanto necessaria a rendere effettiva l'attuazione del provvedimento giudiziale (sentenze n. 140 del 2022, n. 128 del 2021, n. 522 del 2002 e n. 321 del 1998); e ciò è tanto più vero quando leso è un diritto fondamentale (art. 2 Cost.)».

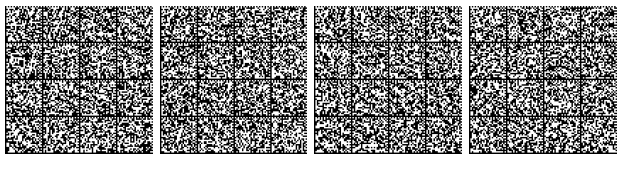
D'altra parte, il rimettente indirizza la sua censura domandando, come petitum, una pronuncia additiva di questa Corte sull'art. 61, che concerne la liquidazione dei crediti nel procedimento di prevenzione, ritenendo che la reductio ad legitimitatem possa avvenire intervenendo sulla disciplina della procedura di liquidazione nel procedimento di prevenzione e non già su quella della procedura di espropriazione forzata in corso. Infatti, il rimettente - come già ricordato - domanda, conclusivamente, la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate «nella parte in cui l'art. 61 non prevede che i creditori inseriti nello stato passivo e i titolari di crediti prededucibili che non lo sono, possono ricorrere all'Autorità Giudiziaria individuata nel co. 7^ con ricorso ex art. 702 bis cpc, per ottenere l'inserimento nel progetto di pagamento e l'effettivo adempimento del piano».

È vero che - come affermato da questa Corte (da ultimo, sentenza n. 221 del 2023) - «[n]el giudizio incidentale di legittimità costituzionale, il petitum dell'ordinanza di rimessione ha la funzione di chiarire il contenuto e il verso delle censure mosse dal giudice rimettente», sicché la Corte «rimane libera di individuare la pronuncia più idonea alla reductio ad legitimitatem della disposizione censurata, non essendo vincolata alla formulazione del petitum dell'ordinanza di rimessione nel rispetto dei parametri evocati».

Il rimettente, tuttavia, non sviluppa la sua censura focalizzandola sul procedimento di espropriazione forzata in corso, che è quello oggetto della sua cognizione dell'azione di opposizione all'esecuzione, ma devia verso il procedimento di liquidazione nella confisca di prevenzione, il quale non è rilevante nel giudizio principale, quale che sia, in quest'ultimo, la specificità della tutela dei crediti prededucibili.

Ciò ridonda in motivazione, insufficiente e perplessa, dell'ordinanza di rimessione quanto al presupposto della non manifesta infondatezza del dubbio di legittimità costituzionale. Ed invero, questa Corte ha ritenuto l'inammissibilità delle questioni sollevate con ordinanze le cui modalità argomentative tradiscano un'incertezza e contraddittorietà del petitum che non consente di enucleare con chiarezza il contenuto delle censure (sentenze n. 248 e n. 118 del 2022; n. 123 del 2021).

9.- In definitiva, anche le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 55 e 61 cod. antimafia, sollevate in riferimento all'art. 24 Cost., devono essere dichiarate inammissibili.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 55 e 61 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136) sollevate, in riferimento agli artt. 24 e 102 della Costituzione, dal Giudice dell'esecuzione mobiliare del Tribunale ordinario di Palermo, sezione sesta civile, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 gennaio 2024.

F.to:
Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Giovanni AMOROSO, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'8 febbraio 2024

Il Cancelliere

F.to: Valeria EMMA

T_240012

N. **13**

Sentenza 10 gennaio - 9 febbraio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Militari - Ordinamento militare - Beneficio stipendiale dipendente da infermità dipendente da causa di servizio - Condizione - Riconoscimento della dipendenza «in costanza di rapporto di impiego» - Irragionevolezza - Illegittimità costituzionale parziale.

– Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, art. 1801.
– Costituzione, artt. 3, 32 e 97.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1801 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), promosso dal Tribunale amministrativo regionale della Campania, sezione sesta, nel procedimento vertente tra M. M. e il Ministero della difesa, con ordinanza del 26 luglio 2021, iscritta al n. 100 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2023, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 9 gennaio 2024.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 10 gennaio 2024 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

deliberato nella camera di consiglio del 10 gennaio 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 26 luglio 2021 (reg. ord. n. 100 del 2023) il Tribunale amministrativo regionale della Campania, sezione sesta, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 32 e 97 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1801 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), che attribuisce un beneficio economico ai militari che riportino un'infermità per causa di servizio; la norma è censurata nella parte in cui subordina l'attribuzione del beneficio al fatto che il riconoscimento dell'infermità avvenga in costanza di rapporto di impiego.

2.- Il TAR rimettente rappresenta che la questione sottoposta al suo esame riguarda il richiesto annullamento di un provvedimento del Ministero della difesa con cui un appuntato scelto dei carabinieri si è visto negare il beneficio stipendiale di cui agli artt. 1801 e 2159 cod. ordinamento militare poiché il riconoscimento della sua infermità per causa di servizio, stanti i lunghi tempi di accertamento, era intervenuto quando ormai non era più in attività di servizio e non poteva, quindi, godere dell'aumento stipendiale previsto.

In particolare, il ricorrente nel giudizio principale aveva chiesto il riconoscimento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio in data 28 ottobre 2013 e solo successivamente, in data 28 ottobre 2014, era stato collocato in congedo per inidoneità permanente in modo assoluto; il riconoscimento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio gli era stata comunicata il 17 ottobre 2017 e, sulla base di essa, il 15 luglio 2018 aveva fatto la domanda di attribuzione del beneficio economico di cui all'art. 1801 cod. ordinamento militare, che l'amministrazione aveva rigettato.

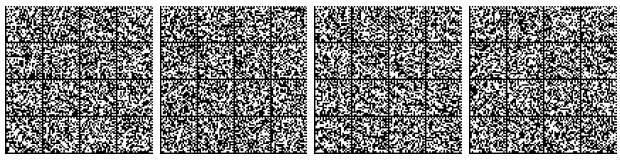
3.- Il giudice rimettente evidenzia che l'art. 1801 cod. ordinamento militare prevede testualmente che per l'attribuzione degli scatti di anzianità derivanti da infermità dovuta a causa di sevizio è necessario che il rapporto di derivazione causale sia riconosciuto «in costanza di rapporto di impiego».

Il dato letterale della disposizione sarebbe insuperabile e precluderebbe qualsiasi diversa interpretazione; in particolare, secondo il rimettente, l'inciso in discussione non consentirebbe di addivenire all'interpretazione avallata dalla giurisprudenza amministrativa nella vigenza dell'art. 3 della legge 15 luglio 1950, n. 539 (Applicabilità ai mutilati ed invalidi per servizio ed ai congiunti dei caduti per servizio dei benefici spettanti ai mutilati ed invalidi di guerra ed ai congiunti dei caduti in guerra), che individuava, quale presupposto per la spettanza del beneficio, l'infermità «debitamente riconosciuta», a prescindere dal fatto che tale riconoscimento fosse intervenuto dopo la cessazione del rapporto di lavoro.

3.1.- L'attuale formulazione della norma però sarebbe irragionevole poiché determinerebbe conseguenze pregiudizievoli a carico del lavoratore indipendenti dalla sua volontà e derivanti dalla durata del procedimento amministrativo per il riconoscimento dell'infermità.

L'irragionevolezza sarebbe inoltre confermata dal fatto che l'accertamento della causa dell'infermità è, necessariamente, più lungo del procedimento per il collocamento in congedo, dovendo stabilirsi con celerità se il soggetto può o meno continuare il rapporto di lavoro.

4.- Inoltre, la norma sarebbe in contrasto con l'art. 97 Cost. e con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, poiché i funzionari responsabili del procedimento potrebbero ritardarne strumentalmente la conclusione, onde evitare l'onere economico conseguente; nonché con l'art. 32 Cost., perché il dipendente potrebbe essere indotto a procrastinare la durata del rapporto di lavoro, nonostante la sua infermità, fino al riconoscimento del suo diritto in costanza di servizio.



5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio deducendo l'inammissibilità della questione per difetto di rilevanza e la sua manifesta infondatezza; quanto all'eccezione di inammissibilità, la difesa dello Stato ha rilevato che quando il militare ha richiesto il beneficio stipendiale di cui all'art. 1801 cod. ordinamento militare, all'esito del positivo accertamento del nesso eziologico tra infermità e servizio, era già in congedo, con diritto alla fruizione della pensione privilegiata.

6.- Tale ultima circostanza determinerebbe anche la non fondatezza delle questioni poiché l'attualità del rapporto di impiego richiesta dall'art. 1801 cod. ordinamento militare deriverebbe proprio dalla natura stipendiale del beneficio economico in questione, non spettante ai dipendenti in congedo che percepiscono la pensione privilegiata di cui all'art. 1842 cod. ordinamento militare.

7.- In ogni caso, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la diversa durata dei due procedimenti amministrativi, di accertamento della causa dell'infermità e di collocamento in congedo, non sarebbe irragionevole né inficerebbe il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., poiché il primo dei due accertamenti è necessariamente più lungo del secondo, dovendo verificarsi se l'infermità vada inclusa in una delle categorie di cui alla Tabella A allegata al decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915 (Testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra).

8.- Infine, in relazione alla supposta violazione dell'art. 32 Cost., la difesa statale osserva che, quand'anche il dipendente decidesse di procrastinare la durata del rapporto di impiego, l'amministrazione potrebbe, con procedimento autonomo, collocarlo in congedo, se inidoneo al servizio, in esito ai controlli medici periodicamente previsti per tali dipendenti; l'Avvocatura chiede, pertanto, il rigetto delle questioni prospettate.

Considerato in diritto

1.- Il TAR Campania dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1801 cod. ordinamento militare nella parte in cui subordina il beneficio stipendiale previsto per i militari che abbiano contratto un'infermità dipendente da causa di servizio al fatto che il riconoscimento della suddetta dipendenza avvenga in costanza di rapporto di impiego.

In particolare, il rimettente denuncia l'irragionevolezza - e dunque il contrasto con l'art. 3 Cost. - di siffatta previsione che porrebbe a carico del lavoratore le conseguenze pregiudizievoli dell'eccessiva durata del procedimento amministrativo, così da escludere che egli possa godere del beneficio economico di sua spettanza per cause indipendenti dalla sua volontà; la suddetta condizione è, per il rimettente, ancor più irragionevole poiché gli accertamenti volti a stabilire la natura dell'infermità e la sua dipendenza da causa di servizio sarebbero sempre più lunghi di quelli necessari al collocamento in congedo del militare.

Inoltre, la previsione in esame recherebbe un vulnus all'art. 97 Cost., potendo indurre la pubblica amministrazione a ritardare il riconoscimento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio per evitare l'onere economico conseguente, e all'art. 32 Cost., potendo spingere il lavoratore a rinviare la richiesta di congedo fino all'ottenimento del beneficio economico in discussione.

2.- L'art. 1801 cod. ordinamento militare oggetto di censura prevede che «[a]l personale dell'Esercito italiano, della Marina militare e dell'Aeronautica militare che, in costanza di rapporto di impiego, ha ottenuto il riconoscimento della dipendenza da causa di servizio per infermità ascrivibile a una delle categorie indicate nella tabella A allegata al decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1978, n. 915, compete una sola volta, nel valore massimo, un beneficio stipendiale, non riassorbibile e non rivalutabile, pari al: *a)* 2,50 per cento dello stipendio per infermità dalla I alla VI categoria; *b)* 1,25 per cento dello stipendio per infermità dalla VII alla VIII categoria».

Il beneficio stipendiale compete una sola volta, è calcolato in misura percentuale allo stipendio ed è variabile in relazione alla categoria di infermità; l'art. 2159 cod. ordinamento militare ne estende l'applicazione al personale delle Forze di polizia a ordinamento civile e militare.

3.- L'istituto giuridico in discussione trova il proprio antecedente negli abrogati artt. 117 e 120 del regio decreto 31 dicembre 1928, n. 3458 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti gli stipendi ed assegni fissi per il Regio esercito) che riconoscevano, rispettivamente, agli ufficiali e ai sottoufficiali mutilati o invalidi di guerra le abbreviazioni di due anni o di un anno (a seconda della categoria di iscrizione) agli effetti dell'anzianità di servizio per la maturazione degli aumenti periodici di stipendio.

3.1.- Successivamente, la legge n. 539 del 1950 aveva esteso i suddetti benefici stipendiali ai mutilati ed invalidi per servizio, precisando all'art. 3 che «si considerano mutilati od invalidi per servizio coloro che, alle dirette dipendenze

dello Stato e degli enti locali territoriali e istituzionali, hanno contratto, in servizio e per causa di servizio militare o civile, debitamente riconosciuta, mutilazioni od infermità ascrivibili ad una delle categorie di cui alla tabella A, annessa alla legge 19 febbraio 1942, n. 137».

Sotto la vigenza di quest'ultima diposizione, fermo restando che l'infermità dipendente da causa di servizio doveva essere contratta in costanza di rapporto, parte della giurisprudenza (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenze 25 giugno 2013, n. 3468 e 16 marzo 2012, n. 1502; Consiglio di Stato, sezione terza, 16 gennaio 2001, n. 1165) riconosceva l'attribuzione del beneficio degli scatti di anzianità, anche qualora il riconoscimento della suddetta infermità fosse avvenuto durante il congedo del militare, dovendo aversi riguardo - per la produzione degli effetti patrimoniali - alla data della domanda e non a quella del successivo accertamento.

3.2.- Con l'entrata in vigore del codice dell'ordinamento militare di cui al d.lgs. n. 66 del 2010, l'istituto giuridico degli scatti per invalidità di servizio è regolato dal censurato art. 1801 del medesimo codice che, modificando la pregressa disciplina, ha aggiunto un inciso per cui lo scatto può essere accordato solo a colui che abbia ottenuto il riconoscimento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio «in costanza di rapporto di impiego».

Nella relazione generale al codice si legge che la modifica è dovuta alla necessità di adeguare la disciplina all'interpretazione dell'istituto data dal giudice amministrativo e ai pareri del Consiglio di Stato, commissione speciale del pubblico impiego, 23 giugno 1997, n. 379 e 6 maggio 1996, n. 361, per cui il riconoscimento della dipendenza dell'infermità dalla causa di servizio ha natura costituiva e, quindi, deve intervenire quando il dipendente ha ancora titolo a ricevere lo stipendio, trovandosi ancora in servizio.

3.3.- L'infermità rilevante ai sensi dell'art. 1801 cod. ordinamento militare è solo quella ascrivibile ad una delle fattispecie indicate nella Tabella A allegata al d.P.R. n. 915 del 1978 e l'art. 198 del medesimo codice dispone che essa viene accertata dalla commissione medica ospedaliera territorialmente competente.

Il riconoscimento della riconducibilità della patologia a causa di servizio, invece, è regolato dal decreto del Presidente della Repubblica 29 ottobre 2001, n. 461 (Regolamento recante semplificazione dei procedimenti per il riconoscimento della dipendenza delle infermità da causa di servizio, per la concessione della pensione privilegiata ordinaria e dell'equo indennizzo, nonché per il funzionamento e la composizione del comitato per le pensioni privilegiate ordinarie), che ne attribuisce la competenza al comitato di verifica per le cause di servizio (art. 10), il quale «accerta la riconducibilità ad attività lavorativa delle cause produttive di infermità o lesione, in relazione a fatti di servizio ed al rapporto causale tra i fatti e l'infermità o lesione» (art. 11).

4.- Tanto premesso dal punto di vista normativo, in primo luogo va esaminata l'eccezione di inammissibilità sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri che ha dedotto l'irrilevanza della questione poiché il ricorrente nel giudizio *a quo*, collocato in congedo per inidoneità permanente in modo assoluto il 28 ottobre 2014, dovuta a causa di servizio, ha quindi diritto alla fruizione della relativa pensione privilegiata per infermità e non al beneficio stipendiale di cui alla norma censurata.

5.- L'eccezione non è fondata.

6.- Dalla lettura dell'ordinanza di rimessione si desume chiaramente che l'appuntato scelto dei carabinieri, ricorrente nel giudizio principale, ha chiesto il riconoscimento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio il 28 ottobre 2013 ed è stato collocato in congedo per inidoneità permanente in modo assoluto, come detto, un anno dopo, il 28 ottobre 2014.

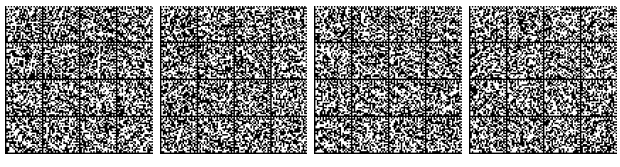
Sempre dall'ordinanza si evince che il ricorrente ha ottenuto il riconoscimento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio intervenuta nel periodo lavorativo durante il congedo, in data 17 ottobre 2017, e solo dopo ha potuto proporre la domanda di attribuzione del beneficio economico di cui all'art. 1801 cod. ordinamento militare.

Pertanto, il rimettente ha motivato in modo adeguato e non implausibile sulla necessità di fare applicazione della normativa censurata, tanto è sufficiente a radicare la rilevanza del dubbio di costituzionalità.

7.- Nel merito la questione è fondata in riferimento all'art. 3 Cost.

8.- A seguito dell'entrata in vigore del codice dell'ordinamento militare, la pregressa disciplina degli scatti per invalidità di servizio è stata parzialmente modificata cosicché l'art. 1801 del predetto codice, per l'attribuzione del beneficio stipendiale, richiede che il riconoscimento dell'infermità derivante da causa di servizio avvenga in costanza di rapporto di impiego.

8.1.- Come detto, il beneficio retributivo in esame presuppone un duplice accertamento a carattere costitutivo, quello della commissione medica ospedaliera e quello del comitato di verifica per le cause di servizio, che si riferisce, rispettivamente, a una situazione oggettiva di infermità del soggetto e alla sua derivazione causale da attività di servizio.



Entrambi gli organi emettono pareri obbligatori e vincolanti per la pubblica amministrazione, che decide in conformità, adottando un provvedimento espressione di discrezionalità tecnica, in quanto basato su cognizioni medico-specialistiche e medico-legali.

8.2.- Elementi costitutivi del diritto sono, quindi, l'infermità, che deve rientrare in una fattispecie tra quelle specificamente individuate dalla norma, e la sua derivazione da causa di servizio, mentre gli effetti economici conseguenti derivano direttamente dalla legge e trovano la loro *ratio* giustificatrice nell'esigenza di attribuire un beneficio economico a colui che ha subito una menomazione nell'assolvimento del proprio dovere.

In tale prospettiva, l'ulteriore condizione richiesta dall'art. 1801 cod. ordinamento militare, ovvero che il riconoscimento dell'infermità avvenga in costanza di rapporto di impiego, aggiunge un elemento estraneo e distonico rispetto alla *ratio* dell'attribuzione patrimoniale, che trova fondamento nel principio generale della "compensazione" dell'infermità e - oltre a contraddire la natura certativa del procedimento che riconosce l'infermità - può comportare l'irragionevole conseguenza di negare il diritto a colui che ha maturato i presupposti costituivi di esso sulla base di un fattore, la durata del procedimento amministrativo, che «sfugge alla sua sfera di controllo e che non attiene alle ragioni costitutive del diritto» stesso (sentenza n. 195 del 2022).

9.- In coerenza con la costante giurisprudenza di questa Corte, secondo cui il principio di ragionevolezza è leso quando vi sia contraddittorietà tra la finalità perseguita dal legislatore e la norma espressa dalla disposizione censurata (*ex multis*, sentenza n. 6 del 2019), deve concludersi che l'inciso contenuto nell'art. 1801 cod. ordinamento militare, per cui il riconoscimento della dipendenza dell'infermità da causa di servizio deve avvenire in costanza di rapporto di impiego, costituisce una disposizione irragionevole rispetto alla *ratio* della norma, che è quella di attribuire un beneficio economico che compensi il sacrificio derivante dall'attività di servizio, così violando sotto tale profilo l'art. 3 Cost. essendo, invece, sufficiente che l'infermità sia insorta in costanza di rapporto di impiego.

Non risulta pertinente, in senso contrario, il richiamo alla pensione privilegiata che spetta ai dipendenti in congedo. La carenza di tutela, censurata dal rimettente, attiene al pregresso periodo di permanenza in servizio e non è compensata dal riconoscimento del diverso beneficio invocato nell'atto di intervento.

10.- Deve quindi dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 1801 cod. ordinamento militare nella parte in cui condiziona l'attribuzione del beneficio al riconoscimento della infermità in costanza del rapporto di impiego, anziché al dato della sua insorgenza in attività di servizio.

Rimangono assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate con l'ordinanza in epigrafe.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1801 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), limitatamente all'inciso «,in costanza di rapporto di impiego,».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 gennaio 2024.

F.to:
Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

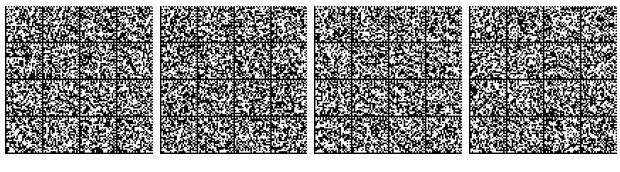
Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 febbraio 2024

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_240013



N. **14**

Ordinanza 24 gennaio - 9 febbraio 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Sospensione dell'esecuzione delle pene detentive - Divieto nei confronti dei condannati per il delitto di furto in abitazione - Denunciata irragionevolezza e violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Manifesta infondatezza delle questioni.

– Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lettera *a)*.
– Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a)*, del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Catania, sezione prima penale, nel procedimento penale a carico di A. N., con ordinanza del 4 agosto 2017, iscritta al n. 132 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica numero 41, prima serie speciale, dell'anno 2023, la cui trattazione è stata fissata per l'adunanza in camera di consiglio del 23 gennaio 2024.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 24 gennaio 2024 il Giudice relatore Francesco Viganò;

deliberato nella camera di consiglio del 24 gennaio 2024.

Ritenuto che, con ordinanza del 4 agosto 2017, pervenuta a questa Corte solamente il 13 settembre 2023, il Tribunale ordinario di Catania, prima sezione penale, ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a)*, del codice di procedura penale, nella parte in cui stabilisce che la sospensione dell'esecuzione della pena non può essere disposta nei confronti dei condannati per il delitto di furto in abitazione di cui all'art. 624-*bis* del codice penale;

che il rimettente espone di essere chiamato a pronunciarsi nell'ambito di un incidente di esecuzione promosso da A. N. per ottenere la sospensione dell'ordine di esecuzione emesso nei propri confronti il 12 maggio 2017, relativo a una sentenza di condanna, all'esito di giudizio abbreviato, alla pena di due anni di reclusione e trecento euro di multa per il delitto di furto in abitazione di cui all'art. 624-*bis* cod. pen., divenuta irrevocabile il 3 aprile 2017;

che tale istanza dovrebbe essere rigettata, ai sensi della disposizione censurata;

che, tuttavia, il giudice *a quo* dubita della legittimità costituzionale di tale disposizione, sospettandone il contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., nonché con il principio della finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost.;

che, secondo il giudice rimettente, il divieto di sospendere l'ordine di esecuzione nei confronti dei condannati per il delitto di furto in abitazione, previsto dal primo comma dell'art. 624-*bis* cod. pen., produrrebbe una non giustificabile disparità di trattamento sanzionatorio - risultante dalle diverse modalità esecutive della pena - rispetto al più grave delitto di rapina, in relazione al quale tale sospensione è invece consentita;

che, infatti, si riserverebbe in questo modo al primo delitto, caratterizzato da «un'aggressione puramente patrimoniale», un trattamento di più intenso rigore afflittivo del secondo, nel quale vi è altresì una «aggressione consumata al bene incolumità individuale»;

che, d'altra parte, il divieto di sospendere l'esecuzione della pena detentiva breve, applicato in modo indiscriminato ai condannati per furto in abitazione, imponendone l'ingresso in carcere senza alcuna considerazione per le specifiche esigenze del singolo condannato, introdurrebbe, secondo il giudice *a quo*, un automatismo incompatibile con la necessità di valutazioni flessibili e individualizzate, dirette a perseguire, con il recupero del colpevole, la finalità rieducativa della pena, così ponendosi in contrasto con l'art. 27, terzo comma, Cost.;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto che le questioni sollevate siano dichiarate manifestamente infondate;

che, infatti, ad avviso dell'interveniente, la scelta operata dal legislatore risulterebbe ponderata e priva di irragionevolezza e, quindi, pienamente rispettosa dell'art. 3 Cost., poiché il furto in abitazione, in termini di gravità, sarebbe piuttosto assimilabile alla rapina aggravata ex art. 628, terzo comma, numero 3-*bis*), cod. pen., delitto per il quale non a caso vige il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione;

che in particolare alla base di tale scelta legislativa vi sarebbe la considerazione che «la pericolosità soggettiva manifestata dall'autore» del delitto di furto in abitazione «emerga dalla violazione dell'altrui domicilio»;

che, sempre secondo l'interveniente, la disciplina censurata non escluderebbe affatto «una valutazione individualizzata del prevenuto in relazione alla possibilità di concedergli i benefici previsti dall'ordinamento penitenziario», restando questa «demandata al Tribunale di sorveglianza in sede di esame dell'istanza di concessione dei benefici, che il condannato può comunque presentare una volta passata in giudicato la sentenza che lo riguarda», così non compromettendo in alcun modo il perseguimento della finalità rieducativa della pena prevista dall'art. 27, terzo comma, Cost.

Considerato che questa Corte ha ritenuto identiche questioni non fondate con la sentenza n. 216 del 2019, e poi manifestamente infondate con l'ordinanza n. 67 del 2020;

che con le predette decisioni si è anzitutto escluso l'allegato vizio di irragionevolezza della disposizione censurata, la quale «trova [...] la propria *ratio* nella discrezionale, e non irragionevole, presunzione del legislatore relativa alla particolare gravità del fatto di chi, per commettere il furto, entri in un'abitazione altrui, ovvero in altro luogo di privata dimora o nelle sue pertinenze, e della speciale pericolosità soggettiva manifestata dall'autore di un simile reato»;

che la particolare gravità del fatto e la speciale pericolosità soggettiva del suo autore, dimostrate dall'ingresso non autorizzato nei luoghi predetti al fine di commettervi un furto, non vengono meno per il solo fatto che l'autore non abbia usato violenza nei confronti di alcuno;

che nella sentenza n. 216 del 2019, e poi nell'ordinanza n. 67 del 2020, si è altresì negato che la disposizione censurata dia luogo a un irragionevole automatismo legislativo: «il legislatore, infatti, ha, con valutazione immune da censure sul piano costituzionale, ritenuto che - indipendentemente dalla gravità della condotta posta in essere dal condannato, e dall'entità della pena irrogatagli - la pericolosità individuale evidenziata dalla violazione dell'altrui domicilio rappresenti ragione sufficiente per negare in via generale ai condannati per il delitto in esame il beneficio della sospensione dell'ordine di carcerazione, in attesa della valutazione caso per caso, da parte del tribunale di sorveglianza, della possibilità di concedere al singolo condannato i benefici compatibili con il suo titolo di reato e la durata della sua condanna»;

che, infine, in tali decisioni si è ritenuto insussistente il lamentato contrasto con il principio della finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., dal momento che la valutazione individualizzata rispetto alla possibile concessione dei benefici penitenziari resta pur sempre «demandata al tribunale di sorveglianza in sede di esame dell'istanza di concessione dei benefici, che il condannato può comunque presentare una volta passata in giudicato la sentenza che lo riguarda»;

che per tutte queste ragioni le questioni sollevate debbono essere ritenute manifestamente infondate, ferma restando l'opportunità - già segnalata nella sentenza n. 216 del 2019 (punto 4 del Considerato in diritto) e ribadita nell'ordinanza n. 67 del 2020 - che il legislatore intervenga a rimediare alla «incongruenza cui può dar luogo il difetto di coordinamento attualmente esistente tra la disciplina processuale e quella sostanziale relativa ai presupposti per accedere alle misure alternative alla detenzione, in relazione alla situazione dei condannati nei cui confronti non è prevista la sospensione dell'ordine di carcerazione ai sensi dell'art. 656, comma 5, cod. proc. pen., ai quali - tuttavia - la vigente disciplina sostanziale riconosce la possibilità di accedere a talune misure alternative sin dall'inizio dell'esecuzione della pena»: con il connesso rischio che la valutazione del tribunale di sorveglianza sull'istanza di concessione dei benefici intervenga dopo che il condannato abbia interamente o quasi scontato la propria pena.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 11, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera a)*, del codice di procedura penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Catania, prima sezione penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 gennaio 2024.

F.to:
Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Francesco VIGANÒ, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 febbraio 2024

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

T_240014

N. **15**

Sentenza 23 novembre 2023 - 12 febbraio 2024

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti e giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Edilizia e urbanistica - Edilizia agevolata - Norme della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia -Assegnazione di alloggi - Requisiti - Impossidenza di altri alloggi in Italia o all'estero - Previsione che per i cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo si applichino criteri di attestazione più onerosi rispetto ai cittadini italiani o UE - Irragionevolezza e violazione del principio comunitario di divieto di discriminazione tra il soggiornante di lungo periodo e i cittadini nazionali per quanto riguarda le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

Edilizia e urbanistica - Edilizia agevolata - Assegnazione di alloggi - Requisiti - Impossidenza di altri alloggi in Italia o all'estero - Previsione, mediante regolamento di esecuzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, che per i cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo si applichino criteri di attestazione più onerosi rispetto ai cittadini italiani o UE - Ordinanza del Tribunale di Udine - Ordine alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia di modificare il regolamento indicato - Conseguenti sanzione in caso di inadempienza - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - Violazione del principio di legalità e della supremazia della legge regionale rispetto al regolamento - Non spettanza al Tribunale di Udine di adottare l'ordinanza senza prima aver sollevato questione di legittimità costituzionale della normativa regionale cui il regolamento indicato dava esecuzione - Annullamento della medesima ordinanza, anche nelle parti sanzionatorie nei confronti della Regione ricorrente.

– Legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1, art. 29, commi 1, lettera *d)*, e 1-*bis*.

– Costituzione, artt. 3, 97, 101, 113, 117, primo, terzo, quarto, quinto e sesto comma, 118, 120, secondo comma, 134 e 136; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5 e 6; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 14; direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, art. 11.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito dell'ordinanza del Tribunale ordinario di Udine, in funzione di giudice del lavoro, 31 gennaio-1° febbraio 2023, resa nel procedimento R.G. 358/2022, promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con ricorso notificato il 3-6 aprile 2023, depositato in cancelleria il 6 aprile 2023, iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2023; e nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29, commi 1, lettera *d)*, e 1-*bis*, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater), nel testo risultante a seguito delle modifiche disposte dall'art. 24 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 novembre 2018, n. 24, recante «Modifiche alla legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater)», promosso dal Tribunale ordinario di Udine, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra B.R. A. e altri e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con ordinanza dell'8 febbraio 2023, iscritta al n. 97 del registro ordinanze 2023 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 33, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visti l'atto di intervento dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps (nel giudizio iscritto al n. 2 reg. confl. tra enti 2023), nonché gli atti di costituzione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, di ASGI aps e di B.R. A. e altri (nel giudizio iscritto al n. 97 reg. ord. 2023);

udito nell'udienza pubblica del 21 novembre 2023 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

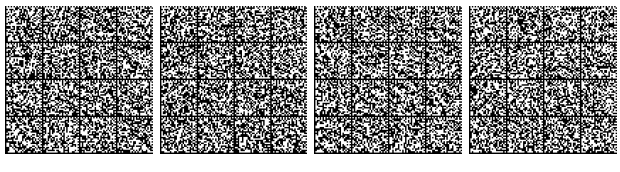
uditi gli avvocati Alberto Guariso e Martino Benzoni per l'ASGI aps e per B.R. A. e altri e Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia;

deliberato nella camera di consiglio del 23 novembre 2023.

Ritenuto in fatto

1.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 2 reg. confl. tra enti 2023, propone conflitto di attribuzione chiedendo che sia dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso al Tribunale ordinario di Udine, in funzione di giudice del lavoro, adottare l'ordinanza 31 gennaio-1° febbraio 2023, resa nel procedimento R.G. 358/2022, nella parte in cui, nell'ambito di un'azione civile contro la discriminazione per motivi di nazionalità, ha ordinato alla Regione autonoma (punto 2 del dispositivo) di modificare il decreto del Presidente della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 13 luglio 2016, n. 0144, recante «Regolamento di esecuzione per la disciplina degli incentivi di edilizia agevolata a favore dei privati cittadini, a sostegno dell'acquisizione o del recupero di alloggi da destinare a prima casa di abitazione di cui all'articolo 18 della legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater)», «"nella parte che prevede per i cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo requisiti o modalità diverse rispetto a quelli previsti per i cittadini comunitari per attestare l'impossidenza di alloggi in Italia e all'estero e garantendo invece che i cittadini comunitari e quelli extracomunitari soggiornanti di lungo periodo possano documentare allo stesso modo l'impossidenza di cui all'art. 9, comma 2 lett. *C)*" dello stesso regolamento».

La medesima ordinanza è oggetto del conflitto anche nelle parti in cui adotta un apparato coercitivo sanzionatorio conseguente al suddetto ordine di modifica del regolamento regionale (punti 3, 7 e 8 del dispositivo).



In subordine, la ricorrente richiede che si dichiari che non spettava al Tribunale di Udine adottare l'impugnata ordinanza, nelle parti indicate, «senza aver prima chiesto ed ottenuto da codesta Corte costituzionale la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 1 del 2016».

Dell'ordinanza è altresì richiesto l'annullamento *in parte qua*.

1.2.- La Regione ricorrente ricostruisce dapprima la controversia che ha originato l'ordinanza oggetto del conflitto.

1.2.1.- A tale proposito, riferisce che il Tribunale di Udine ha parzialmente accolto l'azione civile contro la discriminazione per motivi di nazionalità promossa da un cittadino italiano e dalla coniuge albanese, titolare di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, i quali si sono visti rifiutare l'erogazione del contributo per l'acquisto dell'alloggio da destinare a prima casa di abitazione previsto dall'art. 15, comma 1, lettera *c)*, e dall'art. 18 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater).

A tale contributo si ha accesso, secondo quanto previsto dalla medesima legge regionale, sempre che, tra gli altri requisiti, non si sia «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» (art. 29, comma 1, lettera *d)*.

Il successivo art. 29, comma 1-*bis*, stabilisce, 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 di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a-*bis*), del decreto legislativo 19 novembre 2007, n. 251 (Attuazione della direttiva 2004/83/CE recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di Paesi terzi o apolidi, della qualifica del rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta), devono presentare, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 3, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa), e dell'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1999, n. 394 (Regolamento recante norme di attuazione del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, a norma dell'articolo 1, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286), la documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel paese di origine e nel paese di provenienza». Tale ultima previsione legislativa è stata sostanzialmente riprodotta dall'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 0144 del 2016.

1.2.2.- I ricorrenti dinanzi al Tribunale di Udine lamentavano che fosse stata loro negata l'erogazione del contributo in ragione della mancata produzione della documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza. Di qui la richiesta, per il solo caso in cui il giudice non ritenesse di poter accogliere le domande applicando la normativa dell'Unione europea evocata nel ricorso, di sollevare questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29 della richiamata legge regionale nella parte in cui prevede l'assenza di proprietà in Italia o all'estero per accedere al beneficio e le diverse modalità, per cittadini italiani e stranieri, per attestare detto requisito. I ricorrenti, poi, chiedevano anche, tra le altre cose, di ordinare alla Regione autonoma di esercitare nuovamente la potestà normativa regolamentare.

1.2.3.- Nel giudizio era intervenuta anche la Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione - ASGI, che proponeva domande analoghe, e si era costituita la stessa Regione autonoma, resistendo al ricorso ed eccependo che non rientra «tra i poteri dell'autorità giudiziaria quello di ordinare una modifica del regolamento esecutivo, anzi riproduttivo, di una legge regionale».

