

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 165° - Numero 24

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

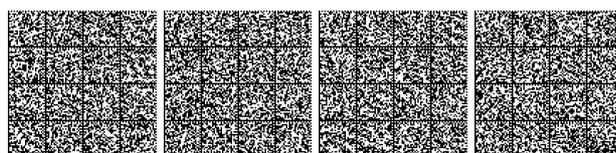
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 12 giugno 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





# S O M M A R I O

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

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

**N. 103.** Sentenza 8 maggio - 7 giugno 2024

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Norme della Regione autonoma Sardegna - Individuazione delle aree idonee all'installazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili - Attribuzione della competenza ai comuni delle aree interessate, salvo inerzia protratta per venti giorni - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, ed eccedenza dalla competenza statutaria - Non fondatezza della questione.**

**Usi civici - Norme della Regione autonoma Sardegna - Istituzione di un tavolo tecnico interassessoriale per la riforma organica della materia degli usi civici - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva in materia di ordinamento civile - Non fondatezza della questione.**

**Usi civici - Norme della Regione autonoma Sardegna - Istituzione di un tavolo tecnico interassessoriale per la riforma organica della materia degli usi civici - Composizione del tavolo tecnico Partecipazione del Ministero della cultura - Omessa previsione - Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione - Non fondatezza della questione.**

**Acque - Norme della Regione autonoma Sardegna - Sbarramenti idrici di competenza regionale privi di autorizzazione o realizzati in difformità - Proroga, dal 2018 al 2024, del termine di presentazione della domanda di autorizzazione alla prosecuzione del loro esercizio - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, nonché delle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni.**

– Legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9, art. 13, commi 1, lettera *b*), 2 e 3, art. 91, commi 1 e 2.

– Costituzione, artt. 5, 9 e 117, commi secondo, lettere *l*) e *s*), e terzo; statuto speciale per la Sardegna, artt. 3 e 4.....

Pag. 1

**N. 104.** Sentenza 11 aprile - 10 giugno 2024

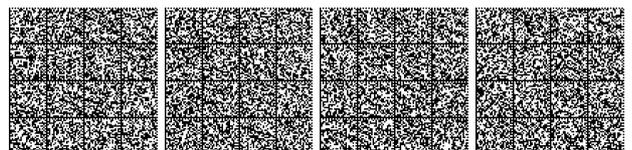
Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di Carlo Fidanza, all'epoca dei fatti deputato, per le opinioni extra moenia espresse nei confronti di Santeria Social Club - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Milano - Denunciata violazione dei limiti entro cui esercitare la libera manifestazione del pensiero - Spettanza alla Camera di pronunciare l'insindacabilità delle opinioni indicate, stante la loro connessione con l'esercizio della funzione parlamentare e la non violazione della dignità dei terzi - Rigetto del ricorso.**

– Deliberazione della Camera dei deputati del 18 gennaio 2023 (doc. IV-ter, n. 11-A).

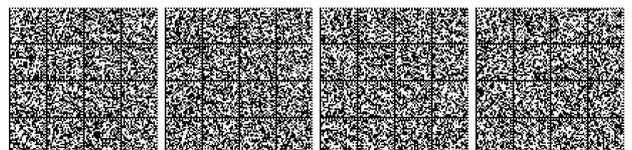
– Costituzione, art. 68, primo comma.....

Pag. 11



**ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE**

- N. **19.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 maggio 2024 (della Regione Liguria)  
**Comuni, province e città metropolitane – Sindaco – Limite al numero dei mandati consecutivi – Preclusione per i sindaci di comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti della possibilità di candidarsi alla medesima carica per un terzo mandato consecutivo.**  
 – Decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7 (Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali dell'anno 2024 e in materia di revisione delle anagrafi della popolazione residente e di determinazione della popolazione legale), convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 2024, n. 38, art. 4, comma 1, sostitutivo del secondo periodo dell'art. 51, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali); legge 25 marzo 2024, n. 38 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7, recante disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali dell'anno 2024 e in materia di revisione delle anagrafi della popolazione residente e di determinazione della popolazione legale), nella parte in cui ha convertito in legge l'art. 4, comma 1, del decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7..... *Pag.* 21
- N. **103.** Ordinanza del Consiglio di Stato del 10 maggio 2024  
**Polizia – Polizia di Stato – Personale appartenente ai ruoli della Polizia di Stato, che espleta funzioni di polizia – Previsione che esclude o comunque non prevede per tale categoria la possibilità di transito nei ruoli civili dell'amministrazione pubblica o di altra pubblica amministrazione, in caso di riscontrato difetto dei requisiti attitudinali.**  
 – Decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 339 (Passaggio del personale non idoneo all'espletamento dei servizi di polizia, ad altri ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza o di altre amministrazioni dello Stato), art. 1..... *Pag.* 27
- N. **104.** Ordinanza del G.U.P. del Tribunale per i minorenni di Bari del 25 marzo 2024  
**Processo penale – Processo minorile – Sospensione del processo e messa alla prova – Esclusione della applicabilità dell'istituto della messa alla prova ai delitti previsti dall'art. 609-octies cod. pen., limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 609-ter cod. pen.**  
 – Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), art. 28, comma 5-bis. .... *Pag.* 34
- N. **105.** Ordinanza della Corte di cassazione del 5 aprile 2024  
**Edilizia residenziale pubblica – Assegnazione alloggi – Straniero – Norme della Provincia autonoma di Trento – Misure di sostegno per l'accesso alla casa – Requisiti di accesso alle graduatorie per l'assegnazione di alloggi pubblici – Richiesta del possesso dei requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno previsti dall'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 4 del 2019, come convertito.**  
 – Legge della Provincia autonoma di Trento 7 novembre 2005, n. 15 (“Disposizioni in materia di politica provinciale della casa e modificazioni della legge provinciale 13 novembre 1992, n. 21 (“Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa”), art. 5, comma 2-bis.  
**Edilizia residenziale pubblica – Straniero – Norme della Provincia autonoma di Trento – Misure di sostegno per l'accesso alla casa – Requisiti di accesso alle graduatorie per l'assegnazione di un contributo integrativo finalizzato a consentire il pagamento del canone di locazione – Richiesta del possesso dei requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno previsti dall'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 4 del 2019, come convertito.**  
 – Legge della Provincia autonoma di Trento 7 novembre 2005, n. 15 (Disposizioni in materia di politica provinciale della casa e modificazioni della legge provinciale 13 novembre 1992, n. 21 (“Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa”), art. 3, comma 2-bis..... *Pag.* 38



## N. 106. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Nola del 6 maggio 2024

**Processo penale – Giudizio abbreviato – Decisione – Previsione che quando né l'imputato né il suo difensore hanno proposto impugnazione contro la sentenza di condanna, la pena inflitta è ulteriormente ridotta di un sesto dal giudice dell'esecuzione - Mancata previsione che il giudice dell'esecuzione possa concedere la sospensione condizionale della pena e la non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale, ove la diminuzione automatica di pena per la mancata impugnazione della sentenza di condanna emessa in sede di giudizio abbreviato comporti l'applicazione di una pena contenuta nei limiti di legge di cui all'art. 163 cod. pen. e ricorrendone gli ulteriori presupposti.**

– Codice di procedura penale, art. 442, comma 2-bis ..... Pag. 46

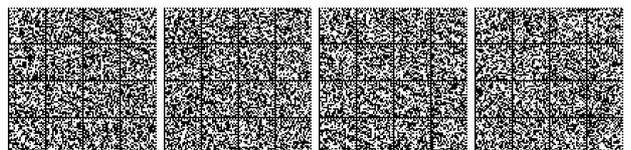
## N. 107. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Taranto del 6 giugno 2023

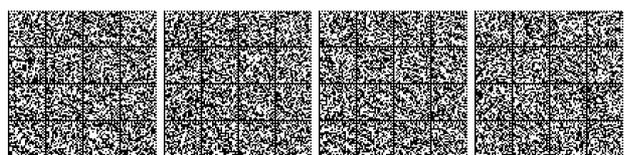
**Misure di prevenzione – Foglio di via obbligatorio – Previsione dell'attribuzione al questore della titolarità di adottare la misura di prevenzione del foglio di via obbligatorio.**

**In via subordinata: Misure di prevenzione – Foglio di via obbligatorio – Provvedimento emesso dal questore – Denunciata omessa previsione dell'applicazione, in quanto compatibili, delle disposizioni di cui all'art. 6, commi 2-bis, 3 e 4 della legge n. 401 del 1989.**

**In via di estremo subordine: Misure di prevenzione – Foglio di via obbligatorio – Provvedimento emesso dal questore per la durata minima di un anno - Denunciata omessa previsione dell'applicazione, in quanto compatibili, delle disposizioni di cui all'art. 6, commi 2-bis, 3 e 4 della legge n. 401 del 1989.**

– 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), art. 2 ..... Pag. 53





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 103

*Sentenza 8 maggio - 7 giugno 2024*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Energia - Norme della Regione autonoma Sardegna - Individuazione delle aree idonee all'installazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili - Attribuzione della competenza ai comuni delle aree interessate, salvo inerzia protratta per venti giorni - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, ed eccedenza dalla competenza statutaria - Non fondatezza della questione.**

**Usi civici - Norme della Regione autonoma Sardegna - Istituzione di un tavolo tecnico interassessoriale per la riforma organica della materia degli usi civici - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza esclusiva in materia di ordinamento civile - Non fondatezza della questione.**

**Usi civici - Norme della Regione autonoma Sardegna - Istituzione di un tavolo tecnico interassessoriale per la riforma organica della materia degli usi civici - Composizione del tavolo tecnico Partecipazione del Ministero della cultura - Omessa previsione- Ricorso del Governo - Lamentata violazione del principio di leale collaborazione - Non fondatezza della questione.**

**Acque - Norme della Regione autonoma Sardegna - Sbarramenti idrici di competenza regionale privi di autorizzazione o realizzati in difformità - Proroga, dal 2018 al 2024, del termine di presentazione della domanda di autorizzazione alla prosecuzione del loro esercizio - Ricorso del Governo - Lamentata violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, nonché delle competenze statutarie - Non fondatezza delle questioni.**

- Legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9, art. 13, commi 1, lettera *b*), 2 e 3, art. 91, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 5, 9 e 117, commi secondo, lettere *l*) e *s*), e terzo; statuto speciale per la Sardegna, artt. 3 e 4.

## 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 dell'art. 13, commi 1, lettera *b*), 2 e 3, e dell'art. 91, commi 1 e 2, della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22 dicembre 2023, depositato in cancelleria il 22 dicembre 2023, iscritto al n. 35 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2024.



Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma della Sardegna;  
udito nell'udienza pubblica dell'8 maggio 2024 il Giudice relatore Marco D'Alberti;  
uditi l'avvocato dello Stato Fabrizio Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giovanni Parisi, Roberto Silvio Murrone e Mattia Pani per la Regione autonoma della Sardegna;  
deliberato nella camera di consiglio dell'8 maggio 2024.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso iscritto al n. 35 reg. ric. 2023, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 13, commi 1, lettera *b*), 2 e 3, e dell'art. 91, commi 1 e 2, della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie).

1.1.- L'art. 13, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 ha introdotto l'art. 17-*bis* nella legge della Regione Sardegna 14 marzo 1994, n. 12 (Norme in materia di usi civici. Modifica della legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1 concernente l'organizzazione amministrativa della Regione sarda).

L'art. 17-*bis*, rubricato «Mutamento di destinazione in caso di installazione di impianti di energie rinnovabili», prevede, al comma 1, che «[p]er l'installazione di impianti di produzione di energie rinnovabili è obbligatorio richiedere il parere del comune in cui insistono le aree individuate, il quale si esprime, con delibera del Consiglio comunale a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, entro venti giorni, decorsi i quali se ne prescinde».

Secondo il ricorrente, tale disposizione disciplinerebbe una procedura semplificata per il mutamento di destinazione dei terreni gravati da uso civico nel caso di installazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili, così violando, in primo luogo, gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

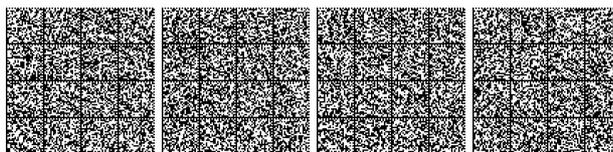
La disposizione impugnata, infatti, non terrebbe conto del vincolo paesaggistico cui i terreni gravati da uso civico sono assoggettati ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera *h*), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137). Di conseguenza, non sarebbero stati osservati i limiti all'esercizio della potestà legislativa primaria della Regione in materia di «edilizia e urbanistica» (art. 3, comma primo, lettera *f*, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, recante «Statuto speciale per la Sardegna») e di «usi civici» (art. 3, comma primo, lettera *n*, statuto reg. Sardegna), derivanti dal rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico e, in particolare, delle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica, nel cui novero rientrerebbe l'indicata norma statale interposta.