1.2.4.- Con l'ordinanza oggetto del conflitto, il Tribunale di Udine ha parzialmente accolto le domande proposte, previa disapplicazione dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 e dell'art. 12, comma 3-*bis*, del richiamato regolamento regionale di attuazione. Il giudice ha ritenuto, infatti, che tali norme regionali - nel prevedere che per attestare l'impossidenza solo i cittadini italiani e dell'Unione europea possono avvalersi di una dichiarazione sostitutiva ai sensi del d.P.R. n. 445 del 2000 - sono discriminatorie e devono essere disapplicate per contrasto con il diritto dell'Unione.

1.3.- Ciò premesso, la Regione autonoma con l'odierno ricorso non contesta la decisione del giudice di disapplicare le norme regionali ritenute in contrasto con il diritto UE, ma la pretesa del Tribunale di Udine «di ordinare alla Regione di esercitare i propri poteri normativi secondo contenuti decisi da esso giudice, ed in particolare - nel caso specifico - di esercitarli in modo contrario a [quanto] precisamente disposto dalla legge regionale». Osserva la ricorrente infatti che, nelle parti impugnate, l'ordinanza non decide il caso oggetto del giudizio, ma dispone dei poteri normativi regionali e, per di più, in contrasto con quanto stabilito dalla legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016: è solo in ragione di ciò che viene promosso il conflitto di attribuzione, in quanto si ritiene che lo Stato, e per esso il Tribunale di

Udine, «abbia invaso la sfera di attribuzione ad essa riservata dalla Costituzione e dallo statuto speciale approvato con legge costituzionale n. 1 del 1963, ledendo lo status della legge regionale (primo motivo), l'autonomia della Regione nell'uso delle proprie fonti normative (secondo motivo), esorbitando dai limiti che la Costituzione pone alla giurisdizione rispetto ai poteri regolamentari e di amministrazione (terzo motivo)».

La Regione autonoma precisa di avere provveduto all'abrogazione dell'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 0144 del 2016, ma senza acquiescenza e al solo fine di evitare il pagamento delle astreintes disposte dal giudice ex art. 614-*bis* del codice di procedura civile, la cui ordinanza è stata appellata.

1.3.1.- Secondo la Regione ricorrente, l'ordinanza oggetto del conflitto avrebbe violato, innanzitutto, il regime giuridico della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, il cui valore e forza sarebbero stati disconosciuti dal Tribunale di Udine, con conseguente lesione dell'autonomia legislativa, riconosciuta dagli artt. 4 e 56 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, oltre che dall'art. 117, terzo e quarto comma, della Costituzione, in combinazione con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Ciò detto, la Regione autonoma ribadisce di non contestare, in quanto estranee al conflitto di attribuzione, né la possibilità per il Tribunale di Udine di disapplicare la normativa interna in contrasto con il diritto dell'Unione né il carattere autoapplicativo della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, sullo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. Contesta, invece, «la pretesa - una volta disapplicata nel caso concreto la norma legislativa e quella regolamentare - di imporre alla Regione l'adozione di norme regolamentari in diretto e voluto contrasto con la disposizione di legge disapplicata»: così facendo, infatti, si priva «di effetto, con valenza erga omnes, una disposizione legislativa, sottraendola ad una corrispondente valutazione di altri giudicanti (sia di pari grado in diversi casi, sia di grado superiore in sede di impugnazione), valutazione che potrebbe condurre tali giudicanti ad esiti diversi: risultandone dunque contraddetto lo stesso diritto della Regione di difendere la propria normativa». Il Tribunale di Udine, dunque, ritenendo che le norme in contrasto con il diritto dell'Unione dovessero essere rimosse con effetto erga omnes, avrebbe adottato una pronuncia, preclusagli, i cui effetti sono corrispondenti alla dichiarazione d'illegittimità costituzionale.

A conferma della propria prospettazione, la Regione autonoma osserva che, in un parallelo giudizio, il Tribunale di Udine, in diversa composizione, ha sì rilevato il contrasto della normativa legislativa e regolamentare regionale con la citata direttiva ma, per decidere sulle domande concernenti le modifiche del regolamento, ha ritenuto di sollevare questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016.

Con l'ordinanza impugnata, invece, il Tribunale di Udine avrebbe utilizzato una «scorciatoia», facendo venire meno gli effetti erga omnes della legge regionale. In tal modo, ed esorbitando dalla funzione giurisdizionale di cui all'art. 101 Cost., avrebbe invaso la sfera di attribuzioni della Regione, in violazione: *i)* della potestà legislativa regionale ex artt. 4, 5 e 6 dello statuto speciale e dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; *ii)* degli artt. 134 e 136 Cost., che riservano a questa Corte il sindacato sulla legge e il correlato potere di annullarla con effetti erga omnes; *iii)* del principio di legalità di cui all'art. 97 Cost. e di quello concernente la supremazia della legge regionale sul regolamento (art. 117, sesto comma, Cost.), in quanto sarebbe imposto alla Regione di esercitare la potestà regolamentare in contrasto con la legge. A supporto delle proprie doglianze la Regione richiama anche la sentenza di questa Corte n. 285 del 1990 e la più recente sentenza n. 26 del 2022.

1.3.2.- La Regione autonoma rileva, poi, che, anche ad ammettere che ogni giudice possa imporre al titolare dei poteri normativi «di tradurre il proprio convincimento in disposizioni operanti erga omnes», non può però certamente spettare al giudice decidere con quale atto normativo si deve intervenire, «per di più sovvertendo l'ordine naturale delle fonti». La ricorrente osserva, infatti, che il regolamento che è stato ordinato di modificare è, in tale parte, meramente riproduttivo della legge regionale: sicché il giudice ha indicato una fonte inidonea a disciplinare la materia e, se ciò è accaduto, è perché egli era consapevole di non potere indicare la disposizione di legge quale fonte da modificare, pena una invasione ancora maggiore delle competenze della Regione.

Sarebbe evidente, pertanto, «il carattere pretestuoso ed invasivo dell'ordine di modificare "il regolamento"», dal che deriverebbe la violazione, di nuovo, degli artt. 134 e 136 Cost., oltre che degli artt. 97 e 117, sesto comma, Cost., per le medesime ragioni già indicate.

1.3.3.- La Regione autonoma, con motivo che espressamente afferma essere preliminare, asserisce poi che l'ordinanza del Tribunale di Udine «esorbita dai limiti della giurisdizione».

Premessa una ricostruzione circa le competenze statutarie presupposte alla legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, cui corrispondono funzioni regolamentari e amministrative, la ricorrente afferma che nessuna norma consente al giudice ordinario di ordinare l'esercizio, in un determinato modo, della potestà regolamentare, sicché l'ordinanza del Tribunale di Udine «eccede i limiti esterni della giurisdizione nei confronti di una autorità amministrativa e lede, oltre

che lo statuto costituzionale della amministrazione (ricavabile dagli artt. 101 e 113 Cost.), il principio di separazione dei poteri, rappresentando un esercizio di attività formalmente amministrativa e sostanzialmente normativa ad opera di un organo giurisdizionale».

Non varrebbe opporre, sostiene la Regione autonoma, che il giudice ha adottato tale provvedimento a seguito di un'azione civile contro le discriminazioni, nell'ambito del cui giudizio l'art. 28, comma 5, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69) consente al giudice di pronunciare ordini nei confronti della pubblica amministrazione e di ordinare altresì, al fine di impedire la ripetizione della discriminazione, l'adozione di un piano di rimozione delle discriminazioni accertate. Tale normativa, infatti, si inserisce in un quadro costituzionale «che distingue i poteri in base alle funzioni - normative, esecutive, giurisdizionali - ad essi affidate, e che limita, nell'art. 113 Cost., i poteri del giudice ordinario nei confronti della pubblica amministrazione» (sono richiamate, a sostegno, le sentenze di questa Corte n. 175 del 1991 e n. 150 del 1981).

L'art. 28, comma 5, del d.lgs. n. 150 del 2011 non potrebbe essere inteso, pertanto, «né nel senso di attribuire al giudice ordinario poteri di annullamento di atti amministrativi, poteri cui la disposizione non fa cenno, né, tanto meno, poteri di amministrazione attiva o addirittura poteri di preventiva sostituzione normativa». D'altra parte, la giurisprudenza delle sezioni unite della Corte di cassazione avrebbe ricondotto i poteri de quibus del giudice ordinario «al tradizionale schema della disapplicazione incidentale dell'atto amministrativo illegittimo» (sono richiamate le ordinanze della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 15 febbraio 2011, n. 3670, e sezione prima civile, 15 febbraio 2021, n. 3842).

Non potrebbe opporsi, a tale proposito, che la stessa Corte di cassazione avrebbe ricondotto i poteri dell'autorità giurisdizionale di cui si discute «ai moduli di tutela dei diritti soggettivi assoluti a fondamento costituzionale o sovranazionale», secondo una ricostruzione presente anche nella sentenza n. 140 del 2001 di questa Corte, la quale ha riconosciuto che il legislatore può «attribuire al giudice ordinario anche un potere di annullamento e speciali effetti talora sostitutivi dell'azione amministrativa»: ciò perché, è ribadito ancora una volta, la Regione ricorrente non contesta il potere dell'autorità giurisdizionale «di attribuire il bene della vita al soggetto che si è ritenuto discriminato» ma quello, diverso e ulteriore, di ordinare l'emanazione di «specifiche norme generali ed astratte». A tale riguardo, la Regione autonoma richiama la giurisprudenza amministrativa che esclude, in riferimento agli atti regolamentari e agli atti amministrativi generali, l'ammissibilità dello speciale rimedio processuale avverso il silenzio inadempimento della pubblica amministrazione, che è circoscritto all'attività amministrativa di natura provvedimentale (sono richiamate le sentenze del Consiglio di Stato, sezione quarta, 26 marzo 2014, n. 1460, e 2 settembre 2019, n. 6048).

1.3.4.- La Regione ricorrente, infine, osserva che con l'ordinanza impugnata il Tribunale di Udine avrebbe altresì violato lo «statuto del potere sostitutivo» di cui agli artt. 117, quinto comma, e 120, secondo comma, Cost., attribuito al Governo e da esercitarsi nel rispetto del principio di leale collaborazione.

2.- Con atto depositato il 9 maggio 2023, qualificato «atto di intervento ad opponendum del terzo controinteressato pretermesso», è intervenuta in giudizio ASGI.

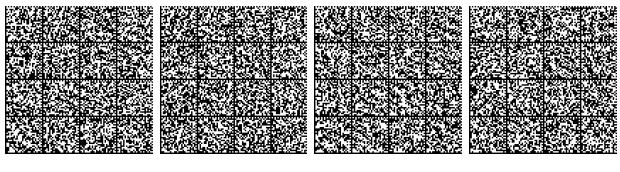
2.1.- L'interveniente rappresenta che nel distretto della Corte d'appello di Trieste si sono susseguite, a partire dal 2019, diverse azioni civili contro la discriminazione per motivi di nazionalità, tutte riferite a regolamenti regionali in materia di sostegno al diritto all'abitazione che prevedono oneri documentali sproporzionati in capo a cittadini stranieri e tutte culminate con l'ordine di modificare tali norme regolamentari.

Contenziosi analoghi, con similari esiti, sarebbero sorti anche in altre regioni italiane.

Questa Corte, inoltre, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma di legge regionale dal contenuto identico a quello di cui ai regolamenti della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (è citata la sentenza n. 9 del 2021).

2.1.1.- Nel marzo 2023, riferisce ancora ASGI, sono state abrogate le diverse norme regolamentari che disponevano la differenza di trattamento documentale. Ciononostante, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha coltivato i giudizi, impugnando dinanzi alla Corte di cassazione o alla Corte d'appello, a seconda dei casi, le pronunce che hanno deciso le azioni civili, tra cui anche quella oggetto del conflitto. In particolare, con il ricorso in appello la Regione autonoma «ha posto esattamente la stessa questione posta nel presente giudizio e cioè la (asserita) inammissibilità dell'ordine di modifica del Regolamento».

ASGI rileva, tuttavia, che, quali che siano gli esiti dei diversi pronunciamenti, la Regione autonoma potrà solo varare un nuovo regolamento pro futuro, insuscettibile di far venir meno i diritti acquisiti dai cittadini stranieri sulla base dei vigenti regolamenti e che dovrà comunque tener conto dei princìpi di cui alla indicata sentenza n. 9 del 2021. Ne consegue che «risulta di difficile comprensione quale interesse pubblico la Regione intenda perseguire» con il conflitto, in considerazione del fatto che non potrà «certo mantenere nel proprio ordinamento disposizioni delle quali i giudici abbiano ripetutamente accertato l'illegittimità».



2.2.- Ciò premesso, in punto di legittimazione a intervenire nel conflitto ASGI ritiene di averne titolo in quanto parte del giudizio definito con l'ordinanza impugnata: la giurisprudenza di questa Corte, infatti, avrebbe già riconosciuto che è ammissibile «l'intervento delle parti di un giudizio avanti il giudice comune, il cui esito può essere condizionato dalla pronuncia della Corte» (è richiamata, in particolare, la sentenza n. 259 del 2019).

2.3.- Quanto al ricorso, ASGI ne lamenta innanzitutto l'inammissibilità.

La giurisprudenza di questa Corte è nel senso che una decisione giurisdizionale può essere oggetto di un conflitto solo nel caso in cui se ne contesti la riconducibilità alla funzione giurisdizionale (sono richiamate le sentenze n. 150 del 2007 e n. 359 del 1999) e non, invece, quando si facciano valere errores in iudicando (sono citate le decisioni n. 290 e n. 222 del 2007, n. 376 e n. 326 del 2003 e n. 27 del 1999).

Affermazioni, queste, che sono state ribadite anche con riferimento al conflitto tra enti (sono richiamate le sentenze n. 39 del 2007 e n. 27 del 1999).

Alla luce di queste premesse, l'interveniente ritiene che il ricorso sia inammissibile, in primo luogo, perché la Regione autonoma avrebbe censurato il fatto che il Tribunale di Udine abbia considerato la norma legislativa come priva di effetti, in quanto in contrasto con il diritto UE. La correttezza o meno della disapplicazione, e la percorribilità o meno di altre strade decisorie da parte del predetto Tribunale, sono aspetti che possono essere valutati in altre sedi e non, invece, fatti valere con il conflitto di attribuzione, in quanto altrimenti «risulterebbe del tutto vanificato il primato del diritto dell'Unione».

In secondo luogo, il ricorso sarebbe inammissibile perché la Regione autonoma, che non contesta che il giudice amministrativo potrebbe annullare la clausola illegittima di esclusione contenuta in un regolamento, lamenta che a un simile esito sia pervenuto, «pur nelle forme diverse dell'ordine di modifica e non dell'annullamento dell'atto», il giudice ordinario: ciò che non sarebbe materia da conflitto tra enti - in quanto conflitto potrebbe esservi solo ove «allo Stato, mediante il potere giudiziario, sia precluso in assoluto pervenire alla modifica dell'atto regolamentare, non perché vi perviene l'uno o l'altro giudice» - ma da regolamento di giurisdizione.

Il ricorso, in altri termini, sarebbe inammissibile in quanto, a seguire la prospettiva della Regione autonoma, o il potere ordinatorio è stato mal esercitato - e si tratterebbe allora di error in iudicando, o è stato esercitato in conformità a una legge incostituzionale - e allora la Regione autonoma avrebbe dovuto contestare la legittimità costituzionale di quest'ultima dinanzi al Tribunale di Udine.

Sul punto, ASGI conclude rilevando che, nel ricorso, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha utilizzato «i medesimi argomenti proposti nel corso del giudizio di merito [...] se pure, curiosamente, capovolgendoli»: il che dimostrerebbe l'inammissibilità del conflitto, che si risolve in una impropria impugnazione dell'ordinanza del Tribunale di Udine.

2.4.- Nel merito, ad ogni modo, a parere di ASGI il ricorso non sarebbe fondato.

2.4.1.-Secondo la Regione autonoma, l'impugnata ordinanza avrebbe determinato, innanzitutto, effetti erga omnes «incompatibili con i limiti legati alla disapplicazione incidentale»: ASGI osserva che questa censura non tiene in conto il fatto che l'ordinamento ha considerato e disciplinato le cosiddette «discriminazioni collettive» e non si interroga su quali siano i compiti del giudice nel caso in cui accerti una siffatta discriminazione.

L'interveniente afferma, infatti, che la violazione della parità di trattamento può essere determinata anche mediante un atto amministrativo generale, nei confronti del quale possono agire in giudizio anche i soggetti collettivi a ciò legittimati (art. 5 del decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 215, recante «Attuazione della direttiva 2000/43/CE per la parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica»). Il giudice, ove riscontri la discriminazione, è tenuto a «ordinare la cessazione del comportamento, della condotta o dell'atto discriminatorio pregiudizievole» e un ordine siffatto non potrebbe essere efficace, nell'ambito di un'azione collettiva, se non determinasse anche la rimozione dell'atto generale che genera la condotta discriminatoria: quando tale atto sia riproduttivo di norma legislativa, l'eventuale disapplicazione di quest'ultima per contrasto con il diritto UE fa sì che l'atto amministrativo sia da considerarsi privo di basi legali. Secondo ASGI, dunque, in casi del genere l'ordine del giudice non determina l'usurpazione di potere ma è il risultato «congiunto della disapplicazione e della azione collettiva, che non può pervenire a risultati minori e diversi (e quindi minori della integrale rimozione della discriminazione) da quelli ottenibili con l'azione individuale».

2.4.2.- In fattispecie quali quelle del giudizio da cui origina il conflitto, d'altra parte, la posizione del giudice sarebbe analoga a quella in cui questi si trova quando è la norma nazionale a violare la parità di trattamento di cui al diritto UE: in tale situazione, il giudice è tenuto a riconoscere alle persone discriminate il medesimo trattamento di cui godono le persone della categoria privilegiata (è richiamata la sentenza n. 67 del 2022 di questa Corte). Che ciò accada anche a fronte della discriminazione determinata da un atto amministrativo non cambia i termini della questione,

essendo peraltro la pubblica amministrazione libera di superare la disparità con modi diversi da quelli disposti dal giudice, il quale però fintanto che ciò non accada non può far altro che applicare il principio di «uguaglianza al rialzo».

Tutto ciò, peraltro, sarebbe altresì in linea con la nozione di «discriminazione da scoraggiamento» elaborata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (il riferimento è, in particolare, alle sentenze 10 luglio 2008, in causa C-54/07, Feryn, e 25 aprile 2013, in causa C-81/12, Asociaţia Accept). Se, infatti, già la mera dichiarazione pubblica volta a precludere l'accesso a un bene o a un diritto è discriminatoria, tanto più deve essere vietato mantenere all'interno di un atto amministrativo una regola che si è accertato essere discriminatoria. Sul punto, sarebbe errata la prospettiva della Regione autonoma, secondo cui la garanzia della parità di trattamento sarebbe assicurata già dalla disapplicazione: ciò perché sarebbe discriminatorio che l'accesso a talune prestazioni sia per alcuni automatico e, per altri, condizionato alla disapplicazione della normativa per opera del giudice che deve essere appositamente adito.

2.4.3.- ASGI rileva, poi, che quanto sostenuto non sarebbe smentito dalla giurisprudenza della Corte di cassazione richiamata dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, che dovrebbe essere letta diversamente.

Con l'ordinanza n. 3842 del 2021, il giudice di legittimità, da un lato, avrebbe confermato che la discriminazione può essere effettuata anche per mezzo di atti amministrativi e, dall'altro, non avrebbe affrontato ex professo il tema relativo alla possibilità per il giudice d'ordinarne la rimozione, in quanto un ordine del genere non era contenuto nella sentenza impugnata.

Il tema degli "ordini di rimozione" richiesti da soggetti collettivi non è stato affrontato neppure dall'ordinanza delle sezioni unite civili n. 3670 del 2011. In quella occasione, in cui si è dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario, la Corte di cassazione ha sì fatto riferimento «ai consueti limiti della disapplicazione» ma, a parere dell'interveniente, dovrebbe considerarsi che: *i)* non veniva in considerazione un'azione collettiva; *ii)* si è escluso che il giudice abbia poteri di annullamento o revoca di atti amministrativi, poteri che il Tribunale di Udine non ha esercitato; *iii)* l'ordinanza oggetto del ricorso per cassazione aveva un «contenuto assolutamente identico» a quella oggetto dell'odierno conflitto.

La giurisprudenza di merito, d'altra parte, non avrebbe «manifestato incertezze nell'ammettere ordini di rimozione non certo dell'atto amministrativo in se stesso, ma delle clausole discriminatorie in esso contenute» e avrebbe ottenuto avallo nella sentenza n. 44 del 2020 di questa Corte, la quale ha affermato che in base all'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 «il giudice ordinario può ordinare anche alla pubblica amministrazione la cessazione della condotta discriminatoria».

3.- In prossimità dell'udienza pubblica, ha depositato memoria la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con la quale, per il caso in cui questa Corte ritenga non doversi dichiarare cessata la materia del contendere, ha insistito per l'accoglimento del ricorso.

3.1.- La ricorrente riferisce, innanzitutto, che la Corte d'appello di Trieste, con sentenza dell'8 giugno 2023, n. 99, «ha annullato le statuizioni del Tribunale di Udine impugnate con il presente conflitto».

Le ragioni d'annullamento «corrispondono, nella sostanza, a quelle fatte valere dalla Regione nel proprio ricorso», sicché la ricorrente ritiene «che, alla stregua della giurisprudenza costituzionale, possa dirsi attualmente cessata la materia del contendere», in ragione del venir meno «con efficacia ex tunc [...] delle affermazioni di competenza determinative del conflitto e, quindi, dell'interesse del ricorrente a ottenere una decisione sull'appartenenza del potere contestato» (è richiamata, in particolare, la sentenza di questa Corte n. 224 del 2019). Ciò è quanto si sarebbe verificato nel caso di specie, del tutto analogo a quello deciso da questa Corte con l'ordinanza n. 332 del 1985, in cui si dichiarò cessata la materia del contendere a seguito della cassazione senza rinvio per difetto di giurisdizione della decisione allora oggetto di conflitto.

Non avrebbe alcun rilievo, in proposito, che è ancora aperto il termine per ricorrere per cassazione avverso la pronuncia della Corte d'appello di Trieste, in quanto ciò che conterebbe è la «completa rimozione della passata rivendicazione», mentre «una eventuale e futura nuova lesione inferta da altra giurisdizione» potrebbe, a sua volta, essere oggetto di altro conflitto.

È proprio l'eventualità di un rinnovo della lesione «in assenza di un inoppugnabile chiarimento delle competenze costituzionali», tuttavia, a indurre la Regione autonoma «a rimettersi alla valutazione» di questa Corte circa la possibilità di addivenire comunque a una decisione di merito sul conflitto, ove reputi sussistente «la permanenza di un interesse all'accertamento incontrovertibile circa la spettanza del potere», nelle peculiari circostanze che hanno originato l'odierno giudizio.

3.2.- La Regione autonoma passa poi a prendere in esame gli argomenti addotti nel suo atto di intervento da ASGI.

3.2.1.- La ricorrente precisa, in primo luogo, che la modifica regolamentare cui fa riferimento l'interveniente è stata effettuata solo quale «mero adempimento delle disposizioni dell'Autorità giudiziaria di Udine, ma non da intendersi come acquiescenza alle suddette disposizioni», come indicato nel preambolo del decreto del Presidente della

Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 1° marzo 2023, n. 045, recante «Regolamento recante modifiche al Regolamento di esecuzione per la disciplina degli incentivi a sostegno alle locazioni a favore dei conduttori meno abbienti nel pagamento del canone di locazione dovuto ai proprietari degli immobili destinati a prima casa, di cui all'articolo 19 della legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater) emanato con D.P.Reg. 15 aprile 2020, n. 066/Pres.».

Quanto all'esistenza di altre pronunce analoghe a quella oggetto di conflitto, la difesa regionale rileva che si tratta di pronunce tutte contestate dalla Regione ricorrente e che nessuna di esse è passata in giudicato. Senza dire, poi, che in sede di conflitto non opera l'istituto dell'acquiescenza e che ogni decisione giurisdizionale è idonea a produrre nuovamente la lesione delle attribuzioni regionali.

3.2.2.- L'eccezione di inammissibilità del conflitto sollevata da ASGI, poi, sarebbe non fondata.

La Regione autonoma rileva, in proposito, come i «punti focali» del ricorso, che avrebbero tono costituzionale, sono «se il giudice comune abbia il potere di ordinare ad un'amministrazione regionale di modificare un proprio regolamento» e se un ordine del genere possa essere emesso quando determinerebbe l'adozione di un regolamento «in frontale contrapposizione con il disposto di una norma di legge regionale vigente», anche se disapplicata per contrasto con il diritto UE. Secondo ASGI, il ricorso avrebbe lamentato, invece, errores in iudicando del giudice, del quale sarebbe contestata la possibilità di disapplicare la legge regionale per contrasto con il diritto UE.

La difesa regionale osserva, tuttavia, di avere pacificamente ammesso il potere di disapplicazione, del quale nell'odierno conflitto non mette in discussione neppure la ricorrenza dei presupposti per esercitarlo. Ciò che si contesta al giudice - ordinario o amministrativo che sia - è di potere ordinare alla Regione autonoma l'uso di poteri normativi, determinandone inoltre il contenuto; contenuto che, per di più, comporterebbe la «sostanziale abrogazione» di norme di legge regionale che dispongano in senso diverso.

La circostanza che alcuni dei profili fatti valere nel ricorso siano stati proposti anche nel ricorso in appello, peraltro accolto, non dimostrerebbe affatto che si intendano far valere errores in iudicando: ciò perché, per un verso, l'insussistenza di potere giurisdizionale può ben essere fatto valere «anche nell'ambito delle impugnazioni comuni» e, per un altro, quelle costituzionali sul riparto di competenza sono pur sempre norme giuridiche, la cui violazione può essere conosciuta anche dal giudice comune.

ASGI, inoltre, sostiene che nel ricorso si contesterebbe il potere del giudice amministrativo di annullare i regolamenti. La Regione autonoma osserva, al riguardo, che l'interveniente ha travisato il ricorso, in quanto a essere contestato non è detto potere, ma quello di qualsiasi giudice di ordinare la modifica di regolamenti.

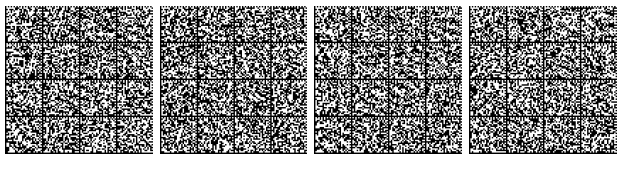
Neppure, ancora, coglierebbe nel segno l'argomento secondo cui nel ricorso si sarebbe lamentata una errata applicazione dell'art. 28, comma 5, del d.lgs. n. 150 del 2011, del quale semmai, nell'ambito del giudizio comune, si sarebbe dovuta eccepire l'illegittimità costituzionale. A vietare al giudice di potere ordinare la modifica di regolamenti starebbero non tanto detta disposizione, quanto «direttamente le regole costituzionali che delimitano la sfera della giurisdizione in relazione all'esercizio in generale dei poteri normativi»: se la prospettazione del ricorso sia o meno corretta, poi, è questione che attiene al merito del conflitto.

D'altra parte, continua la ricorrente sul punto, il conflitto costituisce «proprio lo strumento chiamato a correggere quel particolare tipo di error in iudicando che consiste nell'affermare e nel praticare un potere giurisdizionale inesistente, contrario alle garanzie costituzionali dei poteri normativi regionali e statali, e in particolare del potere legislativo».

3.2.3.- Nel merito, anche rispondendo alle argomentazioni di ASGI, la Regione autonoma insiste per l'accoglimento del ricorso.

Nella prospettiva del Tribunale di Udine, la discriminazione trarrebbe la sua origine dalla legge regionale, sicché l'ordine di modifica avrebbe dovuto riguardare quest'ultima prima ancora che il regolamento. Se ciò non è stato fatto è perché «il giudice era consapevole di non averne il potere», ma ordinare la modifica di un regolamento riproduttivo della legge - disapplicata nel caso singolo - darebbe luogo, secondo la ricorrente, «ad un mero sotterfugio giuridico», in quanto intenderebbe comunque privare di effetti l'atto legislativo. L'azione collettiva contro le discriminazioni non può divenire strumento «attraverso il quale la giurisprudenza si fa legislazione», consentendo al giudice di «disapplicare la legge pro futuro e in via generale ed astratta per tutti i casi possibili»: per porre nel nulla la legge è necessario rivolgersi a questa Corte.

D'altro canto, conclude la Regione autonoma, la giurisprudenza della Corte di cassazione richiamata nel ricorso - e vanamente interpretata in senso diverso dall'interveniente, tanto è vero che a detta giurisprudenza fa riferimento anche la Corte d'appello di Trieste nel riformare la decisione oggetto del conflitto - sarebbe eloquente nell'individuazione di «limiti ordinamentali» al potere del giudice anche nell'ambito dei giudizi antidiscriminatori.



4.- In prossimità dell'udienza pubblica, ha depositato memoria anche ASGI, con la quale l'interveniente ha insistito nelle conclusioni già rassegnate.

4.1.- Una volta ribadito di avere legittimazione a intervenire nel conflitto, anche in ragione della circostanza che è stata parte pure nel giudizio d'appello avverso l'ordinanza impugnata, ASGI torna ad affermare che, nel caso di specie, la Regione autonoma avrebbe censurato errores in iudicando, con conseguente inammissibilità del conflitto.

In particolare, sarebbe evidente che non si fa questione di carenza assoluta di giurisdizione: è la stessa ricorrente, infatti, ad affermare che, al limite, il giudice avrebbe potuto ordinare la modifica del regolamento, ma solo una volta dichiarata costituzionalmente illegittima la legge regionale cui il regolamento dà esecuzione.

4.2.- Secondo ASGI, l'annullamento, ad opera della Corte d'appello di Trieste, dei capi dell'ordinanza impugnata concernenti l'ordine di modifica del regolamento hanno «pacificamente effetto ex tunc», sicché - oltre a confermarsi l'inammissibilità del conflitto perché sono censurati errores in iudicando - sarebbe cessata la materia del contendere o, comunque, sarebbe venuto meno l'interesse della Regione autonoma alla decisione. Lo Stato, infatti, a seguito della decisione della Corte d'appello triestina converrebbe «con la Regione sul fatto che "non spetta" ad esso adottare detta ordinanza».

4.3.- Nel merito, l'interveniente ritiene che il conflitto sarebbe comunque non fondato.

In una precedente occasione, infatti, la Corte d'appello di Trieste aveva confermato una ordinanza che conteneva analogo ordine di modifica di un regolamento regionale, così come pronunce dello stesso tenore sarebbero state più volte adottate da giudici di merito. Rileva ASGI che tali interventi dei giudici ordinari «non hanno nuociuto all'equilibrio costituzionale», tant'è che «nel panorama giurisprudenziale non si riscontra alcuna azione (e alcuna pronuncia) relativa alla esecuzione coattiva di dette pronunce».

Ciò premesso, e richiamati gli argomenti già spesi nell'atto di intervento, ASGI afferma che «la tesi della inammissibilità di qualsiasi "ordine" del giudice ordinario nei confronti della PA sembra "provare troppo" soprattutto se si considera il fatto che il Giudice ordinario non ha una giurisdizione "aggiuntiva" rispetto a quella del Giudice amministrativo, ma è l'unico a poter esaminare i profili di contrasto con il divieto di discriminazione». Escludere che il giudice ordinario possa ordinare la rimozione di atti amministrativi discriminatori non sarebbe «compatibile con la rilevanza attribuita dall'ordinamento al divieto di discriminazione», oltre che in contrasto con l'art. 28 del d.lgs. n. 151 del 2011, il quale invece affida «amplissima discrezionalità» al giudice nell'adozione di un piano di rimozione.

In questa ottica, il Tribunale di Udine avrebbe potuto ottenere il medesimo effetto «ordinando all'amministrazione di accogliere tutte le domande di cittadini stranieri a parità di "condizioni documentali" e di diffondere la comunicazione al fine di evitare la "discriminazione da scoraggiamento"», lasciando alla Regione autonoma l'onere di adeguare il regolamento alla norma superiore. Simile modo di procedere, tuttavia, non sarebbe «lineare dal punto di vista della coerenza e della trasparenza dell'azione amministrativa». Ad ogni modo, secondo l'interveniente - al di là di quale soluzione si ritenga preferibile - non può lasciarsi il giudice ordinario «inerte di fronte a una accertata violazione degli obblighi di parità di trattamento».

4.3.1.- ASGI, infine, reputa opportuno rimarcare due peculiarità dell'odierno conflitto.

In primo luogo, non sarebbe in discussione il potere del giudice di sostituirsi alla pubblica amministrazione nello svolgimento di attività discrezionale, ma il potere del medesimo giudice di ripristinare la parità di trattamento quando ciò deve avvenire «mediante una attività vincolata». Nel caso di specie, se la discriminazione è avvenuta con atto generale riferito a una collettività, «l'unico rimedio è che l'atto generale venga sostituito da un atto altrettanto generale che tale diritto garantisca».

In secondo luogo, a venire in considerazione è un ordine giudiziale a fronte di un atto amministrativo in contrasto con il diritto UE, sicché è dubbio che un intervento del giudice che si limiti ad accertare la disparità di trattamento, senza potere ordinare la rimozione dell'atto che l'ha generata, sia efficace, proporzionato e dissuasivo. Visto sotto questa prospettiva, con il ricorso la Regione autonoma pretenderebbe vedere affermare che «"non spetta" allo Stato e per esso al Tribunale di Udine adottare tutti i provvedimenti necessari affinché la normativa regionale secondaria sia conforme al diritto dell'Unione», in chiaro contrasto con il primato del diritto UE e del correlato «obbligo di cooperazione tra tutti gli organi dello Stato affinché tale primato venga salvaguardato».

5.- Il Tribunale ordinario di Udine, con ordinanza iscritta al n. 97 reg. ord. 2023, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, sostanzialmente lamentando che tale disposizione prevede che i cittadini extra UE, ai fini della dimostrazione del requisito dell'impossidenza di altri alloggi di cui all'art. 29, comma 1, lettera *d)*, della medesima legge regionale, 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 con modalità diverse rispetto a quelle che possono utilizzare i cittadini italiani e UE.

Con la medesima ordinanza, per il solo caso in cui le suddette questioni siano ritenute non fondate, il giudice *a quo* ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, ancora in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., dell'art. 29, comma 1, lettera *d)*, della medesima legge regionale, «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."».

5.1.- Il giudice rimettente riferisce di essere chiamato a pronunciarsi su un'azione civile contro la discriminazione, ex art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, presentata da diversi cittadini extra UE, titolari di permessi di soggiorno di lungo periodo, in ragione della condotta tenuta dal Comune di Udine e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Tutti i ricorrenti, infatti, avevano presentato domanda per la concessione del contributo per l'abbattimento del canone di locazione corrisposto nel 2021, essendo in possesso di tutti i requisiti soggettivi e oggettivi richiesti dalla normativa regionale, primaria e regolamentare, e dal bando comunale. Veniva loro richiesto, tuttavia, 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», secondo quanto previsto dall'art. 9 del decreto del Presidente della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 15 aprile 2020, n. 066/Pres., recante «Regolamento di esecuzione per la disciplina degli incentivi a sostegno alle locazioni a favore dei conduttori meno abbienti nel pagamento del canone di locazione dovuto ai proprietari degli immobili destinati a prima casa, di cui all'articolo 19 della legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater)».

A parere dei ricorrenti, la normativa regionale e il bando comunale introducono oneri documentali per i cittadini extra UE non previsti per i cittadini italiani e dell'UE, integrando dunque una condotta discriminatoria, come con ordinanza del 4 marzo 2021 lo stesso Tribunale di Udine ha già accertato, ordinando peraltro la modifica del regolamento regionale n. 066 del 2020. La Regione autonoma ha provveduto alla modifica con il regolamento regionale 18 luglio 2022, n. 089, recante «Regolamento recante modifiche al Regolamento di esecuzione per la disciplina degli incentivi a sostegno alle locazioni a favore dei conduttori meno abbienti nel pagamento del canone di locazione dovuto ai proprietari degli immobili destinati a prima casa, di cui all'articolo 19 della legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater) emanato con D.P.Reg. 15 aprile 2020, n. 66)»: a parere dei ricorrenti, riferisce tuttavia il rimettente, «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».

5.1.1.- Nel giudizio *a quo* si è costituita la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, rilevando che il regolamento regionale non poteva che recepire quanto previsto dall'art. 29, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 1 del 2016.

5.1.2.- In giudizio si costituiva anche il Comune di Udine, resistendo alle domande, ed intervenivano un cittadino extra UE e ASGI.

5.1.3.- Il giudice *a quo* riferisce, infine, di avere, contestualmente all'ordinanza di rimessione, pronunciato ordinanza che ha definito il giudizio nei confronti del Comune di Udine. Con tale provvedimento, e previa disapplicazione della normativa regionale per contrasto con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, si è ordinato di non richiedere ai ricorrenti documentazione ulteriore rispetto a quanto previsto per i cittadini italiani e UE ai fini dell'inclusione nelle graduatorie.

5.2.- Per decidere sulle domande nei confronti della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, invece, il giudice rimettente ritiene che «non si possa prescindere da un giudizio di legittimità costituzionale» dell'art. 29, commi 1, lettera *d)*, e 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016. Lo scrutinio di legittimità costituzionale sarebbe necessario, in particolare, per decidere sulla domanda di ordinare alla Regione, anche quale piano di rimozione destinato ad evitare il reiterarsi della discriminazione, di abrogare i commi 3 e 3-*bis* dell'art. 9 del regolamento regionale n. 066 del 2020, così da consentire ai cittadini extra UE di accedere all'incentivo a sostegno delle locazioni producendo, per attestare l'impossidenza di immobili, la medesima documentazione richiesta al cittadino italiano.

5.2.1.- In punto di rilevanza, il Tribunale di Udine osserva che il richiamato art. 29, comma 1, lettera *d)*, prevede, tra i requisiti per potere accedere all'incentivo in questione, quello della impossidenza, ovvero il non essere proprietari, neppure in nuda proprietà, di altri alloggi sul territorio nazionale o all'estero. Il successivo comma 1-*bis* precisa che, ai fini della verifica dell'impossidenza, i cittadini extra UE, con esclusione dei rifugiati e dei titolari della protezione sussidiaria, devono presentare, ai sensi del combinato disposto degli artt. 3, comma 4, del d.P.R. n. 445 del 2000 e 2 del

d.P.R. n. 394 del 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».

L'art. 9, comma 3, del regolamento regionale n. 066 del 2020 darebbe esecuzione a tale normativa primaria disponendo in senso sostanzialmente identico.

Il giudice *a quo* riferisce che in analogo procedimento era stato accertato il carattere discriminatorio della condotta della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia che aveva adottato detto regolamento, del quale, conseguentemente, era stata ordinata la modifica.

Con il regolamento reg. n. 089 del 2022 la Regione autonoma è intervenuta sul richiamato art. 9 aggiungendo un comma 3-*bis*, ai sensi del quale «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'articolo 47 del DPR 445/2000».

A parere del giudice rimettente, detta modifica non è idonea a eliminare l'accertata discriminazione perché - come argomentato nella contestuale ordinanza che ha definito il giudizio nei confronti del Comune di Udine, di cui vengono riportati ampi stralci - essa, da un lato, richiede ai cittadini extra UE una dichiarazione ex art. 47 del d.P.R. n. 445 del 2000 relativa non a un fatto, ma a una valutazione (quella di essere impossibilitati a produrre la documentazione), e, dall'altro, conferisce al singolo funzionario «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». Inoltre, la previsione sarebbe comunque sia irragionevole, in quanto la dichiarazione di impossibilità a presentare la documentazione sarebbe difficilmente verificabile da parte del singolo funzionario.

5.2.2.- Ciò premesso, il Tribunale di Udine afferma di non poter soddisfare le domande in giudizio per mezzo della disapplicazione dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 per contrasto con l'art. 11, paragrafo 1, lettera *d)*, della direttiva 2003/109/CE, il quale stabilisce che ai cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo deve essere garantita la parità di trattamento per quanto riguarda, in particolare, le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale.

Il giudice *a quo* riferisce che nella già richiamata ordinanza del 2021 con la quale aveva deciso analogo giudizio - peraltro confermata dalla sentenza della Corte d'appello di Trieste n. 159 del 2021 - aveva invero riconosciuto efficacia diretta a tale direttiva. Richiamando ampi stralci di quella decisione, il Tribunale di Udine osserva, infatti, che essa è dotata dei requisiti di sufficiente precisione e incondizionatezza richiesti dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, come peraltro riconosciuto anche dalla Corte di cassazione. Non varrebbe richiamare, in senso contrario, il paragrafo 4 del citato art. 11, ai sensi del quale «[g]li Stati membri possono limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle prestazioni essenziali», in quanto tale deroga deve essere interpretata restrittivamente e può essere invocata dall'autorità pubblica solo se gli organi competenti dello Stato membro per l'attuazione della direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersene (è richiamata Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 24 aprile 2012, in causa C-571/10, Kamberaj): il che non è accaduto da parte dell'Italia.

Il rimettente riferisce, tuttavia, che nel giudizio *a quo* la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia «ha sostenuto l'erroneità degli "ordini" (che sono stati imposti in varie ordinanze) di modificare i regolamenti attuativi» che, in materia di sostegno alle politiche abitative, riproducono l'art. 29 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016. Ciononostante, essa ha provveduto alle modifiche, aggiungendo il comma 3-*bis* all'art. 9 del regolamento regionale in questione, secondo una interpretazione costituzionalmente orientata che tenga conto anche del richiamato art. 29.

La Regione autonoma ha poi rilevato, in particolare, che anche laddove «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».

5.2.3.- Il giudice *a quo* ritiene allora, anche alla luce di quanto dedotto dalla Regione autonoma, che, per un verso, non possa imporsi ai fini della cessazione della condotta discriminatoria «una diversa (e peraltro già proposta) interpretazione costituzionalmente orientata» dell'art. 29 della legge regionale e, per un altro, «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».

Di qui, pertanto, la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia-Giulia n. 1 del 2016: «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 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».



Il Tribunale di Udine rileva, inoltre, che il medesimo art. 29, comma 1-*bis*, presenta un ulteriore elemento di criticità, in quanto ai cittadini extra UE la documentazione aggiuntiva richiesta è relativa ai soli Paesi di origine e di provenienza, mentre per quel che concerne l'impossidenza relativamente al resto del mondo (Italia inclusa) non è richiesta alcuna attestazione.

5.2.4.- Il giudice *a quo* prospetta poi, per il caso in cui si ritengano non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-*bis*, anche questioni di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1, lettera *d)*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, ovvero «del requisito della impossidenza planetaria in sé».

L'espunzione dalla normativa regionale di detto requisito, infatti, impedirebbe la discriminazione dei cittadini extra UE sotto il profilo documentale: gli altri requisiti per l'accesso alla prestazione possono essere autocertificati anche da loro «e lo sarebbe anche una impossidenza limitata ad esempio al territorio nazionale». La discriminazione è determinata dalla «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 DPR n. 445/2000».

5.3.- Tutto ciò premesso, in punto di non manifesta infondatezza delle questioni sull'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, il giudice *a quo* richiama la sentenza n. 9 del 2021 di questa Corte, che si sarebbe pronunciata «su analoga disposizione di legge regionale».

In quella occasione, la disposizione censurata «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» ai fini della verifica che essi non fossero titolari di diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione. Questa Corte l'ha ritenuta irragionevole «per la palese irrilevanza e per la pretestuosità del requisito che mira a dimostrare» oltre che per la sua natura «discriminatoria», essendo l'onere documentale aggiuntivo a carico dei soli cittadini extra UE e, dunque, concretizzandosi in un ostacolo di «ordine pratico e burocratico».

5.3.1.- Ampiamente richiamato il precedente, il Tribunale di Udine sostiene che la disposizione censurata si ponga in contrasto, innanzitutto, con l'art. 3 Cost., in ragione dell'ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento tra cittadini italiani o UE e cittadini extra UE. La legge regionale, infatti, prevede sì il requisito della «impossidenza planetaria» per tutti i richiedenti, ma poi il medesimo art. 29, comma 1-*bis*, ai fini della verifica della sussistenza di detto requisito, per i cittadini UE reputa sufficiente una autocertificazione «la cui veridicità non è verificabile con riguardo a tutti i paesi del mondo», mentre per i cittadini extra UE «riduce l'ambito territoriale di prova del requisito (limitato al paese di origine e al paese di provenienza)» e al contempo «introduce un gravoso onere di attestazione e documentazione, non richiesto per i primi». La disposizione censurata sarebbe altresì in contrasto con l'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come questa Corte avrebbe già affermato con riferimento alle discriminazioni dello straniero in materia di prestazioni sociali (è richiamata la sentenza n. 187 del 2010).

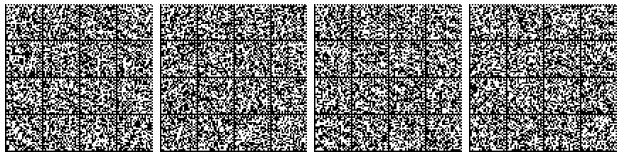
5.3.2.- Il giudice *a quo* lamenta anche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in quanto la disposizione regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, alla quale deve riconoscersi efficacia diretta. In proposito, non varrebbe richiamare la possibilità per il legislatore di circoscrivere la platea dei beneficiari delle prestazioni sociali in ragione della limitatezza delle risorse (sentenza n. 133 del 2013), in quanto gli obblighi europei richiedono pur sempre la parità di trattamento tra cittadini UE e soggiornanti di lungo periodo (sentenza n. 166 del 2018).

5.4.- Per quel che concerne le questioni sollevate in via subordinata - quelle concernenti il requisito dell'impossidenza di cui all'art. 29, comma 1, lettera *d)*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 - il Tribunale di Udine osserva che sarebbe violato il principio di ragionevolezza e proporzionalità.

La legge regionale intende tutelare, come espressamente si dice all'art. 1, il diritto all'abitazione (in relazione al quale il rimettente richiama la sentenza di questa Corte n. 44 del 2020) e, in tale ambito, questa Corte - osserva il giudice *a quo* - nella sentenza n. 176 del 2000 ha ritenuto non irragionevole precludere l'accesso a prestazioni quali quelle di cui alla disposizione censurata, quando si sia titolari di un bene della medesima natura pur se al di fuori dell'ambito territoriale di riferimento, in quanto si può da detto bene «ricavare utilità comparabili a quelle di un alloggio situato in luogo adeguato in relazione alle proprie esigenze lavorative».

Il Tribunale di Udine rileva, tuttavia, che secondo la disposizione censurata «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», tanto più che, sotto il profilo reddituale, il rilievo di altre proprietà «è comunque garantito all'interno della certificazione ISEE».

6.- Con atto del 4 settembre 2023, si sono costituiti in giudizio, con il medesimo collegio difensivo, ASGI e trentanove cittadini extra UE, tutte parti nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento delle questioni sollevate.



6.1.- La difesa delle parti private offre, innanzitutto, un quadro complessivo della vicenda da cui origina il giudizio *a quo*, in diverse occasioni conosciuta da giudici di merito della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Il contributo integrativo per il pagamento dei canoni di locazione di cui all'art. 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), rinvia a un successivo decreto del Ministro dei lavori pubblici per l'indicazione dei requisiti minimi per beneficiare del contributo, individuati nei soli requisiti di reddito massimo (art. 1 del decreto ministeriale 7 giugno 1999, recante «Requisiti minimi dei conduttori per beneficiare dei contributi integrativi a valere sulle risorse assegnate al Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione di cui all'art. 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, e criteri per la determinazione degli stessi»). Il successivo art. 2 del medesimo d.m. prevede che le regioni e i comuni possano incrementare le risorse con propri fondi ma senza potere inserire, rilevano le parti private, «requisiti diversi da quelli reddituali».

Nessuna regione avrebbe mai aggiunto requisiti ulteriori, salvo la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la quale all'art. 29 della legge regionale n. 1 del 2016 ha introdotto il requisito della «impossidenza planetaria»: la proprietà preclude l'accesso al contributo di per sé, e non per via dell'effetto «doveroso e pacifico» che tale proprietà ha ai fini reddituali e dell'ISEE. Questa Corte si sarebbe occupata di normativa analoga «con riferimento all'accesso alla casa», introducendo il «correttivo della "utilità comparabile"», il quale però non sarebbe applicabile ai contratti di locazione in quanto «l'essere o meno proprietario di un alloggio altrove è, dal punto di vista della sua condizione di bisogno (e ferma restando, si ribadisce, l'incidenza sul reddito) del tutto irrilevante».

In termini analoghi alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si sarebbe mossa soltanto la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ma, a seguito di condanna da parte del Tribunale di Torino, ha subito modificato la norma che prevedeva il requisito dell'impossidenza. La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, invece, non solo «pretende di mantenere il requisito», ma ha introdotto altresì un onere documentale aggiuntivo a carico dei cittadini extra UE «che tutti i giudici sin qui investiti della questione hanno ritenuto illegittimo».

6.1.1.- Ciò premesso, le parti private rilevano che, successivamente all'ordinanza di rimessione, le norme regolamentari che prevedevano detto onere documentale sono state abrogate con il regolamento regionale n. 045 del 2023 e si è espressamente stabilito che gli effetti valgano anche nei confronti delle domande presentate prima della modifica. Con la conseguenza che «per le domande 2023 (relative ai canoni 2022) la regola vigente è del tutto coerente con quanto il Giudice rimettente ritiene conforme a Costituzione»; peraltro, i cittadini stranieri che hanno presentato domanda per gli anni 2020 e 2021 hanno tutti ottenuto la prestazione, o sulla base di provvedimenti giurisdizionali o in ragione del comportamento dei comuni, che per evitare contenziosi si sono adeguati a tali provvedimenti.

Alla luce di quanto rappresentato, le parti private osservano, pertanto, «che tutti coloro che vantavano un diritto in apparente contrasto con la norma sospetta di incostituzionalità hanno già ottenuto il riconoscimento del diritto vantato; e che nessuna altra lesione è prospettabile per il futuro, salvo che non intervenga una ulteriore modifica del Regolamento (ipotesi che, tra l'altro, nessuno risulta aver mai prospettato)».

Le vicende illustrate potrebbero avere effetti sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale. Pur non avendo «interesse a formulare conclusioni nel senso della inammissibilità», la difesa delle parti private osserva, infatti, che l'ordine di rimozione del regolamento - sulla cui necessità di adozione si fonda la valutazione sulla rilevanza del giudice rimettente - non potrebbe più essere emanato, in ragione dell'intervenuta abrogazione.

6.2.- Nel merito, le parti private ritengono «pregiudiziale e assorbente» il dubbio di legittimità costituzionale concernente il requisito dell'impossidenza di cui all'art. 29, comma 1, lettera *d)*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016.

Tali questioni sarebbero rilevanti, anche se nel ricorso introduttivo del giudizio era richiesto un piano di rimozione delle sole modalità di documentazione, in quanto se è «incostituzionale "a monte" la previsione dello stesso requisito da documentare», l'illegittimità di quest'ultimo «condurrebbe in ogni caso all'accoglimento sostanziale della domanda», volta a ottenere un trattamento paritario tra cittadini UE ed extra UE.

6.2.1.- La sentenza n. 9 del 2021 di questa Corte in riferimento all'accesso alla casa ha già qualificato come palesemente irrilevante e pretestuoso un requisito siffatto, di modo che tanto più ciò dovrebbe valere «con riferimento all'accesso a un modesto contributo economico, rispetto al quale davvero non si può spiegare perché mai la proprietà di un altro alloggio (ferma la sua eventuale incidenza sul reddito e sull'indicatore ISEE) dovrebbe avere addirittura un effetto preclusivo se il nucleo familiare risiede in Italia, vive in locazione e si trova in condizioni economiche disagiate».

Anzi, il requisito in discorso potrebbe avere anche effetti distorsivi, sol si pensi che persone in minor bisogno - perché con indicatore ISEE vicino ai massimi - potrebbero accedere alla prestazione, a differenza di chi versa in condizione di maggior bisogno che, «per il solo fatto di essere proprietario di un alloggio dall'altra parte del mondo, dal quale non ricava alcun reddito e che comunque non ha alcun effetto sulla sua condizione di persona bisognosa residente in Ita-

lia», non potrebbe invece ottenere il contributo. L'irrazionalità della disposizione censurata sarebbe altresì confermata dall'«assoluto arbitrio con il quale sono individuate le cause di esenzione».

La violazione del principio d'eguaglianza sarebbe dunque palese e il richiamo alla direttiva 2003/109/CE, a integrazione del parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost., dovrebbe considerarsi «superfluo» o comunque assorbito nell'art. 3 Cost., «anche per non limitare gli effetti della pronuncia ai soli stranieri lungosoggiornanti, lasciando gli altri (italiani compresi) soggetti a una norma così illogica».

6.3.- Anche le ulteriori questioni sull'onere di documentazione aggiuntiva, ove non si ritenessero assorbite, troverebbero uno specifico precedente nella citata sentenza n. 9 del 2021, che aveva ad oggetto «una norma assolutamente identica», dichiarata costituzionalmente illegittima in quanto irragionevole e discriminatoria.

La difesa delle parti private osserva, ad ogni modo, che il legislatore regionale sarebbe consapevole di avere introdotto un requisito «impossibile da provare documentalmente», tant'è che avrebbe consentito «ai cittadini italiani di autocertificare (mediante la dichiarazione sostitutiva unica che precede il rilascio dell'ISEE) l'assenza di proprietà immobiliari in Italia, mentre per quanto attiene l'ulteriore requisito della impossidenza "globale" ha ritenuto, per i cittadini italiani, di affidarsi alla dichiarazione dell'interessato», verificabile solo mediante rapporti con Paesi esteri e, evidentemente, facendo leva sul fatto che la proprietà all'estero va denunciata ai fini del pagamento dell'imposta sul valore aggiunto (art. 19, comma 13, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214). Il medesimo trattamento andrebbe riservato ai cittadini stranieri, che si troverebbero in «condizione assolutamente identica», in quanto su di loro graverebbe l'obbligo fiscale di denuncia dell'eventuale immobile e quello di presentare l'ISEE e, inoltre, la pubblica amministrazione avrebbe identiche possibilità di controllo. Tra l'altro, il fatto che l'onere documentale attenga ai soli Paesi di origine e di provenienza sarebbe parimenti irragionevole in quanto non realizza neppure «quell'effetto di certezza in ordine al requisito di impossidenza planetaria».

7.- Con atto depositato il 5 settembre 2023, si è costituita in giudizio anche la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o non fondate.

7.1.- Nel ricostruire le vicende del giudizio *a quo* e il quadro normativo regionale di riferimento, la Regione autonoma osserva, in particolare, che il comma 1-*bis* del censurato art. 29 è stato aggiunto a seguito dei rilievi delle commissioni chiamate ad effettuare le graduatorie, secondo le quali l'art. 3, comma 2, del d.P.R. n. 445 del 2000 non consentirebbe «agli stranieri di autocertificare il possesso di immobili all'estero». Il comma 3-*bis* aggiunto all'art. 9 del regolamento regionale n. 066 del 2020, volto a consentire agli stranieri di effettuare una dichiarazione sostitutiva, sarebbe stato introdotto a seguito delle pronunce giurisdizionali che avevano giudicato discriminatorie le norme legislative e regolamentari sull'onere documentale.

7.2.- Secondo la Regione autonoma, le questioni di legittimità costituzionale sollevate sarebbero tutte inammissibili.

7.2.1.- Esse, innanzitutto, sarebbero state prospettate contraddittoriamente.

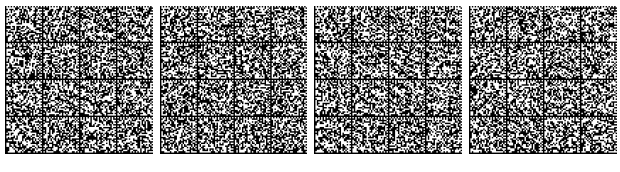
Le questioni sollevate in via principale sull'onere di documentazione, infatti, potrebbero «giuridicamente e praticamente porsi soltanto se si presuppone l'applicazione della disposizione relativa all'impossidenza». Il giudice rimettente, pertanto, avrebbe invertito la priorità logica delle questioni - quelle sulle modalità di dimostrazione del requisito dell'impossidenza essendo rilevanti solo se è legittimo il requisito stesso - rendendo così «perplesso o ancipite» il carattere della loro prospettazione.

7.2.2.- Le questioni sarebbero inammissibili anche perché il Tribunale di Udine non avrebbe motivato in ordine alla giurisdizione sulla domanda di modifica del regolamento regionale.

Se è vero, infatti, che l'esistenza della legge regionale impedisce al giudice di ordinare la modifica del regolamento regionale che la riproduca - questione, questa, sottesa al giudizio iscritto al n. 2 reg. confl. tra enti 2023 - a parere della difesa regionale esisterebbe anche un «divieto più generale», concretizzantesi nella «impossibilità legale per il giudice comune di ordinare alla Regione di adottare o modificare atti normativi secondari».

Nel giudizio *a quo*, pertanto, manca o è «massimamente discutibile» la sussistenza della giurisdizione sulla domanda volta a ottenere «un ordine di modifica di norme secondarie».

Il dubbio della Regione autonoma sarebbe comprovato dalle pronunce della Corte di cassazione che hanno ricondotto i poteri del giudice ordinario nell'ambito dei giudizi antidiscriminatori «allo schema della disapplicazione incidentale degli atti amministrativi illegittimi» (sono richiamate, in proposito, le medesime pronunce di legittimità già richiamate nella sede del conflitto tra enti). In tal senso, poi, si sarebbe mossa anche la Corte d'appello di Trieste, che con la sentenza n. 99 del 2023 ha annullato l'ordinanza del Tribunale di Udine che ha originato il conflitto tra enti iscritto n. 2 dell'omonimo registro 2023, in quanto ha ritenuto che ordinare la modifica di un regolamento esorbiti dai limiti della giurisdizione ordinaria.



Il Tribunale di Udine non si sarebbe confrontato con questo indirizzo e, dunque, non avrebbe argomentato in punto di sussistenza della propria giurisdizione, come invece richiesto dalla giurisprudenza di questa Corte.

7.3.- La difesa della Regione autonoma eccepisce, poi, l'inammissibilità delle questioni sollevate in via subordinata sul requisito della cosiddetta impossidenza planetaria.

7.3.1.- Innanzitutto, la norma regionale che la prevede sarebbe stata già applicata «ai fini di pervenire alla questione posta come principale».

7.3.2.- Le medesime questioni sarebbero inammissibili anche perché il giudice *a quo* non ha chiarito come un requisito richiesto indifferentemente dalla cittadinanza - quello, appunto, dell'impossidenza - possa trovare applicazione nell'ambito di un giudizio antidiscriminatorio, «una volta che sia stata esclusa l'illegittimità della norma che differenzia cittadini e stranieri nelle modalità di dimostrazione del requisito in parola».

7.3.3.- Ancora, le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. sarebbero inammissibili in quanto del tutto prive di motivazione, essendo detto parametro richiamato unicamente nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione.

7.4.- Nel merito, la questione sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. sull'art. 29, comma 1, lettera *d)*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 sarebbe ad ogni modo non fondata.

La già indicata sentenza n. 9 del 2021, infatti, non avrebbe mosso alcun rilievo alla previsione che, nell'ordinamento regionale abruzzese, prevede l'impossidenza planetaria quale condizione per partecipare al bando per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Del resto, il requisito negativo della non titolarità di diritti reali su immobili come condizione per accedere all'assegnazione delle case popolari, previsto dalla normativa nazionale sin dall'art. 2, comma 1, lettera *c)*, del decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 1972, n. 1035 (Norme per l'assegnazione e la revoca nonché per la determinazione e la revisione dei canoni di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica), è stato ritenuto non irragionevole da questa Corte tanto nella sentenza n. 176 del 2000, quanto nelle successive sentenze n. 135 e n. 299 del 2004.

7.5.- Anche per quel che concerne le questioni sollevate sull'onere documentale di cui all'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, la difesa della Regione autonoma eccepisce innanzitutto la loro inammissibilità.

7.5.1.- In primo luogo, l'ordinanza di rimessione richiamerebbe l'art. 14 CEDU, che circoscrive il divieto di discriminazione sulla base della nazionalità al godimento dei diritti e delle libertà garantite dalla Convenzione, senza tuttavia «allegare quale sarebbe la disposizione materiale della CEDU violata». Non renderebbe determinata la censura neppure il riferimento alla sentenza n. 187 del 2010, che avrebbe riguardato un diverso caso. Di qui, dunque, l'inammissibilità o, comunque sia, la non fondatezza della questione.

7.5.2.- Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., per violazione dell'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, sarebbero inammissibili perché, mentre la norma dell'Unione europea impone la parità di trattamento tra cittadini stranieri soggiornanti di lungo periodo e cittadini UE, «la censura riferita al principio generale di eguaglianza è formulata dal giudice *a quo* deducendo una disparità di trattamento tra cittadini e cittadini extracomunitari»: di qui la disomogeneità delle due censure, la prima volta «ad aggiungere un'altra fattispecie di esclusione» dagli oneri di documentazione, l'altra diretta a una caducazione dell'intera disposizione regionale «con effetti eccedenti il perimetro della rilevanza», essendo i ricorrenti cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo.

7.6.- Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale sollevate sull'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 sarebbero, comunque sia, non fondate.

La diversità di trattamento, infatti, «risponde perfettamente alla disciplina statale in materia di dichiarazioni sostitutive», come risultante dall'art. 3 del d.P.R. n. 445 del 2000. Sarebbe quest'ultima disposizione statale, adottata nella materia di potestà esclusiva «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea», a dettare il principio per cui «lo straniero non può utilizzare dichiarazioni sostitutive nelle forme previste per il cittadino italiano od europeo in relazione al possesso di immobili all'estero».

La difesa regionale osserva che, rispetto alla disciplina statale, la normativa della Regione autonoma non solo tiene conto, già nella formulazione legislativa, «della peculiare posizione dei titolari di protezione internazionale e sussidiaria», ma a livello regolamentare prevede una clausola nei confronti dello straniero «impossibilitato a procurarsi la documentazione».

Proprio quest'ultima previsione distinguerebbe la disposizione censurata da quella oggetto della sentenza n. 9 del 2021 di questa Corte, rendendo invece pertinenti le affermazioni della sentenza, della medesima Corte, n. 127 (*recte*: 157) del 2021, la quale ha inserito nell'art. 79, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. (Testo *A)*»

la possibilità per l'istante di produrre «una "dichiarazione sostitutiva di certificazione" relativa ai redditi prodotti all'estero, una volta dimostrata l'impossibilità di presentare la richiesta certificazione».

In via generale, inoltre, secondo la Regione autonoma dovrebbe considerarsi che i limiti ai poteri di dichiarazione sostitutiva dello straniero tengono conto della diversa posizione tra cittadini e stranieri «con riferimento all'esercizio di potestà pubbliche», i cui atti sono sostituiti dalle autocertificazioni.

Tutte queste considerazioni dimostrerebbero la non fondatezza anche della questione sollevata per violazione della direttiva 2003/109/CE. Il giudice *a quo*, infatti, avrebbe riconosciuto che il requisito dell'impossidenza per i cittadini extra UE è più favorevole, in quanto limitato ai soli Paesi di origine o di provenienza, e avrebbe finito per contestare «il dato ordinamentale presupposto, risultante dalla normazione statale, relativo ai limiti che questa pone alla facoltà, per gli stranieri extracomunitari, di ricorrere alle dichiarazioni sostitutive». Si tratta di limiti che, a parere della Regione autonoma, non sarebbero in contrasto con il diritto UE; ma anche così fosse, del relativo dubbio - «appuntato, prima che sulla norma regionale, sulla disposizione del testo unico statale» - dovrebbe essere investita la Corte di giustizia dell'Unione europea.

La difesa regionale osserva, infine, che la ragionevolezza della disposizione censurata sarebbe ulteriormente dimostrata dalla circostanza che, senza di essa, la Regione autonoma non avrebbe modo di accertare la veridicità dell'autocertificazione compiuta da cittadini extra UE, mentre per i cittadini italiani e UE «soccorre l'obbligo di collaborazione delle amministrazioni italiane e dell'Unione». A nulla rileverebbe, in senso opposto, che anche i cittadini italiani e UE potrebbero possedere abitazioni in Paesi terzi: si tratterebbe, infatti, «di possibilità marginali, mentre le norme tengono ragionevolmente conto delle situazioni normali e prevalenti», quale sarebbe la possibilità che un cittadino extra UE sia proprietario di un'abitazione nel Paese di origine e di provenienza.

8.- In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha depositato una memoria illustrativa, insistendo per l'inammissibilità o la non fondatezza delle questioni sollevate.

8.1.- La difesa regionale osserva, innanzitutto, che lo *ius superveniens* cui si riferiscono le parti private nell'atto di costituzione potrebbe determinare, semmai, una restituzione degli atti al giudice *a quo*, la quale, tuttavia, sarebbe impedita dalle eccezioni in punto di ammissibilità delle questioni sollevate.

A tale proposito, la Regione autonoma prende atto che anche le parti private hanno ritenuto logicamente pregiudiziali le questioni sollevate sul requisito dell'impossidenza, pur se il piano di rimozione richiesto nel giudizio *a quo* concerne soltanto le modalità di documentazione: tuttavia, detto carattere pregiudiziale renderebbe «perplesso e ancipite l'intero impianto dell'ordinanza». Ad ogni modo, le questioni sollevate sul requisito dell'impossidenza sarebbero comunque inammissibili, in quanto il giudice *a quo* non ha motivato in ordine alla loro rilevanza ai fini della decisione che è chiamato a prendere.

Del pari inammissibili sarebbero le questioni sull'onere documentale, in quanto sollevate - secondo la Regione autonoma - tanto sulla sussistenza in sé di detti oneri, che implicherebbe la caducazione della disposizione, quanto sulla loro applicabilità agli stranieri lungo soggiornanti, che soli andrebbero sottratti dall'ambito applicativo della norma.

8.2.- Quanto al merito, la Regione autonoma ritiene non fondati gli argomenti addotti dalle parti private a sostegno della declaratoria d'illegittimità costituzionale.

Si rileva, in particolare, che il requisito dell'impossidenza è presente tanto nella legislazione statale quanto in quella regionale e mai questa Corte lo ha ritenuto costituzionalmente illegittimo in quanto tale. La *ratio*, del resto, è chiara: «evitare che chi dispone di risorse immobiliari faccia ricorso alla solidarietà pubblica finalizzata a garantire che tutti abbiano una abitazione».

La difesa regionale osserva, poi, che il requisito dell'impossidenza vale per tutte le misure di edilizia residenziale pubblica previste dalla legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, ma che il contributo per gli affitti di cui al giudizio *a quo* è misura diversa dalle altre in quanto, come ha riconosciuto questa Corte nella sentenza n. 166 del 2018, configura una «prestazione polifunzionale [...], suscettibile di essere finanziata in modo variabile e discontinuo, in ragione di valutazioni politiche circa la necessità della sua erogazione, nell'an e nel quantum».

Per quel che concerne, invece, le questioni sull'onere documentale, la Regione autonoma, in replica alle parti private, rileva, in primo luogo, che non sarebbe corretta la prospettazione secondo cui cittadini italiani e UE e cittadini extra UE abbiano identica posizione rispetto alla documentazione amministrativa, in quanto ciò è escluso già dall'art. 3 del d.P.R. n. 445 del 2000. D'altra parte, la Regione autonoma ribadisce che le norme regionali «sono fatte per i casi tipici e normali» - secondo cui è improbabile che il cittadino italiano abbia proprietà all'estero, mentre è probabile che le abbia il cittadino straniero - e in base a ciò si è chiesto allo straniero di documentare l'impossidenza solo nel proprio Paese di origine o in quello di provenienza, che sarebbe appunto la situazione tipica: onere, questo, che non sarebbe

«né sproporzionato né troppo difficoltoso», tanto è vero che è la stessa normativa regionale a esentare da detto onere i rifugiati, i quali invece «hanno difficoltà a reperire documenti e ad avere rapporti con lo Stato di origine».

9.- Anche le parti private, in prossimità dell'udienza pubblica, hanno depositato una memoria con la quale hanno replicato alle difese della Regione autonoma e hanno confermato le conclusioni rassegnate nell'atto di costituzione.

9.1.- Quanto alle eccezioni di inammissibilità, le parti private le ritengono sorprendenti, in quanto in tutti i giudizi di merito la Regione autonoma si è «strenuamente battuta» perché fosse sollevata questione di legittimità costituzionale.

Ad ogni modo, il percorso logico seguito dal Tribunale di Udine nel rimettere le questioni non impedirebbe a questa Corte di decidere nel merito: esse potrebbero essere esaminate entrambe «in via autonoma» oppure ritenendo che quella sull'impossidenza assorba quella sulla «discriminazione documentale». Sarebbero state sollevate «due questioni distinte, se pure collegate, entrambe esposte in modo chiaro con riferimento al contenuto di ciascuna norma, senza alcuna incoerenza logica che possa determinare la inammissibilità della questione».

Non fondata e inconferente sarebbe l'eccezione circa la carente motivazione in punto di giurisdizione, sia perché mai nessun rilievo è stato sollevato nel giudizio *a quo*, sia perché la giurisdizione del giudice ordinario deve ritenersi pacifica. Ciò che lamenta la Regione autonoma è, dunque, la sussistenza del potere del giudice di ordinare la modifica del regolamento, che sarebbe tuttavia aspetto del tutto distinto dal tema della giurisdizione: e sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale - volte a espungere dall'ordinamento la legge regionale di cui il regolamento è esecutivo - il giudice *a quo* ha invero motivato.

Del pari non fondata sarebbe l'eccezione relativa alla circostanza che, nell'ambito di un giudizio antidiscriminatorio, non potrebbe venire in discussione un requisito - quello dell'impossidenza - valevole per la generalità dei richiedenti. Osservano le parti private che, affinché una questione sia rilevante, interessa solo che, caducata la norma, quale che sia la ragione, «il giudice possa pervenire all'accoglimento della domanda e alla rimozione della disparità denunciata»: ciò che accadrebbe nel caso di specie ove venisse meno il requisito della cosiddetta impossidenza planetaria.

9.2.- Per quel che concerne il merito delle questioni sollevate su detto requisito, la difesa delle parti private osserva che i criteri per l'accesso alle erogazioni pubbliche di sostegno, quale è quella di cui si discute nel giudizio *a quo*, sono fissati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159, recante «Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)». La Regione autonoma pretenderebbe, con la disposizione censurata, introdurre un ulteriore criterio «cioè l'esistenza di una proprietà in quanto tale, indipendentemente dall'utilità in termini di reddito o altro che l'interessato ne può ricavare».

La lettura data dalla Regione autonoma alle sentenze n. 176 e n. 135 del 2000 sarebbe, d'altro canto, «del tutto errata», in quanto allora la decisione di questa Corte ruotò attorno a come il reddito ricavabile da una proprietà immobiliare dovesse essere quantificato per far sì che potesse determinare il mancato inserimento in una graduatoria. Del pari errata sarebbe la lettura della sentenza n. 9 del 2021, in quanto oggetto delle questioni di legittimità costituzionale era, allora, la sola norma concernente gli oneri documentali.