1.1.1.- Il ricorrente lamenta altresì il contrasto con l'art. 20, comma 8, lettera *c-quater*), del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili», secondo cui, nelle more dell'individuazione delle aree idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti ministeriali di cui al comma 1 dello stesso art. 20, sono considerate idonee «le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera *h*), del medesimo decreto».

Nel consentire l'installazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili nelle zone gravate da usi civici, che il legislatore statale avrebbe «espressamente qualificato» come aree «non idonee» a tali fini, la disposizione impugnata violerebbe quindi l'art. 117, terzo comma, Cost., per invasione della competenza legislativa concorrente dello Stato nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», in relazione al principio fondamentale di cui al citato art. 20, comma 8, lettera *c-quater*), del d.lgs. n. 199 del 2021.

Il contrasto con tale principio fondamentale renderebbe «irrilevante» la competenza legislativa concorrente attribuita alla Regione dall'art. 4, comma primo, lettera *e*), statuto reg. Sardegna, in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica», in quanto la stessa disposizione statutaria fa salvi i limiti all'esercizio della potestà legislativa regionale derivanti dal rispetto dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato (oltre che dal rispetto degli obblighi internazionali previsti al precedente art. 3, come quelli «di natura comunitaria» attuati dal d.lgs. n. 199 del 2021).

1.2.- L'art. 13, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 prevede l'istituzione di un «tavolo tecnico interassessoriale, a supporto degli [u]ffici regionali, per la riforma organica dell'intera materia degli usi civici in Sardegna con particolare riguardo alla legge regionale n. 12 del 1994».



Attribuendo agli organi regionali il compito di attendere a una riforma organica dell'intera materia degli usi civici, tale disposizione violerebbe in primo luogo l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., per contrasto con le norme contenute negli «articoli 5 e seguenti» della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751), nel regio-decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno) e nella legge 20 novembre 2017, n. 168 (Norme in materia di domini collettivi).

Secondo il ricorrente, in forza di tali norme, infatti, «spett[erebbe] senz'altro allo Stato disciplinare le alienazioni, i mutamenti di destinazione e la liquidazione degli usi civici [...], nonché l'eventuale sclassificazione dei beni che abbiano perduto irreversibilmente l'originaria destinazione agro-silvo-pastorale [e] lo scioglimento delle promiscuità», con conseguente invasione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di «ordinamento civile».

Sarebbe violato, inoltre, l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., per contrasto con le norme del codice dei beni culturali e del paesaggio che disciplinano «le autorizzazioni paesaggistiche», con conseguente invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

1.3.- L'art. 13, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, dispone che «[i]l tavolo tecnico interassessoriale di cui al comma 2 è presieduto dall'Assessore regionale dell'agricoltura e riforma agro-pastorale ed è composto da: *a*) un dirigente per ciascuno degli [a]ssessorati regionali competenti in materia di agricoltura, ambiente, beni culturali, enti locali; *b*) un docente universitario competente nelle materie oggetto di discussione, nominato dai vertici dell'[a]teneo per ciascuna delle Università di Cagliari e di Sassari; *c*) almeno un rappresentante per ciascun ordine professionale coinvolto in materia di usi civici; *d*) due componenti del Consiglio delle autonomie locali, eletti dal Consiglio medesimo in modo tale da garantire la parità di genere; *e*) i presidenti regionali dell'ANCI, dell'UPS, dell'UNCEM, dell'AICCRE, della Lega delle autonomie e dell'ASEL, costituenti il coordinamento delle associazioni degli enti locali della Sardegna».

Non prevedendo alcuna forma di partecipazione del Ministro della cultura, la disposizione violerebbe il principio di leale collaborazione desumibile dall'art. 5 Cost., per l'incidenza dei lavori del «tavolo tecnico interassessoriale» anche su profili di competenza di tale Ministro, come quelli che concernono i vincoli paesaggistici cui sono assoggettati i terreni gravati da uso civico, ai sensi del citato art. 142, comma 1, lettera *h*), cod. beni culturali.

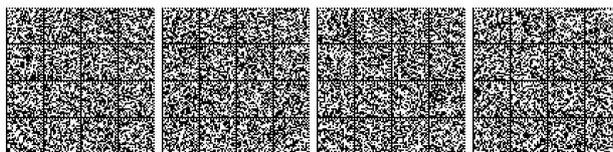
1.4.- L'art. 91, commi 1 e 2, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, modifica l'art. 5 della legge della Regione Sardegna 31 ottobre 2007, n. 12 (Norme in materia di progettazione, costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei relativi bacini di accumulo di competenza della Regione Sardegna) e l'Allegato A alla stessa legge regionale, recante «Normativa tecnica concernente la progettazione, costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei relativi bacini di accumulo di competenza della Regione Sardegna».

In particolare, l'art. 91, comma 1, lettera *a*), modifica il comma 1 del citato art. 5; l'art. 91, comma 1, lettera *b*), sostituisce il comma 2 dello stesso art. 5; e l'art. 91, comma 2, modifica gli artt. 25 e 26 dell'Allegato A alla legge reg. Sardegna n. 12 del 2007, che disciplinano le procedure di autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio degli sbarramenti esistenti.

1.4.1.- Secondo il ricorrente, le disposizioni impugnate, stabilendo la proroga al 30 settembre 2024 della possibilità di presentare domanda di autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio degli sbarramenti esistenti, introdurrebbero un'ipotesi di sanatoria di opere realizzate in mancanza delle autorizzazioni previste dalla normativa vigente al momento della costruzione, o in difformità rispetto ai progetti approvati.

In tal modo, esse derogherebbero alla norma interposta di cui all'art. 167 cod. beni culturali, che vieta la regolarizzazione delle opere non autorizzate su beni paesaggistici, con conseguente invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Né potrebbero essere invocate le competenze legislative attribuite alla Regione dallo statuto speciale in materia di «agricoltura e foreste; piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario» (art. 3, comma primo, lettera *d*, statuto reg. Sardegna), nonché in materia di «opere di grande e media bonifica e di trasformazione fondiaria» (art. 4, comma primo, lettera *c*, statuto reg. Sardegna), in quanto la violazione dell'indicata norma statale interposta comporterebbe l'inosservanza dei limiti all'esercizio di tali potestà legislative regionali, derivanti dal rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica (quanto alla competenza di cui all'art. 3, comma primo, lettera *d*), nonché dal rispetto anche dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato (quanto alla competenza di cui all'art. 4, comma primo, lettera *c*).



2.- La Regione Sardegna si è costituita in giudizio con atto depositato il 30 gennaio 2014, concludendo per l'inammissibilità e comunque per la non fondatezza delle questioni.

2.1.- Le questioni concernenti l'art. 13, commi 1, lettera *b*), 2 e 3 sarebbero preliminarmente inammissibili «per genericità», perché il Presidente del Consiglio dei ministri non avrebbe esposto, se non in modo assertivo, le ragioni poste a fondamento delle censure, omettendo di chiarire come si determini in concreto l'invasione della competenza legislativa esclusiva statale.

Inoltre, con specifico riguardo alla dedotta violazione dei limiti all'esercizio della potestà legislativa regionale in materia di usi civici, la disposizione impugnata avrebbe «una portata assolutamente generica», limitandosi a dare impulso a un apposito organo tecnico per il riordino di tale materia in Sardegna, nel «solco» della legge reg. Sardegna n. 12 del 1994 e quindi nel rispetto delle competenze legislative e amministrative regionali riconosciute dall'art. 3, comma primo, lettera *n*), dello statuto speciale.

Nel merito, non vi sarebbe comunque alcun contrasto con le norme statali interposte sugli usi civici indicate dal ricorrente e, di conseguenza, non sarebbe violata la competenza esclusiva legislativa dello Stato in materia di «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., dovendosi interpretare la disposizione impugnata in senso costituzionalmente orientato, nei limiti delle competenze statutarie.

2.2.- Anche le questioni concernenti l'art. 91, commi 1 e 2, sarebbero inammissibili, in quanto il Presidente del Consiglio dei ministri non si sarebbe confrontato con potestà legislative regionali diverse da quelle specificamente individuate nel ricorso.

A questo riguardo è indicata, in primo luogo, la competenza in materia ambientale, alla luce della costante giurisprudenza di questa Corte (sono citate le sentenze n. 248 del 2022 e n. 51 del 2006) secondo cui, sulla scorta di quanto stabilito dall'art. 6 del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna), la competenza statutaria in materia di «edilizia ed urbanistica» non comprende solo le funzioni di tipo strettamente urbanistico, ma anche quelle relative ai beni culturali e ambientali.

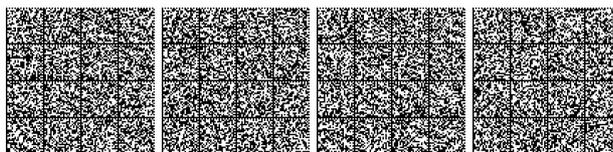
In secondo luogo, è indicata la competenza legislativa in materia di sbarramenti che non superano i quindici metri di altezza e che determinano un invasivo non superiore a un milione di metri cubi (cosiddetti «invasi minori», cui si applicano le disposizioni della legge reg. Sardegna n. 12 del 2007, ai sensi del suo art. 1, commi 1 e 2). Essa spetterebbe alla Regione in forza del «principio del parallelismo» espresso dall'art. 6 dello statuto speciale, in quanto la norma di attuazione di cui all'art. 1 del decreto legislativo 17 aprile 2001, n. 234 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna per il conferimento di funzioni amministrative, in attuazione del Capo I della legge n. 59 del 1997) ha conferito alla Sardegna (e ai suoi enti locali) le funzioni amministrative relative agli «invasi minori», già spettanti alle regioni a statuto ordinario e ai loro enti locali a norma del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

2.2.1.- Nel merito, le medesime questioni sarebbero non fondate.

Il comma 1 dell'art. 91 riguarderebbe il differimento del termine per presentare domanda di autorizzazione al proseguimento dell'esercizio di sbarramenti che hanno già ottenuto tutte le autorizzazioni prescritte al momento della loro realizzazione, onde non si porrebbe neppure in astratto un problema di sanatoria di interventi non autorizzati su beni paesaggistici.

Il comma 2 dell'art. 91 si limiterebbe a disporre un analogo differimento temporale per gli «sbarramenti non ancora autorizzati», con la conseguenza che, una volta presentata la domanda entro il 30 settembre 2024, si dovrebbe avviare il procedimento disciplinato dagli artt. 25 e 26 dell'Allegato A alla legge regionale n. 12 del 2007, nel corso del quale andranno acquisiti i pareri e i nulla osta delle diverse amministrazioni, il cui «ottenimento [...] costituisce presupposto indispensabile per l'autorizzazione alla prosecuzione dello sbarramento».

Una simile interpretazione si imporrebbe alla luce sia della giurisprudenza costituzionale secondo cui gli istituti di protezione ambientale e paesaggistica trovano applicazione, ove non derogati, anche in assenza di specifici richiami da parte della legislazione regionale (è citata la sentenza di questa Corte n. 101 del 2021), sia di quanto dispone l'art. 26, comma 6, del citato Allegato A, alla cui stregua «[l']approvazione tecnica in sanatoria non sostituisce obblighi, oneri e vincoli gravanti sul soggetto e sulle opere interessate, con riferimento alla concessione di derivazione, all'approvazione del progetto ai sensi delle vigenti norme in materia di lavori pubblici, alla valutazione di impatto ambientale, all'assetto idrografico, agli interessi urbanistici, paesaggistici, artistici, storico-archeologici, sanitari, demaniali, della difesa nazionale, dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza che restano di competenza delle autorità previste dalle norme vigenti».



La Regione osserva, inoltre, che la disposizione impugnata risponderebbe a esigenze di carattere ambientale e di interesse pubblico, rappresentando gli sbarramenti interessati un'indispensabile riserva idrica per scopi antincendio, di abbeveraggio del bestiame (oltre che della fauna selvatica nella stagione siccitosa), di irrigazione e similari.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato, il 17 aprile 2024, una memoria illustrativa.

Quanto all'impugnazione dell'art. 13, commi 1, lettera *b*), 2 e 3, l'Avvocatura contesta l'eccezione di inammissibilità per genericità delle censure, osservando che nel ricorso sono state puntualmente indicate le norme interposte violate dalla disposizione regionale e si è preso posizione anche in ordine alle norme statutarie relative agli usi civici.

La disposizione impugnata, di natura precettiva e non programmatica, consentirebbe il mutamento di destinazione delle aree gravate da usi civici «sulla base di un procedimento amministrativo che trascura i numerosi vincoli posti in materia dal [c]odice dei beni culturali e del paesaggio, la cui osservanza si impone anche alle Regioni a statuto speciale».

Nel resto, sono richiamate le ragioni già esposte nel ricorso.

Quanto all'impugnazione dell'art. 91, commi 1 e 2, l'Avvocatura contesta l'eccezione di inammissibilità per omessa considerazione delle competenze statutarie regionali in materia ambientale e di "invasi minori", osservando che nel ricorso si deduce l'esorbitanza della disposizione impugnata dalle prerogative statutarie, in ragione di una potestà legislativa esclusiva dello Stato e della violazione di norme fondamentali di riforma economico-sociale, che si impongono anche alle autonomie speciali.

Nel merito, sono parimenti richiamate le ragioni già esposte.

#### *Considerato in diritto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato varie disposizioni della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023.

Riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il medesimo ricorso, vengono ora esaminate quelle relative all'art. 13, commi 1, lettera *b*), 2 e 3, nonché all'art. 91, commi 1 e 2.

2.- Va innanzi tutto individuato l'oggetto delle questioni concernenti l'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, superando le incertezze generate dal tenore letterale del ricorso, nell'intestazione del quale è correttamente indicato l'art. «13, commi 1, lettera *b*), 2 e 3», mentre nel primo motivo, in cui sono illustrate le questioni, si indica solo l'art. «13, co[mma] 1, lett[era] *b*)».

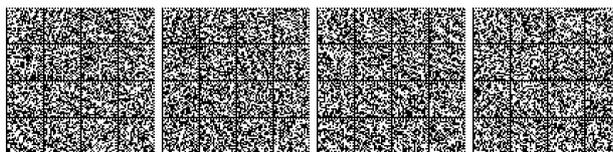
Nel riprodurre il testo dell'art. 13, infatti, il ricorrente mostra di ritenere che esso sia composto dal solo comma 1, ripartito nelle lettere *a*) e *b*), e che la lettera *b*) inserisca nella legge reg. Sardegna n. 12 del 1994 un nuovo art. 17-*bis*, suddiviso nei commi 1, 2 e 3.

In realtà, è il nuovo art. 17-*bis*, introdotto dalla citata lettera *b*), ad essere composto da un solo comma, mentre i commi 2 e 3 (rispettivamente dedicati all'istituzione e alla composizione di un «tavolo tecnico interassessoriale» per la riforma organica della materia degli usi civici in Sardegna) costituiscono partizioni ulteriori dello stesso art. 13 della legge regionale impugnata. Ne è dimostrazione il testo pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione autonoma Sardegna 24 ottobre 2023, n. 54, che reca visivamente la separazione grafica dell'art. 13 in tre commi.

In ogni caso, dal contenuto delle censure si desume con chiarezza l'intenzione del ricorrente di impugnare, ad esclusione della lettera *a*) del comma 1, tutte le altre previsioni dell'art. 13, che costituiscono pertanto l'oggetto delle questioni.

2.1.- L'art. 13, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, come già detto, ha introdotto nella legge reg. Sardegna n. 12 del 1994 il nuovo art. 17-*bis* (recante la rubrica «Mutamento di destinazione in caso di installazione di impianti di energie rinnovabili»), secondo cui «[p]er l'installazione di impianti di produzione di energie rinnovabili è obbligatorio richiedere il parere del comune in cui insistono le aree individuate, il quale si esprime, con delibera del Consiglio comunale a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti, entro venti giorni, decorsi i quali se ne prescinde».

Ad avviso del ricorrente, esso violerebbe, in primo luogo, gli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto avrebbe ecceduto dalle competenze legislative regionali in materia di «edilizia e urbanistica» e di «usi civici» (art. 3, comma primo, lettere *f* e *n*, statuto reg. Sardegna), introducendo una procedura semplificata per il mutamento di destinazione dei terreni gravati da uso civico nel caso di installazione di impianti per la produzione di energie rino-



vabili, «senza tener conto» del vincolo paesaggistico cui tali terreni sono assoggettati ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera *h*), cod. beni culturali, costituente norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, con invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

2.1.1.- La Regione ha eccepito l'inammissibilità della questione «per genericità», in quanto il ricorrente non avrebbe esposto, se non in modo assertivo, le ragioni poste a fondamento delle censure, omettendo di chiarire come si determini in concreto l'invasione della competenza legislativa esclusiva statale.

L'eccezione è fondata.

Il ricorrente si limita ad affermare che la disposizione impugnata prevede una «procedura semplificata» di mutamento di destinazione delle zone gravate da usi civici per consentire l'installazione su di esse di impianti di produzione di energie rinnovabili, «senza tener conto», come appena ricordato, del vincolo paesaggistico previsto dal citato art. 142, comma 1, lettera *h*), cod. beni culturali. Sostanzialmente dello stesso tenore è il contenuto della memoria illustrativa, dove si legge che il mutamento di destinazione delle aree gravate da usi civici sarebbe consentito «sulla base di un procedimento amministrativo che trascura i numerosi vincoli posti in materia dal [c]odice dei beni culturali e del paesaggio».

La citata disposizione statale è evocata come norma interposta, costituente un limite alle competenze legislative della Regione di cui all'art. 3 dello statuto speciale, quale norma fondamentale di riforma economico-sociale.

Il ricorso, tuttavia, non chiarisce perché la disposizione regionale impugnata supererebbe tale limite, non rispettando la norma interposta.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «l'impugnazione avverso una disposizione regionale che arrechi pregiudizio alle attribuzioni statali, incidendo su materie rientranti nelle competenze legislative dello Stato, deve "essere adeguatamente motivat[a] e, a supporto delle censure prospettate, deve chiarire il meccanismo attraverso cui si realizza il preteso vulnus lamentato"; in particolare, "quando il vizio sia prospettato in relazione a norme interposte specificamente richiamate è necessario evidenziare la pertinenza e la coerenza di tale richiamo rispetto al parametro evocato" (sentenza n. 232 del 2019; da ultimo, sentenza n. 71 del 2022)» (sentenza n. 58 del 2023).

Alla luce di questi principi, non è sufficiente affermare che il legislatore regionale non avrebbe tenuto conto del vincolo paesaggistico esistente sulle zone gravate da usi civici. Il ricorrente, infatti, non spiega perché tale forma di tutela sarebbe pregiudicata dalla previsione di una «procedura semplificata» di mutamento di destinazione: istituto, quest'ultimo, che non determina di per sé il venir meno o anche solo l'affievolimento del vincolo paesaggistico. Né il ricorrente chiarisce se, e in quali termini, il vulnus lamentato derivi, o sia anche solo aggravato, dall'asserito carattere semplificato della procedura, di cui non è fornita alcuna illustrazione.

In tal modo, non risulta adempiuto l'onere di esatta definizione della questione e di puntuale motivazione che questa Corte ha più volte ribadito essere particolarmente rilevante nel ricorso in via principale, e la cui carenza conduce alla inammissibilità (tra le molte, sentenze n. 58 del 2023, n. 5 del 2022 e n. 83 del 2018).

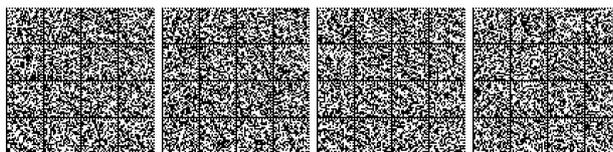
La questione, pertanto, deve essere dichiarata inammissibile.

2.1.2.- Il ricorrente lamenta, in secondo luogo, la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto l'art. 13, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, eccedendo dalla competenza legislativa regionale in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica» (art. 4, comma primo, lettera *e*, statuto reg. Sardegna), consentirebbe l'installazione di impianti per la produzione di energie rinnovabili nelle zone gravate da usi civici, in contrasto con la norma di principio di cui all'art. 20, comma 8, lettera *c-quater*), del d.lgs. n. 199 del 2021, da cui si desumerebbe, secondo il ricorrente, che le predette zone, nelle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti interministeriali di cui al comma 1 dello stesso art. 20, non sono idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili. Ne conseguirebbe l'invasione della competenza legislativa concorrente dello Stato in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

In altri termini, la disposizione impugnata avrebbe travalicato i limiti posti alle competenze legislative regionali dal citato art. 20, comma 8, lettera *c-quater*), del d.lgs. n. 199 del 2021, costituente un principio fondamentale della predetta materia e, di conseguenza, uno dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, nel rispetto dei quali deve essere esercitata la potestà legislativa attribuita alla Regione dall'art. 4, comma primo, lettera *e*), dello statuto speciale.

2.1.3.- L'eccezione di inammissibilità «per genericità», sollevata dalla Regione anche con riferimento a tale questione, non è fondata, poiché il ricorrente ha adeguatamente motivato in ordine all'asserito contrasto della disposizione impugnata con la norma interposta di cui all'art. 20, comma 8, lettera *c-quater*), del d.lgs. n. 199 del 2021.

2.1.4.- Nel merito, la questione non è fondata.



Il ricorrente presuppone che l'indicata norma statale interposta qualifichi le zone gravate da usi civici come non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile.

Tale presupposto interpretativo non è condivisibile.

Come questa Corte ha già avuto modo di osservare (sentenze n. 58 e n. 27 del 2023), l'art. 20, comma 8, del d.lgs. n. 199 del 2021 si colloca nel nuovo sistema - introdotto dallo stesso d.lgs. n. 199 del 2021 - di individuazione delle aree in cui è consentita l'installazione degli impianti a fonti rinnovabili. Con esso, il legislatore statale ha inteso superare il sistema dettato dall'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) e dal conseguente decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), contenenti i principi e i criteri di individuazione delle aree non idonee.

Le regioni, pertanto, sono ora chiamate a individuare le aree «idonee» all'installazione degli impianti, sulla scorta dei principi e dei criteri stabiliti con appositi decreti interministeriali, previsti dal comma 1 del citato art. 20, tuttora non adottati. Inoltre, l'individuazione delle aree idonee dovrà avvenire non più in sede amministrativa, come prevedeva la disciplina precedente in relazione a quelle non idonee, bensì «con legge» regionale, secondo quanto precisato dal comma 4 (primo periodo) dello stesso art. 20.

Nel descritto contesto normativo, il comma 8 dell'art. 20 funge da disposizione transitoria, prevedendo che «[n]elle more dell'individuazione delle aree idonee sulla base dei criteri e delle modalità stabiliti dai decreti di cui al comma 1», sono considerate idonee le aree elencate dalle lettere a) e seguenti dello stesso comma 8, tra le quali figurano, alla lettera c)-*quater*, «le aree che non sono ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, incluse le zone gravate da usi civici di cui all'articolo 142, comma 1, lettera h), del medesimo decreto».

Il ricorrente desume da tale disposizione che i terreni d'uso civico non sarebbero idonei all'installazione perché non inclusi tra quelli idonei.

Una simile interpretazione, tuttavia, è contraddetta dal disposto del comma 7 dello stesso art. 20, secondo cui «[l]e aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee».

Di per sé, dunque, la mancata inclusione delle aree gravate da usi civici tra quelle idonee non comporta la loro assoluta inidoneità all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, che rimane assoggettata al procedimento autorizzatorio ordinario di cui all'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003, né tantomeno comporta il divieto di mutarne la destinazione in conformità al regime degli usi civici.

Pertanto, il lamentato contrasto della disposizione regionale impugnata con la norma statale di principio non sussiste.

2.2.- L'art. 13, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 prevede l'istituzione di un «tavolo tecnico inter-assessoriale, a supporto degli [u]ffici regionali, per la riforma organica dell'intera materia degli usi civici in Sardegna con particolare riguardo alla legge regionale n. 12 del 1994».

Ad avviso del ricorrente, esso violerebbe, in primo luogo, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto, attribuendo agli organi regionali il compito di attendere a una riforma organica dell'intera materia degli usi civici, contrasterebbe con le norme contenute negli «articoli 5 e seguenti» della legge n. 1766 del 1927, nel r.d. n. 332 del 1928 e nella legge n. 168 del 2017, in tema di liquidazione degli usi civici e di scioglimento delle promiscuità, nonché in tema di alienazione, sclasificazione e mutamento di destinazione dei beni gravati da usi civici.