Sarebbe proprio tale decisione, peraltro, a segnare nel senso dell'illegittimità costituzionale le questioni sollevate in riferimento all'onere documentale richiesto ai cittadini extra UE dalla disposizione censurata. In proposito, si ribadisce che non è ovviamente in discussione la legittimità costituzionale dell'art. 3 del d.P.R. n. 445 del 2000, quanto la possibilità prevista dalla disposizione censurata di consentire ai cittadini italiani, e non ai cittadini extra UE, di dichiarare di non possedere immobili in alcuna parte del mondo, quando la pubblica amministrazione italiana ha le medesime facoltà di controllo nei confronti delle dichiarazioni degli uni e degli altri. Peraltro, la necessità che dichiarazioni di tal genere siano rese in forme eguali da cittadini e non cittadini sarebbe stata incidentalmente già affermata da questa Corte proprio nella sentenza n. 9 del 2021.

La difesa delle parti private, infine, osserva che non sarebbe pertinente il richiamo alla sentenza n. 157 del 2021, perché diverso sarebbe il bene protetto, e che prive di pregio sono le considerazioni della Regione autonoma sulla circostanza che le disposizioni censurate concernono «situazioni normali e prevalenti».

Considerato in diritto

1.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso iscritto al n. 2 reg. confl. tra enti 2023, propone conflitto di attribuzione chiedendo che sia dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso al Tribunale di Udine, in funzione di giudice del lavoro, adottare l'ordinanza con la quale, nell'ambito di un'azione civile contro la discriminazione per motivi di nazionalità ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, ha ordinato a essa Regione autonoma

(punto 2 del dispositivo) di modificare il regolamento regionale n. 0144 del 2016 «"nella parte che prevede per i cittadini extracomunitari soggiornanti di lungo periodo requisiti o modalità diverse rispetto a quelli previsti per i cittadini comunitari per attestare l'impossidenza di alloggi in Italia e all'estero e garantendo invece che i cittadini comunitari e quelli extracomunitari soggiornanti di lungo periodo possano documentare allo stesso modo l'impossidenza di cui all'art. 9, comma 2 lett. *C)*" dello stesso regolamento». A fondamento delle doglianze, la Regione ricorrente pone la violazione degli artt. 4, 5 e 6 dello statuto speciale, degli artt. 97, 101, 113, 117, terzo, quarto, quinto e sesto comma, 120, secondo comma, 134 e 136 Cost., nonché dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

L'ordinanza oggetto del conflitto è stata adottata previo accertamento del comportamento discriminatorio della Regione autonoma all'origine del giudizio - instaurato da un cittadino italiano e dalla coniuge albanese titolare di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, nell'ambito del quale ASGI ha spiegato un intervento in forma adesiva autonoma - e previa non applicazione, per contrasto con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 e dell'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 0144 del 2016.

La medesima ordinanza è oggetto del conflitto anche nelle parti (punti 3, 7 e 8 del dispositivo) in cui adotta un apparato coercitivo sanzionatorio conseguente al suddetto ordine di modifica del regolamento regionale.

In subordine, la ricorrente richiede che si dichiari che non spettava al Tribunale di Udine adottare l'impugnata ordinanza, della quale si richiede l'annullamento, «senza aver prima chiesto ed ottenuto da codesta Corte costituzionale la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 1 del 2016».

2.- In analogo giudizio antidiscriminatorio ex art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, altro giudice del medesimo Tribunale di Udine, con ordinanza iscritta al n. 97 reg. ord. 2023, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost. - quest'ultimo in relazione all'art. 11 della direttiva 2003/109/CE - dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016. Il giudice rimettente lamenta che detta disposizione prevede che i cittadini extra UE, ai fini della dimostrazione del requisito dell'impossidenza di altri alloggi di cui all'art. 29, comma 1, lettera *d)*, della medesima legge regionale, 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 con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e UE.

Con la medesima ordinanza, qualora tali questioni siano ritenute non fondate, il giudice *a quo* ha sollevato questioni di legittimità costituzionale, ancora in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., anche dell'art. 29, comma 1, lettera *d)*, della medesima legge regionale, «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."».

Anche nell'ambito di questo giudizio - originato da un ricorso di trentanove cittadini extra UE titolari di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, nell'ambito del quale intervenivano altro cittadino in posizione analoga e ASGI, titolare di legittimazione attiva ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 215 del 2003 - il Tribunale di Udine, prima di adottare l'ordinanza di rimessione e parzialmente accogliendo le domande dei ricorrenti, ha innanzitutto accertato il carattere discriminatorio del comportamento della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (e del pari convenuto Comune di Udine) all'origine del ricorso e, poi, ha ritenuto di poter non applicare, perché in contrasto con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, l'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, e le relative disposizioni regolamentari (art. 9, commi 3 e 3-*bis*, del regolamento regionale n. 066 del 2020). Il giudice *a quo*, però, ha escluso di poter ordinare alla Regione autonoma la modifica delle disposizioni regolamentari causa dell'accertato comportamento discriminatorio, in quanto sostanzialmente riproduttive della disposizione legislativa. Di qui, la decisione di sollevare le odierne questioni di legittimità costituzionale riferite, per l'appunto, alla norma di legge.

3.- In via preliminare, deve disporsi la riunione dei giudizi.

Sotteso a entrambi, infatti, è il tema concernente la possibilità per il giudice ordinario, nell'ambito del giudizio antidiscriminatorio di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, di ordinare la modifica di norme regolamentari delle quali è stato accertato il carattere discriminatorio.

Nel giudizio per conflitto tra enti, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia contesta in radice tale possibilità, ammettendo soltanto, ma in subordine, che un ordine del genere possa essere adottato, eventualmente, dopo che sia stata sollevata e accolta una questione di legittimità costituzionale sulla norma di legge sostanzialmente riprodotta dalla norma regolamentare. Nel giudizio in via incidentale, il Tribunale di Udine segue esattamente questa seconda prospet-

tiva, sollevando questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa presupposta e sostanzialmente riprodotta dalla norma regolamentare della quale, nel giudizio *a quo*, le parti hanno chiesto sia ordinata la modifica.

In ragione della connessione che viene così a determinarsi tra i due giudizi in esame, essi devono essere congiuntamente trattati e decisi con un'unica pronuncia.

4.- Ancora in via preliminare - e come già deciso con l'ordinanza dibattimentale letta all'udienza pubblica del 21 novembre 2023 - va ribadita l'ammissibilità dell'intervento di ASGI spiegato nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti.

Di regola, in tale sede non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi (tra le più recenti, sentenze n. 184 e n. 90 del 2022; ordinanza allegata alla sentenza n. 90 del 2022). La giurisprudenza di questa Corte, tuttavia, ha in più occasioni precisato che non può escludersi la possibilità che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono dall'esito del conflitto: in casi del genere, l'intervento di terzi non può, allora, che essere ammissibile, in modo da consentire a tali soggetti di far valere le proprie ragioni nel giudizio di fronte a questa Corte (da ultimo, ancora sentenza n. 184 del 2022).

Nel caso di specie, per un verso ASGI riveste la qualità di parte nel giudizio definito con l'ordinanza del Tribunale di Udine oggetto del conflitto di attribuzione proposto dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia; per un altro, detto conflitto verte sulla spettanza allo Stato e, per esso, al predetto Tribunale di Udine del potere di ordinare alla ricorrente la rimozione di una norma dal regolamento regionale n. 0144 del 2016: potere, questo, che nel giudizio ex art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 definito con l'ordinanza impugnata è stato esercitato dal Tribunale di Udine anche su domanda di ASGI. Ne deriva che la risoluzione del promosso conflitto è suscettibile di incidere in maniera immediata e diretta sulla situazione soggettiva dell'associazione interveniente, la cui domanda è stata accolta con il provvedimento giurisdizionale che la Regione autonoma impugna dinanzi a questa Corte.

5.- In entrambi i giudizi, le parti e l'interveniente hanno proposto eccezioni di inammissibilità o portato all'attenzione di questa Corte altre questioni preliminari che impedirebbero l'esame nel merito tanto del conflitto di attribuzione quanto del giudizio di legittimità costituzionale.

Le argomentazioni in proposito svolte dalle parti e dall'interveniente non sono, peraltro, condivisibili, sicché conviene esaminarle tutte sin d'ora, per poi scrutinare il merito di entrambi i giudizi.

5.1.- Quanto al conflitto intersoggettivo, nell'atto di intervento ASGI riferisce che nel marzo 2023 - e dunque già prima della proposizione del ricorso - la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia aveva abrogato le diverse norme regolamentari che disponevano la differenza di trattamento documentale tra cittadini UE e cittadini extra UE, tra cui quella d'interesse nel giudizio deciso con l'impugnata ordinanza (si veda il decreto del Presidente della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 1° marzo 2023, n. 044/ Pres., concernente il «Regolamento recante modifiche al Regolamento di esecuzione per la disciplina degli incentivi di edilizia agevolata a favore dei privati cittadini, a sostegno dell'acquisizione o del recupero di alloggi da destinare a prima casa di abitazione di cui all'articolo 18 della legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater), emanato con il decreto del Presidente della Regione 13 luglio 2016, n. 0144/ Pres.»).

A parere dell'interveniente, ciò dimostrerebbe la carenza di interesse al ricorso: quale che sia l'esito del conflitto, così come degli altri giudizi pendenti dinanzi al giudice ordinario concernenti l'onere documentale previsto dalla normativa regionale, la Regione autonoma potrebbe solo varare un nuovo regolamento con valenza pro futuro, insuscettibile di far venir meno i diritti acquisiti dai cittadini stranieri sulla base dei vigenti regolamenti.

5.1.1.- A escludere la fondatezza di tale rilievo sta la circostanza - secondo quanto sottolineato anche dalla ricorrente nella propria memoria - che nel preambolo di detto regolamento, che per l'appunto abroga la norma regolamentare concernente l'onere documentale ritenuto discriminatorio dall'ordinanza impugnata, la Regione autonoma ha espressamente affermato che detta modifica «costituisce mero adempimento delle disposizioni dell'Autorità giudiziaria di Udine, ma non [è] da intendersi come acquiescenza» alle suddette disposizioni, essendo stata disposta «al solo scopo di evitare il pagamento delle astreintes ex art. 614-*bis* c.p.c. e dunque senza acquiescenza».

Non può dunque dubitarsi della sussistenza dell'interesse al ricorso da parte della Regione autonoma, la quale quindi chiede a questa Corte di stabilire se spettasse o non allo Stato, e per esso al Tribunale di Udine, ordinare la modifica dell'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 0144 del 2016.

5.2.- La Regione autonoma, dal canto suo, riferisce che la Corte d'appello di Trieste, con sentenza dell'8 giugno 2023, n. 99 «ha annullato le statuizioni del Tribunale di Udine impugnate con il presente conflitto».

Le ragioni d'annullamento, riferisce la ricorrente, «corrispondono, nella sostanza, a quelle fatte valere dalla Regione nel proprio ricorso».

ASGI, nella propria memoria, ritiene sia cessata la materia del contendere, in quanto a seguito della decisione della Corte d'appello di Trieste lo Stato converrebbe «con la Regione sul fatto che "non spetta" [al tribunale di Udine] adottare detta ordinanza».

5.2.1.- Questa Corte ritiene doversi escludere che ricorrano i presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere.

In punto di fatto, va ricordato che la richiamata sentenza della Corte d'appello di Trieste ha, per un verso, confermato la natura discriminatoria delle norme legislative e regolamentari della Regione autonoma che prevedono l'onere documentale in capo ai cittadini extra UE, ma, per un altro, ha annullato l'ordinanza nelle parti oggetto del conflitto (punti 2, 3, 7 e 8 del relativo dispositivo). La Corte d'appello, infatti, ha ritenuto che l'ordine di modificare il regolamento sarebbe esorbitante rispetto ai limiti ordinamentali della giurisdizione ordinaria.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «la cessazione della materia del contendere ricorre quando l'atto impugnato risulti annullato con efficacia ex tunc, con conseguente venir meno delle affermazioni di competenza determinative del conflitto» (così la sentenza n. 224 del 2019).

Il mero annullamento dell'atto impugnato, tuttavia, non è di per sé sufficiente a determinare la cessazione della materia del contendere, laddove persista «l'interesse del ricorrente a ottenere una decisione sull'appartenenza del potere contestato» (ancora sentenza n. 224 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 183 del 2017) e, dunque, resti «inalterato l'oggetto del contendere che permea di sé l'intero ricorso [...] vale a dire la verifica circa la spettanza del potere» (sentenza n. 260 del 2016). Il giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, infatti, «è diretto a definire l'ambito delle sfere di attribuzione dei poteri confliggenti al momento della sua insorgenza, restando di regola insensibile agli sviluppi successivi delle vicende che al conflitto abbiano dato origine» (sentenza n. 106 del 2009), al punto che «sussiste comunque - anche dopo l'esaurimento degli effetti dell'atto impugnato - un interesse all'accertamento, il quale trae origine dall'esigenza di porre fine - secondo quanto disposto dall'art. 38 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) - ad una situazione di incertezza in ordine al riparto costituzionale delle attribuzioni» (sentenza n. 9 del 2013).

5.2.2.- Alla luce dei richiamati princìpi, deve ritenersi che persista l'interesse della Regione autonoma all'accertamento del riparto costituzionale delle attribuzioni.

Depone in tal senso, innanzitutto, la circostanza che la ricorrente, nella propria memoria e in udienza pubblica, si è limitata a dar conto della pronuncia della Corte d'appello di Trieste, chiedendo a questa Corte di valutare se, nonostante tale pronuncia, sia possibile una decisione nel merito «circa la spettanza del potere in una controversia che riguarda la definizione della condizione della legge regionale asseritamente contrastante con il diritto dell'Unione europea e il potere del giudice di determinarne esso il contenuto, o il potere del giudice di ordinare alla Regione la modifica di atti regolamentari, e in particolare di atti regolamentari riproduttivi della medesima legge».

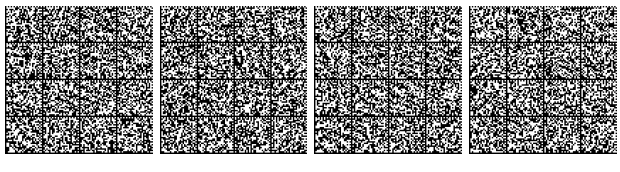
D'altro canto, che vi sia un interesse alla risoluzione della controversia in ordine alla spettanza o al corretto esercizio dell'attribuzione costituzionale è dato anche dall'esistenza - più volte sottolineata in atti dalla ricorrente e dall'interveniente, oltre che dimostrata per tabulas dall'odierno giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale riunito al conflitto di attribuzione - di un nutrito contenzioso presso la giurisdizione ordinaria nella Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in ordine all'accesso alle misure di sostegno all'edilizia residenziale pubblica, contenzioso nell'ambito del quale viene sovente in discussione proprio il potere del giudice ordinario di imporre la modifica di regolamenti regionali ritenuti discriminatori.

5.3.- Sin dall'atto d'intervento, ASGI ha eccepito l'inammissibilità del conflitto di attribuzione in quanto la Regione autonoma pretenderebbe di far valere dinanzi a questa Corte meri errores in iudicando in cui sarebbe incorso il Tribunale di Udine.

La ricorrente, infatti, si dorrebbe del fatto che il predetto Tribunale abbia considerato l'art. 29 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 come privo di effetti, in quanto in contrasto con il diritto dell'Unione europea. Se sia o meno corretta la scelta di non applicare tale normativa regionale, così come la praticabilità di altre strade decisorie da parte del giudice, sono questioni che, a parere dell'interveniente, dovrebbero essere valutate in altre sedi e non, invece, nel giudizio per conflitto di attribuzione, pena la messa in discussione del primato stesso del diritto dell'UE.

La Regione autonoma, del resto, non contesterebbe la possibilità del giudice amministrativo di annullare una norma regolamentare, ma il fatto che il medesimo potere sia stato esercitato, «pur nelle forme diverse dell'ordine di modifica e non dell'annullamento dell'atto», dal giudice ordinario: ciò che non sarebbe materia da conflitto intersoggettivo, ma da regolamento di giurisdizione.

Secondo ASGI, pertanto, a seguire la prospettiva della ricorrente o il potere di ordinare la modifica della normativa regolamentare è stato mal esercitato - il che sarebbe però un error in iudicando, non contestabile nella sede del conflitto



- o esso è stato esercitato in conformità a una legge costituzionalmente illegittima, senza però che la Regione autonoma abbia eccepito tale vizio dinanzi al Tribunale di Udine.

5.3.1.- L'eccezione non è fondata.

La Regione autonoma sottolinea ripetutamente nel proprio ricorso che non intende discutere - come in effetti non discute - la decisione del giudice di non applicare le norme regionali, legislative e regolamentari, ritenute in contrasto con il diritto UE e, conseguentemente, «di attribuire il bene della vita al soggetto che è ritenuto discriminato». Contesta, invece, la pretesa del Tribunale di Udine di ordinare a essa Regione l'adozione di «specifiche norme generali ed astratte», e cioè «di esercitare i propri poteri normativi secondo contenuti decisi da esso giudice, ed in particolare - nel caso specifico - di esercitarli in modo contrario a quan[t]o precisamente disposto dalla legge regionale».

In questa prospettiva, la ricorrente afferma che non esiste alcuna norma che attribuisca al giudice il potere di ordinare l'esercizio, in un determinato modo, della potestà regolamentare, sicché il Tribunale di Udine con l'ordinanza impugnata avrebbe esorbitato dai limiti della giurisdizione. L'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, sul quale fa leva la pronuncia oggetto del conflitto, andrebbe letto invece alla luce di quanto l'art. 113 Cost. dispone in merito ai poteri del giudice ordinario nei confronti della pubblica amministrazione e, dunque, nei sensi della mera disapplicazione della normativa regolamentare illegittima.

La Regione autonoma torna ancora sul punto nella memoria, sottolineando come i «punti focali» del ricorso siano «se il giudice comune abbia il potere di ordinare ad un'amministrazione regionale di modificare un proprio regolamento» e se un ordine del genere possa essere emesso quando determinerebbe l'adozione di un regolamento «in frontale contrapposizione con il disposto di una norma di legge regionale vigente», anche se non applicata per contrasto con il diritto UE. Del resto, il conflitto costituirebbe «proprio lo strumento chiamato a correggere quel particolare tipo di error in iudicando che consiste nell'affermare e nel praticare un potere giurisdizionale inesistente, contrario alle garanzie costituzionali dei poteri normativi regionali e statali, e in particolare del potere legislativo».

Tutto ciò considerato, deve allora rilevarsi che la Regione autonoma intende negare in radice - se a torto o a ragione è questione che attiene al merito - «la riconducibilità dell'atto che ha determinato il conflitto alla funzione giurisdizionale» (sentenza n. 137 del 2023), in quanto lamenta che il Tribunale di Udine ha ritenuto di avere un potere - quello di ordinare la modifica di un atto regolamentare - che non gli spetta e il cui esercizio ha leso diverse attribuzioni costituzionali di essa Regione. Il promosso conflitto, dunque, si palesa non quale mero controllo dell'attività giurisdizionale - il che lo renderebbe inammissibile - ma come «garanzia di sfere di attribuzioni che si vogliono costituzionalmente protette da interferenze da parte di organi della giurisdizione o che si vogliono riservare al controllo di altra istanza costituzionale» (sentenza n. 27 del 1999).

5.4.- Vanno ora esaminati i profili preliminari del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Va innanzitutto escluso che l'abrogazione dell'art. 9, commi 3 e 3-*bis*, del regolamento regionale n. 066 del 2020 - disposizioni che il Tribunale di Udine ha accertato essere discriminatorie e che vorrebbe ordinare alla Regione autonoma di rimuovere - determini l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, come sostenuto nella memoria dalle parti private, o imponga la restituzione degli atti al giudice *a quo*, come suggerito dalla difesa regionale.

Quanto alla dedotta inammissibilità, va considerato che l'abrogazione delle norme regolamentari è intervenuta successivamente all'adozione dell'ordinanza di rimessione: tanto basterebbe a escludere un vizio di quest'ultima che valga a impedire lo scrutinio nel merito.

Va del pari esclusa la restituzione degli atti al giudice *a quo*, in quanto l'avvenuta abrogazione del citato art. 9, commi 3 e 3-*bis*, non incide sul nucleo delle questioni di legittimità costituzionale, in quanto non influisce in alcun modo sull'oggetto dei dubbi di costituzionalità - costituito dalla disposizione di rango legislativo dettata dall'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, ancora vigente nell'ordinamento regionale - né sulle norme parametro o sugli argomenti utilizzati dal giudice *a quo*. Detto altrimenti, l'abrogazione della norma regolamentare lascia inalterato il significato normativo delle disposizioni legislative censurate in relazione ai profili di illegittimità costituzionale e, dunque, non scalfisce né l'ordito logico alla base delle censure né il meccanismo contestato dal giudice rimettente (da ultimo, ordinanze n. 31 e n. 23 del 2023).

5.5.- La Regione autonoma ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sollevate per contraddittorietà.

Le questioni sollevate in via principale sull'onere di documentazione posto dall'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, infatti, potrebbero «giuridicamente e praticamente porsi soltanto se si presuppone l'applicazione della disposizione relativa all'impossidenza». Il giudice rimettente, che in via subordinata ha sollevato questioni anche sul requisito dell'impossidenza, previsto dall'art. 29, comma 1, lettera *d)*, della medesima legge regionale, avrebbe invertito la priorità logica delle questioni: quelle sulle modalità di dimostrazione dell'impossidenza potrebbero considerarsi rilevanti solo se il requisito stesso fosse considerato costituzionalmente legittimo. Da

ciò, la difesa regionale desume il carattere «perplesso o ancipite» dei dubbi di legittimità costituzionale prospettati dal Tribunale di Udine.

La difesa delle parti private, dal canto suo, ritiene «pregiudiziale e assorbente» il dubbio di legittimità costituzionale, prospettato in via subordinata, in relazione al requisito dell'impossidenza. Pur osservando che nel ricorso introduttivo del giudizio *a quo* è stato richiesto un piano di rimozione delle modalità discriminatorie attraverso cui si richiede ai cittadini extra UE di attestare l'impossidenza, le parti private affermano che se è «incostituzionale "a monte" la previsione dello stesso requisito da documentare» l'illegittimità costituzionale di quest'ultimo «condurrebbe in ogni caso all'accoglimento sostanziale della domanda», volta a ottenere un trattamento paritario tra cittadini UE e extra UE.

5.5.1.- L'eccezione d'inammissibilità non è fondata. Del pari, non possono essere condivise le osservazioni della difesa delle parti private sull'ordine delle questioni.

Il Tribunale di Udine ha sollevato le questioni di legittimità costituzionale sulla disposizione che impone ai cittadini extra UE un onere documentale diverso rispetto a quello gravante sui cittadini italiani e UE. Si tratta di questioni indubbiamente rilevanti nel giudizio *a quo*, in quanto i ricorrenti, per un verso, hanno chiesto si accerti la natura discriminatoria della condotta e degli atti delle pubbliche amministrazioni convenute che richiedono ai cittadini extra UE oneri documentali diversi, e, per un altro, hanno richiesto al giudice di ordinare alla Regione autonoma, ai fini della rimozione dell'accertata discriminazione, di modificare la norma regolamentare all'origine della condotta per cui si agisce in giudizio, sostanzialmente riproduttiva di quella legislativa oggetto delle questioni di legittimità costituzionale.

Il giudice rimettente prospetta i dubbi di legittimità costituzionale sulla disposizione che prevede il requisito dell'impossidenza per il solo caso in cui «si ritenesse costituzionalmente legittima la previsione dell'art. 29 comma 1-*bis* della L.R. 1/2016». Il Tribunale di Udine, pertanto, ha espressamente posto le questioni di legittimità costituzionale sull'art. 29, comma 1, lettera *d)*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 in via subordinata, scrutinabili nel merito solo ove questa Corte ritenesse non fondate quelle prospettate in via principale: tanto basta a escludere il carattere «perplesso o ancipite» che la difesa regionale attribuisce all'ordinanza di rimessione e a negare la fondatezza delle argomentazioni delle parti private in relazione all'ordine delle questioni.

5.6.- A parere della Regione autonoma, le questioni sarebbero inammissibili anche perché il giudice rimettente non avrebbe motivato in ordine alla giurisdizione sulla domanda di modifica del regolamento regionale.

La difesa regionale, con argomenti sostanzialmente coincidenti a quelli adoperati nel conflitto di attribuzione tra enti, ritiene ci sia una «impossibilità legale per il giudice comune di ordinare alla Regione di adottare o modificare atti normativi secondari». Nel giudizio *a quo*, pertanto, mancherebbe o sarebbe «massimamente discutibile» la sussistenza della giurisdizione sulla domanda volta a ottenere «un ordine di modifica di norme secondarie».

5.6.1.- L'eccezione non è fondata.

Nell'ordinanza di rimessione, il Tribunale di Udine dà diffusamente conto, richiamandone ampi stralci, di una propria precedente ordinanza con la quale, in analogo giudizio, aveva già ordinato la modifica del regolamento regionale ritenuto discriminatorio; rileva, inoltre, che la Regione autonoma ha modificato detto regolamento, ma prevedendo una norma che, a suo dire, lascia inalterato il carattere discriminatorio; in punto di motivazione sulla rilevanza, riferisce di volere esercitare il potere di ordinare la modifica del regolamento regionale, nel caso in cui questa Corte dichiari l'illegittimità costituzionale della disposizione legislativa censurata.

Il giudice *a quo* ha ritenuto, con motivazione non implausibile, sussistere la propria giurisdizione e il relativo potere, ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, di ordinare la rimozione della norma regolamentare discriminatoria.

5.7.- La difesa della Regione autonoma, poi, eccepisce l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, sollevata in riferimento all'art. 14 CEDU.

La norma convenzionale, infatti, circoscriverebbe il divieto di discriminazione sulla base della nazionalità al godimento dei diritti e delle libertà garantite dalla Convenzione, ma il Tribunale di Udine non avrebbe allegato «quale sarebbe la disposizione materiale della CEDU violata».

5.7.1.- L'eccezione si basa su un'erronea lettura dell'ordinanza di rimessione.

Il Tribunale di Udine, infatti, non ha sollevato alcuna autonoma questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 CEDU. Tale disposizione convenzionale è incidentalmente adoperata dal giudice *a quo* a soli fini argomentativi, a ulteriore sostegno della lamentata discriminazione fondata sulla nazionalità, costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 3 Cost.

5.8.- La Regione autonoma, infine, reputa inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate sull'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli Venezia Giulia n. 1 del 2016, concernente l'onere documentale in capo ai cittadini extra UE, perché sarebbero disomogenee le censure in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost.

La difesa regionale, infatti, rileva che l'art. 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/109/CE, la cui violazione determinerebbe il contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., impone la parità di trattamento tra cittadini stranieri soggiornanti di lungo periodo e cittadini UE; nel dubitare della violazione dell'art. 3 Cost., invece, il giudice *a quo* prospetterebbe, in senso più ampio, «una disparità di trattamento tra cittadini [italiani] e cittadini extracomunitari». Ne consegue, secondo la prospettazione della Regione autonoma, che la censura in riferimento al diritto UE è volta «ad aggiungere un'altra fattispecie di esclusione» dagli oneri di documentazione, mentre quella in riferimento all'art. 3 Cost. è diretta a una caducazione dell'intera disposizione regionale, «con effetti eccedenti il perimetro della rilevanza», essendo i ricorrenti cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo.

Come ulteriormente si argomenta in memoria, il giudice *a quo* avrebbe in tal modo sollevato le questioni tanto sulla sussistenza in sé dell'onere documentale, che implicherebbe la caducazione dell'intera disposizione, quanto sulla sua applicabilità agli stranieri soggiornanti di lungo periodo, che soli andrebbero sottratti dall'ambito applicativo della disposizione censurata.

5.8.1.- Anche questa eccezione si basa su un'erronea lettura del senso complessivo dell'ordinanza di rimessione, il cui dispositivo deve essere interpretato alla luce della motivazione.

Il Tribunale di Udine dà immediatamente conto, sin dalla ricostruzione in fatto della controversia che è chiamato a conoscere, di essere adìto da cittadini extra UE titolari di permessi di soggiorno di lungo periodo.

Al contempo, il giudice rimettente riferisce di avere già dato immediata soddisfazione al diritto dei ricorrenti di essere inseriti nelle graduatorie per la concessione del contributo per l'abbattimento del canone di locazione «senza che agli stessi venga richiesta documentazione ulteriore rispetto a quanto previsto per i cittadini italiani e UE»: e ciò perché non ha applicato l'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 e l'art. 9, commi 3 e 3-*bis*, del regolamento regionale n. 066 del 2020, ritenuti entrambi in contrasto con l'art. 11, paragrafo 1, della direttiva 2003/109/CE relativa allo status dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, che sancisce, alla lettera *d)*, il principio di parità di trattamento dei soggiornanti di lungo periodo rispetto ai cittadini per quanto riguarda, tra le altre, «le prestazioni sociali, l'assistenza sociale e la protezione sociale ai sensi della legislazione nazionale».

Va altresì considerato che l'art. 29, comma 1, lettera *a)*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016 prevede, tra i requisiti minimi per accedere alle misure di sostegno in materia di politiche abitative, «l'essere cittadini italiani; cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea regolarmente soggiornanti in Italia e loro familiari, ai sensi del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30 (Attuazione della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri); titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo ai sensi del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo); soggetti di cui all'articolo 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero)». La disciplina regionale, pertanto, consente di accedere alle misure di sostegno non a qualsiasi cittadino extra UE, ma a quelli titolari di permessi di soggiorno di lungo periodo o degli altri permessi di soggiorno di cui all'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998.

Si deve ritenere, allora, che il Tribunale di Udine non richieda la caducazione dell'intero art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016. Le censure sono invece volte a ottenere la dichiarazione d'illegittimità costituzionale di tale disposizione - per la violazione degli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in riferimento all'art. 11, paragrafo 1, lettera *d)*, della richiamata direttiva 2003/109/CE - nella parte in cui prevede che l'ivi prevista documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza - documentazione richiesta per dimostrare l'impossidenza di altri alloggi, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera *d)*, della medesima legge regionale - debba essere presentata dai cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e UE.

Così delimitato, del resto, il *thema decidendum* è coerente con la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale nel giudizio *a quo*, nell'ambito del quale, come detto, agiscono cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo.

6.- Venendo al merito, giova premettere che sotteso a entrambi i giudizi è il tema concernente i poteri del giudice ordinario ai sensi dell'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011. È necessario, dunque, delineare innanzitutto i tratti essenziali del giudizio antidiscriminatorio ivi previsto.

6.1.- L'azione civile contro la discriminazione è prevista sin dal decreto legislativo n. 286 del 1998, il cui art. 44, al comma 1, recita: «Quando il comportamento di un privato o della pubblica amministrazione produce una discriminazione per motivi razziali, etnici, nazionali o religiosi, il giudice può, su istanza di parte, ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo, secondo le circostanze, a rimuovere gli effetti della discriminazione». Il vigente comma 2, come sostituito dall'art. 34, comma 32, lettera *b)*, del d.lgs. n. 150 del 2011, stabilisce che alle relative controversie si applica l'art. 28 del medesimo decreto. Per quel che qui rileva, il

comma 5 di detto art. 28 dispone: «Con la sentenza che definisce il giudizio il giudice può condannare il convenuto al risarcimento del danno anche non patrimoniale e 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. Nei casi di comportamento discriminatorio di carattere collettivo, il piano è adottato sentito l'ente collettivo ricorrente».

Il legislatore, in tal modo, ha predisposto una normativa che, per garantire incisivamente la parità di trattamento e sanzionare discriminazioni ingiustificate e intollerabili alla luce del principio di eguaglianza scolpito nell'art. 3 Cost., affida al giudice ordinario «strumenti processuali speciali per la loro repressione» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 30 marzo 2011, n. 7186). L'azione civile può essere esercitata per ottenere dal giudice l'ordine di cessazione non solo di comportamenti o condotte, ma anche (la rimozione) di atti discriminatori pregiudizievoli; ordine che può essere accompagnato, anche nei confronti della pubblica amministrazione, da ogni altro provvedimento che il giudice, a sua discrezione, reputi idoneo a rimuovere gli effetti della discriminazione; al fine di impedire che la discriminazione possa nuovamente prodursi, il legislatore ha, infine, attribuito al giudice l'ulteriore potere di ordinare l'adozione di un piano volto a rimuoverla.

6.2.- Si è dinanzi, come si vede, a un giudizio tutto funzionalizzato alla rimozione delle discriminazioni, che finisce per configurare, «a tutela del soggetto potenziale vittima delle discriminazioni, una specifica posizione di diritto soggettivo, e specificamente un diritto qualificabile come "diritto assoluto" in quanto posto a presidio di una area di libertà e potenzialità del soggetto, rispetto a qualsiasi tipo di violazione della stessa» (ancora Cass., sez. un., ord. n. 7186 del 2011). Ed è proprio in ragione del fondamentale diritto da tutelare che il «contenuto e l'estensione delle tutele conseguibili in giudizio present[a]no aspetti di atipicità e di variabilità in dipendenza del tipo di condotta lesiva che è stata messa in essere» (di nuovo, Cass., sez. un., ord. n. 7186 del 2011).

La pienezza della tutela speciale così costruita dal legislatore si estende sino a consentire al giudice ordinario - pur senza tratteggiare l'attribuzione, ai sensi dell'art. 113, terzo comma, Cost., di un eccezionale potere di annullamento degli atti amministrativi - di pronunciare sentenze di condanna nei confronti della pubblica amministrazione per avere adottato atti discriminatori, dei quali può ordinare la rimozione. La scelta legislativa è, dunque, quella di accordare una tutela particolarmente incisiva, che consenta un efficace e immediato controllo sull'esercizio del potere anche da parte del giudice ordinario, senza che ciò impedisca al giudice amministrativo, ove venga a conoscere dei medesimi atti, di procedere all'annullamento degli stessi, con l'efficacia erga omnes che gli è propria (si veda, per esempio, Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 6 marzo 2023, n. 2290).

Deve particolarmente sottolinearsi - perché è profilo che ha una sua peculiare rilevanza negli odierni giudizi - che quello delineato dall'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 è uno speciale giudizio che si articola in un concorso di rimedi che possono svolgersi anche in più momenti successivi.

In un primo momento, il giudice ordinario è chiamato ad accertare il carattere discriminatorio o meno del comportamento, della condotta o dell'atto all'origine della discriminazione, cui può conseguire la condanna al risarcimento del danno non patrimoniale, oltre che l'ordine di cessazione della medesima discriminazione e l'adozione di provvedimenti tesi a rimuoverne gli effetti.

In aggiunta a tali rimedi, che riguardano precipuamente la lesione attuale e immediata del fatto discriminatorio, il giudice può ordinare l'adozione di un piano di rimozione delle discriminazioni accertate, volto a impedire in futuro il ripetersi e il rinnovarsi di quelle stesse discriminazioni non solo nei confronti dei soggetti che hanno agito in giudizio, ma anche di qualsiasi altro soggetto che potrebbe potenzialmente esserne vittima. Non a caso, il legislatore ha previsto che siano legittimati ad agire per il riconoscimento della sussistenza di una discriminazione, come dimostrano peraltro le stesse vicende all'origine degli odierni giudizi costituzionali, anche «le associazioni e gli enti inseriti in un apposito elenco approvato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per le pari opportunità ed individuati sulla base delle finalità programmatiche e della continuità dell'azione» (art. 5, comma 1, del d.lgs. n. 215 del 2003).

Il giudice ordinario è chiamato, così, ad agire anche in ottica preventiva, incidendo sul fattore - sia esso un comportamento o un atto - generativo delle discriminazioni che, ove non rimosso, potrebbe ingenerarne altre eguali, parimenti ingiustificate.