Sarebbe altresì violata la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per contrasto anche con le norme del codice dei beni culturali e del paesaggio che disciplinano «le autorizzazioni paesaggistiche».

2.2.1.- La Regione ha eccepito l'inammissibilità della questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La disposizione istitutiva del tavolo tecnico, infatti, avrebbe «una portata assolutamente generica», limitandosi a dare impulso a un apposito organo tecnico per il riordino della materia degli usi civici in Sardegna, nel «solco» della legge reg. Sardegna n. 12 del 1994 e quindi nel rispetto delle competenze legislative e amministrative regionali riconosciute in tale materia dall'art. 3, comma primo, lettera n), dello statuto speciale.



L'eccezione non è fondata, perché le ragioni esposte dalla resistente attengono al merito della questione e non alla sua ammissibilità.

È invece inammissibile, per carenze motivazionali, la questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Manca, infatti, una motivazione adeguata, e non meramente assertiva, in ordine alle ragioni per le quali l'istituzione di un tavolo tecnico con il compito, a supporto degli uffici regionali, di elaborare una riforma della materia degli usi civici in Sardegna si porrebbe in contrasto con la disciplina statale dell'autorizzazione paesaggistica e, di conseguenza, con l'evocato parametro costituzionale.

Tale questione, pertanto, deve essere dichiarata inammissibile.

2.2.2.- La questione promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. non è fondata.

L'art. 13, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 ha natura meramente organizzativa e si deve interpretare nel senso che l'attività del tavolo tecnico è limitata all'elaborazione di una proposta di riforma che disciplini le funzioni regionali in materia di usi civici, nell'esercizio della potestà legislativa di cui all'art. 3, comma primo, lettera n), statuto reg. Sardegna, senza alcuna estensione al regime civilistico dei beni civici, di cui si occupa la normativa interposta indicata dal ricorrente.

Tale conclusione è confermata dal richiamo, contenuto nella disposizione impugnata, alla legge reg. Sardegna n. 12 del 1994, che disciplina le predette funzioni regionali.

Non depone in senso contrario la circostanza che si parli di «riforma organica dell'intera materia degli usi civici in Sardegna», poiché la disposizione intende così riferirsi all'intera disciplina rientrante nella competenza legislativa regionale.

2.3.- L'art. 13, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, che disciplina la composizione del «tavolo tecnico interassessoriale» di cui al comma 2, non prevede forme di partecipazione del Ministro della cultura.

Ciò, secondo il ricorrente, violerebbe il principio di leale collaborazione desumibile dall'art. 5 Cost., considerata l'incidenza dei lavori del tavolo tecnico su profili di competenza del predetto Ministro, riguardanti i vincoli paesaggistici cui sono assoggettati i beni gravati da usi civici.

Neppure tale questione è fondata.

Come si è visto, il tavolo tecnico ha esclusivamente il compito di elaborare una proposta di riforma della disciplina relativa alle funzioni regionali in materia di usi civici, che non possono incidere sui predetti vincoli paesaggistici.

Di conseguenza, viene meno il presupposto da cui muove il ricorrente per lamentare la violazione del principio di leale collaborazione.

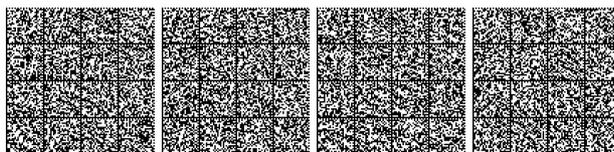
3.- L'art. 91 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 detta, ai commi 1 e 2, norme in materia di sbarramenti di ritenuta e relativi bacini di accumulo di competenza della Regione Sardegna, che modificano l'art. 5 della legge reg. Sardegna n. 12 del 2007 e l'Allegato A alla stessa legge regionale.

In particolare, l'art. 91, comma 1, lettera a), modifica il comma 1 del citato art. 5, prevedendo che le parole «entro il termine perentorio del 30 giugno 2018» siano sostituite dalle parole «entro il termine perentorio del 30 settembre 2024». In tal modo è prorogato dal 30 giugno 2018 al 30 settembre 2024 il termine per presentare l'istanza diretta a ottenere l'autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio degli sbarramenti esistenti «all'entrata in vigore» della legge reg. Sardegna n. 12 del 2007.

L'art. 91, comma 1, lettera b), sostituisce il comma 2 dello stesso art. 5, prevedendo che siano congiuntamente applicati la sanzione pecuniaria di euro cinquemila e l'ordine di demolizione degli sbarramenti, a proprie spese, nei confronti dei proprietari o dei gestori che, a seguito di controllo da parte del Corpo forestale e di vigilanza ambientale regionale, risultino sprovvisti di autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio e non abbiano presentato istanza per ottenerla. La disposizione prevede altresì che la sanzione pecuniaria sia ridotta al dieci per cento e che l'ordine di demolizione possa essere sospeso «qualora il gestore o il proprietario inoltri istanza di autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio, secondo quanto previsto dall'allegato A, entro e non oltre sessanta giorni dalla notifica del verbale di accertamento della violazione o dall'entrata in vigore della presente disposizione, qualora la sanzione sia già stata applicata».

L'art. 91, comma 2, infine, modifica gli artt. 25 e 26 dell'Allegato A alla legge reg. Sardegna n. 12 del 2007.

Queste ultime disposizioni disciplinano le procedure di autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio degli sbarramenti esistenti.



L'art. 25 si occupa degli sbarramenti le cui «opere siano state regolarmente autorizzate». Esso prevedeva, in origine, che gli interessati presentassero «entro nove mesi dalla data di entrata in vigore» della legge reg. Sardegna n. 12 del 2007 tutta la documentazione a corredo della domanda di autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio, unitamente alla stessa. L'art. 91, comma 2, lettera *a*), ha sostituito questo termine con quello del 30 settembre 2024, adeguando la normativa tecnica, sotto tale profilo, al testo dell'art. 5, comma 1, della medesima legge regionale, come novellato, secondo quanto già visto, dall'art. 91, comma 1, lettera *a*).

L'art. 26 dell'Allegato A si occupa invece degli sbarramenti «realizzati in assenza delle approvazioni previste dalla normativa vigente al momento della costruzione ovvero in difformità ai progetti approvati». Esso prevedeva, in origine, che gli interessati inoltrassero alle autorità competenti, «entro sei mesi dalla data di entrata in vigore» della legge reg. Sardegna n. 12 del 2007, «la domanda diretta ad ottenere l'approvazione tecnica in via di sanatoria dell'opera e [la] domanda diretta ad ottenere l'autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio». Analogamente, l'art. 91, comma 2, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 ha sostituito questo termine con quello del 30 settembre 2024.

3.1.- Secondo il ricorrente, le disposizioni impugnate, nel prorogare il termine di presentazione della domanda di autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio degli sbarramenti esistenti, derogherebbero al divieto di sanatoria di opere realizzate in assenza di autorizzazione paesaggistica o in difformità da essa, posto dall'art. 167 cod. beni culturali.

Sarebbe così violata la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., né si potrebbero invocare le competenze legislative regionali in materia di «agricoltura e foreste; piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario» (art. 3, comma primo, lettera *d*, statuto reg. Sardegna), nonché in materia di «opere di grande e media bonifica e di trasformazione fondiaria» (art. 4, comma primo, lettera *c*, statuto reg. Sardegna), in quanto la deroga all'indicata norma statale si tradurrebbe nell'inosservanza di norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica.

3.2.- La Regione ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, perché il ricorrente non si sarebbe confrontato con le ulteriori potestà legislative regionali in materia ambientale, sulla scorta di quanto stabilito dall'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975 e, in materia di «invasi minori», in applicazione del principio del parallelismo delle funzioni amministrative e legislative, espresso dall'art. 6 dello statuto speciale.

L'eccezione non è fondata.

Come si è detto, il ricorrente ha indicato le competenze statutarie di cui agli artt. 3, comma primo, lettera *d*), e 4, comma primo, lettera *c*), statuto reg. Sardegna, invocando i limiti che, in relazione ad entrambe, discendono dal rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, tra cui rientra l'art. 167 cod. beni culturali.

Il nucleo del ragionamento condotto dal ricorrente, che sostiene il travalicamento delle competenze attribuite al legislatore regionale, emerge, dunque, con sufficiente nettezza (tra le tante, sentenze n. 58 del 2023 e n. 117 del 2022). La mancata considerazione di altre competenze regionali può incidere, semmai, sul merito delle questioni.

3.3.- Nel merito, le questioni non sono fondate.

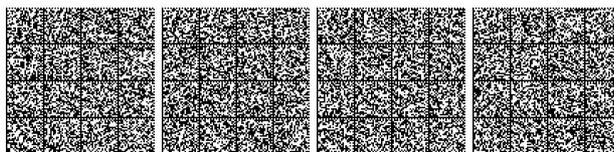
Sia la proroga al 30 settembre 2024 del termine per presentare l'istanza di autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio degli sbarramenti (disposta dall'art. 91, comma 1, lettera *a*), sia la possibilità di inoltrare l'istanza di autorizzazione alla prosecuzione dopo l'accertamento del mancato rispetto del menzionato termine o dopo l'applicazione della sanzione (prevista dall'art. 91, comma 1, lettera *b*), riguardano anche opere che sono state regolarmente realizzate in presenza di autorizzazione originaria. In tali casi, la prosecuzione dell'esercizio è autorizzata secondo il procedimento disciplinato dall'art. 25 del citato Allegato A.

In riferimento a tale ipotesi, le disposizioni impugnate sono immuni dal vizio denunciato dal ricorrente, mancando il presupposto da cui muove la censura (l'eventuale sussistenza di un abuso paesaggistico soggetto a regolarizzazione).

Tuttavia, come visto, le stesse previsioni di cui all'art. 91, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 possono riguardare anche sbarramenti realizzati in assenza delle approvazioni previste dalla normativa vigente al momento della costruzione ovvero in difformità dai progetti approvati. In tali casi, il procedimento di autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio è disciplinato dall'art. 26 dello stesso Allegato A, che obbliga gli interessati a richiedere, oltre a tale autorizzazione, anche la «approvazione tecnica in via di sanatoria dell'opera», nel rispetto dello stesso termine prorogato al 30 settembre 2024 (in forza dell'art. 91, comma 2, lettera *b*).

Sotto questo diverso aspetto, la disciplina regionale impugnata è conforme alla norma interposta di cui all'art. 167 cod. beni culturali.

Lo stesso art. 26 dell'Allegato A prevede infatti, al comma 6, che «[l']approvazione tecnica in sanatoria non sostituisce obblighi, oneri e vincoli gravanti sul soggetto e sulle opere interessate, con riferimento alla concessione di derivazione, all'approvazione del progetto ai sensi delle vigenti norme in materia di lavori pubblici, alla valutazione di



impatto ambientale, all'assetto idrografico, agli interessi urbanistici, paesaggistici, artistici, storico-archeologici, sanitari, demaniali, della difesa nazionale, dell'ordine pubblico e della pubblica sicurezza che restano di competenza delle autorità previste dalle norme vigenti».

Secondo tale clausola di salvezza, l'approvazione tecnica in sanatoria degli sbarramenti non autorizzati o difformi, in relazione alla quale il legislatore regionale ha prorogato il termine di presentazione della domanda (e consentito il suo inoltro anche nei casi di cui all'art. 91, comma 1, lettera b), non consente comunque una regolarizzazione delle opere sotto il profilo paesaggistico, in deroga all'art. 167 cod. beni culturali.

Ciò vale a distinguere la questione in esame rispetto a quella decisa con la sentenza n. 201 del 2021, che ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 23 (Norme in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale), per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La disposizione allora impugnata consentiva, in relazione agli sbarramenti idrici di competenza regionale, la regolarizzazione delle opere non denunciate o realizzate in difformità dai progetti, previa presentazione, da parte del proprietario o del gestore, del progetto esecutivo completo dello stato di fatto e comprensivo della certificazione di idoneità statica. Questa Corte ha ritenuto che in tal modo si fosse delineato «un novero amplissimo di ipotesi, sostanzialmente illimitato e comunque idoneo a ricomprendere anche tutti gli sbarramenti idrici realizzati in assenza di autorizzazione paesaggistica, ovvero in difformità dalla stessa», anche al di fuori dei casi tassativi indicati dall'art. 167 cod. beni culturali, «senza, peraltro, alcun richiamo alla necessità di acquisire il preventivo parere vincolante della soprintendenza». Un tale contrasto è apparso «non [...] sanabile in via interpretativa, tramite una lettura della disposizione impugnata che ne postul[asse] un'implicita conformità alla normativa statale in materia paesaggistica»; ciò in considerazione della compiutezza della disciplina regionale, «per cui il silenzio serbato in relazione ad alcuni profili qualificanti non [avrebbe potuto] intendersi quale tacito richiamo ad essi».