7.- Tutto ciò premesso e considerato, conviene esaminare dapprima il merito del conflitto di attribuzione proposto dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

7.1.- Nel giudizio da cui trae origine il conflitto, il Tribunale di Udine ha parzialmente accolto l'azione civile contro la discriminazione per motivi di nazionalità promossa da un cittadino italiano e dalla coniuge albanese, titolare di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, i quali si sono visti rifiutare l'erogazione del contributo

per l'acquisto dell'alloggio da destinare a prima casa previsto dalla legislazione regionale, in ragione della mancata produzione della documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza.

L'adìto giudice civile ha accertato che le norme legislative e regolamentari alla base dell'opposto rifiuto all'erogazione del contributo sono discriminatorie, in quanto non consentono ai cittadini extra UE di avvalersi, per attestare l'impossidenza, di una dichiarazione sostitutiva ai sensi del d.P.R. n. 445 del 2000, come invece possono fare i cittadini italiani e i cittadini UE.

Ritenendo che dette norme siano in contrasto con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE, il Tribunale di Udine ha ritenuto di non dare loro applicazione e, conseguentemente, per un verso ha disposto che la domanda dei ricorrenti sia valutata «come se la documentazione attestante l'impossidenza di altri immobili fosse stata regolarmente prodotta in base agli stessi criteri valevoli per i cittadini comunitari» e, per un altro, ha ordinato alla Regione autonoma, al fine di evitare la ripetizione della discriminazione, di modificare il regolamento regionale e ha previsto un apparato coercitivo sanzionatorio conseguente a tale ordine di modifica.

7.2.- Oggetto del conflitto è precisamente questo secondo versante dell'ordinanza impugnata. La Regione autonoma, infatti, contesta non già la decisione nella parte in cui non applica le norme regionali ritenute in contrasto con il diritto UE, bensì la pretesa del Tribunale di Udine di ordinare alla Regione la modifica dell'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 0144 del 2016; pretesa che, priva di fondamento normativo ed esorbitando dalla funzione giurisdizionale, avrebbe menomato plurime attribuzioni regionali.

7.2.1.- Il conflitto, nei termini anzidetti, non è fondato.

7.2.2.- Si è già detto di come, nell'ambito del giudizio ex art. 28 d.lgs. n. 150 del 2011, il giudice ordinario possa disporre «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» (comma 5): in una così ampia dizione, volta a efficacemente reprimere condotte discriminatorie lesive del principio d'eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., rientra anche, come emerge pure dalla giurisprudenza di merito sul punto, il potere di ordinare la rimozione di norme regolamentari quando esse siano discriminatorie e, tanto più, quando esse siano causa di ulteriori atti o condotte discriminatorie.

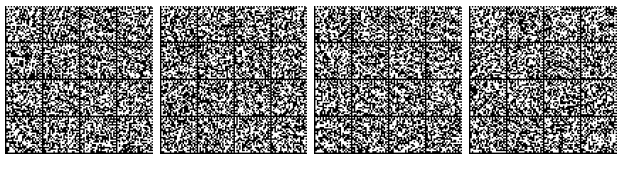
Non a caso, come si è già visto, la disposizione legislativa prevede che il giudice, oltre a ordinare la cessazione della discriminazione e adottare ogni provvedimento idoneo a rimuoverne gli effetti, possa ordinare l'adozione di un piano che impedisca il ripetersi della discriminazione. Quando la condotta discriminatoria della pubblica amministrazione sia originata non da un puntuale provvedimento amministrativo, ma da un atto regolamentare destinato a essere applicato un numero indefinito di volte, l'unico modo per efficacemente impedire la ripetizione della discriminazione non può che essere quello di ordinare la rimozione della norma regolamentare. Ove così non fosse, il giudice ordinario potrebbe di volta in volta ordinare alla pubblica amministrazione la cessazione di singole condotte discriminatorie, senza però nulla poter disporre in ordine alla norma regolamentare che è origine e causa delle discriminazioni accertate e che alimenta il contenzioso. La logica sottesa alla scelta compiuta dal legislatore con l'art. 28, comma 5, del d.lgs. n. 150 del 2011 è, invece, del tutto opposta: consentire al giudice ordinario, accertato il carattere discriminatorio della norma regolamentare, di ordinarne la rimozione, poiché altrimenti essa, per la sua naturale capacità di condizionare l'esercizio dell'attività amministrativa, potrà determinare l'insorgere di ulteriori e indefinite discriminazioni identiche o analoghe a quelle sanzionate in giudizio.

È erroneo, dunque, il presupposto da cui muove la Regione ricorrente, secondo cui il giudice ordinario non potrebbe ordinare, nell'ambito del giudizio antidiscriminatorio di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, la rimozione di norme regolamentari discriminatorie: di qui, la non fondatezza del ricorso, nella sua prospettazione principale.

7.3.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia osserva che, anche ad ammettere che il giudice ordinario possa imporre la rimozione di una norma regolamentare, tale potere verrebbe a mancare quando, come nel caso di specie, la norma regolamentare in questione sia sostanzialmente riproduttiva di una norma legislativa. Il Tribunale di Udine, secondo questa parzialmente diversa prospettazione, avrebbe allora esorbitato dalla funzione giurisdizionale in quanto avrebbe ordinato alla Regione autonoma di esercitare i propri poteri normativi regolamentari in violazione della legge, in contrasto, in particolare, con quanto previsto dal principio di legalità di cui all'art. 97 Cost. e dal principio di supremazia della legge regionale sul regolamento regionale (art. 117, sesto comma, Cost.).

Il ricorrente chiede pertanto, in via subordinata, che si dichiari che non spettava al Tribunale di Udine adottare l'impugnata ordinanza «senza aver prima chiesto ed ottenuto da codesta Corte costituzionale la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge regionale n. 1 del 2016».

7.3.1.- In questi diversi termini, il conflitto di attribuzione è fondato.



7.3.2.- Con la predisposizione del giudizio antidiscriminatorio di cui all'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, il legislatore, come si è poc'anzi detto, ha inteso fornire protezione al fondamentale diritto a non subire discriminazioni per tutte le volte che, in ragione di condotte, comportamenti o atti posti in essere da privati o dalla pubblica amministrazione, tale diritto venga leso. Il presupposto su cui si fonda il giudizio antidiscriminatorio - e il correlato potere del giudice ordinario di disporre, nei vari modi possibili, la cessazione della discriminazione - è dunque che la condotta discriminatoria sia direttamente imputabile al privato o, ed è il profilo che qui rileva, alla pubblica amministrazione.

Nel caso in cui, invece, la discriminazione compiuta dalla pubblica amministrazione trovi origine nella legge, in quanto è quest'ultima a imporre, senza alternative, quella specifica condotta, allora l'attività discriminatoria è ascrivibile alla pubblica amministrazione soltanto in via mediata, in quanto alla radice delle scelte amministrative che si è accertato essere discriminatorie sta, appunto, la legge: è quanto accade nel caso di specie, ove l'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 0144 del 2016 è sostanzialmente riproduttivo dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016.

In evenienze del genere, il giudice ordinario non può allora ordinare la modifica di norme regolamentari che siano riproduttive di norme legislative, in quanto ordinerebbe alla pubblica amministrazione di adottare atti regolamentari confliggenti con la legge non rimossa. L'esercizio di un siffatto potere è, dunque, subordinato all'accoglimento da parte di questa Corte della questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa che il giudice ritenga essere causa della natura discriminatoria dell'atto regolamentare.

7.3.3.- Il peculiare carattere del giudizio antidiscriminatorio fa sì che i termini non cambino significativamente quando, come accaduto nel caso di specie, il giudice ordinario ritenga che le norme legislative e regolamentari siano in contrasto (anche) con norme del diritto dell'Unione europea dotate di efficacia diretta, cui è tenuto a dare immediata applicazione.

La primazia del diritto UE - costantemente riconosciuta da questa Corte quale «architrave su cui poggia la comunità di corti nazionali» (sentenza n. 67 del 2022) - richiede che il giudice nazionale, quando ritenga la normativa interna incompatibile con normativa dell'Unione europea a efficacia diretta, provveda immediatamente all'applicazione di quest'ultima, senza che la sua sfera di efficacia possa essere intaccata dalla prima (sentenza n. 170 del 1984). Ciò, ovviamente, sempre che non ritenga di sollevare questione di legittimità costituzionale, nel caso in cui ne ricorrano i presupposti che questa Corte ha precisato a partire dalla sentenza n. 269 del 2017 (v. poi, tra le molte, sentenze n. 149, n. 67 e n. 54 del 2022, n. 182 e n. 49 del 2021, n. 63 e n. 20 del 2019; ordinanza n. 182 del 2020).

In particolare, nell'ambito del giudizio ex art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, la primauté è garantita dal giudice ordinario innanzitutto allorché è chiamato ad accertare l'esistenza dell'asserita discriminazione. È in questo momento del giudizio che egli, ove accerti che la condotta per cui è causa trova fondamento in atti normativi incompatibili con normativa dell'Unione europea a efficacia diretta, dà immediata applicazione a quest'ultima e ordina la cessazione della discriminazione.

Nel giudizio dinanzi al Tribunale di Udine, il giudice ha ritenuto, per l'appunto, che fosse discriminatoria e in contrasto con l'art. 11 della direttiva 2003/109/CE l'impossibilità per i ricorrenti di avvalersi, per attestare l'impossidenza di immobili, di una dichiarazione sostitutiva ai sensi del d.P.R. n. 445 del 2000. Conseguentemente, e correttamente, non ha applicato la normativa legislativa e regolamentare che prevede detta impossibilità e, in diretta applicazione della richiamata normativa europea, ha ordinato di valutare la domanda dei ricorrenti - volta a ottenere il contributo per l'acquisto dell'alloggio da destinare a prima casa - «come se la documentazione attestante l'impossidenza di altri immobili fosse stata regolarmente prodotta in base agli stessi criteri valevoli per i cittadini comunitari». È in questo momento del giudizio che il Tribunale di Udine, adottando il predetto ordine, ha a pieno garantito i principi del primato e dell'effetto diretto del diritto dell'Unione europea.

L'impartito ordine di rimuovere l'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 0144 del 2016, che sostanzialmente riproduce l'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, costituisce, invece, il piano di rimozione delle discriminazioni accertate che il Tribunale di Udine ha ritenuto di dover adottare. Una volta attribuito il bene della vita ai ricorrenti, dando piena e immediata attuazione al diritto dell'Unione europea, il giudice ha inteso poi impedire il ripetersi di discriminazioni identiche o analoghe che possano coinvolgere non tanto i ricorrenti, ma qualsiasi altro soggetto che si trovi nelle medesime condizioni.

In quest'ambito del giudizio non viene più in rilievo l'esigenza che il diritto dell'Unione europea dotato di efficacia diretta trovi immediata applicazione (Corte di giustizia, sentenza 22 giugno 2010, in cause C-188/10, Melki e C-189/10, Abdeli), perché tale esigenza è stata, appunto, già pienamente soddisfatta. Qui viene in gioco, invece, una logica interna all'ordinamento nazionale che, con una forma rimediale peculiare e aggiuntiva, è funzionale a garantire un'efficace rimozione, anche pro futuro, della discriminazione: il che peraltro, quando sia stata rilevata un'incompatibilità con il diritto dell'Unione europea, fa dell'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 uno strumento che garantisce anche l'uniforme applicazione di tale diritto e che contribuisce alla «costruzione di tutele sempre più integrate» (sentenza n. 67 del 2022).

In quest'ottica, laddove la norma regolamentare sia sostanzialmente riproduttiva di norma legislativa, ordinarne la rimozione implica che sia sollevata questione di legittimità costituzionale sulla seconda. La non applicazione per contrasto con il diritto dell'Unione europea a efficacia diretta - necessaria per l'attribuzione immediata del bene della vita negato sulla base dell'accertata discriminazione - non rimuove, infatti, la legge dall'ordinamento con immediata efficacia erga omnes, ma impedisce soltanto «che tale norma venga in rilievo per la definizione della controversia innanzi al giudice nazionale» (sentenza n. 170 del 1984). L'ordine di rimozione della norma regolamentare - che proietta i suoi effetti, per espressa scelta del legislatore compiuta con l'art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011, oltre il caso che ha originato il giudizio antidiscriminatorio - richiede, allora, che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge, la quale, ancorché non applicata nel caso concreto, è ancora vigente, efficace e, sia pure in ipotesi erroneamente, suscettibile di applicazione da parte della pubblica amministrazione o anche di altri giudici che ne valutino diversamente la compatibilità con il diritto dell'Unione europea.

Sono, dunque, tanto l'ordinato funzionamento del sistema delle fonti interne - e, nello specifico, i rapporti tra legge e regolamento regionali, anche in relazione al diritto dell'Unione europea - quanto l'esigenza che i piani di rimozione della discriminazione siano efficaci a richiedere che il giudice ordinario, se correttamente intenda ordinare la rimozione di una norma regolamentare al fine di evitare il riprodursi della discriminazione de futuro, sollevi questione di legittimità costituzionale sulla norma legislativa sostanzialmente riprodotta dall'atto regolamentare, anche dopo che si sia accertata l'incompatibilità di dette norme interne con norme di diritto dell'Unione europea aventi efficacia diretta.

In relazione al conflitto di attribuzione tra enti deve concludersi, pertanto, che non spettava al Tribunale di Udine ordinare la rimozione dell'art. 12, comma 3-*bis*, del regolamento regionale n. 0144 del 2016 (punto 2 del dispositivo dell'ordinanza impugnata), senza prima aver sollevato questione di legittimità costituzionale sull'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016; né, conseguentemente, spettava al medesimo Tribunale adottare l'apparato coercitivo sanzionatorio conseguente al suddetto ordine di rimozione (punti 3, 7 e 8 della medesima ordinanza). Il provvedimento del Tribunale di Udine, nelle parti impugnate, va pertanto annullato.

7.4.- L'accoglimento del ricorso in relazione al principio di legalità (art. 97 Cost.) e al criterio gerarchico che informa i rapporti tra legge e regolamento regionali (art. 117, sesto comma, Cost.) comporta l'assorbimento dei motivi proposti con riferimento agli artt. 4, 5 e 6 dello statuto speciale, agli artt. 101, 113, 117, commi terzo, quarto e quinto, 120, secondo comma, 134 e 136 Cost., nonché all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

8.- Il giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale introdotto dall'ordinanza in epigrafe del Tribunale di Udine risponde precisamente a quanto si è sinora affermato in merito al conflitto di attribuzione.

Vanno ulteriormente illustrate, peraltro, le ragioni per cui non possono nutrirsi dubbi sull'ammissibilità delle sollevate questioni di legittimità costituzionale, nonostante il giudice *a quo* espressamente affermi che la direttiva 2003/109/CE «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».

8.1.- A tale direttiva - e, in particolare, al suo art. 11 - il giudice rimettente, infatti, ha già assicurato attuazione con l'accordare ai ricorrenti il bene della vita, a tal fine non applicando, perché appunto incompatibili con la direttiva, il censurato art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, nonché l'art. 9, commi 3 e 3-*bis*, del regolamento regionale n. 066 del 2020. Tutto ciò, al fine di condannare la resistente pubblica amministrazione alla cessazione della condotta discriminatoria contestata in giudizio e di adottare la connessa disposizione che i ricorrenti cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo, al fine del loro inserimento nelle graduatorie relative alla concessione del contributo per l'abbattimento del canone di locazione corrisposto nel 2021, potessero presentare la stessa documentazione che possono presentare cittadini italiani e UE.

Il Tribunale di Udine, pertanto, ha già dato piena e immediata attuazione al diritto dell'Unione europea, apprestando tutela immediata ai diritti dei ricorrenti, sul piano del conseguimento del bene della vita.

8.2.- La questione di legittimità costituzionale nasce in relazione alla domanda con cui le parti hanno chiesto di ordinare alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia - al fine di impedire in futuro la ripetizione delle discriminazioni accertate - la rimozione dell'art. 9, commi 3 e 3-*bis*, del regolamento regionale n. 066 del 2020. È in relazione a tale domanda, sulla quale deve ancora pronunciarsi, che il Tribunale di Udine solleva le odierne questioni di legittimità costituzionale: volendo avvalersi del potere di rimuovere il fattore genetico della discriminazione, nel caso di specie individuato non solo nelle richiamate norme regolamentari, ma anche - e prima ancora - nella norma legislativa, il giudice *a quo* correttamente censura l'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, che il citato art. 9, commi 3 e 3-*bis*, del regolamento regionale n. 066 del 2020 sostanzialmente riproduce, in quanto la dichiarazione d'illegittimità costituzionale consentirà che sia emesso «un ordine di modifica del Regolamento che eviti anche pro futuro un contenzioso ormai nutrito» nel distretto giudiziario.

Al primato del diritto dell'Unione europea, fatto immediatamente valere allorché è stata accertata la discriminazione, viene dunque ad aggiungersi, come già si è rilevato, uno strumento rimediale interno volto a impedire il rinnovarsi di detta discriminazione. Le peculiari caratteristiche del giudizio ex art. 28 del d.lgs. n. 150 del 2011 consentono, così, la convivenza tra il meccanismo della non applicazione della normativa interna incompatibile con il diritto dell'Unione europea e lo strumento del controllo accentrato di legittimità costituzionale, in relazione a parametri interni o sovranazionali, sulla medesima normativa interna, che ne consente l'eliminazione dall'ordinamento con effetti erga omnes (sentenza n. 63 del 2019), in attuazione «del principio che situa il sindacato accentrato di costituzionalità delle leggi a fondamento dell'architettura costituzionale (art. 134 Cost.)» (sentenza n. 269 del 2017): ciò a dimostrazione, una volta di più, di come il controllo di compatibilità con il diritto dell'Unione europea e lo scrutinio di legittimità costituzionale non siano in contrapposizione tra loro, ma costituiscano «un concorso di rimedi giurisdizionali, [il quale] arricchisce gli strumenti di tutela dei diritti fondamentali e, per definizione, esclude ogni preclusione» (sentenza n. 20 del 2019). E ciò in un contesto «che vede tanto il giudice comune quanto questa Corte impegnati a dare attuazione al diritto dell'Unione europea nell'ordinamento italiano, ciascuno con i propri strumenti e ciascuno nell'ambito delle rispettive competenze» (sentenza n. 149 del 2022).

La dichiarazione d'illegittimità costituzionale della normativa interna, del resto, offre un surplus di garanzia al primato del diritto dell'Unione europea, sotto il profilo della certezza e della sua uniforme applicazione. Fermo restando, infatti, che all'obbligo di applicare le disposizioni dotate di effetti diretti sono soggetti non solo tutti i giudici, ma anche la stessa pubblica amministrazione - sicché ove vi sia una normativa interna incompatibile con dette disposizioni essa non deve trovare applicazione - può altresì verificarsi che, per mancata contezza della predetta incompatibilità o in ragione di approdi ermeneutici che la ritengano insussistente, le norme interne continuino a essere utilizzate e applicate. Proprio per evitare tale evenienza, e fermi restando ovviamente gli altri rimedi che l'ordinamento conosce per l'uniforme applicazione del diritto quando ciò accada, la questione di legittimità costituzionale offre la possibilità, ove ne ricorrano i presupposti, di addivenire alla rimozione dall'ordinamento, con l'efficacia vincolante propria delle sentenze di accoglimento, di quelle norme che siano in contrasto con il diritto dell'Unione europea.

8.3.- Va da sé che, prima di dare attuazione al diritto dell'Unione europea, il giudice ordinario deve adeguatamente interrogarsi sul significato normativo del diritto UE e sulla compatibilità con il medesimo del diritto interno.

Il principio del primato del diritto dell'Unione discende dal principio dell'eguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati (art. 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), che esclude la possibilità di fare prevalere, contro l'ordine giuridico dell'Unione, una misura unilaterale di uno Stato membro (Corte di giustizia, sentenza 22 febbraio 2022, in causa C-430/21, *RS)*. L'obbligo di dare applicazione al diritto dell'Unione, quando ne ricorrono i presupposti, implica che esso sia interpretato in modo uniforme in tutti gli Stati membri.

La corretta applicazione e l'interpretazione uniforme del diritto UE sono garantiti dalla Corte di giustizia, cui i giudici nazionali possono rivolgersi attraverso il rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, così cooperando direttamente con la funzione affidata dai Trattati alla Corte (Corte di giustizia, parere 1/09 dell'8 marzo 2011, recante «Accordo relativo alla creazione di un sistema unico di risoluzione delle controversie in materia di brevetti»). È nell'ambito di questo confronto che la Corte di giustizia instaura con i giudici nazionali, in quanto incaricati dell'applicazione del diritto dell'Unione, che essa fornisce l'interpretazione di tale diritto, allorché la sua applicazione sia necessaria per dirimere la controversia sottoposta al loro esame (Corte di giustizia, sentenza 9 settembre 2015, in causa C-160/14, Ferreira da Silva e Brito e altri; sentenza 5 dicembre 2017, in causa C-42/17, M.A.S. e M. B.).

La necessità di rivolgersi alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 267 TFUE, che costituisce un obbligo in capo ai giudici nazionali di ultima istanza, viene tuttavia meno, secondo la giurisprudenza della stessa Corte, non solo quando la questione non sia rilevante o quando la disposizione di diritto dell'Unione di cui trattasi sia stata già oggetto di interpretazione da parte della Corte, ma anche in tutti i casi in cui la corretta interpretazione del diritto dell'Unione si impone con tale evidenza da non lasciare adito a ragionevoli dubbi (Corte di giustizia, sentenze 6 ottobre 2021, in causa C-561/19, Consorzio Italian Management e altri; 6 ottobre 1982, in causa C-283/81, Cilfit e altri).

9.- Tutto ciò premesso, la questione di legittimità costituzionale sollevata sull'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 11, paragrafo 1, lettera *d)*, della direttiva 2003/109/CE, è fondata.

Il Tribunale di Udine, come si è in precedenza rilevato (punto 5.8.1.), ritiene la disposizione censurata costituzionalmente illegittima nella parte in cui stabilisce che l'ivi prevista documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza - documentazione richiesta per dimostrare l'impossidenza di altri alloggi, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera *d)*, della medesima legge regionale - debba essere presentata dai cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e UE.

9.1.- Questa Corte, in relazione a norma analoga a quella oggetto dell'odierna questione di legittimità costituzionale, ha già avuto modo di osservare che un siffatto onere documentale «risulta in radice irragionevole innanzitutto per la palese irrilevanza e per la pretestuosità del requisito che mira a dimostrare» (sentenza n. 9 del 2021).

Quando, come nel caso di specie, obiettivo del legislatore regionale è riconoscere «il valore primario del diritto all'abitazione quale fattore fondamentale di inclusione, di coesione sociale e di qualità della vita» (art. 1, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016) e a tal fine sostiene «l'accesso a un alloggio adeguato, in locazione o in proprietà come prima casa ai cittadini della Regione, in particolare alle fasce deboli della popolazione» (art. 1, comma 2, della medesima legge regionale), «il possesso da parte di uno dei componenti del nucleo familiare del richiedente di un alloggio adeguato nel Paese di origine o di 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 possegga, nel Paese di provenienza, un alloggio siffatto non dimostra nulla circa l'effettivo bisogno di un alloggio in Italia» (sentenza n. 9 del 2021). Non è, inoltre, neppure un indicatore della situazione patrimoniale del richiedente, peraltro già considerata, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera b, della legge regionale n. 1 del 2016, dal necessario «possesso di determinati indicatori della situazione economica» di cui al d.P.C.m. n. 159 del 2013.

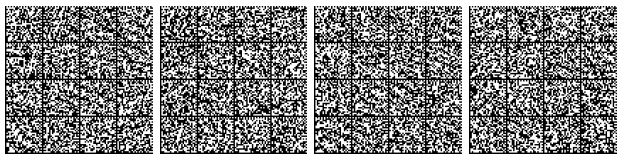
Nella medesima occasione, si è altresì rilevato che una norma del genere è anche discriminatoria «solo che si consideri il fatto che le asserite difficoltà di verifica del possesso di alloggi in Paesi extraeuropei possono riguardare anche cittadini italiani o di altri Paesi dell'Unione europea» (sentenza n. 9 del 2021). Essa, pertanto, pone in essere «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)» (ancora sentenza n. 9 del 2021; in termini analoghi, in riferimento ad altro onere documentale, sentenza n. 157 del 2021).

9.2.- L'onere documentale di cui alla disposizione censurata è, d'altra parte, manifestamente in contrasto anche con l'art. 11, paragrafo 1, lettera *d)*, della direttiva 2003/109/CE, nell'ambito della cui attuazione «gli Stati membri devono rispettare i diritti e osservare i principi previsti dalla Carta, segnatamente quelli enunciati dall'articolo 34 di quest'ultima. Conformemente a quest'ultimo articolo, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa destinate a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti» (Corte di giustizia, sentenza 10 giugno 2021, in causa C-94/20, Land Oberösterreich).

A tale direttiva l'Italia ha dato attuazione con il decreto legislativo n. 3 del 2007, senza avvalersi della possibilità, prevista dall'art. 11, paragrafo 4, della direttiva indicata, di limitare la parità di trattamento alle prestazioni essenziali: deroga, questa, cui può ricorrersi, secondo la Corte di giustizia, unicamente quando lo Stato membro esprima chiaramente la relativa intenzione (Corte di giustizia, sentenza 24 aprile 2012, in causa C-571/10, Kamberaj). L'art. 1, comma 1, lettera *a)*, di tale decreto ha sostituito l'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998, che detta la disciplina concernente il «Permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo». Il comma 12 di detto art. 9 prevede, in particolare, che il titolare del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo può «*c)* usufruire delle prestazioni di assistenza sociale, di previdenza sociale, di quelle relative ad erogazioni in materia sanitaria, scolastica e sociale, di quelle relative all'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico, compreso l'accesso alla procedura per l'ottenimento di alloggi di edilizia residenziale pubblica, salvo che sia diversamente disposto e sempre che sia dimostrata l'effettiva residenza dello straniero sul territorio nazionale».

La legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, nel prevedere, tra le altre azioni attuative del programma di politiche abitative, quella di sostegno alle locazioni (art. 19), offre una prestazione essenziale ai sensi dell'art. 11, paragrafo 4, della direttiva 2003/109/CE, in quanto essa è «destinata a consentire a persone che non dispongono di risorse sufficienti di far fronte alle proprie esigenze abitative, in modo da garantire loro un'esistenza dignitosa» (Corte di giustizia UE, in causa C-94/20). Non v'è dubbio, allora, che si tratti di prestazione che deve essere assicurata ai cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo «consentendo loro di alloggiare adeguatamente, senza impegnare nella casa una parte eccessiva dei loro redditi, a scapito, eventualmente, del soddisfacimento di altre necessità elementari» (ancora Corte di giustizia UE, in causa C-94/20). La disposizione censurata, ponendo in capo ai cittadini di paesi terzi titolari di permesso di lungo soggiorno oneri documentali diversi rispetto a quelli previsti per cittadini italiani e UE, impedisce allora a tali soggetti di «ricevere le prestazioni sociali alle stesse condizioni previste per i cittadini dello Stato membro» (sentenza n. 67 del 2022), come imposto invece dall'art. 11 della direttiva 2003/109/CE.

9.3.- In ragione di quanto detto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016, nella parte in cui prevede che l'ivi prevista documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza - documentazione richiesta per dimostrare l'impossidenza di altri alloggi, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera *d)*, della medesima legge regionale - debba essere presentata dai cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e UE.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

*1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, comma 1-*bis*, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater), nella parte in cui stabilisce che l'ivi prevista documentazione attestante che tutti i componenti del nucleo familiare non sono proprietari di altri alloggi nel Paese di origine e nel Paese di provenienza - documentazione richiesta per dimostrare l'impossidenza di altri alloggi, ai sensi dell'art. 29, comma 1, lettera* d*), della medesima legge regionale - debba essere presentata dai cittadini extra UE soggiornanti di lungo periodo con modalità diverse rispetto a quelle utilizzabili dai cittadini italiani e dell'Unione europea;*

*2) dichiara che non spettava al Tribunale ordinario di Udine, in funzione di giudice del lavoro, ordinare la rimozione dell'art. 12, comma 3-*bis*, del decreto del Presidente della Regione Friuli-Venezia Giulia 13 luglio 2016, n. 0144, recante «Regolamento di esecuzione per la disciplina degli incentivi di edilizia agevolata a favore dei privati cittadini, a sostegno dell'acquisizione o del recupero di alloggi da destinare a prima casa di abitazione di cui all'articolo 18 della legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater)» (punto 2 del dispositivo dell'ordinanza 31 gennaio-1° febbraio 2023, resa nel procedimento R.G. 358/2022), senza prima aver sollevato questione di legittimità costituzionale sull'art. 29, comma 1-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 1 del 2016; né, conseguentemente, spettava al medesimo Tribunale adottare l'apparato coercitivo sanzionatorio conseguente al suddetto ordine di rimozione (punti 3, 7 e 8 del dispositivo della medesima ordinanza);*

3) annulla per l'effetto l'ordinanza 31 gennaio-1° febbraio 2023 del Tribunale ordinario di Udine, in funzione di giudice del lavoro, resa nel procedimento R.G. 358/2022, limitatamente ai punti 2, 3, 7 e 8 del dispositivo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 novembre 2023.

F.to:
Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Valeria EMMA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 12 febbraio 2024

Il Cancelliere

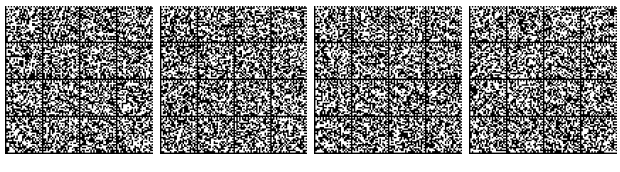
F.to: Valeria EMMA

ALLEGATO:
Ordinanza letta all'udienza del 21 novembre 2023

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio per conflitto di attribuzione tra enti avente ad oggetto l'ordinanza adottata dal Tribunale ordinario di Udine, sezione lavoro, del 31 gennaio-1° febbraio 2023, promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri;

rilevato l'intervento spiegato in giudizio dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps.



Considerato che nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, di regola, non è ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi (sentenze n. 184 e n. 90 del 2022 nonché relativa ordinanza allegata);

che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, non può tuttavia escludersi la possibilità che l'oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo immediato e diretto, situazioni soggettive di terzi, il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono dall'esito del conflitto (da ultimo, sentenza n. 184 del 2022);

che, nel caso di specie, ASGI riveste la qualità di parte del giudizio definito con l'ordinanza del Tribunale ordinario di Udine oggetto del presente conflitto di attribuzione;

che il giudizio in esame verte sulla spettanza allo Stato e, per esso, al predetto Tribunale di Udine del potere di ordinare, alla ricorrente Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la rimozione di una norma del regolamento regionale n. 0144/2016, recante «Regolamento di esecuzione per la disciplina degli incentivi di edilizia agevolata a favore dei privati cittadini, a sostegno dell'acquisizione o del recupero di alloggi da destinare a prima casa di abitazione di cui all'articolo 18 della legge regionale 19 febbraio 2016, n. 1 (Riforma organica delle politiche abitative e riordino delle Ater)»;

che tale potere, nel giudizio *ex* art. 28 del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), definito con l'ordinanza impugnata, è stato esercitato dal Tribunale di Udine anche su domanda di ASGI;

che, pertanto, il presente giudizio è suscettibile di incidere in maniera immediata e diretta sulla situazione soggettiva di ASGI, la cui domanda è stata accolta con il provvedimento giurisdizionale oggetto del conflitto;

che, dunque, deve essere dichiarato ammissibile l'intervento di ASGI, in modo da consentirle di far valere le proprie ragioni nel giudizio di fronte a questa Corte.

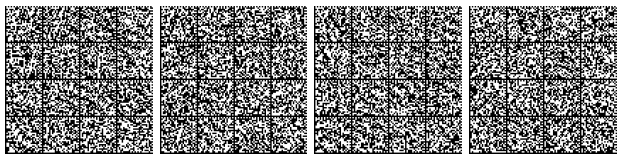
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile l'intervento dell'Associazione per gli studi giuridici sull'immigrazione (ASGI) aps nel giudizio per conflitto di attribuzione promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri.

F.to: Augusto Antonio Barbera, *Presidente*

T_240015





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **3**

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 gennaio 2024
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia – Idrocarburi – Norme della Regione Puglia – Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2022 – Previsione che alle misure di compensazione territoriale, limitate agli impianti e alle infrastrutture del gas che abbiano acquisito il titolo per la costruzione alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 27 del 2023 e per i quali non siano state applicate misure compensative, si aggiungono le misure di compensazione di cui al comma 1 dell'art. 1 della legge regionale n. 28 del 2022 – Previsione che tali misure si applicano anche agli impianti e alle infrastrutture di cui all'art. 2, comma 1, della medesima legge regionale.

– Legge della Regione Puglia 10 novembre 2023, n. 27 (Norme in materia di incentivazione alla transizione energetica), art. 2, comma 1, lettera *c)*.

Ricorso *ex* art. 127, comma 1, della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri - (C.F. 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (C.F. 80224030587), presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12, telefax n. 06.96.51.40.00; indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it giusta delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 20 aprile 2020 - ricorrente;

contro Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica - intimata;

per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *c)* della legge Regione Puglia del 10 novembre 2023, n. 27, pubblicata nel BUR n. 101 del 13 novembre 2023, recante «Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2022, n. 28 (Norme in materia di incentivazione alla transizione energetica)»;

per violazione degli articoli 3, 41, 42, 97 e 117, terzo comma, della Costituzione in relazione al quinto comma dell'art. 1, della legge n. 239/2004.

1. La legge della Regione Puglia n. 27 del 10 novembre 2023 contiene «Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2022, n. 28 (Norme in materia di incentivazione alla transizione energetica» e, in particolare, all'art. 2 - rubricato: «Modifiche all'art. 2 della l.r. n. 28/2022» - nel comma 1, lettera *c)* dispone la modifica della precedente formulazione del comma 4 - che riportava:

«4. Alle misure di compensazione territoriale di cui al presente articolo, limitate agli impianti e alle infrastrutture del gas, anche in esercizio, si aggiungono le misure di compensazione e riequilibrio ambientale con il procedimento di cui all'art. 1.»

prevedendo testualmente:

«il comma 4 è sostituito dal seguente:

"4. Alle misure di compensazione territoriale di cui al presente articolo, limitate agli impianti e alle infrastrutture del gas che abbiano acquisito il titolo per la costruzione alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni e per i quali non siano state applicate misure compensative si aggiungono le misure di compensazione di cui al comma 1 dell'art. 1 e con il procedimento di cui all'art. 1. Con il medesimo procedimento le misure previste dall'art. 1 si applicano anche agli impianti e infrastrutture di cui al comma 1 del presente articolo.».

Simile disposizione, tuttavia, come di seguito si illustrerà, viola la disciplina prevista dal quinto comma dell'art. 1, della legge n. 239/2004, specie se letta in combinato disposto con la precedente disposizione, contenuta nell'art. 1, comma 1, lettera *b)* della l.r. 27/2023 la quale, disponendo:

«Al comma 2 dell'art. 1 della legge regionale 7 novembre 2022, n. 28 (Norme in materia di incentivazione alla transizione energetica), sono apportate le seguenti modifiche:

... *b)* le parole: "a carico dei proponenti di impianti e infrastrutture energetiche sul territorio pugliese, anche alimentate con combustibili di natura fossile" sono sostituite dalle seguenti: "a carico dei proponenti di nuovi impianti e infrastrutture energetiche oppure del potenziamento o della trasformazione di impianti e infrastrutture esistenti sul territorio pugliese, anche relativi ad attività alimentate con combustibili di natura fossile al di fuori dei casi di cui all'art. 1, commi 36 e 37, della legge n. 239/2004."

sottopone a misure di compensazione e riequilibrio ambientale solamente i soggetti proponenti di nuovi impianti e infrastrutture energetiche, oppure potenziamento e trasformazione di esistenti sul territorio pugliese.

Sul punto, deve rilevarsi, infatti, che l'intento riformatore viene di fatto eluso, nel settore del gas, dall'integrale riformulazione, ad opera dell'art. 2, comma 1, lettera *c)*, della legge regionale n. 27/2023, del comma 4 dell'art. 2 della legge regionale n. 28/2022, laddove si prevede che:

«Alle misure di compensazione territoriale di cui al presente articolo, limitate agli impianti e alle infrastrutture del gas che abbiano acquisito il titolo per la costruzione alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni e per i quali non siano state applicate misure compensative si aggiungono le misure di compensazione di cui al comma 1 dell'art. 1 e con il procedimento di cui all'art. 1. Con il medesimo procedimento le misure previste dall'art. 1 si applicano anche agli impianti e infrastrutture di cui al comma 1 del presente articolo.».

Con la disposizione censurata, quindi, la Regione Puglia sottopone alle misure di compensazione di cui al predetto comma 1 dell'art. 1 anche gli impianti a gas di fatto «esistenti» alla data di entrata in vigore della legge regionale, in quanto autorizzati (ed anche se non ancora costruiti), con conseguente violazione della normativa statale interposta recata dal comma 5, dell'art. 1, della legge n. 239/2004 a mente della quale:

«5. Le regioni e gli enti locali territorialmente interessati dalla localizzazione di nuove infrastrutture energetiche ovvero dal potenziamento o trasformazione di infrastrutture esistenti hanno diritto di stipulare accordi con i soggetti proponenti che individuino misure di compensazione e riequilibrio ambientale, coerenti con gli obiettivi generali di politica energetica nazionale, fatto salvo quanto previsto dall'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387.».

Conseguentemente, detta disciplina viola l'art. 117, comma 3, della Costituzione e, nello specifico, i principi fondamentali posti dallo Stato nella materia della legislazione concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Secondo costante giurisprudenza di codesta Corte costituzionale, in materia di energia, le regioni sono tenute a rispettare i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale (tra le tante, *Cfr.* sentenza n. 11 del 2022, n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 14 del 2018 e n. 177 del 2018).

Inoltre, ai sensi dell'art. 1, comma 4, lettera *f)* della legge n. 239/2004, è consentito predisporre misure di compensazione ambientale e territoriale «qualora esigenze connesse agli indirizzi strategici nazionali richiedano concentrazioni territoriali di attività, impianti e infrastrutture ad elevato impatto territoriale» e in base all'art. 1, comma 1, della predetta legge - secondo cui «nell'ambito dei principi derivanti dall'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali, sono principi fondamentali in materia energetica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, quelli posti dalla presente legge» - il comma 5 dell'art. 1 della legge n. 239/2004 costituisce principio «fondamentale in materia energetica», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, che, come detto, è oggetto di legislazione concorrente, in cui la determinazione dei principi fondamentali è riservata alla legislazione dello Stato (art. 117, comma 3, della Costituzione).

Alla stregua del sopra delineato contesto normativo e giurisprudenziale in cui si colloca la legge in esame, consegue l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera *c)* per contrasto con l'art. 117, comma terzo, della Costituzione, per le ragioni che di seguito si vanno ad illustrare.

Si ribadisce, infatti, che l'art. 2 della legge regionale Puglia n. 27/2023 (recante modifica all'art. 2 della legge regionale Puglia n. 28/2022, già oggetto di impugnativa presso codesta Corte), disponendo misure di compensazione territoriale e di riequilibrio ambientale e territoriale a carico di soggetti proponenti, dei produttori, dei vettori e dei gestori di impianti e infrastrutture energetiche, con un ambito di applicazione che riguarda le strutture già esistenti, si pone in netto contrasto con i principi generali in materia energetica, come fissati dalla legge n. 239/2004.

La norma, nel prevedere la doverosità delle misure di compensazione e riequilibrio ambientale e territoriale a carico di soggetti «che abbiano acquisito il titolo per la costruzione alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni e per i quali non siano state applicate misure compensative si aggiungono le misure di compensazione di cui al comma 1 dell'art. 1», viola la disciplina prevista dall'art. 1, comma 5, della legge n. 239/2004, che contempla la possibilità per regioni, enti pubblici territoriali ed enti locali territorialmente interessati, di stipulare accordi che individuino misure di compensazione e riequilibrio ambientale, coerenti con gli obiettivi generali di politica energetica nazionale, solamente per nuove infrastrutture energetiche o per potenziamento o trasformazione di infrastrutture esistenti.

2. Inoltre, la disciplina prevista dall'art. 2, comma 1, lettera *c)*, in esame, viola il legittimo affidamento, che è principio introdotto già con sentenza della Corte costituzionale n. 349/1985, (e confermato con le sentenze n. 397/1994, n. 416/1999, n. 525/2000, n. 446/2002, n. 364/2007), poiché introduce un onere aggiuntivo a carico di soggetti che hanno già conseguito un titolo autorizzatorio alla data di entrata in vigore delle norme.

In particolare, la norma regionale lede l'affidamento nella sicurezza giuridica, principio che costituisce un valore fondamentale dello Stato di diritto, costituzionalmente protetto nel nostro ordinamento (*Cfr.* Corte costituzionale, sentenza n. 349/1985, n. 822/1988, n. 155/1990, n. 39/1993), ora ancor più rilevante considerato che lo stesso legislatore prescrive che l'attività amministrativa sia retta (anche) dai principi dell'ordinamento comunitario (art. 1, primo comma, della legge 7 agosto 1990, n. 241, come modificato dall'art. 1 della legge 11 febbraio 2005, n. 15), nel quale il principio di legittimo affidamento è stato elaborato dalla giurisprudenza comunitaria in un'ottica di accentuata tutela dell'interesse privato nei confronti delle azioni normativa e amministrativa delle istituzioni europee (Corte di giustizia dell'Unione europea, 15 luglio 2004, causa C-459/02; 14 febbraio 1990, causa C-350/88; 3 maggio 1978, C-112/77).

In ambito amministrativo, il concetto di legittimo affidamento rappresenta l'interesse alla tutela di una situazione giuridica generata da un precedente comportamento della pubblica amministrazione che abbia indotto il cittadino a confidare nel conseguimento di un dato risultato.

Considerata istituto proprio del diritto civile, quale precipitato del principio di buona fede, la tutela del legittimo affidamento è stata riconosciuta in ambito amministrativo progressivamente, grazie soprattutto alla giurisprudenza che ha tradotto l'istituto in numerose regole operative.

Sin a partire dagli anni settanta, il principio del legittimo affidamento risulta pacificamente applicabile nei rapporti privatistici in cui è parte l'amministrazione, ossia in ambito contrattuale e nei rapporti di tipo paritario in cui l'amministrazione opera alla stregua di un privato cittadino.

Anche sulla scorta dell'ordinamento europeo - in cui il principio viene considerato un corollario di quello della certezza del diritto, nell'ambito del quale viene individuato il suo fondamento - oggi si ritiene che il principio in questione possa assumere piena rilevanza in tutte le situazioni in cui è parte l'amministrazione pubblica.

Tale principio trova espresso riconoscimento nello Statuto del contribuente (legge 27 luglio 2000, n. 212) e nella legge sul procedimento amministrativo (legge n. 241 del 1990) - come modificata dalle leggi 11 febbraio 2005, n. 15, e 18 giugno 2009, n. 69 - in particolare, nell'art. 21-*quinquies* della stessa legge n. 241/1990, che stabilisce che, se la revoca di un provvedimento comporta pregiudizi in danno ai soggetti interessati, l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere al loro indennizzo.

In sintesi, tale principio impone all'amministrazione di tenere nella dovuta considerazione il ragionevole affidamento ingenerato negli amministrati dai suoi atti, garantendo al cittadino la conservazione della posizione giuridica di vantaggio che gli è stata attribuita mediante provvedimento amministrativo.

A livello costituzionale, il legittimo affidamento è garantito dall'art. 3 della Costituzione (*Cfr.*, sul punto, Corte costituzionale, sentenza n. 149/2017).

Nella misura in cui il principio in esame orienta le singole discipline interessate, esso trova tutela anche negli articoli 41, 42, 97 della Costituzione, con riferimento, rispettivamente, all'affidamento nell'esercizio di attività economiche, rispetto al regime dei beni, nei rapporti con amministrazioni pubbliche (in questo senso, con riferimento alla inclusione della tutela dell'affidamento nella garanzia della concorrenza, riconducibile all'art. 41 della Costituzione, *Cfr.* Cons. Stato, sentenza n. 4381/2006).

Nel caso di specie, la norma regionale, nell'assoggettare a misure di compensazione impianti e infrastrutture del gas già autorizzati dalla regione, lede la libertà di iniziativa economica intesa come capacità dell'imprenditore di organizzare i fattori della produzione e di determinarsi autonomamente nell'ambito di un quadro giuridico stabile e certo con la pubblica amministrazione, senza il condizionamento di normative sopravvenute che alterino i programmi originari introducendo oneri non previsti.

Ne consegue, quindi, che la disposizione contenuta nell'art. 2, comma 1, lettera *c)* risulta illegittima per violazione dei principi generali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione nonché per violazione del principio del legittimo affidamento, in relazione ai parametri costituzionali di cui agli articoli 3, 41, 42 e 97 della Costituzione, in relazione all'art. 1, comma 5, legge n. 239/2004.

P.Q.M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri propone il presente ricorso e confida nell'accoglimento delle seguenti conclusioni: «Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 2, comma 1, lettera c) *della legge della Regione Puglia 10 novembre 2023, n. 27, pubblicata nel BUR n. 101 del 13 novembre 2023, recante "Modifiche alla legge regionale 7 novembre 2022, n. 28 (Norme in materia di incentivazione alla transizione energe-*

tica)" per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, nonché per violazione del principio del legittimo affidamento, in relazione ai parametri costituzionali di cui agli articoli 3, 41, 42 e 97 della Costituzione», in relazione all'art. 1, comma 5, legge n. 239/2004.

Si producono:

1) copia della legge regionale impugnata;

2) copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 19 dicembre 2023 recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.

Roma, 8 gennaio 2024

L'Avvocato dello Stato: SPINA

24C00006

N. **10**

Ordinanza del 30 novembre 2023 del Tribunale di Verona su istanza proposta dal liquidatore nel procedimento di liquidazione controllata nei confronti di Settimo Costruzioni srl

Patrocinio a spese dello Stato – Fallimento e procedure concorsuali – Ammissione del fallimento al patrocinio, nel processo in cui questo è parte, se il giudice delegato attesta che non è disponibile il denaro necessario per le spese – Omessa previsione che anche nei processi in cui è parte una procedura di liquidazione controllata, se il decreto del giudice delegato attesta che non è disponibile il denaro per le spese, la procedura si considera ammessa al suddetto patrocinio.

Patrocinio a spese dello Stato – Fallimento e procedure concorsuali – Previsione che nella procedura fallimentare, che è la procedura dalla sentenza dichiarativa di fallimento alla chiusura, se tra i beni compresi nel fallimento non vi è denaro per gli atti richiesti dalla legge, alcune spese sono prenotate a debito, altre sono anticipate dall'erario – Omessa previsione della sua applicabilità alla procedura di liquidazione controllata, dalla sentenza di apertura alla chiusura.

– Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), artt. 144 e 146.

TRIBUNALE CIVILE E PENALE DI VERONA

SEZIONE II

Il giudice delegato nominato nella procedura di liquidazione controllata della Settimo Costruzioni S.r.l., aperta con sentenza n. 121 del 16 agosto 23 (procedura n. 36/23)

OSSERVA

Con decreto del 23 novembre 2023 è stata accolta l'istanza del liquidatore della procedura su indicata di autorizzazione alla costituzione nel procedimento di reclamo avverso la sentenza di apertura della procedura stessa, con dichiarazione di assenza di attivo. Questa dichiarazione, tuttavia, non può determinare l'ammissione della procedura al patrocinio a spese dello Stato ai sensi del combinato disposto degli articoli 144 e 146 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, poiché l'ambito applicativo di queste disposizioni (nel testo risultante dalle modificazioni operate dall'art. 349 del decreto legislativo n. 14/2019) è limitato alle procedure di liquidazione giudiziale e al decreto adottato dal giudice delegato di tali procedure.

L'esclusione delle procedure di liquidazione controllata dall'ambito di applicazione delle diposizioni richiamate appare irragionevole ed arreca un vulnus all'effettività del diritto di difesa riconosciuto anche a tali procedure. Per questo motivo viene sollevata una questione di costituzionalità degli articoli 144 e 146 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 in relazione agli articoli 3 e 24 della Costituzione.

Legittimazione ad attivare il giudizio incidentale di costituzionalità.

La procedura di liquidazione controllata disciplinata dagli articoli 268 e seguenti del decreto legislativo n. 14/2019 è una procedura concorsuale di natura giudiziale, assimilabile alla procedura maggiore di liquidazione giudiziale e, all'interno di essa, il giudice delegato è chiamato all'esercizio di poteri decisori in senso stretto, speculari a quelli del giudice delegato della procedura di liquidazione giudiziale, come, nello specifico, il potere di autorizzazione all'esercizio di azioni o alla difesa in giudizio, ricavabile dall'art. 274 del decreto legislativo n. 14/2019. Più precisamente, nella liquidazione controllata il potere di autorizzazione all'esercizio di azioni e alla difesa in giudizio è anche più ampio, poiché non sono previste eccezioni come per la liquidazione giudiziale (art. 128 del decreto legislativo n. 14/2019) e, quindi, si estende anche alla costituzione nel procedimento di reclamo avverso la sentenza di apertura della liquidazione controllata.

Nel caso di specie, il contesto decisorio relativo all'autorizzazione alla costituzione in giudizio e alla collegata dichiarazione di assenza di attivo e comunque il contesto procedimentale in cui il potere decisorio è esercitato consentono di ritenere sussistente la condizione del «giudizio», che legittima l'attivazione in via incidentale del giudizio di costituzionalità (sulla legittimazione sotto tale profilo del giudice delegato di una procedura concorsuale quando esercita poteri decisori, v. Corte costituzionale n. 71/1994; sulla legittimazione del giudice delegato della procedura concorsuale in relazione all'applicabilità del patrocinio a spese dello Stato, in conseguenza di suoi provvedimenti, v., sia pure implicitamente, Corte costituzionale n. 14/2014).

Non manifesta infondatezza della questione.

La procedura di liquidazione controllata, al pari della procedura di liquidazione giudiziale, può (e deve) esercitare azioni giudiziali o essere chiamata a difese in azioni giudiziali nell'ottica del miglior soddisfacimento dei creditori. Questo assunto, oltre ad essere una logica conseguenza della natura liquidatoria concorsuale della procedura, si ricava dall'art. 274 del decreto legislativo n. 14/2019, che attribuisce al liquidatore il diritto di azione e difesa funzionale al miglior soddisfacimento dei creditori, previa autorizzazione del giudice delegato.

Tuttavia, nell'ipotesi in cui la procedura di liquidazione controllata sia priva di attivo o si caratterizzi per un attivo insufficiente, il diritto di azione e difesa del liquidatore è pregiudicato dall'assenza di disposizioni che consentano alla procedura di beneficiare dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, con conseguente violazione dell'art. 24 della Costituzione.

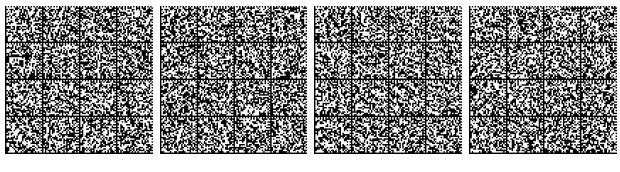
Ed infatti, come già evidenziato, gli articoli 144 e 146 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 limitano il proprio ambito applicativo alla liquidazione giudiziale (e al curatore della liquidazione giudiziale) e non è possibile predicarne un'applicazione analogica, poiché la normativa sul patrocinio a spese dello Stato, incidendo sul bilancio pubblico, ha carattere eccezionale ed è, quindi, insuscettibile di applicazione analogica.

D'altra parte, non è neanche ipotizzabile un ammissione della procedura al patrocinio a spese dello Stato con le forme ordinarie, ai sensi degli articoli 124 e 126 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, poiché la procedura di liquidazione controllata non è equiparabile ad una persona fisica né alle persone giuridiche considerate dall'art. 119 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 e, in ogni caso, un'ammissione con le forme ordinarie finirebbe con l'invadere la competenza esclusiva del giudice delegato sotto il profilo del vaglio della non manifesta infondatezza dell'iniziativa al momento dell'autorizzazione e comunque della dichiarazione di assenza di attivo. Proprio per quest'ultimo motivo, con riferimento alla liquidazione giudiziale l'art. 144 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 fa conseguire l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato alla dichiarazione di assenza di attivo del giudice delegato (rilevante anche nelle ipotesi in cui l'autorizzazione dell'iniziativa non sia necessaria).

Quindi, a fronte dell'attuale assetto normativo, la procedura di liquidazione controllata, in caso di assenza di attivo, rischia di vedere pregiudicato il diritto alla tutela giurisdizionale garantito dall'art. 24 della Costituzione.

Il pregiudizio è tanto più evidente, ove si consideri che la tutela giurisdizionale rappresenta per la procedura uno strumento necessario per realizzare il suo scopo, come già evidenziato (anche tramite il richiamo dell'art. 274 del decreto legislativo n. 14/2019).

Quest'ultima considerazione, in particolare, fa emergere anche l'irragionevolezza (e quindi la violazione dell'art. 3 della Costituzione) dell'assetto normativo che non consente alla procedura di liquidazione controllata di beneficiare del patrocinio a spese dello Stato: l'attribuzione al liquidatore della procedura del compito di esercitare le azioni e di far valere le difese giudiziali funzionali al miglior soddisfacimento dei creditori è giustificata solo se quelle azioni possano essere esercitate anche in mancanza di attivo.



In ogni caso, l'irragionevolezza della scelta normativa emerge anche in termini comparativi. Ed infatti, la procedura di liquidazione controllata, come già evidenziato, è equiparabile per struttura e funzione alla liquidazione giudiziale e non si ravvisa alcuna motivazione, idonea a giustificare la limitazione alla seconda della possibilità di beneficiare dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, in base al combinato disposto degli articoli 144 e 146 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002.

Rilevanza della questione.

La questione di costituzionalità è rilevante, poiché, in assenza di una pronuncia additiva, il difensore incaricato dal liquidatore con l'istanza richiamata nella parte iniziale, non può essere retribuito dalla procedura e non può vedere liquidato il proprio compenso a carico dell'Erario; né possono essere prenotate a debito le eventuali spese considerate dall'art. 146, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002.

Conclusioni.

Pertanto, deve essere dichiarata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per contrarietà agli articoli 3 e 24 della Costituzione, dell'art. 144 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, nella parte in cui non prevede che anche nei processi in cui è parte una procedura di liquidazione controllata, se il decreto del giudice delegato attesta che non è disponibile il denaro per le spese, la procedura si considera ammessa al patrocinio a spese dello Stato, e dell'art. 146 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, nella parte in cui non prevede la sua applicabilità alla procedura di liquidazione controllata, dalla sentenza di apertura alla chiusura.

P.Q.M.

Visto l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87,

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per contrarietà agli articoli 3 e 24 della Costituzione, dell'art. 144 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, nella parte in cui non prevede che anche nei processi in cui è parte una procedura di liquidazione controllata, se il decreto del giudice delegato attesta che non è disponibile il denaro per le spese, la procedura si considera ammessa al patrocinio a spese dello Stato, e dell'art. 146 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, nella parte in cui non prevede la sua applicabilità alla procedura di liquidazione controllata, dalla sentenza di apertura alla chiusura;

dispone che la presente ordinanza sia comunicata alle parti, notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica;

dispone che gli atti del fascicolo della procedura siano trasmessi, con la prova delle comunicazioni e notificazione, alla Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 1 della delibera della Corte costituzionale del 22 luglio 2021.

Verona, 28 novembre 2023

Il giudice: LANNI

24C00014

N. **11**

Ordinanza del 12 gennaio 2024 del Tribunale di Bolzano sul ricorso proposto da L. N.

Stato civile – Rettificazione di attribuzione di sesso – Attribuzione, con sentenza passata in giudicato, di un genere diverso da quello maschile o femminile con conseguente rettificazione anagrafica – Omessa previsione.

– Legge 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso), art. 1.

Stato civile – Rettificazione di attribuzione di sesso – Autorizzazione del tribunale, con sentenza passata in giudicato, dei trattamenti medico-chirurgici finalizzati all'adeguamento dei caratteri sessuali.

– Decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), art. 31, comma 4.

TRIBUNALE DI BOLZANO

SECONDA SEZIONE CIVILE

Il Tribunale, in persona dei magistrati

Andrea Pappalardo, Presidente;

Federico Paciolla, Giudice relatore;

Simon Tschager, Giudice;

nel procedimento di primo grado pendente *sub* R.G. 945/2023 tra L. N., ricorrente, e P. M., resistente, pronuncia la seguente ordinanza ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, sollevando questione di legittimità costituzionale di norme di legge rilevanti per la definizione del presente procedimento.

1. Fatti di causa

1.1. Con atto di citazione di data 13 febbraio 2023 L. N. ha promosso innanzi al Tribunale di Bolzano azione di rettificazione di attribuzione di sesso, nonché richiesto l'autorizzazione all'adeguamento dei caratteri sessuali da realizzare mediante intervento medico-chirurgico *ex* art. 1 legge n. 164/1982 e art. 31 decreto legislativo n. 150/2011, esponendo in particolare:

di essere una persona *transgender* biologicamente femminile alla quale alla nascita veniva attribuito il nome L. , che tuttora risulta allo stato civile;

di non riconoscersi nel genere femminile e neppure in quello maschile, bensì in un genere non binario, con inclinazione verso la componente maschile;

di non essersi mai sentito vincolato dai genitori agli standard sociali generalmente attribuibili al genere femminile e di aver pertanto vissuto un'infanzia libera e felice, in buoni rapporti con i genitori;

di aver cominciato, a partire dalla pubertà, a provare disagio a causa dei cambiamenti del proprio corpo, in particolare, rispetto ad ogni caratteristica fisica che evidenziava forme femminili;

che con il passare del tempo, tale situazione di disagio non si attenuava ed anzi si trasformava in vera e propria sofferenza psico-fisica tale da ostacolarne la normale socialità, inducendolo a condurre un'esistenza solitaria;

che solo alle scuole superiori, attraverso internet, veniva a conoscenza dell'esistenza di persone con identità *transgender* e gradualmente acquisiva consapevolezza della propria condizione, pur decidendo inizialmente di celare la sua identità per paura di non essere compreso da genitori, amici e conoscenti;

che nel corso degli anni, tuttavia, tale consapevolezza diventava sempre più nitida, in quanto cresceva a dismisura l'esigenza di essere riconosciuto pubblicamente in conformità alla propria psiche;

che quindi decideva di rivelare alla madre e poi, due anni più tardi, anche al padre, la propria inclinazione ad essere riconosciuto in un genere neutro, non binario;

che nel … si trasferiva in … per studiare … presso l'Università di …, ove decideva di dichiarare apertamente sin dall'inizio la propria identità di genere non binaria, presentandosi a colleghi di studio e docenti con il nome di «I», venendo da tutti fin da subito accettato con questa identità;

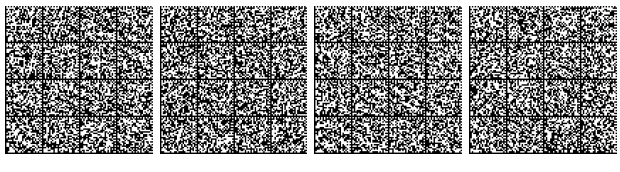
che nel mese di ... pubblicava una ricerca universitaria firmandosi con il proprio nome elettivo e che, con il nome I. N. , partecipava ad una conferenza universitaria;

che lo stesso nome veniva ufficialmente riconosciuto nella struttura universitaria ... e utilizzato per l'assegnazione dell'indirizzo e-mail istituzionale dedicato agli studenti;

che grazie a tale contesto sociale di accettazione, nella primavera del …, si rivolgeva al Servizio psicologico dell'Azienda sanitaria dell'…, dove riceveva — nel dicembre dello stesso anno — una prima diagnosi di disforia di genere quale presupposto per avviare la terapia ormonale mascolinizzante;

che tale terapia veniva effettivamente iniziata, portandolo gradualmente ad assumere l'attuale apparenza estetica androgina;

che secondo quanto riportato nel parere definitivo di data …, a firma del prof. J. G. del Servizio psicologico dell'Azienda sanitaria dell'.., «I. si identifica fortemente come persona non binaria. Senza dubbio si riconosce più nel polo maschile dell'identità che in quello femminile, come dimostra il suo fervente desiderio di sottoporsi a mastectomia. Tuttavia, la sua visione è quella di poter essere sé stesso, di essere una persona non categorizzata come maschio o femmina. Per questo motivo desidera la terza opzione per la categorizzazione di genere, ovvero Diverso. I termini disforia di genere (DSM-5) e incongruenza di genere (ICD-11) includono sia le denominazioni di genere binarie (maschile/femminile) sia tutte le altre forme di definizione di genere (riassunte nel termine non-binario). Da questo punto di vista, i criteri per la disforia di genere sono soddisfatti.



Conclusione: I. N. ha un'intelligenza media e nessun disturbo mentale significativo che possa compromettere la capacità di giudizio. Lo sviluppo psicosessuale, il suo comportamento di socializzazione, le descrizioni di sé e i cambiamenti positivi sperimentati in seguito alla terapia ormonale indicano chiaramente che sta vivendo un'evoluzione personale nell'appartenenza di genere in cui si sente a suo agio e che vive come coerente e corretta per sé. È meno orientato verso un'ascrizione fissa di ruolo (maschile o femminile) e molto più verso la sua esperienza personale, che è più maschile ma non si sente molto chiara. Ha quindi un forte desiderio di poter scegliere la terza opzione (diversa) nella scelta del proprio genere; se ciò non fosse possibile, vorrebbe sicuramente appartenere al genere maschile.

In base alle informazioni disponibili, è manifesta una disforia di genere o un'incongruenza di genere e, in base alle conoscenze specialistiche attuali, questa situazione non cambierà in futuro.

Da un punto di vista psicologico, dopo aver iniziato il trattamento ormonale circa sette mesi fa, il passo successivo è cambiare nome e stato civile e sottoporsi a un intervento chirurgico di adeguamento dei caratteri sessuali» (traduzione in lingua italiana del testo in lingua … riportato a pag. 6 dell'atto di citazione);

di essere attualmente riconosciuto in ogni ambito sociale con il nome di I. e di aver pertanto deciso di consolidare la propria situazione avviando l'*iter* giudiziale per la rettifica delle risultanze dello stato civile, richiedendo altresì l'autorizzazione del Tribunale a sottoporsi agli interventi chirurgici confermativi del genere psichico, in prima battuta ad una mastectomia.

Parte attrice chiedeva quindi all'intestato Tribunale di rettificare il sesso riportato nell'atto di nascita da «femminile» ad «altro», o alternative ritenute idonee, e di rettificare il prenome da «L.» a «I.», con tutte le annotazioni susseguenti previste per legge, nonché di accertare il proprio diritto a realizzare in via immediata tutti gli interventi medico-chirurgici in senso gino-androide, tanto demolitivi, quanto ricostruttivi, che riterrà necessari.

1.2. In punto di fatto, e con specifico riferimento alla richiesta di rettificazione anagrafica come *tertium genus*, parte attrice rileva che l'identità di genere non binaria, intesa come condizione identitaria personale non ascrivibile alla tradizionale e rigida bipartizione degli esseri umani in uomini e donne, sarebbe un approdo ormai acquisito dalla scienza medica e recepito dalla manualistica clinica ufficiale all'interno delle proprie classificazioni diagnostiche.

In particolare, le persone non-binarie si caratterizzerebbero per una mancata adesione al binarismo di genere convenzionale, laddove, con binarismo di genere, si intende l'esistenza di due soli sessi (maschile e femminile), complementari ed opposti. Le identità non-binarie potrebbero dunque sperimentare un'identificazione contemporanea con i generi maschile e femminile, a metà tra maschile e femminile, neutrale, o al di fuori del binarismo di genere.

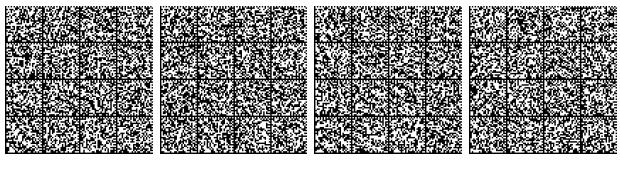
A supporto di tali affermazioni, parte attrice richiama le fonti di seguito riportate:

l'*American Psychological Association* (APA), secondo la quale «[...] Il genere è un costrutto non binario che ammette uno spettro di identità di genere diverse»;

Il *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*, quinta edizione, Text Revision (DSM-5-TR), ovvero il manuale di diagnostica adottato dall'Associazione americana di psichiatria, pubblicato nel 2022 (pag. 513), che definisce, la disforia di genere come «*A strong desire to be of the other gender (or some alternative gender different from one's assigned gender). - A strong desire to be treated as the other gender (or some alternative gender different from one's assigned gender). - A strong conviction that one has the typical feelings and reactions of the other gender (or some alternative gender different from one's assigned gender*) [traduzione: Un forte desiderio di appartenere all'altro genere (o a un genere alternativo diverso da quello assegnato). - Un forte desiderio di essere trattati come l'altro genere (o un genere alternativo diverso da quello assegnato). - Una forte convinzione di avere i sentimenti e le reazioni tipiche dell'altro genere (o di un genere alternativo diverso da quello assegnato)];

lo stesso Manuale, a pag. 511, afferma che il termine gender «*is used to denote the public, sociocultural (and usually legally recognized) lived role as boy or girl, man or woman, or other gender* [traduzione: è utilizzato per indicare il ruolo pubblico, socioculturale (e di solito legalmente riconosciuto) vissuto come ragazzo o ragazza, uomo o donna, o altro genere];

il manuale di diagnostica adottato dall'Organizzazione mondiale della sanità, attualmente alla undicesima edizione (*International Classification of Diseases*, ICD-11) adotta invece una definizione ampia di identità di genere, senza muovere da una classificazione binaria in uomo e donna (*Gender incongruence is characterised by a marked and persistent incongruence between an individual's experienced gender and the assigned sex. Gender variant behaviour and preferences alone are not a basis for assigning the diagnoses in this group* - traduzione: L'incongruenza di genere è caratterizzata da una marcata e persistente incongruenza tra il genere vissuto da un individuo e il sesso assegnato. Il comportamento e le preferenze variegate di genere non sono di per sé una base per l'assegnazione delle diagnosi in questo gruppo).



In punto di diritto, parte attrice rileva che la Corte costituzionale, già con la sentenza n. 161 del 1985, nell'affrontare sotto diverso profilo la questione della legittimità costituzionale della legge n. 164 del 14 aprile 1982, sembra aver evocato un concetto di genere da intendersi come *continuum* con estremi l'identità maschile e quella femminile («Presupposto della normativa impugnata è, dunque, la concezione del sesso come dato complesso della personalità determinato da un insieme di fattori, dei quali deve essere agevolato o ricercato l'equilibrio, privilegiando — poiché la differenza tra i due sessi non è qualitativa, ma quantitativa — il o i fattori dominanti»).

La possibilità giuridica di ottenere una rettificazione anagrafica in termini non strettamente binari sarebbe inoltre coerente con l'evoluzione culturale e ordinamentale che ha portato al «riconoscimento dell'identità di genere quale espressione del diritto all'identità personale, rientrante a pieno titolo nell'ambito dei diritti fondamentali della persona» (così: Corte cost. sentenza n. 221/2015).

Evidenzia ancora l'attore che, nella medesima pronuncia la Corte costituzionale ha stabilito come la necessaria corrispondenza tra le risultanze anagrafiche ed il genere soggettivamente percepito dalla persona costituisca espressione del diritto al riconoscimento dell'identità di genere («va ancora una volta rilevato come l'aspirazione del singolo alla corrispondenza del sesso attribuitogli nei registri anagrafici, al momento della nascita, con quello soggettivamente percepito e vissuto costituisca senz'altro espressione del diritto al riconoscimento dell'identità di genere»).

Rileva infine parte attrice che, allo stato, cinque Paesi europei hanno introdotto nell'ordinamento la possibilità di ottenere una registrazione anagrafica diversa da «maschio» o «femmina».

In particolare, in Germania, con pronuncia d.d. 10 ottobre 2017, il *Bundesverfassungsgericht* ha dichiarato l'incostituzionalità, per contrasto con l'art. 2, comma 1, in combinato disposto con l'art. 1, comma 1 e art. 3, comma 3, del *Grundgesetz*, del § 21, comma 1, numero 3, nonché del § 22, comma 3, della legge sullo stato civile (PStG), nella misura in cui tali disposizioni impongono di indicare il sesso «maschile» ovvero «femminile» a soggetti intersessuali, ossia persone che alla nascita presentano caratteri sessuali primari e/o secondari non definibili come esclusivamente maschili o femminili.

A seguito di tale pronuncia, nel 2018, è stata emendata la legge sullo stato civile tedesca e l'opzione «diverso» può ora essere riportata nel registro delle nascite su richiesta dei genitori al momento della registrazione post-natale, ovvero successivamente, su richiesta della persona interessata.

In Austria il *Verfassungsgerichtshof*, con sentenza di data 15 giugno 2018, ha fornito un'interpretazione costituzionalmente orientata della legge sullo stato civile austriaca, stabilendo che le persone intersessuali hanno il diritto di essere indicate nei registri dello stato civile, ovvero nei documenti, secondo la loro identità sessuale, utilizzando i termini «altro», «inter» ovvero «aperto».

Precisa al riguardo l'attore che, sia in Germania che in Austria, alle persone intersessuali sarebbero equiparate le persone a cui è diagnostica o clinicamente certificata una identità di genere non binaria.

In Belgio, con la sentenza n. 99/2019, emessa il 19 giugno 2019, la *Cour constitutionnelle* ha stabilito che le norme del Codice civile belga sulla modifica dell'indicazione del sesso nei certificati di nascita violano il principio di uguaglianza e non discriminazione nella misura in cui non consentono alle persone il cui genere è «non binario» o «fluido» di ottenere una registrazione conforme alla loro identità di genere.

Nello specifico, il giudice costituzionale belga ha accertato l'incostituzionalità della legge sui *transgender* del 25 giugno 2017, rilevando che tale normativa contiene una lacuna in quanto la registrazione del sesso sul certificato di nascita è limitata alle categorie binarie maschio o femmina. Sulla base del principio di autodeterminazione, tuttavia, il legislatore belga ha inteso consentire agli individui di modificare il sesso registrato sul loro certificato di nascita in termini corrispondenti alla loro identità personale. Sotto tale profilo, non è dunque ragionevolmente giustificabile che le persone con un'identità di genere non binaria siano obbligate ad accettare, sul loro certificato di nascita, una registrazione del sesso basata su una scelta tra maschio e femmina che non corrisponde alla loro personale identità di genere. Tuttavia, la Corte ha stabilito che spetta solo al legislatore trovare una soluzione per rimediare all'incostituzionalità.

Parte attrice riferisce inoltre che nei Paesi Bassi, diverse sentenze avrebbero permesso di sostituire la dicitura «maschio» o «femmina» sul certificato di nascita delle persone intersessuali con la dicitura «il genere non può essere stabilito», consentendo quindi di ottenere la «X» al posto di «M» o «F» sul passaporto. A Malta, sarebbe ammesso inserire la dicitura «non dichiarato» nel certificato di nascita come genere e la lettera «X» potrebbe essere indicata sul passaporto, a prescindere da particolari condizioni mediche o diagnosi psicosessuali.