Diversamente, la disciplina regionale qui esaminata non è rimasta silente sui profili paesaggistici degli sbarramenti non autorizzati o difformi, in quanto con la richiamata clausola di cui all'art. 26, comma 6, dell'Allegato A ha escluso la possibilità di derogare alla normativa statale concernente i predetti profili, così rispettando i limiti delle competenze legislative attribuite alla Regione dallo statuto speciale.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

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

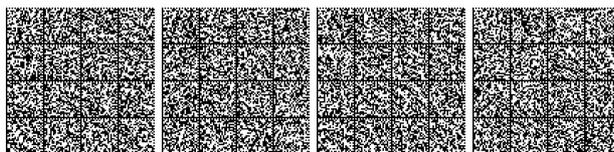
*1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, lettera b), della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie), promossa, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, nonché all'art. 3, comma primo, lettere f) e n), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;*

*2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;*

*3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, Cost., e 4, comma primo, lettera e), statuto reg. Sardegna, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;*

*4) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;*

*5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, promossa, in riferimento al principio di leale collaborazione di cui all'art. 5 Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;*



6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 91, commi 1 e 2, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché agli artt. 3, comma primo, lettera d), e 4, comma primo, lettera c), statuto reg. Sardegna, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 maggio 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Marco D'ALBERTI, *Redattore*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 giugno 2024

*Il Cancelliere*

F.to: Igor DI BERNARDINI

T\_240103

N. 104

*Sentenza 11 aprile - 10 giugno 2024*

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

**Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale a carico di Carlo Fidanza, all'epoca dei fatti deputato, per le opinioni extra moenia espresse nei confronti di Santeria Social Club - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Milano - Denunciata violazione dei limiti entro cui esercitare la libera manifestazione del pensiero - Spettanza alla Camera di pronunciare l'insindacabilità delle opinioni indicate, stante la loro connessione con l'esercizio della funzione parlamentare e la non violazione della dignità dei terzi - Rigetto del ricorso.**

- Deliberazione della Camera dei deputati del 18 gennaio 2023 (doc. IV-ter, n. 11-A).
- Costituzione, art. 68, primo comma.

## 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 per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 18 gennaio 2023, che approva la proposta della Giunta per le autorizzazioni (doc. IV-ter, n. 11-A) di ritenere insindacabili, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, le dichiarazioni di Carlo Fidanza, deputato



all'epoca dei fatti, promosso dal Tribunale ordinario di Milano, in composizione monocratica, sezione settima penale, con ricorso notificato il 20 novembre 2023, depositato in cancelleria il 20 novembre 2023, iscritto al n. 5 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2023, fase di merito.

Visti l'atto di costituzione della Camera dei deputati e gli atti di intervento di Santeria spa e A. P. nonché di Carlo Fianza;

udito nell'udienza pubblica del 10 aprile 2024 il Giudice relatore Filippo Patroni Griffi;

uditi l'avvocato Roberto Dissegna per Santeria spa e A. P., nonché l'avvocato Maria Teresa Losasso per la Camera dei deputati;

deliberato nella camera di consiglio dell'11 aprile 2024.

### *Ritenuto in fatto*

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Tribunale ordinario di Milano, in composizione monocratica, sezione settima penale, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in riferimento alla deliberazione del 18 gennaio 2023 della Camera dei deputati, con la quale, approvando la proposta della Giunta per le autorizzazioni (doc. IV-ter, n. 11-A), si è affermato che le dichiarazioni rese su Facebook dall'allora deputato Carlo Fianza, in data 2 dicembre 2018, fossero state espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

1.1.- Il ricorso è promosso nell'ambito di un processo penale a carico di Carlo Fianza, deputato all'epoca dei fatti, citato a giudizio per rispondere del reato di diffamazione aggravata di cui all'art. 595, terzo comma, del codice penale. Il giudice penale ricorrente riferisce che, in un video pubblicato su Facebook il 2 dicembre 2018, l'imputato affermava: «Siamo qui a Milano, in viale Toscana davanti a Santeria Social Club, locali dati in concessione [d]al Comune di Milano dove il 13 dicembre si sarebbe dovuta aprire questa fantastica mostra: "porno per bambini". Una mostra che, con immagini di dubbio gusto e sicuramente ambigue, non avrebbe fatto altro che legittimare la pedopornografia. Non ci fermiamo qua! Chiediamo di vigilare su quello che viene svolto nei locali che d[à] in concessione, ma soprattutto vogliamo difendere i bambini e la loro innocenza da questi pazzi che la vogliono violare».

La Camera dei deputati - su richiesta del Tribunale ricorrente ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato) - il 18 gennaio 2023 ha deliberato che quelle dell'imputato sono opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

1.2.- Il Tribunale di Milano osserva, tuttavia, che, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza di questa Corte, «il sindacato sulla rilevanza penale delle dichiarazioni espresse da un parlamentare può essere sottratto all'autorità giudiziaria soltanto in costanza di un nesso funzionale tra le predette e specifici atti compiuti nell'esercizio delle funzioni pubbliche esercitate» (è citata la sentenza n. 241 del 2022). Nel caso di specie, le dichiarazioni dell'imputato sono state espresse extra moenia, sicché esse potrebbero ritenersi «non punibili ex art. 68 Cost. soltanto laddove presentino una sostanziale coincidenza con opinioni espresse in sede istituzionale e siano, altresì, cronologicamente successive a queste ultime», non essendo a tal proposito sufficiente né la comunanza di argomento, né la natura politica del contesto in cui siano pronunciate (è richiamata la sentenza della Corte di cassazione, sezione quinta penale, 7 maggio-22 luglio 2019, n. 32862).

La relazione della Giunta per le autorizzazioni della Camera dei deputati (doc. IV-ter, n. 11-A), approvata con la deliberazione oggetto del conflitto, ha invece affermato l'insindacabilità delle opinioni per le quali si procede penalmente: e ciò in quanto Carlo Fianza ha presentato, due giorni dopo aver espresso dette opinioni, un'interrogazione parlamentare dello stesso tenore (n. 4-01794 del 5 dicembre 2018), indirizzata al Ministero per la famiglia e la disabilità. La Giunta rilevava, inoltre, che Carlo Fianza era stato promotore di diverse iniziative legislative in tema di tutela dei minori, tra cui la proposta di legge AC n. 305, presentata in data 23 marzo 2018, con la quale aveva proposto «l'adozione di misure più severe contro la pedofilia e la pedopornografia».

1.2.1.- Il Tribunale ricorrente afferma, in senso contrario, che l'atto tipico parlamentare deve essere compiuto sempre «prima (e non dopo, foss'anche di uno o due giorni) delle esternazioni incriminate» poiché altrimenti «si finirebbe per legittimare pretestuose iniziative istituzionali attuate ex post al solo fine di giustificare precedenti condotte potenzialmente diffamatorie». I precedenti giurisprudenziali di questa Corte, richiamati dalla Giunta per le autorizzazioni



per giustificare il riferimento ad un atto tipico successivo alle opinioni extra moenia, sarebbero stati «abbondantemente superati dall'elaborazione successiva», secondo la quale «non possono avere rilievo [...] gli atti parlamentari posteriori alla dichiarazione reputata insindacabile, perché, per definizione, quest'ultima non può essere divulgativa dei primi» (sono richiamate le sentenze n. 241 del 2022 e n. 55 del 2014).

Ad ogni modo, il ricorrente ritiene che, «anche per quanto riguarda i contenuti, l'interrogazione parlamentare era ben più mite, nei toni, del video caricato due giorni prima». Se, infatti, in quest'ultimo il deputato aveva esplicitamente accusato gli organizzatori della mostra e l'autore delle illustrazioni di «legittimare la pedopornografia» e di essere dei «pazzi» che intendevano «violare l'innocenza dei bambini», nell'interrogazione si sarebbe mostrato «molto più dubitativo e possibilista, affermando che “l'accostamento provocatorio dei termini ‘porno’ e ‘bambini’, nonché alcuni dei contenuti, rischiano di trasmettere un messaggio di legittimazione culturale di pratiche di natura pornografica e pedopornografica molto pericolose per i bambini” e che occorreva “difendere i bambini da messaggi culturali o commerciali aggressivi”».

Per altro verso, le iniziative legislative dell'allora deputato richiamate dalla Giunta non avrebbero alcun rilievo, in quanto esse non varrebbero «a connotare in sé le dichiarazioni quali espressive della funzione» (è richiamata la sentenza di questa Corte n. 144 del 2015, oltre alla già citata sentenza della Corte di cassazione n. 32862 del 2019).

1.3.- Secondo il Tribunale ricorrente, pertanto, l'allora deputato Fidanza, esprimendo le opinioni per cui è impunito, «non osservava alcun mandato parlamentare, bensì esercitava il proprio diritto di critica ai sensi dell'art. 21 Cost., la sussistenza dei cui limiti è tuttavia demandata all'esclusivo accertamento da parte dell'A.G.». La Camera dei deputati, con la deliberazione impugnata, avrebbe invece precluso detto vaglio, privando il Tribunale di Milano «delle proprie prerogative giurisdizionali».

Il ricorrente chiede allora a questa Corte di «accertare e dichiarare che il sindacato delle opinioni espresse dal deputato Carlo Fidanza» per il quale pende il procedimento penale «spetta all'autorità giudiziaria e non alla Camera dei deputati», in quanto dette opinioni non sono state espresse nell'esercizio della funzione parlamentare. Per l'effetto, è richiesto altresì l'annullamento della deliberazione impugnata.

2.- Con ordinanza n. 204 del 2023, questa Corte ha ritenuto sussistenti i presupposti soggettivi e oggettivi del conflitto e ha dichiarato ammissibile il relativo ricorso, in camera di consiglio e senza contraddittorio, ai sensi dell'art. 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

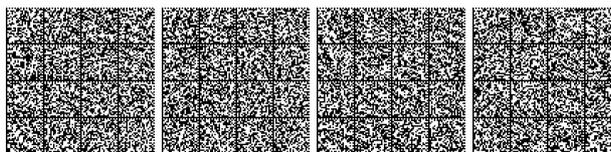
3.- Con atto depositato l'8 gennaio 2024, si è costituita in giudizio la Camera dei deputati, la quale ha chiesto che il ricorso sia rigettato in quanto non fondato.

3.1.- La resistente ritiene opportuno, innanzi tutto, ricostruire i fatti all'origine del ricorso. A tale proposito, precisa che, secondo quanto emerge dalla relazione della Giunta, nella mostra dal titolo «Porno per bambini», al centro delle dichiarazioni di Carlo Fidanza, sarebbero stati esposti, secondo l'artista, «fumetti in chiave erotica dal contenuto ironico, buffo e per questo definito “per bambini”», i quali «non avrebbero avuto natura pornografica né tantomeno avrebbero ritratto minori». Il riferimento ai bambini sarebbe da ricondurre «allo stile fanciullesco, tipico dei disegni dei più piccoli». Tale mostra, tuttavia, è stata annullata «a seguito del clamore mediatico» e «della presentazione di un esposto al Garante per l'Infanzia della Regione Lombardia».

Nel febbraio 2019, l'amministratore della società che aveva organizzato la mostra ha querelato l'allora deputato Fidanza e altri, in quanto le loro dichiarazioni «avrebbero indotto un numero molto elevato di persone a ritenere che il locale, ove si sarebbe dovuta tenere la mostra, fosse in realtà un luogo usato per la propaganda di pedofilia e di pedopornografia».

3.2.- Ciò premesso, a parere della Camera dei deputati sussisterebbero tanto la corrispondenza sostanziale quanto il legame temporale tra le dichiarazioni di Carlo Fidanza e quelle di cui agli atti tipici richiamati nella relazione della Giunta.

3.2.1.- Per quanto concerne il primo requisito, la difesa della Camera, integralmente riportata l'interrogazione parlamentare n. 4-01794, afferma che «sussiste una corrispondenza che va ben oltre quella richiesta [dalla] Corte costituzionale» (sono citate le sentenze n. 144 del 2015, n. 55 del 2014, n. 305 del 2013, n. 205 del 2012, n. 333, n. 98 e n. 81 del 2011, n. 59 del 2007 e n. 335 del 2006). Sarebbe evidente, infatti, che nel caso di specie vi sia «una vera e propria corrispondenza» tra le opinioni extra moenia e quelle intra moenia, tanto più considerando che non può effettuarsi, come invece riterrebbe il Tribunale ricorrente, «un puntuale e pedante riscontro sulle parole usate»: ciò che è necessario, anche alla stregua della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, è che il legame tra le dichiarazioni esterne e l'atto tipico sia evidente, «in modo tale da non poter essere disconosciuto da una persona ragionevole» (sentenza n. 144 del 2015).