Infine, l'attore evidenzia che anche la legislazione più recente dell'Unione europea già contempla la terza opzione di genere. In particolare, il regolamento (UE) 2016/1191 del Parlamento europeo e del Consiglio del 6 luglio 2016, che promuove la libera circolazione dei cittadini semplificando i requisiti per la presentazione di alcuni documenti pubblici



nell'Unione europea, prevede modelli di certificato europeo che consentono di indicare il sesso come «indeterminato» (es. Allegato I, campo 4.5.3).

Inoltre, sebbene in forza del principio di competenza l'Unione europea non possa imporre agli Stati membri di introdurre nel proprio ordinamento il riconoscimento anagrafico di un terzo genere, tuttavia, uno Stato membro non potrebbe disconoscere l'identità giuridica e anagrafica riconosciuta ad un cittadino nell'ordinamento di un diverso Stato membro, senza violare l'articolo 21 del TFUE e l'art. 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, oltre alle norme specifiche nella Carta alla protezione della vita privata (art. 7) e al divieto di discriminazione (art. 21).

Alla luce di tali considerazioni, l'attore chiede quindi che, qualora il Tribunale ritenesse di non poter accogliere un'interpretazione della disciplina di cui all'art. 1 della legge n. 164/1982, idonea ad accogliere la propria domanda di rettificazione anagrafica come *tertium genus*, venga sollevata questione di legittimità costituzionale della predetta disposizione prospettando una violazione degli articoli 2, 3, 32, 117, comma 1, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 CEDU, nonché articoli 21 TFUE e 7, 21, 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, quali norme interposte.

1.3. Ciò posto, con riguardo alla domanda di accertamento del proprio diritto a realizzare in via immediata tutti gli interventi medico-chirurgici in senso gino-androide, tanto demolitivi, quanto ricostruttivi, ritenuti necessari, l'attore rileva quanto segue.

L'art. 31, comma 4, decreto legislativo n. 150/2011 prevede: «Quando risulta necessario un adeguamento dei caratteri sessuali da realizzare mediante trattamento medico- chirurgico, il tribunale lo autorizza con sentenza passata in giudicato. Il procedimento è regolato dai commi 1, 2 e 3».

Secondo la prospettazione attorea, tale disposizione sarebbe incostituzionale, non essendo consentito al legislatore limitare con procedure prive di giustificazione l'accesso alle procedure prestazioni sanitarie, ledendo in tal modo il diritto alla salute e alla autodeterminazione del singolo, nonché l'alleanza terapeutica fra medico e paziente.

Parte attrice richiama quindi la sentenza. n. 161/1985, con la quale la Corte costituzionale ha statuito che l'intervento chirurgico di adeguamento dei caratteri sessuali è in sé lecito, perché rispondente ad esigenze terapeutiche.

Muovendo da tale assunto l'attore rileva che il regime autorizzatorio previsto dal citato art. 31 decreto legislativo n. 150/2011 determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento, imponendo ai soli soggetti che intendono sottoporsi ad un intervento chirurgico di adeguamento dei caratteri sessuali di adire l'autorità giudiziaria per poter accedere ad un intervento medico-chirurgico. Diversamente, tutti gli altri interventi chirurgici, anche con conseguenze irreversibili e di carattere demolitivo (quali, ad esempio, l'intervento di amputazione di arti, ovvero la vasectomia) potrebbero essere realizzati sulla sola base di una valutazione di natura strettamente medica, senza alcuna necessità di richiedere ed ottenere una preventiva autorizzazione giudiziale.

Sotto diverso profilo, l'art. 31, decreto legislativo n. 150/2011 si porrebbe poi in contrasto con il diritto dell'Unione europea, in particolare con il divieto di discriminazione all'accesso ai servizi per ragioni di genere imposto dalla direttiva 2004/113/CE del Consiglio, del 13 dicembre 2004, che applica il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura. In particolare, la procedura di autorizzazione prevista dalla disposizione contestata determinerebbe una discriminazione diretta nell'accesso ad un servizio economico – nella specie, l'erogazione di prestazioni sanitarie – a causa del fattore protetto del sesso/genere, nozione ampia nella quale rientra pacificamente anche l'identità di genere.

In tale prospettiva, la disposizione censurata si porrebbe pertanto in contrasto con gli articoli 2, 3 e 32, nonché con l'art. 117, comma 1, della Costituzione.

Il pubblico ministero, parte convenuta formale del presente procedimento, ha chiesto l'accoglimento delle conclusioni rassegnate da parte attrice.

2. Questioni di legittimità costituzionale.

2.1. Art. 1 della legge 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso), in riferimento agli articoli 2, 3, 32 e 117, primo comma Cost., in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848 (d'ora in avanti anche solo: CEDU), nella parte in cui afferma che «la rettificazione si fa in forza di sentenza del tribunale passata in giudicato che attribuisca ad una persona sesso diverso da quello enunciato nell'atto di nascita a seguito di intervenute modificazioni dei suoi caratteri sessuali», anziché prevedere che «la rettificazione si fa in forza di sentenza del tribunale passata in giudicato che attribuisca ad una persona sesso diverso da quello enunciato nell'atto di nascita ovvero altro sesso diverso da quello maschile e femminile a seguito di intervenute modificazioni dei suoi caratteri sessuali».

2.2. Art. 31, comma 4, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), in riferimento agli articoli 2, 3 e 32 Cost., nella parte in cui prevede che «quando risulta necessario un adeguamento dei caratteri sessuali da realizzare mediante trattamento medico-chirurgico, il tribunale lo autorizza con sentenza passata in giudicato. Il procedimento è regolato dai commi 1, 2 e 3».

3. Rilevanza delle questioni

3.1. Con riferimento alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale *sub* 2.1., va rilevato quanto segue.

Il procedimento giudiziale di rettificazione anagrafica di attribuzione del sesso è regolato dall'art. 1 della legge 14 aprile 1982, n. 164.

Sulla base di tale disposizione, nella formulazione attualmente vigente, la domanda proposta dall'attore di rettificazione anagrafica del sesso riportato nell'atto di nascita da «femminile» ad «altro», o alternative ritenute idonee, non potrebbe trovare accoglimento, posto che la norma censurata non contempla la possibilità che venga attribuito con sentenza un sesso diverso da quello maschile o femminile.

Sebbene tale disposizione non faccia espresso riferimento alla necessità di ottenere una rettificazione in termini strettamente binari, deve, infatti, ritenersi che l'ordinamento dello stato civile vigente sia informato implicitamente sulla bipartizione di genere «femminile» e «maschile» e che pertanto non sia configurabile una rettificazione anagrafica con attribuzione di un genere terzo.

Diversamente, nell'ipotesi di incostituzionalità della norma censurata nei termini prospettati, la domanda di rettificazione avrebbe ragionevoli probabilità di accoglimento, avendo parte attrice sufficientemente dimostrato – attraverso il deposito di idonea documentazione dei trattamenti medici e psicoterapeutici effettuati – di aver completato un percorso individuale irreversibile di transizione verso un genere non identificabile come maschile o femminile.

3.2. Quanto alla questione di legittimità costituzionale *sub* 2.2., va rilevato che la necessità di richiedere l'autorizzazione giudiziale per poter sottoporsi ad un intervento chirurgico di adeguamento dei caratteri sessuali deriva dal disposto di cui all'art. 31, comma 4, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150. Sulla base di tale norma di legge, il giudice remittente è pertanto chiamato a pronunciarsi nel merito sulla domanda di autorizzazione.

Qualora invece la questione di legittimità costituzionale nei termini prospettati fosse fondata, verrebbe meno la possibilità da parte del tribunale di rendere una pronuncia di merito sulla domanda attorea di autorizzazione a sottoporsi ad interventi chirurgici di adeguamento dei caratteri sessuali ed il procedimento si concluderebbe verosimilmente – *in parte qua* – con una sentenza in rito di difetto assoluto di giurisdizione, per inesistenza nell'ordinamento di una norma astrattamente applicabile alla situazione soggettiva dedotta in giudizio.

4. Non manifesta infondatezza delle questioni legittimità costituzionale delle disposizioni di legge applicabili

4.1. Sotto un primo profilo, l'art. 1 della legge 14 aprile 1982, n. 164, nella parte in cui non prevede la possibilità di ottenere una rettificazione anagrafica con attribuzione di un genere diverso da quello maschile e femminile, pare porsi in contrasto con gli articoli 2, 32, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, determinando una lesione dell'identità di genere, intesa come espressione del diritto all'identità personale, rientrante nell'ambito dei diritti fondamentali della persona e al tempo stesso di strumento per la piena realizzazione del diritto alla salute.

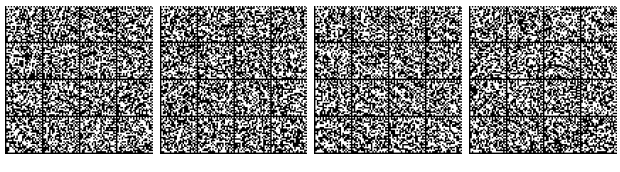
Sul punto è appena il caso di richiamare, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che ha espressamente riconosciuto come il diritto all'identità sessuale e all'autodeterminazione delle persone transessuali rientrino nella sfera personale tutelata dall'art. 8 della CEDU (si vedano, in particolare, le pronunce V. K. c. Germania, n. 35968/97, § 69, CEDU 2003-VII, S c. Svizzera, n. 29002/06, § 77, 8 gennaio 2009, e Y.Y. c. Turchia, § 56).

Ciò posto, occorre preliminarmente rilevare che, il riconoscimento di una nozione di identità di genere in termini non binari, bensì fluidi, collocabile quindi in un *continuum* tra i generi maschile femminile, posti tra loro agli antipodi, appare effettivamente conforme ai più recenti approdi della scienza medica e psicosociale.

In particolare, è ravvisabile un ampio consenso scientifico in ordine al fatto che il genere non può essere determinato o addirittura stabilito solo sulla base di caratteristiche genetiche-anatomiche-cromosomiche, essendo altresì determinato da fattori sociali e psicologici dell'individuo.

In tale prospettiva, il modello di identità di genere fondato su uno spettro lineare di tipo binario si pone in contrasto con la percezione di genere soggettiva di taluni individui, i quali non riconoscono di appartenere al genere femminile ovvero a quello maschile.

Tale assunto trova conferma nella documentazione scientifica richiamata da parte attrice nei propri atti e riportata *sub* punto 1.2. della presente ordinanza, nonché nel parere medico di data 27 febbraio 2022 di cui al punto *sub* 1.1.



In via indiretta, tale conclusione è poi confortata dalla giurisprudenza delle corti costituzionali europee richiamata *sub* punto 1.2., che presuppone sotto il profilo logico-scientifico, l'adesione ad un modello di identità di genere non ascrivibile ad una rigida suddivisione in termini binari.

Analogamente, sempre sotto il profilo fattuale, l'esistenza da un punto di vista fenomenico di un terzo genere è indirettamente comprovata dalla circostanza che l'Unione europea e alcuni Paesi europei riconoscono espressamente nella propria legislazione la possibilità di ottenere una registrazione anagrafica non binaria (*cfr.* il punto *sub* punto 1.2. della presente ordinanza).

Muovendo da tali premesse, la normativa censurata sembra dunque violare il diritto individuale all'identità di genere, nell'accezione sopra richiamata, nella misura in cui non consente agli individui che non si riconoscono nel genere maschile ovvero femminile, di ottenere una rettificazione anagrafica conforme alla identità di genere soggettivamente percepita e vissuta.

Non sembra peraltro che la possibilità prevista dal nostro ordinamento di ottenere una rettificazione anagrafica in senso esclusivamente binario, verso un genere femminile o, in alternativa, maschile, sia conforme ai canoni di necessità e proporzionalità, come enucleati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nell'interpretare il diritto alla vita privata e familiare, come garantito dall'art. 8 CEDU (per un esempio di applicazione di proporzionalità in relazione all'art. 8 della Convenzione, *cfr.* sentenza della Corte EDU del 25 settembre 2012 - Ricorso n. 33783/09 – G. c. Italia, in materia di diritto all'accesso alle informazioni sulle proprie origini al figlio adottivo non riconosciuto).

Nello specifico, non pare che una tale restrizione al diritto all'identità di genere possa essere imposta al fine di tutelare l'interesse pubblico alla esatta differenziazione tra i generi in modo tale da non creare situazioni relazionali non previste dal nostro attuale sistema di diritto familiare e filiale.

Il bilanciamento con tale esigenza pubblicistica di certezza dei rapporti giuridici non sembra infatti poter giustificare l'assoluta preclusione, per i soggetti con un'identità non binaria, di ottenere una rettificazione anagrafica conforme alla propria identità di genere.

In altri termini, la disposizione censurata non sembra ricercare alcun equilibrio tra i diritti e gli interessi concorrenti laddove sacrifica interamente il diritto delle persone non binarie a vedere riconosciuta anagraficamente la propria identità di genere, attribuendo in tal modo preferenza incondizionata all'interesse pubblicistico alla certezza dei rapporti giuridici.

Né paiono ravvisabili ulteriori ragioni idonee a giustificare il mancato riconoscimento anagrafico dell'identità di genere non binaria.

Sotto diverso profilo, la disposizione censurata sembra altresì violare il principio di uguaglianza, nella specie, gli articoli 2, 3 e 32 Cost., nella misura in cui prevede un sistema di rettificazione anagrafica rigidamente binario, che impone agli individui con identità di genere non binaria e non conforme al sesso indicato nel loro atto di nascita, di accettare una rettificazione esclusivamente verso il genere maschile o femminile, non corrispondente alla propria identità di genere, mentre consente agli individui la cui identità di genere è binaria, ma non corrispondente al sesso enunciato nell'atto di nascita, di ottenere una rettificazione conforme alla propria identità di genere.

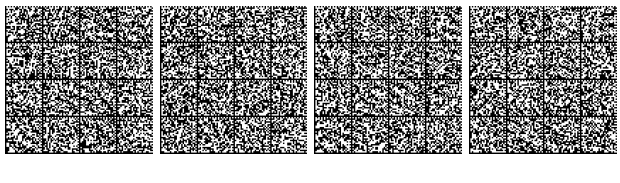
In questa prospettiva, limitando la possibilità di rettificare il sesso registrato sul certificato di nascita a una scelta binaria, maschile o femminile, la disposizione censurata contiene una lacuna che sembra porsi in contrasto con il principio di uguaglianza, letto in combinazione con il diritto fondamentale all'identità personale.

La norma censurata sembra pertanto determinare una ingiustificata disparità di trattamento tra soggetti in analoga posizione sostanziale, nella specie, individui con identità di genere binaria che richiedono giudizialmente la rettificazione del sesso enunciato nell'atto di nascita ed individui con identità di genere non binaria che intendono proporre la medesima domanda.

Non sembra peraltro possibile operare un'interpretazione costituzionalmente conforme della norma censurata, dovendosi ritenere che, anche in assenza di espressi riferimenti testuali alla possibilità di ottenere una rettificazione in termini esclusivamente binari, l'intero plesso normativo in materia di rettificazione di attribuzione di sesso sia implicitamente informato sul riconoscimento dei soli generi maschile e femminile.

4.2. L'art. 31, comma 4, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 sembra violare gli articoli 2, 3 e 32 della Costituzione nella misura in cui irragionevolmente impone che i trattamenti medico-chirurgici finalizzati all'adeguamento dei caratteri sessuali debbano essere preventivamente autorizzati dal tribunale.

La Corte costituzionale già nella sentenza n. 161/1985, ha riconosciuto che l'intervento chirurgico di adeguamento dei caratteri sessuali risponde ad esigenze terapeutiche ed è pertanto in sé lecito.



Va peraltro rilevato che costituisce approdo giurisprudenziale ormai consolidato l'esclusione del carattere necessario dell'intervento chirurgico ai fini della rettificazione anagrafica, essendo rimessa al singolo la scelta delle modalità con le quali realizzare il proprio percorso di transizione. In tale prospettiva, il ricorso alla chirurgia costituisce solo uno dei possibili percorsi volti all'adeguamento dell'immagine esteriore alla propria identità personale, come percepita dal soggetto (Cass., Sez. 1, sentenza n. 15138 del 20 luglio 2015, Rv. 636001 - 01; Corte cost. sentenza n. 221/2015).

Tale approdo è peraltro del tutto coerente con la più recente giurisprudenza della Corte EDU (*cfr.* Corte EDU, Sezione IV, 19 gennaio 2021 rich. n. 2145/16 e n. 20607/16, X e Y c. Romania).

Con specifico riferimento all'art. 31 del decreto legislativo n. 150 del 2011, nella sentenza n. 221/2015, la Corte costituzionale ha precisato che, attraverso tale disposizione, il legislatore ha ribadito di volere lasciare all'apprezzamento del giudice, nell'ambito del procedimento di autorizzazione all'intervento chirurgico, l'effettiva necessità dello stesso, in relazione alle specificità del caso concreto.

Il ricorso alla modificazione chirurgica dei caratteri sessuali risulta autorizzabile in funzione di garanzia del diritto alla salute, ossia laddove lo stesso sia volto a consentire alla persona di raggiungere uno stabile equilibrio psicofisico, in particolare in quei casi nei quali la divergenza tra il sesso anatomico e la psicosessualità sia tale da determinare un atteggiamento conflittuale e di rifiuto della propria morfologia anatomica.

Muovendo da tali premesse, in particolare dalla finalità prettamente terapeutica degli interventi di cui si discute, pare, tuttavia, potersi dubitare della ragionevolezza del regime autorizzatorio previsto dalla normativa censurata, la quale impone un apprezzamento di natura giudiziale sulla necessità dell'intervento chirurgico che dovrebbe per contro essere demandato in via esclusiva ad una valutazione di natura medica e psicologica.

Sul punto, la giurisprudenza costituzionale ha più volte evidenziato i limiti alla discrezionalità legislativa imposti dal rispetto della scienza medica: sicché, in materia di pratica terapeutica, la regola di fondo deve essere la autonomia e la responsabilità del medico, che, con il consenso del paziente, opera le necessarie scelte professionali (Corte cost. sentenza n. 151 del 2009).

Con riferimento agli interventi chirurgici di modificazione dei caratteri sessuali, nella più volte citata sentenza n. 221 del 2015, la Corte costituzionale ha poi fatto propria un'impostazione che, conformemente ai «supremi valori costituzionali rimette al singolo la scelta delle modalità attraverso le quali realizzare, con l'assistenza del medico e di altri specialisti, il proprio percorso di transizione, il quale deve comunque riguardare gli aspetti psicologici, comportamentali e fisici che concorrono a comporre l'identità di genere».

Ciò posto, se è vero che nel caso della normativa censurata l'apprezzamento giudiziale si sovrappone e non si sostituisce alla valutazione medico-psicologica, ciononostante tale scelta operata dal legislatore non appare conforme ai canoni di necessità e proporzionalità, nella misura in cui determina, per il paziente che abbia già ottenuto un'indicazione medica favorevole all'intervento chirurgico, un significativo ostacolo all'accesso ad una prestazione sanitaria, in particolare considerando i tempi ed i costi derivanti all'istaurazione del giudizio autorizzatorio innanzi al tribunale.

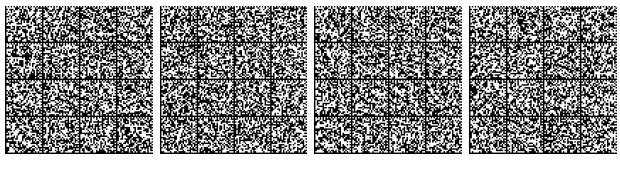
Del resto, appare in astratto difficile ipotizzare che, a fronte di una indicazione medico-psicologica favorevole all'esecuzione di un intervento chirurgico di modificazione dei caratteri sessuali che abbia fornito una precisa diagnosi e dunque vagliato sotto il profilo medico-scientifico la genuinità e la irreversibilità del percorso di transizione di un individuo, il tribunale possa ciononostante negare l'autorizzazione prescritta dalla norma censurata.

Né sembrano ravvisabili specifiche ragioni tali da far ritenere ineludibile un vaglio giudiziale in merito all'effettiva necessità di un intervento chirurgico valutato come indicato per la salute del paziente all'esito di un accertamento medico-psicologico ed in relazione al quale lo stesso paziente ha prestato un proprio consenso informato.

In tale prospettiva, la disposizione contestata sembra porsi in contrasto con gli articoli 2, 3 e 32 Cost., nella misura in cui comporta una ingiustificata e considerevole limitazione al diritto di un individuo all'accesso alle cure mediche e dunque una lesione del diritto alla salute ed alla autodeterminazione del singolo.

Sotto diverso profilo, come correttamente osservato da parte attrice, la disciplina in esame determina un trattamento irragionevolmente e significativamente deteriore in capo ai soggetti che intendano sottoporsi ad interventi chirurgici di modificazione dei caratteri sessuali – stante la necessità di ottenere una preventiva autorizzazione da parte del tribunale – rispetto ai soggetti che debbano o vogliano sottoporsi ad interventi chirurgici altrettanto invasivi ed irreversibili (si pensi agli interventi di amputazione di arti ovvero di vasectomia), che possono invece essere eseguiti unicamente sulla base di una valutazione medica favorevole.

Non pare poi che l'esistenza del regime autorizzatorio previsto dalla disciplina impugnata e la disparità di trattamento appena evidenziata possano essere giustificate in ragione dell'interesse pubblico alla certezza delle relazioni giuridiche, in particolare alla distinzione tra i generi e delle relazioni giuridico-sociali.



A tal proposito va rilevato che, tenendo conto dell'interesse pubblico alla certezza delle relazioni giuridico-sociali, la già richiamata giurisprudenza di legittimità e costituzionale ha ribadito che il riconoscimento giudiziale del diritto al mutamento di sesso deve essere preceduto da un accertamento rigoroso del completamento di un percorso individuale serio ed irreversibile (Cass., Sez. 1, sentenza n. 15138 del 20 luglio 2015 e Corte cost. sentenza n. 221 del 2015).

Tuttavia, tale esigenza di certezza dei rapporti giuridici sembra idonea a giustificare la necessità di una siffatta rigorosa valutazione giudiziale ai fini dell'accoglimento della domanda di rettificazione anagrafica e non anche quale presupposto all'accesso a trattamenti terapeutici come gli interventi chirurgici di adeguamento ai caratteri sessuali, dovendosi ormai ritenere definitivamente interrotto, in ossequio ai principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità sopra richiamata, il nesso funzionale tra tali interventi e la rettificazione anagrafica.

Infine, anche con riguardo alla questione di legittimità costituzionalità da ultimo delineata, non pare possibile operare un'interpretazione conforme a Costituzione della disposizione censurata, stante la formulazione chiara ed univoca del dato normativo che prescrive la necessaria autorizzazione preventiva giudiziale dei trattamenti medico-chirurgici funzionali all'adeguamento dei caratteri sessuali.

P.Q.M.

visti gli art. 134 Cost. e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87,

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 1 della legge 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso), in riferimento agli articoli 2, 3, 32 e 117, primo comma Cost., in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848;

2) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 31, comma 4, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), in riferimento agli articoli 2, 3 e 32 Cost.;

3) sospende il procedimento in attesa della decisione della Corte costituzionale;

4) dispone ai sensi dell'art. 52 decreto legislativo n. 196/2003 che sia apposta, a cura della cancelleria, sull'originale del presente provvedimento, la seguente annotazione, recante l'indicazione degli estremi dell'articolo citato, volta a precludere, in caso di riproduzione del provvedimento in qualsiasi forma, l'indicazione delle generalità e degli altri dati identificativi relativi alla persona di L. ( ) N.;

5) ordina alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bolzano, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché di comunicarla a parte attrice e ai presidenti delle due Camere del Parlamento;

6) dispone la trasmissione, a cura della cancelleria, della presente ordinanza e degli atti del giudizio alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle notificazioni e comunicazioni prescritte.

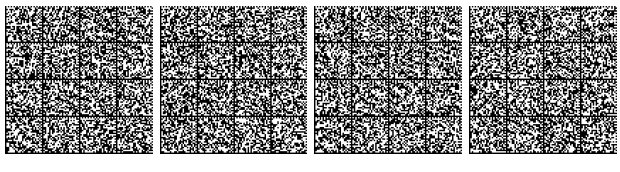
Si comunichi.

31 ottobre 2023

Il Presidente: PAPPALARDO

Il Giudice est.: PACIOLLA

24C00015



N. **12**

Ordinanza del 12 dicembre 2023 del Tribunale di Venezia nel procedimento penale a carico di E. Y.

Processo penale – Atti e provvedimenti del giudice – Accompagnamento coattivo di altre persone – Mancata previsione della possibilità di disporre l'accompagnamento coattivo del querelante laddove la remissione tacita della querela sia ricusata dall'imputato.

– Codice di procedura penale, art. 133, comma 1-*bis*, inserito dall'art. 7, comma 1, lettera *d)*, del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari).

TRIBUNALE DI VENEZIA

SEZIONE DIBATTIMENTO PENALE

Il Tribunale in composizione monocratica, decidendo sulla richiesta formulata all'udienza del 20 ottobre 2023 e ribadita con memoria depositata 4 dicembre 2023 dalla difesa dell'imputato E. Y. di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 133, comma 1-*bis* del codice di procedura penale come introdotto dall'art. 7, comma 1, lettera *d)* del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, nella parte in cui non prevede la possibilità di disporre l'accompagnamento coattivo del querelante laddove la remissione tacita della querela sia ricusata dall'imputato, per contrasto con gli articoli 24, 97, 111 della Costituzione e con l'art. 6, comma 3, lettera *d)* della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU);

Sentiti il pubblico ministero e il difensore dell'imputato,

All'udienza del 12 dicembre 2023, ha pronunciato la presente ordinanza ai sensi degli articoli 134 Cost., 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87- nell'ambito del procedimento penale di 1° grado iscritto ai numeri di registro in epigrafe indicati nei confronti di: E. Y. nato l' … ad ... (…), residente in … (…), via … assistito e difeso di fiducia dall'avv. Guido Simonetti e dall'avv. Simone Zancani del Foro di Venezia, imputato del reato di cui all'art. 612, comma 2, del codice penale «perché minacciava E. I. proferendo al suo indirizzo espressioni del seguente tenore " Ti spacco la faccia" "Ti ammazzo troia" "Quando ti trovo alla stazione per te è finita" e brandendo contro di lei uno sgabello".

In … il … ».

1. Sullo svolgimento del processo.

Con decreto depositato in data 29 agosto 2019, il pubblico ministero ha esercitato l'azione penale nei confronti di E. Y. articolando l'accusa nei termini sopra richiamati.

Il giudizio dibattimentale prendeva avvio (innanzi a diverso giudice dell'intestato Tribunale) all'udienza del 24 gennaio 2020, nel corso della quale la persona offesa E. I., tramite il proprio difensore c procuratore speciale, si costituiva parte civile; venivano quindi ammesse le prove e si disponeva rinvio all'udienza del 18 settembre 2020 per l'audizione della persona offesa.

All'udienza del 18 settembre 2020, preso atto dell'assenza di E. I., regolarmente citata della procura, si disponeva rinvio, autorizzando il pubblico ministero a rinnovare la citazione della predetta testimone tramite la polizia giudiziaria.

All'udienza del 12 marzo 2021, atteso il mutamento del magistrato titolare del procedimento, le parti rinnovavano le richieste di prova e si disponeva rinvio, nuovamente disponendo la citazione della teste E. I. (non comparsa) mediante la polizia giudiziaria.

All'udienza del 15 ottobre 2021 l'imputato dichiarava di non accettare la remissione della querela formalizzata dalla persona offesa in data 17 settembre 2020 e si disponeva rinnovazione della notifica della citazione quale testimone di E. I., non comparsa neppure in tale udienza.

Disposto rinvio delle udienze del 10 dicembre 2021 e 21 ottobre 2022 a causa dell'impedimento del giudice titolare, all'udienza del 7 aprile 2023, verificata l'assenza della teste E. I., il giudice ne rispondeva l'accompagnamento coattivo.

Il procedimento veniva riassegnato allo scrivente magistrato, che revocava l'accompagnamento coattivo della predetta testimone.

All'udienza del 30 giugno 2023, preso atto dell'assenza della persona offesa E. I., si disponeva ulteriore rinvio, alla data del 20 ottobre 2023, per l'audizione di quest'ultima, onerando la Procura della citazione della predetta teste.

All'udienza del 20 ottobre 2023 veniva acquisito verbale, sottoscritto da E. I. in data 13 ottobre 2023 innanzi ai Carabinieri di …, di remissione della querela sporta nei confronti di E. Y. L'imputato, riportandosi alla dichiarazione già resa innanzi ai Carabinieri della Stazione di … in data 18 ottobre 2023, ribadiva di non voler accettare la predetta remissione, dichiarando altresì di voler rinunciare alla prescrizione. A quel punto il difensore dell'imputato chiedeva l'accompagnamento coattivo della testimone e, a tal fine, depositava note scritte con cui sollevava questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 133, comma 1-*bis* del codice di procedura penale nei termini sopra indicati, chiedendo un breve termine per poter depositare una memoria in relazione al tema in esame.

All'udienza del 12 dicembre 2023 il giudice, acquisita la memoria già depositata tramite PEC in data 4 dicembre 2023 e sentite le parti, che hanno insistito per l'accoglimento dell'istanza, disponeva la sospensione del processo e l'immediata trasmissione degli atti del presente giudizio alla Corte costituzionale.

2. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Deve innanzitutto evidenziarsi che il reato in contestazione, così come formulato dalla pubblica accusa, risulta procedibile a querela di parte. La persona offesa ha reiteratamente manifestato, sia espressamente, sia per *facta concludentia*, la volontà di non persistere nella sua richiesta di punizione in sede penale, originariamente avanzata con querela del 16 giugno 2016, per il «delitto di minaccia oggetto del presente procedimento. A fronte di tale dato, l'imputato ha ribadito più volte la volontà di ricusare la predetta remissione, chiedendo che il processo venisse istruito nel merito e, quindi, che la querelante fosse escussa quale testimone, circostanza che si è però rivelata impossibile, attesa la reiterata mancata comparizione di quest'ultima, nonostante le numerose citazioni disposte dalla Procura e dal Tribunale, anche tramite la polizia giudiziaria.

L'unico strumento utile ad ottenere tale risultato è, pertanto, quello dell'accompagnamento coattivo della testimone ai sensi dell'art. 133 del codice penale, ipotesi che tuttavia non appare percorribile a fronte del mutamento del quadro normativo ricavabile dal coordinato disposto degli articoli 152, comma 3, n. 2) del codice penale e 133, comma 1-*bis* del codice di procedura penale, introdotti rispettivamente dall'art. 1, comma 1, lettera *h)* n. 2 e dall'art. 7, comma 1, lettera *d)* del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, a decorrere dal 30 dicembre 2022 *ex* art. 99-*bis* del medesimo decreto, così come modificato dall'art. 6 del decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162 convertito con modificazioni nella legge 30 dicembre 2022, n. 199.

Come noto, il neo introdotto art. 152, comma 3 del codice penale attribuisce espressamente significato di remissione tacita della querela alla mancata comparizione, senza giustificato motivo, del querelante citato quale testimone. Nell'esplicitare che, nel caso anzidetto, il comportamento della persona offesa non coerente con l'istanza di punizione assume significato di remissione di querela, la riforma ha codificato gli approdi ermeneutici cui era già giunta la giurisprudenza di legittimità, rammentandosi che con la sentenza del 23 giugno 2016, n. 31668 le sezioni unite penali già avevano affermato che «integra remissione tacita di querela la mancata comparizione all'udienza dibattimentale del querelante, previamente ed espressamente avvertito dal giudice che l'eventuale assenza sarà interpretata come fatto incompatibile con la volontà di persistere nella querela».

A fronte della modifica dell'art. 152 del codice penale, il legislatore è intervenuto «per evidenti ragioni di coordinamento di sistema» (*cfr.* Cassazione pen., sez. II, del 28 giugno 2023, n. 33684) anche sulla disciplina dell'accompagnamento coattivo, inserendo la disposizione di cui all'art. 133, comma 1-*bis* del codice di procedura penale.

La norma, nella sua attuale formulazione, così recita «1. Se il testimone, il perito, la persona sottoposta all'esame del perito diversa dall'imputato, il consulente tecnico, l'interprete o il custode di cose sequestrate, regolarmente citati o convocati, omettono senza un legittimo impedimento di comparire nel luogo, giorno e ora stabiliti, il giudice può ordinarne l'accompagnamento coattivo e può altresì condannarli, con ordinanza, al pagamento di una somma da euro 51 a euro 516 a favore della cassa delle ammende nonché alle spese alle quali la mancata comparizione ha dato causa.

1-*bis*. La disposizione di cui al comma l non si applica in caso di mancata comparizione del querelante all'udienza in cui sia stato citato a comparire come testimone, limitatamente ai casi in cui la mancata comparizione del querelante integra remissione tacita di querela, nei casi in cui essa è consentita.

2. Si applicano le disposizioni dell'art. 132».

Ebbene, posto che a mente del novellato art. 152, comma 3 del codice penale la mancata presentazione del querelante integra sempre (salvo il caso di ricorrenza di giustificati motivi) remissione tacita della querela, la disposizione di

cui all'art. 133, comma 1-*bis* del codice di procedura penale, così come formulata, si traduce nel divieto di accompagnamento coattivo del querelante in tutti i casi in cui sia contestato un reato non procedibile d'ufficio.

Nella relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 la *ratio* dell'introduzione di tale disposizione era indicata nei seguenti termini «Si ritiene opportuno che si provveda alla modifica dell'art. 133 del codice di procedura penale (ossia la disposizione relativa all'accompagnamento coattivo di un testimone non comparso), prevedendo che- nei casi in cui la mancata comparizione del querelante determini l'estinzione del reato per remissione tacita di querela- non si debba disporre relative l'accompagnamento coattivo».

Tale obiettivo non sembra, tuttavia, essere stato pienamente tradotto nel testo del novellato art. 133 comma 1-*bis* del codice di procedura penale, che appare calibrato esclusivamente sul significato della mancata comparizione («limitatamente ai casi in cui la mancata comparizione del querelante integra remissione tacita di querela, nei casi in cui essa è consentita») e non sull'effetto giuridico atteso, ossia l'estinzione del reato.

L'unico limite posto dal legislatore all'automaticità del meccanismo in esame è infatti rappresentato dalla proposizione «nei casi in cui essa è consentita», che è stata interpretata dalla giurisprudenza formatasi successivamente alla riforma nel senso di imporre al giudice una concreta verifica delle condizioni di eventuale vulnerabilità del querelante e/o delle ragioni che potrebbero aver determinato la mancata comparizione di quest'ultimo. Sul punto *cfr.* Cassazione penale sez. II, 28 giugno 2023, n. 33648 «A presidio della tutela di soggetti deboli a qualsiasi titolo, è però esplicitamente posta la previsione dell'art. 152, comma 4, del codice penale, che esclude l'applicazione della «nuova» causa di remissione tacita in caso di persone offese minorenni, incapaci o in condizioni di particolare vulnerabilità ai sensi dell'art. 90-*quater* del codice di procedura penale e comunque in tutte le situazioni in cui il querelante non comparso sia persona che ha proposto querela agendo in luogo della persona offesa e nell'assolvimento di un dovere di carattere pubblicistico.

Oltre a ciò, i fatti incompatibili con la volontà di persistere nella querela devono essere non equivoci, obiettivi e concludenti e vanno di volta in volta valutati dal giudice di merito, con apprezzamento insindacabile nel giudizio di legittimità di talché occorre ancorare l'attivazione della sequenza procedimentale diretta all'accertamento della sopravvenuta improcedibilità per *facta concludentia* ad una valutazione non superficiale del requisito dell'assenza di giustificazioni della mancata comparizione.

Poiché la disposizione derogatrice di cui all'art. 133, comma 1-*bis* del codice penale, limita il proprio ambito operativo ai soli casi in cui la remissione tacita di querela "è consentita", anche d'ufficio, il giudice dovrà svolgere ogni utile verifica in tema di sussistenza o meno del giustificato motivo richiesto dalla fattispecie processuale, in particolare laddove emergano circostanze da cui poter fondatamente desumere la sussistenza di violenza, minaccia, offerta o promessa di denaro o altre utilità ovvero comunque un'illecita interferenza».