Le differenze dei toni, ammesso e non concesso che ve ne siano, «sarebbero eventualmente ascrivibili alla diversa tipologia di comunicazione», quelle extra moenia essendo state espresse su un social media, che richiede un carattere «più immediato, informale e diretto» rispetto alle «asserzioni più formali, caratteristiche del contesto parlamentare».

Gli altri atti tipici richiamati nella relazione della Giunta, tra cui in particolare la proposta di legge n. 305, testimonierebbero «il costante impegno dell'on. Fidanza sui temi della tutela dell'infanzia», del resto certificato anche dalla recente attività dello stesso come parlamentare europeo.

3.2.2.- Per quel che riguarda, poi, il requisito del legame temporale, le argomentazioni della Camera dei deputati prendono le mosse dai tempi e dalle circostanze della vicenda, precisando che il video pubblicato su Facebook è stato pubblicato il 3 dicembre 2018 (e non il 2 dicembre, come erroneamente indicato nel capo di imputazione), l'interrogazione è stata pubblicata appena due giorni dopo e la querela è stata presentata il 22 febbraio 2019. Si rileva, in particolare, che dal 29 novembre al 4 dicembre 2018 non c'è stata attività parlamentare e che «il giorno in cui gli organizzatori della mostra hanno annunciato l'annullamento della stessa era un lunedì, giorno che è tradizionalmente dedicato al rapporto con gli elettori e con il territorio. È apparso dunque comprensibile che l'on. Fidanza ne abbia voluto dare immediatamente notizia alla propria comunità di riferimento, anche per il clamore che l'evento aveva sollevato e che, nello stesso giorno in cui ha pubblicato il video, o al massimo il giorno dopo, cioè il 4 dicembre, avesse predisposto l'interrogazione citata, per poi depositarla il primo giorno utile, e cioè il successivo 5 dicembre, data di arrivo alla Camera a Roma».

Per negare il legame temporale, osserva la difesa della resistente, il Tribunale di Milano afferma che l'atto parlamentare tipico deve essere sempre anteriore alle dichiarazioni extra moenia, a nulla valendo il richiamo compiuto dalla Giunta per le autorizzazioni a «precedenti molto risalenti e pertanto superati dalla giurisprudenza successiva». Al riguardo, la Camera dei deputati obietta che, secondo la giurisprudenza costituzionale richiamata dalla Giunta e «mai smentita», «il legame temporale sussiste non solo quando l'atto parlamentare precede la dichiarazione incriminata, ma anche quando esso segua tale dichiarazione in un arco di tempo così breve da potersi dire sostanzialmente ad essa contestuale» (sono citate le sentenze n. 218 del 2023, n. 241 del 2022, n. 133 del 2018, n. 97 del 2008 e n. 260 e n. 221 del 2006). Si tratterebbe di un «criterio flessibile, da applicare con attenzione al caso concreto».

Nel caso di specie, il riscontro del legame temporale da parte della Giunta sarebbe stato effettuato «in perfetta coerenza» con quanto deciso da questa Corte tanto nella sentenza n. 10 del 2000 quanto nella sentenza n. 276 del 2001, in cui gli atti tipici erano di due giorni successivi alle dichiarazioni extra moenia. Dovrebbe inoltre considerarsi che «l'affermarsi dei social media ha determinato un'evoluzione della comunicazione politica: infatti, al verificarsi degli eventi, i cittadini si aspettano una reazione immediata da parte dei loro rappresentanti, quando non sempre essi hanno la possibilità di esprimersi in ambito parlamentare».

4.- Con atto depositato il 4 dicembre 2023, sono intervenute nel giudizio, chiedendo l'accoglimento del ricorso, tanto Santeria spa quanto A. P., costituitesi parti civili, in qualità di persone offese, nel giudizio penale da cui trae origine il conflitto di attribuzione.

5.- Con atto depositato il 9 gennaio 2024, è intervenuto in giudizio Carlo Fidanza chiedendo il rigetto del ricorso.

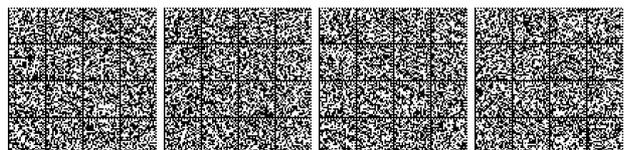
6.- Santeria spa, A. P. e Carlo Fidanza, rispettivamente il 5 dicembre 2023 e il 10 gennaio 2024, hanno fatto istanza, ai sensi dell'art. 5 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, di fissazione anticipata e separata della sola questione concernente l'ammissibilità dei rispettivi interventi.

Questa Corte, nella camera di consiglio del 20 febbraio 2024, ha dichiarato ammissibili gli interventi di Santeria spa e A. P. e inammissibile, per tardività, quello di Carlo Fidanza (ordinanza n. 33 del 2024).

7.- In vista dell'udienza pubblica, la Camera dei deputati ha depositato una memoria con la quale ha insistito per il rigetto del ricorso.

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale di Milano, in composizione monocratica, sezione settima penale, con il ricorso indicato in epigrafe ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in riferimento alla deliberazione del 18 gennaio 2023 della Camera dei deputati, con la quale, approvando la proposta della Giunta per le autorizzazioni (doc. IV-ter, n. 11-A), si è affermato che le dichiarazioni rese su Facebook dall'allora deputato Carlo Fidanza, in data 2 dicembre 2018, fossero state espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.



1.1.- Il ricorrente riferisce che Carlo Fidanza è citato a giudizio per rispondere del reato di diffamazione aggravata di cui all'art. 595, terzo comma, cod. pen., in ragione delle seguenti affermazioni, rese in un video pubblicato su Facebook il 2 dicembre 2018: «Siamo qui a Milano, in viale Toscana davanti a Santeria Social Club, locali dati in concessione [d]al Comune di Milano dove il 13 dicembre si sarebbe dovuta aprire questa fantastica mostra: “porno per bambini”. Una mostra che, con immagini di dubbio gusto e sicuramente ambigue, non avrebbe fatto altro che legittimare la pedopornografia. Non ci fermiamo qua! Chiediamo di vigilare su quello che viene svolto nei locali che d[à] in concessione, ma soprattutto vogliamo difendere i bambini e la loro innocenza da questi pazzi che la vogliono violare».

La Camera dei deputati - su richiesta del Tribunale ricorrente ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge n. 140 del 2003 - il 18 gennaio 2023 ha deliberato che quelle dell'imputato sono opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

Il Tribunale ricorrente ritiene, per contro, che tali affermazioni extra moenia non siano, come richiederebbe la giurisprudenza costituzionale, né sostanzialmente né cronologicamente connesse a opinioni espresse in sede istituzionale, ma siano invece espressione del diritto di critica di cui all'art. 21 Cost.: di qui il promosso conflitto, in quanto l'impugnata deliberazione della Camera dei deputati impedirebbe l'accertamento, che spetta all'autorità giudiziaria, circa il superamento o meno dei limiti alla libertà di manifestazione del pensiero.

2.- In via preliminare, deve essere confermata l'ammissibilità del conflitto in relazione alla sussistenza dei presupposti soggettivi e oggettivi, come già deliberato da questa Corte con l'ordinanza n. 204 del 2023.

Non c'è dubbio, infatti, che il Tribunale di Milano sia legittimato a promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, trattandosi di organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene nell'esercizio delle funzioni attribuitegli. Altrettanto pacifica è la legittimazione passiva della Camera dei deputati, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost.

Quanto ai presupposti oggettivi, l'inibizione a esercitare la funzione giurisdizionale, conseguente alla deliberazione della Camera dei deputati, è idonea a cagionare, ove le affermazioni di Carlo Fidanza non fossero riconducibili a opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., la lesione della sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita al potere ricorrente.

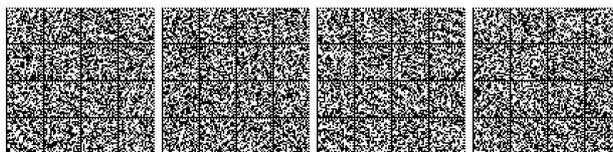
3.- La Camera dei deputati, costituitasi in giudizio, ha chiesto che il ricorso sia rigettato: sussisterebbero, infatti, tanto la corrispondenza sostanziale quanto il legame temporale tra le dichiarazioni di Carlo Fidanza, deputato all'epoca dei fatti, e quelle di cui agli atti tipici richiamati nella relazione della Giunta.

4.- Questa Corte, con l'ordinanza n. 33 del 2024, ha dichiarato ammissibili gli interventi di Santeria spa e A. P. e inammissibile, per tardività, quello di Carlo Fidanza.

La difesa di Santeria spa e A. P., che non ha depositato alcuna memoria, nell'udienza pubblica del 10 aprile 2024 ha affermato che sarebbe «limitante» considerare insindacabile ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. una opinione extra moenia di un parlamentare solo nel caso in cui questi abbia già in precedenza espresso la medesima opinione in un previo atto parlamentare: ciò, infatti, renderebbe questa Corte un «notaio» chiamato a verificare la sola preesistenza di tale atto parlamentare, quando invece l'art. 68, primo comma, Cost. pretenderebbe che si valuti se quella del deputato o senatore sia una «opinione» e, in particolare, se detta opinione sia una «valutazione politica» o se si concretizzi, invece, nella consapevole attribuzione di «un fatto storico falso». Soltanto nel primo caso, afferma la difesa degli intervenienti, la condotta del parlamentare potrebbe considerarsi scriminata, poiché altrimenti questa Corte avvalorerebbe dichiarazioni calunniose nei confronti di singoli cittadini, a detrimento della stessa insindacabilità ex art. 68, primo comma, Cost., «troppo importante perché venga usurpat[a] in questa maniera».

5.- Le riportate affermazioni in udienza delle intervenienti, che prospettano una lettura dell'immunità parlamentare in discorso in parte diversa da quella fatta propria, pur nella divergenza di vedute, dal ricorrente e dalla resistente, inducono a opportune precisazioni in ordine al campo di applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost.

6.- Le immunità parlamentari intendono sottrarre il parlamentare a limitazioni o ad ostacoli nell'esplicazione della sua funzione provenienti da poteri che non facciano capo alla Camera cui appartiene, e che potrebbero assumere il carattere di interferenza nello svolgimento della funzione delle Assemblee parlamentari (sentenza n. 9 del 1970). Storicamente sorte per preservare i parlamenti da indebite intromissioni del potere giudiziario condizionato dal potere esecutivo, nell'attuale sistema costituzionale - in cui invece è assicurata l'indipendenza dell'ordine giudiziario - esse sono strutturate in modo da definire «un equilibrio razionale e misurato tra le istanze dello Stato di diritto, che tendono ad esaltare i valori connessi all'esercizio della giurisdizione (universalità della legge, legalità, rimozione di ogni privi-



legio, obbligatorietà dell'azione penale, diritto di difesa in giudizio, ecc.) e la salvaguardia di ambiti di autonomia parlamentare sottratti al diritto comune, che valgono a conservare alla rappresentanza politica un suo indefettibile spazio di libertà» (sentenza n. 379 del 1996).

Ciò che dunque la Costituzione consente e pretende non è la tutela di diritti del singolo deputato o senatore, ma «proteggere la libertà della funzione che il soggetto esercita, in conformità alla natura stessa delle immunità parlamentari, volte primariamente alla protezione dell'autonomia e dell'indipendenza decisionale delle Camere rispetto ad indebite invadenze di altri poteri, e solo strumentalmente destinate a riverberare i propri effetti a favore delle persone investite della funzione» (sentenza n. 38 del 2019; ma in senso analogo, ancora di recente, sentenze n. 170 e n. 157 del 2023).

La «complessiva architettura istituzionale [che ne deriva], ispirata ai principi della divisione dei poteri e del loro equilibrio» (sentenza n. 262 del 2009) può naturalmente determinare un antagonismo tra i due valori in bilanciamento: la libertà politica del Parlamento e l'autonomia delle funzioni delle Camere, da un lato; l'indipendenza e la terzietà del giudice, funzionali a garantire il principio d'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge e la difesa dei loro diritti e interessi, dall'altro. Antagonismo che, nel determinare una deroga al principio di parità di trattamento davanti alla giurisdizione che sta all'origine dello Stato di diritto (sentenza n. 24 del 2004), deve trovare un punto d'equilibrio in concreto per opera delle Camere e dell'ordine giudiziario, ferma restando la possibilità, per il potere che ritenga lese le proprie attribuzioni, di sollevare conflitto dinanzi a questa Corte (sentenza n. 1150 del 1988).