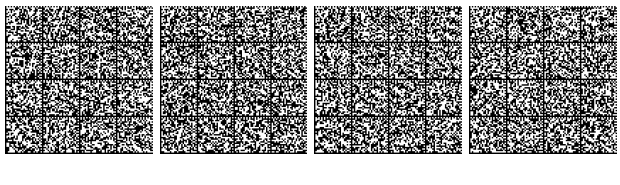
La formulazione letterale della norma non tiene, però, in considerazione l'ipotesi, pur statisticamente remota, in cui l'imputato ricusi la remissione della querela, come consentito dall'art. 155 del codice penale, al fine di vedere soddisfatto l'interesse ad evitare la condanna alle spese processuali (*ex* art. 340, comma 4 del codice di procedura penale) nonché all'accertamento nel merito della propria innocenza e dell'eventuale carattere calunnioso della querela sporta nei suoi confronti.

Nulla è previsto, infatti, per il caso in cui - a fronte di una remissione tacita della querela - non si verifichi l'estinzione del reato, profilo reso ancora più problematico dalla circostanza che, come riconosciuto anche dalla giurisprudenza di legittimità, è ben possibile che la persona offesa dopo una prima manifestazione di rinuncia alla volontà punitiva possa successivamente procedere ad una nuova remissione (espressa o tacita) della querela che deve essere nuovamente ricusata dall'imputato (la facoltà di reiterare la remissione della querela si desume anche da Cass. pen., sez. IV, 16 luglio 2009, n. 46740).

Conseguentemente, ogniqualvolta la parte offesa-querelante venga citata come testimone per un'udienza, anche successiva alla prima, la sua mancata comparizione integrerà una nuova remissione di querela, alla quale potrà seguire una nuova ricusazione da parte dell'imputato.

Nel descritto contesto, si ravvisano plurimi argomenti a sostegno della fondatezza della questione di legittimità costituzionale che qui si propone.

In primo luogo il divieto imposto dalla formulazione letterale dell'art. 133, comma 1-*bis* del codice di procedura penale sembra impedire all'imputato il diritto di ottenere coattivamente dal querelante l'adempimento dell'inderogabile dovere sociale (ancorato all'art. 2 della Costituzione) di sottoporsi all'esame testimoniale. La circostanza che gli venga preclusa la possibilità di sottoporre la persona offesa, ossia la pretesa vittima del reato di cui è accusato, ad esame incrociato, si pone quindi in violazione dell'art. 111 della Costituzione, nella parte in cui garantisce all'imputato «la facoltà davanti al giudice, di interrogare o di far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico».



Sempre in relazione alla garanzia del giusto processo e del diritto nel contraddittorio nella formazione della prova, l'invalidità della disposizione censurata è legata altresì al contrasto con il coordinato disposto degli articoli 117 primo comma della Costituzione e 6, commi 1 e 3, lettera *d)* della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (quale parametro interposto di Costituzionalità), che riconosce il diritto dell'imputato a interrogare o far interrogare i testi a proprio carico e che obbliga gli Stati contraenti ad «adottare delle misure positive per consentire all'accusato di esaminare o di far esaminare i testimoni a carico» (Corte EDU, 12 ottobre 2017 - Ricorso n. 26073113, …).

L'attuale assetto normativo si pone, inoltre, in contrasto con il principio dell'inviolabilità del diritto di difesa garantito dall'art. 24 della Costituzione, cui si correla l'imprescindibile diritto dell'imputato ad ottenere, attraverso un giusto processo che si svolga nel contraddittorio tra le parti, una pronuncia che ne affermi la non colpevolezza nel merito e non solo una definizione processuale che prenda atto del venir meno dell'interesse alla pretesa punitiva da parte del querelante. Argomentare diversamente finirebbe per legittimare comportamenti fraudolenti (se non addirittura estorsivi) ad opera di chi possa ritenersi libero di querelare altri soggetti, sapendo di potersi sottrarre al contraddittorio, non presentandosi all'udienza nella quale è chiamato come testimone, laddove la frode -o l'estorsione- non abbiano sortito gli effetti sperati.

Non si reputa, poi, che il *vulnus* appena evidenziato possa trovare soluzione in via esegetica, mediante un'interpretazione costituzionalmente orientata che prescinda da un intervento del giudice delle leggi.

L'unica opzione possibile, invero in linea con quanto esposto nella relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 sopra richiamata, sarebbe quella di ritenere che il divieto di accompagnamento coattivo del querelante operi nei soli casi in cui la remissione tacita ai sensi dell'art. 152 del codice penale, comma 3, n. 1, non sia ricusata dall'imputato.

Si tratterebbe tuttavia -alla luce del tenore letterale della norma di cui al comma 1-*bis* dell'art. 133 del codice di procedura penale- di operare un intervento di natura schiettamente additiva. Tale soluzione - l'unica che appare in grado di evitare che il divieto di accompagnamento coattivo del querelante si traduca in una violazione dell'art. 111 della Costituzione, anche riguardo alla ragionevole durata del processo- si risolverebbe, infatti, in un'estensione in via interpretativa dei casi in cui il giudice è legittimato ad adottare un provvedimento coercitivo finalizzato ad assicurare l'assunzione di una testimonianza.

È però evidente come la natura del provvedimento in questione renda inammissibile una simile opzione esegetica, trovando un limite invalicabile nei principi espressi nell'art. 13 della Costituzione, che nei primi due commi dispone: «La libertà personale è inviolabile. Non è ammessa forma alcuna di detenzione, di ispezione o perquisizione personale, né qualsiasi altra restrizione della libertà personale, se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge».

La possibilità di disporre l'accompagnamento coattivo di persone che non siano imputate integra, infatti, una delle manifestazioni del potere coercitivo dell'autorità giudiziaria, che, come tale, deve essere adeguatamente disciplinata, onde evitare che si trasformi in una vera e propria misura di privazione della libertà personale priva di idonee garanzie.

Comprimendo il diritto inviolabile alla libertà personale della persona accompagnata, la misura può essere disposta, con atto motivato dell'Autorità giudiziaria, «nei soli casi e modi previsti dalla legge». Giova al riguardo riportare quanto efficacemente affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 11 del 1956 nel descrivere le garanzie sancite dall'art. 13 Cost.

«Risulta da questa disposizione che il diritto di libertà personale non si presenta affatto come illimitato potere di disposizione della persona fisica, bensì come diritto a che l'opposto potere di coazione personale, di cui lo Stato è titolare, non sia esercitato se non in determinate circostanze e col rispetto di talune forme. Il grave problema di assicurare il contemperamento tra le due fondamentali esigenze, di non frapporre ostacoli all'esercizio di attività di prevenzione dei reati e di garantire il rispetto degli inviolabili diritti della personalità umana, appare in tal modo risoluto attraverso il riconoscimento dei tradizionali diritti di *habeas corpus* nell'ambito del principio di stretta legalità. La libertà personale si presenta, pertanto, come diritto soggettivo perfetto nella misura in cui la Costituzione impedisce alle autorità pubbliche l'esercizio della potestà coercitiva personale. Correlativamente, in nessun caso l'uomo potrà essere privato o limitato nella sua libertà se questa privazione o restrizione non risulti astrattamente prevista dalla legge, se un regolare giudizio non sia a tal fine instaurato, se non vi sia provvedimento dell'autorità giudiziaria che ne dia le ragioni».

Non appare quindi possibile, stante il carattere inviolabile del diritto alla libertà personale ed il principio di stretta legalità imposto dall'art. 13 della Costituzione, interpretare analogicamente o estensivamente i «casi» in cui può essere disposto l'accompagnamento coattivo.

Non essendo percorribile la strada di un'esegesi di tipo additivo, quale quella che è necessario ipotizzare per superare il contrasto della disposizione di nuovo conio con la Costituzione, ne discende l'ineludibile necessità di rimettere la questione alla Corte costituzionale affinché dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 133, comma 1-*bis* del codice

di procedura penale nella parte in cui non prevede la possibilità di disporre l'accompagnamento coattivo del querelante laddove la remissione tacita di querela sia ricusata dall'imputato.

3. Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Richiamando quanto esposto nel paragrafo dedicato alla ricostruzione della vicenda processuale, si evidenzia come la questione proposta sia pienamente rilevante per il giudizio in esame, in quanto dalla sua definizione discende la possibilità per il Tribunale di disapplicare l'art. 133, comma 1-*bis* del codice di procedura penale per accogliere la richiesta di accompagnamento coattivo della querelante, formulata dall'imputato all'udienza del 20 ottobre 2023 a seguito della ricusazione della remissione tacita della querela.

Nel caso di specie infatti, a fronte del descritto assetto normativo, la signora E. I. potrebbe - come ha già più volte fatto in passato, anche a seguito dell'introduzione della novella legislativa - continuare a non comparire in udienza a seguito della sua citazione, verificandosi ogni volta un'ipotesi di remissione tacita della querela che verrebbe ricusata dall'imputato, non potendosi disporre, stante il limite normativo appena richiamato, l'accompagnamento coattivo della teste.

Del resto, a fronte dell'obbligo di immediata declaratoria di determinate cause di non punibilità che discende dall'art. 129 del codice di procedura penale, non risulta in concreto percorribile l'alternativa strada di una sentenza di proscioglimento per intervenuta estinzione del reato, attesa l'esplicita dichiarazione di ricusazione della remissione della querela e di rinuncia alla prescrizione da parte dell'imputato, né quella di un una pronuncia assolutoria nel merito, che non può prescindere dal vaglio dibattimentale delle dichiarazioni accusatorie rese dalla persona offesa in sede di querela.

Le considerazioni ed i rilievi innanzi esposti, allora depongono tutti nel senso di escludere che il presente giudizio possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale in esame.

Alla luce delle ragioni sopra elucidate, che giustificano la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità qui proposta, deve pertanto disporsi la sospensione del presente giudizio e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, affinché si pronunci sulla legittimità costituzionale dell'art. 133, comma 1-*bis* del codice di procedura penale come introdotto dall'art. 7, comma 1, lettera *d)* del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, nella parte in cui non prevede la possibilità di disporre l'accompagnamento coattivo del querelante laddove la remissione tacita della querela sia ricusata dall'imputato, per contrasto con gli articoli 24, 111 della Costituzione e 117 della Costituzione in relazione all'art. 6, comma 3, lettera *d)* della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

P.Q.M.

Visti gli articoli 134 Cost., nonché 1 legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87;

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, nei termini di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 133, comma 1-*bis *del codice di procedura penale come introdotto dall'art. 7, comma 1, lettera* d) *del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, nella parte in cui non prevede la possibilità di disporre l'accompagnamento coattivo del querelante laddove la remissione tacita della querela sia ricusata dall'imputato, per contrasto con gli articoli 24, 111 della Costituzione e 117 della Costituzione in relazione all'art. 6, comma 3, lettera* d) *della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848;*

Sospende il presente giudizio sino alla decisione sulla proposta questione di legittimità costituzionale;

Ordina l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza, insieme con gli atti del giudizio e con la prova delle notificazioni e comunicazioni di seguito disposte;

Dispone che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata all'imputato e alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché comunicata alle Presidenze della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Venezia, 12 dicembre 2022

Il giudice: CAUCCI

24C00016

N. **13**

Ordinanza del 22 novembre 2023 del Tribunale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige di Trento sul ricorso proposto da Ferruccio Flaim e Rosanna Nicolli contro Comune di Stenico (Tn) e altri

Edilizia e urbanistica – Titoli edilizi – Norme della Provincia autonoma di Trento - Concessione in sanatoria – Requisito della cosiddetta doppia conformità – Previsione che consente, in deroga a tale requisito, il rilascio della concessione edilizia quando è regolarmente richiesta e conforme, al momento della presentazione della domanda, alle norme urbanistiche vigenti e non in contrasto con quelle adottate, anche se l'opera per la quale è richiesta è già stata realizzata abusivamente.

– Legge della Provincia autonoma di Trento 4 marzo 2008, n. 1 (Pianificazione urbanistica e governo del territorio), art. 135, comma 7.

IL TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DI TRENTO

SEZIONE UNICA

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 40 del 2022, proposto da Ferruccio Flaim e Rosanna Nicolli, rappresentati e difesi dall'avvocato Mauro Iob, con domicilio digitale come da Pec da Registri di giustizia e domicilio eletto in Trento via Paradisi n. 15/2, presso lo studio del predetto avvocato;

Contro Comune di Stenico, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso ai sensi dell'art. 41 del decreto del Presidente della Repubblica 1° febbraio 1973, n. 49, come sostituito dall'art. 1 del decreto legislativo 14 aprile 2004, n. 116, con domicilio digitale come da Pec da Registri di giustizia e domicilio eletto in Trento, largo Porta Nuova, n. 9, presso gli uffici della predetta Avvocatura;

Nei confronti:

Paola Alimonta, Sara Antolini, Maria Bosetti, Pietro Bulegato, Domenico Calabrò, Rosella Cazzani, Anna Marocchi, Maria Gabriella Polato, Guido Polli, Claudio Puecheri, Franco Zanella, Condominio Residenza Villa Nuova, in persona dell'amministratore Renzo Salvaterra, non costituiti in giudizio;

Per l'annullamento:

del permesso di costruire in sanatoria n. 21/2021 in data 21 dicembre 2021, nonché tutti gli elaborati che ne costituiscono parte integrante;

di tutti i provvedimenti ivi richiamati e, in particolare, l'Autorizzazione della Commissione per la pianificazione e il paesaggio della Comunità delle Giudicarie di Tione di Trento, con le relative prescrizioni, il parere della Commissione edilizia comunale riunitasi in data 28 settembre 2021, nella parte in cui si accerta la accerta la conformità urbanistica dell'edificio da sanare alla data della domanda e si esprime parere favorevole alla sanatoria;

di ogni altro atto connesso, presupposto o consequenziale;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Stenico;

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 novembre 2023 il dott. Carlo Polidori e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. I signori Ferruccio Flaim e Rosanna Nicolli — comproprietari del terreno contraddistinto dalla particella fondiaria 372/1 CC Villa Banale, confinante con il terreno sul quale sorge l'edificio contraddistinto dalla particella edificiale 211 CC Villa Banale (edificio di proprietà dei controinteressati) — con il ricorso in epigrafe indicato hanno impugnato il permesso di costruire in sanatoria n. 21/2021 in data 21 dicembre 2021, rilasciato dal Comune di Stenico, ai sensi dell'art. 135, comma 7, della legge provinciale n. 1/2008, a seguito della domanda presentata in data 29 luglio 2021 dal signor Renzo Salvaterra, in qualità di amministratore del Condominio residenza Villa Nuova, e intesa a ottenere la «sanatoria per difformità a carico del Condominio residenza Villa Nuova — p.ed. 211 in CC Villa Banale».

I ricorrenti premettono che essi, avuta notizia del rilascio del permesso di costruire in sanatoria n. 21/2021, hanno chiesto al Comune di Stenico copia integrale dei titoli edilizi nel tempo rilasciati e in data 8 febbraio 2022 il comune ha

trasmesso la documentazione relativa alla concessione edilizia n. 30/1990, in base alla quale è stato realizzato l'edificio contraddistinto dalla particella edificiale 211, comunicando che a seguire sarebbe stata trasmessa l'ulteriore documentazione richiesta, che però non è stata esibita.

I ricorrenti premettono altresì che essi hanno interesse all'annullamento del permesso di costruire in sanatoria n. 21/2021, perché intendono edificare sul fondo contraddistinto dalla predetta particella fondiaria 372/1, e che essi, avuta notizia dell'istanza di sanatoria, si sono recati presso gli uffici comunali per segnalare «l'invasione della loro proprietà con l'edificazione del garage e con una siepe, nonché il mancato rispetto delle distanze legali», ed hanno chiesto all'Amministrazione di eseguire controlli sulla presenza di abusi sull'interrato dell'edificio contraddistinto dalla p.ed. 211 e sul rispetto delle distanze legali con riferimento alle facciate est dell'edificio stesso. Ciononostante è stato rilasciato l'impugnato permesso di costruire in sanatoria.

2. Degli atti impugnati i ricorrenti chiedono l'annullamento, affidando la propria domanda ai seguenti motivi.

I) *Eccesso di potere per travisamento dei fatti, contraddittorietà tra provvedimenti, istruttoria carente o falsa, carenza di motivazione.*

Gli atti impugnati sono stati adottati a fronte di una domanda di sanatoria incompleta e carente di elementi essenziali per la corretta rappresentazione dello stato dei luoghi. Sia la relazione tecnico-illustrativa datata 28 luglio 2021, recante un puntuale elenco delle difformità tra lo stato di fatto e quanto autorizzato con la concessione edilizia n. 30/1990, sia la tavola 7, denominata «stato di raffronto», non indicano «importanti difformità rispetto a quanto autorizzato dalla concessione edilizia n. 30/1990 in ordine al garage interrato». Trattasi di difformità, per forma e dimensione, riscontrabili attraverso un semplice confronto tra le tavole allegate alla concessione edilizia n. 30/1990 e quelle allegate alla concessione 21/2021. In particolare nella predetta relazione tecnico-illustrativa non sono indicate tutte le difformità esistenti, mentre la tavola 7 reca una falsa rappresentazione dello stato di fatto. Si configura, quindi, una carenza di istruttoria in quanto l'amministrazione ha fatto affidamento su dichiarazioni di parte che però risultano smentite sia dagli allegati alla concessione edilizia del 1990, sia dalle istanze dei ricorrenti, che hanno chiesto di eseguire controlli per accertare la presenza di abusi.

Inoltre la documentazione allegata alla domanda di sanatoria manca di «una quotatura», a differenza delle tavole allegate alla concessione edilizia 30/1990.

Tuttavia la quotatura, così come il raffronto tra le predette tavole, avrebbero consentito di accertare che quanto realizzato è difforme da quanto autorizzato anche quanto al sedime, «in presenza di una rotazione in senso orario» e che «l'edificio fuori terra è a distanza inferiore di ml 5,00 dal confine», in violazione della «distanza legale prevista dagli strumenti urbanistici in vigore ora e allora».

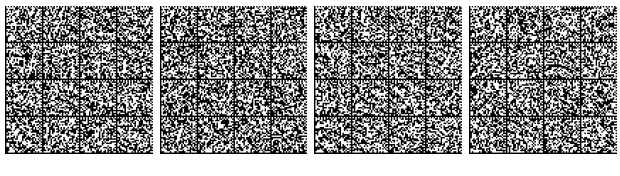
In definitiva l'Amministrazione comunale non ha tenuto nella dovuta considerazione la segnalazione dei ricorrenti e in motivazione non ha indicato alcunché al riguardo.

II) *Violazione dell'art. 81 della legge provinciale n. 15/2015, dell'art. 135, comma 7, della legge provinciale n. 1/2008, dell'art. 59, comma 2, della legge provinciale n. 15/2015 e dell'art. 8 delle Disposizioni provinciali in materia di distanze, di cui alla delibera della Giunta provinciale n. 2023 in data 3 settembre 2010 e successive modificazioni ed integrazioni.*

La sanabilità di un intervento edilizio abusivo presuppone necessariamente che non sia stata commessa alcuna violazione di natura sostanziale. Invece nel caso in esame mancano i presupposti per la sanatoria ai sensi dell'art. 135, comma 7, della legge provinciale n. 1/2008, sia perché non sono rispettate le distanze dai confini di proprietà, prevista in un minimo di 5,00 mt e misurata in ogni punto ed in tutte le direzioni, sia perché non è stato rispettato il titolo di proprietà dei ricorrenti.

In particolare, posto che il permesso di costruire in sanatoria riguarda una costruzione realizzata in parte sulla p.f. 372/1, manca il requisito della conformità dell'intervento edilizio da sanare alla vigente normativa urbanistica in quanto l'art. 81 della legge provinciale n. 15/2015 postula che chi richiede il permesso di costruire sia in possesso di un titolo di proprietà o di altro titolo idoneo. Invece nel caso in esame la dichiarazione del richiedente il permesso di costruire in sanatoria non è conforme al vero perché l'edificio oggetto della domanda di sanatoria è «di estensione maggiore verso est rispetto a quella assentita (che già era a confine)», e ciò trova conferma nella documentazione allegata alla domanda di sanatoria che «attesta una realizzazione in difformità più estesa verso est rispetto a quanto assentito e come tale insistente sulla p.f. 372/1 di proprietà altrui».

Inoltre, quanto alla denunciata violazione delle distanze dal confine con la p.f. 372/1, manca il requisito della conformità dell'intervento edilizio da sanare alla vigente normativa urbanistica, nella fattispecie costituita dall'art. 8 delle disposizioni provinciali in materia di distanze di cui alla delibera della Giunta provinciale n. 2023 in data 3 settembre 2010, perché l'edificio contraddistinto dalla p.ed. 211 è stato costruito a una distanza inferiore a quella di m 5,00 dal confine tra la p.ed. 211 e la p.f. 372/1, e in assenza del consenso del proprietario confinante.



III) *Violazione dell'art. 135 della legge provinciale n. 1/2008, dell'art. 21 del piano di fabbrica, dell'art. 18.1 del P.U.C. e dell'art. art. 32 del P.d.F.*.

Premesso che l'art. 135 della legge provinciale n. 1/2008 richiede la conformità urbanistica degli interventi realizzati con riferimento sia al momento della realizzazione, sia a quello della presentazione della domanda di sanatoria, l'impugnata concessione in sanatoria è illegittima anche perché è stata rilasciata in violazione del combinato disposto dell'art. 135 della legge provinciale n. 1/2008 con gli strumenti urbanistici del Comune di Stenico, e in particolare, con l'art. 21 del piano di fabbrica (P.d.F.), l'art. 18.1 del Piano urbanistico comunale (P.U.C.) e l'art. art. 32 del medesimo P.d.F..

3. Il Comune di Stenico si è costituito in giudizio per resistere al ricorso e con memoria depositata in data 16 maggio 2023 ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, nonché il difetto di giurisdizione di questo Tribunale, invocando il principio secondo il quale i titoli edilizi sono sempre emanati con salvezza dei diritti di terzi, i quali possono agire innanzi al Giudice ordinario.

Nel merito il comune ha eccepito che: *A)* l'Amministrazione comunale, nell'ambito dell'istruttoria avviata a seguito dell'istanza per il rilascio di un titolo edilizio, «non è tenuta a effettuare approfondite e autonome indagini sui rapporti di vicinato e, in particolare, non ha il dovere di dirimere controversie tra i confinanti»; *B)* le suesposte censure si pongono in contrasto con la nozione stessa di sanatoria, la quale presuppone, per l'appunto, la necessità di sanare un intervento edilizio realizzato in assenza o in difformità dal prescritto titolo edilizio; *C)* quanto alla dedotta violazione dell'art. 81 della legge provinciale n. 15/2015, la censura è inammissibile, per carenza di interesse, in quanto i ricorrenti «non si presentano come concorrenti del condominio in rapporto all'immobile che forma oggetto del titolo d'intervento».

4. I ricorrenti con memoria depositata in data 22 maggio 2023 hanno insistito per l'accoglimento del ricorso, precisando in particolare che con il terzo motivo è stata denunciata la mancanza del requisito della c.d. «doppia conformità» in quanto l'intervento da sanare è in contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti sia al momento della realizzazione dell'intervento stesso, sia al momento della presentazione della domanda di sanatoria, ed hanno chiesto al Tribunale di disporre una consulenza tecnica d'ufficio per accertare che: *A)* l'edificio contraddistinto dalla p.ed. 211 è stato realizzato in violazione delle distanze legali dal confine con la p.f. 372/1; *B)* il garage di pertinenza dell'edificio è stato realizzato in parte sulla p.f. 372/1 e comunque in violazione delle distanze legali dal confine con la p.f. 372/1.

Inoltre i ricorrenti con memoria depositata in data 30 maggio 2023 hanno replicato alle eccezioni processuali di controparte.

5. Questo Tribunale con la sentenza non definitiva 27 giugno 2023, n. 109, oltre a respingere entrambe le eccezioni preliminari sollevate dall'amministrazione resistente, ha osservato che: *A)* come si evince dalla relazione tecnico-illustrativa allegata alla domanda presentata in data 29 luglio 2021, nonché dalla motivazione del permesso di costruire in sanatoria n. 21/2021, tale titolo è stato chiesto e rilasciato ai sensi dell'art. 135, comma 7, della legge provinciale n. 1/2008; *B)* la legge provinciale n. 1/2008, in materia di «Pianificazione urbanistica e governo del territorio», disciplina all'art. 135 l'istituto della concessione in sanatoria delle opere realizzate in assenza del previsto permesso di costruire o in difformità da tale titolo edilizio; *C)* secondo il settimo comma dell'art. 135, «Fermo restando quanto previsto dal comma 1, resta salvo il potere, ai soli fini amministrativi, di rilasciare la concessione edilizia quando è regolarmente richiesta e conforme, al momento della presentazione della domanda, alle norme urbanistiche vigenti e non in contrasto con quelle adottate, anche se l'opera per la quale è richiesta è già stata realizzata abusivamente. In tal caso le sanzioni pecuniarie previste dai commi 4 e 5 sono aumentate del 20 per cento»; *D)* secondo la giurisprudenza (*ex multis*, Consiglio di Stato sez. VI, 23 novembre 2022, n. 10317), l'istituto della c.d. «sanatoria giurisprudenziale» deve ritenersi recessivo rispetto alla vigente normativa nazionale e ai principi dalla stessa desumibili in materia di abusiva trasformazione del territorio, essendo il permesso in sanatoria ottenibile soltanto in presenza dei presupposti delineati dall'art. 36 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, ossia a condizione che l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento sia della realizzazione del manufatto, sia della presentazione della domanda; *E)* l'istituto in questione — anche se recepito in norme di legge regionali o provinciali come l'art. 135, comma 7, della legge provinciale n. 1/2008, che in deroga alla disposizione del primo comma del medesimo art. 135 (il quale richiede il requisito della c.d. doppia conformità) consente il rilascio della concessione in sanatoria «quando è regolarmente richiesta e conforme, al momento della presentazione della domanda, alle norme urbanistiche vigenti e non in contrasto con quelle adottate, anche se l'opera per la quale è richiesta è già stata realizzata abusivamente» — si pone in contrasto con la Costituzione, come dichiarato dalla Corte costituzionale in più occasioni (*cfr.*, ad esempio, la sentenza n. 232 in data 8 novembre 2017, avente ad oggetto l'art. 14, commi 1 e 3, della legge della Regione Sicilia n. 16 del 2016); *F)* un eventuale rinvio, d'ufficio, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 7, della legge provinciale n. 1/2008 alla Corte costituzionale (non prospettata dalla parte ricorrente) presuppone la verifica

della rilevanza della questione stessa nel presente giudizio in quanto, se fosse acclarato che il provvedimento impugnato è stato adottato nonostante la non conformità dell'edificio contraddistinto dalla p.ed. 211 alla disciplina in materia di distanze vigente al momento della presentazione della domanda di sanatoria, il provvedimento stesso andrebbe comunque annullato in accoglimento delle specifiche censure formulate con il ricorso in esame.

6. Sulla scorta di questo ragionamento il Tribunale con la predetta sentenza n. 109 del 2023 — avendo i ricorrenti fornito quantomeno un principio di prova in ordine ai vizi denunciati — in parziale accoglimento dell'istanza istruttoria formulata dai ricorrenti medesimi con la memoria depositata in data 22 maggio 2023, ha disposto, ai sensi dell'art. 66 cod. proc. amm., l'esecuzione di una verificazione «per accertare se: *A)* se l'edificio contraddistinto dalla p.ed. 211 CC Villa Banale è stato realizzato in violazione delle distanze legali dal confine con la p.f. 372/1 CC Villa Banale; *B)* il garage di pertinenza dell'edificio è stato realizzato in parte sulla p.f. 372/1 e/o in violazione delle distanze legali dal confine con la medesima p.f. 372/1».

7. Questo Tribunale con la sentenza non definitiva 13 novembre 2023, n. 177, tenuto conto delle conclusioni del verificatore, ha dichiarato infondati i primi due motivi e li ha respinti.

8. Invece, avuto riguardo al terzo motivo — con il quale i ricorrenti, come detto, lamentano che l'impugnato permesso di costruire in sanatoria è stato rilasciato in violazione del combinato disposto dell'art. 135 della legge provinciale n. 1/2008 con gli strumenti urbanistici del Comune di Stenico, e in particolare, con l'art. 21 del piano di fabbrica (P.d.F.), l'art. 18.1 del Piano urbanistico comunale (P.U.C.) e l'art. 32 del medesimo P.d.F. — questo Tribunale nella predetta sentenza n. 177 del 2023 ha ribadito che la cognizione di tale motivo presuppone un accertamento incidentale sulla questione di legittimità costituzionale della disposizione dell'art. 135, comma 7, della legge provinciale n. 1/2008 (norma in base alla quale è stato chiesto e rilasciato l'impugnato permesso di costruire in sanatoria), preannunciando l'intenzione di sollevare, d'ufficio, tale questione di legittimità costituzionale.

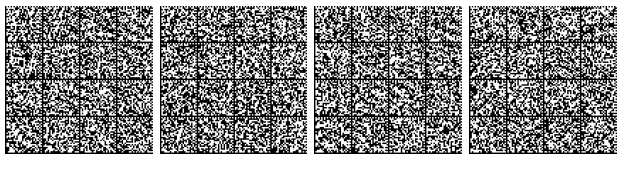
9. Tanto premesso, il Collegio ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione dell'art. 135, comma 7, della legge provinciale n. 1/2008, alla luce delle seguenti considerazioni.

Anche a voler ritenere che la disciplina posta dall'art. 135, comma 7, della legge provinciale n. 1/2008 non invada la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento penale», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l)*, Cost. perché il legislatore provinciale ha espressamente previsto che la disciplina stessa operi «ai soli fini amministrativi», tuttavia non può sottacersi che la Corte costituzionale — nel riconoscere che la disciplina del c.d. accertamento della conformità urbanistica attiene alla materia del «governo del territorio» — ha rimarcato che «spetta al legislatore statale la scelta sull'*an*, sul quando e sul *quantum* della sanatoria, potendo il legislatore regionale intervenire solo per quanto riguarda l'articolazione e la specificazione di tali disposizioni» (così la già citata sentenza n. 232 del 2017).

Pertanto il Collegio ritiene di dover sollevare, d'ufficio, la questione di legittimità costituzionale della disposizione dell'art. 135, comma 7, della legge provinciale n. 1/2008 per violazione dell'art. 3 Cost., sotto il duplice profilo della violazione del principio di uguaglianza e del principio di ragionevolezza, nonché del combinato disposto degli articoli 4 e 8 dello Statuto di autonomia della Regione Trentino - Alto Adige/Südtirol, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, nella parte in cui subordinano l'esercizio della potestà legislativa delle Province di Trento e Bolzano in materia di «urbanistica e piani regolatori» al rispetto dei «principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica».

Del resto la stessa Corte costituzionale nella recente sentenza n. 93 in data 12 maggio 2023 ha ribadito che «La previsione regionale di una sanatoria *extra ordinem* viola, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, i criteri di riparto della potestà legislativa in tema di condono edilizio, e si traduce nella lesione di un principio fondamentale nella materia di Governo del territorio, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. Spettano, infatti, alla legislazione statale le scelte di principio e, in particolare, quelle relative all'*an* del condono, con la conseguenza che «esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale» (sentenze n. 70 del 2020, n. 73 del 2017, n. 233 del 2015, oltre che, ancora, il precedente specifico costituito dalla sentenza n. 68 del 2018)».

10. Quanto alla rilevanza della questione, tenuto conto della reiezione dei primi due motivi di ricorso, è sufficiente ribadire che l'impugnato permesso di costruire in sanatoria n. 21/2021 è stato chiesto e rilasciato ai sensi dell'art. 135, comma 7, della legge provinciale n. 1/2008 e che i ricorrenti con il terzo motivo contestano l'applicazione del meccanismo di sanatoria previsto da tale articolo, il quale richiede solamente che l'abuso da sanare sia «conforme, al momento della presentazione della domanda, alle norme urbanistiche vigenti e non in contrasto con quelle adottate, anche se l'opera per la quale è richiesta è già stata realizzata abusivamente» (mentre non è controverso, nel caso in esame, che si tratti di opere non sanabili ai sensi dell'art. 135, comma 1, della legge provinciale n. 1/2008, mancando il requisito della c.d. «doppia conformità»).



11. Per le ragioni innanzi indicate il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la seguente questione di legittimità costituzionale: «se la disposizione dell'art. 135, comma 7, della legge provinciale n. 1/2008 sia costituzionalmente illegittima per contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il duplice profilo della violazione del principio di uguaglianza e del principio di ragionevolezza, nonché per contrasto con il combinato disposto degli articoli 4 e 8 dello Statuto di autonomia della Regione Trentino - Alto Adige/Südtirol, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, nella parte in cui subordinano l'esercizio della potestà legislativa delle Province di Trento e Bolzano in materia di «urbanistica e piani regolatori» al rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica».

12. Pertanto la questione di legittimità costituzionale dev'essere rimessa, d'ufficio, alla Corte costituzionale ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/1953 e il presente giudizio dev'essere sospeso sino alla definizione del giudizio di legittimità costituzionale.

P.Q.M.

Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa per la regione autonoma del Trentino - Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, non definitivamente pronunciando sul ricorso n. 40 del 2022, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale indicata in motivazione.

Sospende, per l'effetto, il presente giudizio fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, nonché al Presidente della Giunta provinciale e al Presidente del Consiglio provinciale della Provincia autonoma di Trento.

Così deciso in Trento nella Camera di consiglio del giorno 9 novembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Fulvio Rocco, Presidente;

Carlo Polidori, consigliere, estensore;

Antonia Tassinari, consigliere.

Il Presidente: ROCCO

L'estensore: POLIDORI

24C00017

MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore* DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2024-GUR-007) Roma, 2024 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.

MODALITÀ PER LA VENDITA

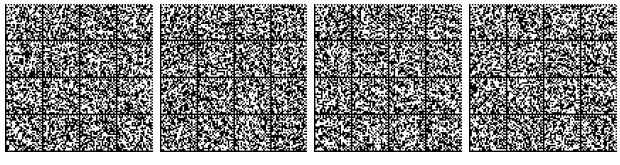
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- **— 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 e www.gazzettaufficiale.it**

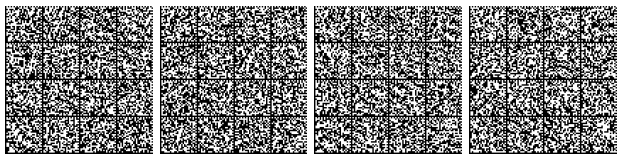
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° GENNAIO 2024

GAZZETTA UFFICIALE – PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(*di cui spese di spedizione € 40,05)**	- annuale	**€**	**86,72**
(*di cui spese di spedizione € 20,95)**	- semestrale	**€**	**55,46**

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

Sulle pubblicazioni 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 editoria@ipzs.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	**€**	**190,00**
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni – SCONTO 5%	**€**	**180,50**
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.

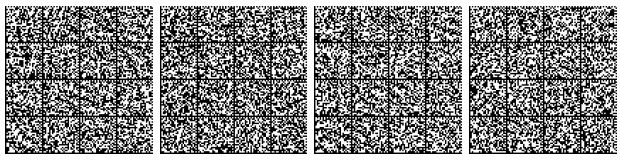
Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

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

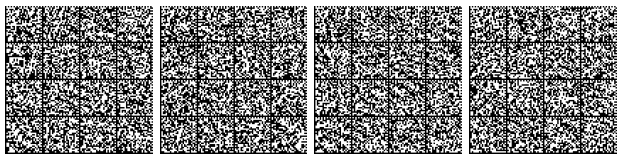
* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 5,00