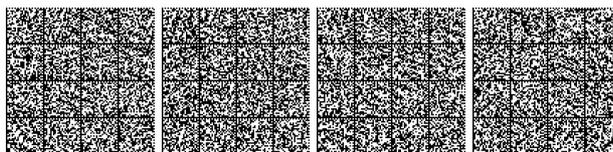
6.1.- L'art. 68, primo comma, Cost., allo «scopo di rendere pienamente libere le discussioni che si svolgono nelle Camere, per il soddisfacimento del superiore interesse pubblico connessovi» (sentenza n. 81 del 1975), impedisce che i parlamentari possano essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle funzioni.

In tal modo, la Costituzione esclude radicalmente ogni forma di responsabilità giuridica, per siffatti voti e opinioni, di deputati o senatori, «di modo che essi non possono, né potranno dopo la scadenza del mandato essere chiamati a rispondere per le attività da loro svolte in tale veste. Ciò al fine di garantire alle stesse Camere che i parlamentari possano esercitare nel modo più libero le loro funzioni, senza i limiti derivanti dal timore di possibili provvedimenti sanzionatori a loro carico» (sentenza n. 46 del 2008). La cosiddetta insindacabilità protegge, così, il «cuore» del mandato parlamentare, il cui svolgimento deve essere libero da condizionamenti per consentire, come delineata dall'art. 67 Cost., una libera rappresentanza, non di interessi di parte o di partito, ma della Nazione.

6.2.- È d'altra parte pure evidente che l'insindacabilità delle opinioni - proprio perché esclude radicalmente la responsabilità giuridica del parlamentare - rende particolarmente problematica, in concreto, l'individuazione del punto di equilibrio tra gli antagonisti valori di cui si è detto, poiché in tali casi «alcuni beni morali della persona, che è la Costituzione stessa a qualificare inviolabili (onore, reputazione, pari dignità), vengono a collidere con l'insindacabilità dell'opinione espressa dal parlamentare, che è momento insopprimibile (e, ben può dirsi, anch'esso inviolabile), della libertà della funzione» (sentenza n. 379 del 1996).

In ciò si coglie particolarmente la diversa ampiezza, quanto a campo d'applicazione, tra l'art. 21 Cost. e l'art. 68, primo comma, Cost. La libertà di manifestazione del pensiero - che è «coessenziale al regime di libertà garantito dalla Costituzione» (sentenza n. 11 del 1968) e, proprio in quanto tale, è «pietra angolare dell'ordine democratico» (sentenza n. 84 del 1969), anche perché garantisce a tutti l'esercizio del diritto alla critica politica - trova nella reputazione della persona, diritto inviolabile ai sensi dell'art. 2 Cost., un limite al suo legittimo esercizio, che l'ordinamento è chiamato a tutelare «con strumenti idonei, necessari e proporzionati» (sentenza n. 150 del 2021): il che significa che chiunque eserciti illegittimamente la libertà di espressione può esserne chiamato a rispondere. L'insindacabilità delle opinioni, come detto, esclude invece la responsabilità giuridica del parlamentare indipendentemente da ogni considerazione o valutazione circa l'incidenza che dette opinioni possano avere sulla reputazione di terzi: ciò, appunto, al fine di salvaguardare al massimo grado «l'autonomia delle funzioni parlamentari come area di libertà politica delle Assemblee rappresentative» (sentenza n. 120 del 2004), che potrebbe altrimenti essere condizionata dal timore di un sindacato su opinioni espresse da un parlamentare nello svolgimento del suo mandato.

6.3.- Nel delineare l'immunità in esame, peraltro, l'art. 68, primo comma, Cost. non adotta, come invece altre Costituzioni, un criterio spaziale, che espressamente limiti l'insindacabilità agli atti compiuti all'interno dell'assemblea di appartenenza (ad esempio, art. 46, comma 1, della Legge fondamentale tedesca e art. I, sezione 6, della Costituzione degli Stati Uniti d'America). Predilige, invece, «un criterio funzionale in base al quale l'insindacabilità non è limitata alle opinioni espresse all'interno delle Camere. Ciò similmente a quanto avviene in altri sistemi, come ad esempio



quello operante per il Parlamento europeo (art. 8 del Protocollo n. 7 sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea, su cui sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 6 settembre 2011, in causa C-163/10, Patriciello)» (sentenza n. 133 del 2018).

Non solo le opinioni espresse all'interno di organi parlamentari o paraparlamentari, dunque, possono considerarsi funzionali, tanto più considerando che nella società contemporanea la comunicazione politica si è trasformata (e si continua a trasformare) profondamente (sentenze n. 11 e n. 10 del 2000). Il che, del pari, non significa che qualsiasi opinione espressa da un parlamentare sia, per ciò solo, sottratta alla responsabilità giuridica: è pur sempre necessario - affinché l'immunità non si trasformi illegittimamente in privilegio personale, con il correlato e ingiustificato sacrificio dei diritti e degli interessi dei terzi - che essa sia funzionalmente delimitata (sentenza n. 10 del 2000) e che, pertanto, le opinioni espresse siano caratterizzate dalla esistenza di un nesso stretto con l'esercizio delle funzioni (sentenza n. 11 del 2000).

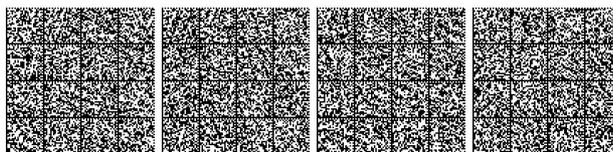
6.3.1.- La connessione tra l'opinione espressa e la funzione parlamentare è il requisito di applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost. che ha del resto previsto - e non poteva essere altrimenti - anche il legislatore in sede di attuazione del disposto costituzionale. All'art. 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003 sono infatti indicate una serie di attività alle quali deve applicarsi l'immunità in discorso, che, per un verso, non sono esaustive di ciò che è esercizio di funzione parlamentare, e, per un altro, non estendono, neppure quando qualificate «di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica», l'operatività dell'insindacabilità, in quanto è espressamente stabilito che tutte le attività, anche se espletate fuori dalle Camere, e dunque per mezzo di atti non tipici, devono pur sempre essere «connesse con l'esercizio della funzione propria dei membri del Parlamento» (sentenza n. 120 del 2004).

7.- È a fronte di questo quadro - tanto chiaro nella sua portata definitoria, quanto complesso in quella applicativa - che si è via via sviluppata la giurisprudenza di questa Corte, chiamata di volta in volta a stabilire in concreto se le opinioni espresse da un parlamentare, su cui è insorto un conflitto di attribuzione, siano riconducibili all'esercizio delle funzioni ex art. 68, primo comma, Cost., e come tali siano insindacabili, o se vadano invece ricondotte all'esercizio della libertà di cui all'art. 21 Cost., in tal caso spettando poi al giudice comune «pronunciarsi in concreto sul rapporto fra diritto di libera manifestazione del pensiero, in particolare in campo politico, e diritto all'onore e alla reputazione del soggetto che si ritenga leso dall'opinione espressa» (sentenza n. 10 del 2000).

Nell'esercizio di una funzione che la rende arbitro del conflitto, questa Corte, al fine di riscontrare l'esistenza di un nesso stretto tra le «opinioni» e l'«esercizio delle funzioni», ha progressivamente enucleato criteri (o indici rivelatori) «più complessi rispetto a quello della mera «localizzazione» dell'atto» (sentenza n. 11 del 2000), che tengono conto della sottesa esigenza di un equilibrio costituzionalmente sostenibile tra i valori dell'autonomia delle Camere e quelli connessi all'esercizio della giurisdizione, a loro volta, questi ultimi, posti - come si è detto - a tutela di altri beni costituzionalmente tutelati (reputazione, riservatezza, onore). Ciò, peraltro, nella consapevolezza che «in ragione dell'inscindibile legame tra conflitto e singola fattispecie» sarebbe vana «la pretesa di cristallizzare una regola di composizione del conflitto tra principi costituzionali che assumono configurazioni di volta in volta diverse e richiedono soluzioni non riducibili nei rigidi limiti di uno schema preliminare di giudizio» (sentenza n. 120 del 2004).

7.1.- È pacifico che «costituiscono opinioni espresse nell'esercizio della funzione quelle manifestate nel corso dei lavori della Camera e dei suoi vari organi, in occasione dello svolgimento di una qualsiasi fra le funzioni svolte dalla Camera medesima, ovvero manifestate in atti, anche individuali, costituenti estrinsecazione delle facoltà proprie del parlamentare in quanto membro dell'assemblea» (sentenza n. 10 del 2000). D'altro canto, i regolamenti parlamentari attribuiscono al Presidente d'Assemblea poteri diretti anche a evitare che, per mezzo di atti tipici, si abusino dell'immunità in discorso (artt. 66, 97, 146, 154 e 157 del Regolamento del Senato e artt. 59, 89, 139 e 139-bis del Regolamento della Camera, sull'uso di parole o termini «sconvenienti»).

7.2.- Per quel che concerne le opinioni espresse extra moenia, deve innanzitutto escludersi che rientrino nell'ambito dell'art. 68, primo comma, Cost. gli insulti (sentenze n. 218 del 2023, n. 59 del 2018 e n. 137 del 2001), le minacce (sentenza n. 218 del 2023) e più in generale i meri comportamenti materiali (sentenza n. 137 del 2001), l'attestazione di una circostanza di fatto idonea a integrare un reato (sentenza n. 388 del 2007), nonché la consapevole affermazione di fatti oggettivamente falsi lesivi della reputazione altrui (sulla cui peculiare offensività, sentenza n. 150 del 2021). L'insindacabilità, infatti, tutela e consente dichiarazioni finalizzate al promovimento e alla qualità del dibattito pubblico, non certo al suo scadimento.



7.2.1.- Ciò premesso, e fermo restando, dunque, che di opinioni deve trattarsi, la giurisprudenza di questa Corte ha considerato indici rivelatori dell'esistenza del nesso funzionale la sostanziale corrispondenza con opinioni espresse nell'esercizio di attività parlamentare tipica e la sostanziale contestualità temporale fra tale ultima attività e l'attività esterna (si vedano, tra le tante, le sentenze n. 218 del 2023, n. 241 del 2022, n. 59 del 2018, n. 144 del 2015 e n. 115 del 2014). Al ricorrere di queste condizioni, infatti, ben può affermarsi che le opinioni espresse fuori dalle sedi delle Camere siano connesse all'esercizio della funzione parlamentare, in quanto destinate a comunicare all'esterno, pur nell'ineliminabile diversità degli strumenti e del linguaggio adoperato nell'atto tipico e nella sua diffusione all'opinione pubblica, il significato dell'attività compiuta nell'esercizio del mandato, che, d'altronde, per sua natura è destinata «a proiettarsi al di fuori delle aule parlamentari, nell'interesse della libera dialettica politica che è condizione di vita delle istituzioni democratico-rappresentative» (sentenze n. 321 e n. 320 del 2000).

7.3.- Si tratta, tuttavia, pur sempre e soltanto di indici rivelatori, per quanto particolarmente consistenti e qualificati, e non già di elementi costitutivi di una fattispecie puntualmente delineata dalla Costituzione o dalla legge, sicché l'art. 68, primo comma, Cost. può, in casi particolari, trovare applicazione anche a «dichiarazioni rese extra moenia, non necessariamente connesse ad atti parlamentari ma per le quali si ritenga nondimeno sussistente un evidente e qualificato nesso con l'esercizio della funzione parlamentare» (sentenza n. 133 del 2018).

Naturalmente, nel delineato contesto, si impone a questa Corte uno scrutinio particolarmente rigoroso sulla ricorrenza di tale nesso, in ragione dei contrapposti interessi costituzionali che vengono in gioco. Il che, del resto, è in linea con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale ha riconosciuto, da un lato, che l'insindacabilità persegue «scopi legittimi, vale a dire la tutela del libero dibattito parlamentare e il mantenimento della separazione dei poteri legislativo e giudiziario» e, dall'altro, che l'assenza di un legame con un'attività parlamentare stricto sensu «esige un'interpretazione stretta del concetto di proporzionalità tra lo scopo prefissato e i mezzi impiegati» (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 24 febbraio 2009, CGIL e Cofferati contro Italia).

7.3.1.- In quest'ottica, possono considerarsi entro il perimetro di applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost. non tutte le opinioni politiche che il parlamentare esprima, al pari di quelle che può esprimere ogni cittadino e che trovano tutela e limiti nell'art. 21 Cost., ma quelle opinioni che, iscrivendosi in un contesto politico, siano funzionali all'esercizio dell'attività parlamentare. Deve trattarsi, dunque, di opinioni che incanalino nel processo politico proprio di una democrazia pluralista i diversi e divergenti interessi riferibili al popolo, al fine di trovare, nell'esercizio della rappresentanza della Nazione di cui all'art. 67 Cost., una mediazione tra gli stessi rispondente all'interesse generale. Tale rappresentanza, sancita dall'art. 67 Cost., costituisce invero il fondamento primo e, al tempo stesso, il limite, dell'insindacabilità delle opinioni prevista dall'art. 68, primo comma, Cost.

Una funzione così alta, che la Costituzione protegge con un'immunità che si protrae oltre la scadenza del mandato parlamentare, esige e pretende, al contempo, forme espressive improntate al rispetto della dignità dei destinatari della critica e della denuncia politica, in specie quando questi non siano a loro volta parlamentari: e ciò tanto più quando l'opinione è espressa per mezzo dei moderni mezzi di comunicazione - quali testate giornalistiche online o social media - che la rendono agevolmente reperibile e oggetto di ulteriore diffusione (sentenza n. 150 del 2021). Sono insomma necessarie modalità espressive che, lungi dal trasformare l'insindacabilità in una garanzia di impunità e in un privilegio, siano coerenti con il rilievo dell'istituto nel raccordo tra istituzioni parlamentari e opinione pubblica e ne sorreggano la *ratio*, piuttosto che metterla in crisi.

8.- Applicando in concreto i richiamati principi, l'odierno ricorso deve essere rigettato.

La Camera dei deputati, infatti, ha correttamente valutato che le dichiarazioni dell'allora deputato Fianza sono state espresse nell'esercizio della funzione parlamentare.

8.1.- Deve considerarsi, innanzitutto, che le parole adoperate da Carlo Fianza nel video poi pubblicato su un social media, per quanto aspre, costituiscono una dura valutazione di un fatto - lo svolgimento di una specifica mostra presso locali dati in concessione da un comune, peraltro nel collegio di elezione - che non si risolve in una mera denuncia o critica politica, ma è funzionale a farsi portatrice, nella sua prospettiva, di interessi generali: ne è riprova l'intenzione manifestata di continuare a interessarsi dei temi che egli ha ritenuto sottonsi alla vicenda concreta.

Le affermazioni per cui è sorto il conflitto, pertanto, non solo sono qualificabili come opinioni, ma devono ritenersi espresse nell'esercizio della funzione parlamentare.

8.2.- D'altronde, a rilevare l'esistenza del nesso funzionale sta l'atto di sindacato ispettivo - l'interrogazione a risposta scritta n. 4-01794 - cui ha fatto riferimento la Giunta per le autorizzazioni nella relazione approvata con la deliberazione della Camera dei deputati impugnata nell'odierno conflitto.



8.2.1.- Tale interrogazione, innanzitutto, è stata presentata nel «medesimo contesto temporale» (sentenza n. 221 del 2006) in cui il video recante le opinioni è stato pubblicato online. Essa, infatti, risale al 5 dicembre 2018, a fronte di affermazioni extra moenia che risultano essere state rese appena due giorni prima: si tratta di un arco temporale particolarmente compresso, il cui sviluppo si chiude quasi tre mesi prima che venga presentata la querela per diffamazione (sul riscontro della contestualità temporale, sentenze n. 218 del 2023, n. 241 del 2022, n. 305 del 2013, n. 205 del 2012, n. 98 del 2011, n. 97 del 2008, n. 335, n. 258 e n. 221 del 2006, n. 276 del 2001 e n. 10 del 2000). D'altro canto, una rigida applicazione dell'indice del legame temporale in termini di mera divulgazione di un atto, necessariamente esistente e antecedente, trasformerebbe il requisito del nesso funzionale in una sorta di nesso cronologico che non è idoneo, nella sua rigidità, a qualificare "l'esercizio delle funzioni".

V'è da rilevare, inoltre, che il tenore stesso delle opinioni espresse extra moenia - laddove, in particolare, viene manifestata l'intenzione di continuare a occuparsi dei temi ritenuti sottesi alla vicenda concreta - preannunciava, o comunque sia rendeva in concreto prevedibile, l'esercizio dell'attività parlamentare tipica (sentenze n. 241 del 2022, n. 133 del 2018, n. 335 del 2006 e n. 223 del 2005).

8.2.2.- Deve essere riscontrata, poi, la sostanziale corrispondenza di significato, «al di là delle formule letterali usate» (sentenza n. 144 del 2015), tra le opinioni espresse nel video sul social media e il contenuto dell'interrogazione a risposta scritta. Al di là, infatti, dell'uso di modalità espressive e comunicative fisiologicamente diverse, in considerazione dell'ineliminabile diversità degli strumenti in concreto utilizzati, che si tratti della medesima opinione si evince dalla circostanza che tanto l'atto tipico quanto le affermazioni extra moenia: si occupano di una medesima mostra artistica, ne criticano il titolo e l'oggetto, valutano negativamente gli effetti che tale mostra potrebbe avere sullo sviluppo della sessualità dei bambini e, infine, richiedono una particolare attenzione da parte della pubblica amministrazione nel concedere locali in concessione.

8.3.- Alla luce di tutto quanto precede, le affermazioni per le quali l'allora deputato Carlo Fidanza è citato a giudizio, dinanzi al ricorrente Tribunale di Milano, per rispondere del reato di diffamazione aggravata di cui all'art. 595, terzo comma, cod. pen. costituiscono opinioni espresse nell'esercizio della funzione parlamentare e, pertanto, spettava alla Camera dei deputati deliberarne l'insindacabilità.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara che spettava alla Camera dei deputati affermare che le dichiarazioni rese dal deputato Carlo Fidanza, per le quali pende il procedimento penale davanti al Tribunale ordinario di Milano, in composizione monocratica, sezione settima penale, di cui al ricorso in epigrafe, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.*

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

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

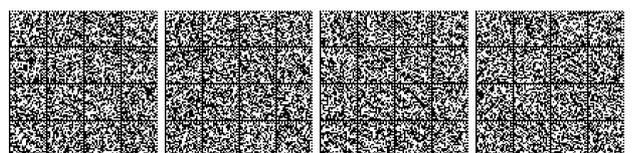
Filippo PATRONI GRIFFI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Direttore della Cancelleria*

Depositata in Cancelleria il 10 giugno 2024

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Roberto MILANA





# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 19

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 maggio 2024  
(della Regione Liguria)*

**Comuni, province e città metropolitane – Sindaco – Limite al numero dei mandati consecutivi – Preclusione per i sindaci di comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti della possibilità di candidarsi alla medesima carica per un terzo mandato consecutivo.**

- Decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7 (Disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali dell'anno 2024 e in materia di revisione delle anagrafi della popolazione residente e di determinazione della popolazione legale), convertito, con modificazioni, nella legge 25 marzo 2024, n. 38, art. 4, comma 1, sostitutivo del secondo periodo dell'art. 51, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali); legge 25 marzo 2024, n. 38 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7, recante disposizioni urgenti per le consultazioni elettorali dell'anno 2024 e in materia di revisione delle anagrafi della popolazione residente e di determinazione della popolazione legale), nella parte in cui ha convertito in legge l'art. 4, comma 1, del decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7.

Ricorso *ex art.* 127, comma 2, della Costituzione di Regione Liguria, (codice fiscale e partita I.V.A. n. 00849050109) in persona del Vice Presidente della Giunta regionale in carica, Alessandro Piana, in sostituzione del Presidente ai sensi dell'art. 41, comma 2 dello statuto, rappresentato e difeso per procura in atti dagli avvocati Aurelio Domenico Masuelli (c.f.: MSLRDM62H17H536K; Pec: aureliodomenico.masuelli@ordineavvgenova.it; fax 010/5484050) e Andrea Bozzini (c.f.: BZZNDR68S27D969I; Pec: andrea.bozzini@ordineavvgenova.it; fax: 010/5484050) del Foro di Genova - Avvocatura regionale, presso i quali elegge domicilio digitale ai seguenti indirizzi Pec: aureliodomenico.masuelli@ordineavvgenova.it; andrea.bozzini@ordineavvgenova.it

contro la Presidenza del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente in carica per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, del decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7, recante modifiche all'art. 51, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché della legge 25 marzo 2024, n. 38, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - 28 marzo 2024, n. 74, nella parte in cui ha convertito in legge l'art. 4, comma 1, del sopra citato decreto-legge.

I. La disciplina oggetto di impugnazione

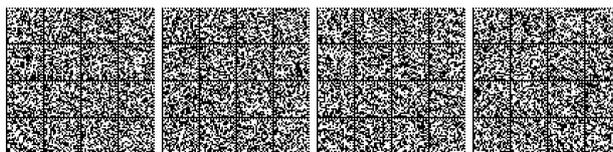
Con deliberazione n. 5 del 5 aprile 2024 (doc. n. 3, allegato), il Consiglio delle Autonomie locali della Regione Liguria, istituito con legge regionale n. 1 del 1° febbraio 2011 in attuazione degli articoli 13, 65 e 66 dello statuto, ha proposto al Presidente della Giunta regionale, ai sensi dell'art. 32, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, di procedere all'impugnazione dell'art. 4, comma 1, del decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7, convertito nella legge 25 marzo 2024, n. 38, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - Serie generale - n. 74 del 28 marzo 2024.

Detto articolo modifica il secondo periodo dell'art. 51, comma 2, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (in seguito: T.U.E.L.), rubricato «Durata del mandato del sindaco, del presidente della provincia e dei consigli. Limitazione dei mandati, in particolare stabilendo che Per i sindaci dei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, il limite previsto dal primo periodo si applica allo scadere del terzo mandato. Le disposizioni di cui ai precedenti periodi non si applicano ai comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti». Il comma in esame prosegue prevedendo che I mandati svolti o in corso di svolgimento alla data di entrata in vigore del presente decreto sono computati ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al presente comma.

Il primo periodo dell'art. 51, comma 2, T.U.E.L., richiamato dalla norma sopra riportata, stabilisce che Chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente ricandidabile alle medesime cariche.

Dalla modifica disposta dalla norma qui impugnata discende, pertanto, la seguente disciplina:

per i sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti non è stabilito alcun limite di mandato;



per i sindaci dei comuni con popolazione compresa tra 5.001 e 15.000 abitanti è previsto un limite di tre mandati consecutivi;

per i sindaci dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti permane il limite di due mandati consecutivi.

La questione di legittimità costituzionale che con il presente ricorso viene posta in relazione al nuovo assetto della disciplina in argomento - che nel corso degli anni ha subito diverse, significative modifiche sulle quali ci si soffermerà più avanti - attiene più specificamente alla limitazione della possibilità di concorrere ad un terzo mandato consecutivo per i sindaci dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, come visto ora ammessa per i comuni con popolazione compresa tra 5.001 e 15.000 abitanti e con l'eliminazione di ogni limite per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Trattasi invero di previsione manifestamente irragionevole ed in frontale contrasto con i parametri costituzionali che verranno di seguito richiamati.

Come anticipato, l'impugnazione della norma di cui all'epigrafe è stata proposta dal Consiglio delle Autonomie locali avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 32, comma 2, della legge n. 87 del 1953 nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 9, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

In senso analogo dispone la disciplina regionale e, segnatamente, l'art. 5, comma 1, lettera *d*), della legge regionale 1° febbraio 2011, n. 1, a mente del quale il Consiglio delle Autonomie locali può proporre al Presidente della Giunta l'impugnativa degli atti dello Stato o di altre Regioni ritenuti lesivi dell'autonomia regionale e di enti locali liguri.

A tale proposito, si osserva che la norma qui impugnata incide su fondamentali principi costituzionali posti a presidio delle autonomie locali, riguardando in primo luogo la possibilità per i cittadini, oltre che di concorrere alla carica di sindaco, anche di scegliere il candidato in condizioni di eguaglianza e rispettose del canone di ragionevolezza, con indubbi riflessi, oltre che sul diritto di elettorato, attivo e passivo (articoli 3, 48 e 51, della Costituzione), anche sulle basi del vigente sistema ordinamentale delle autonomie locali, poste dagli articoli 5, 97, 114 e 118, della Costituzione, come verrà meglio illustrato in sede di svolgimento dei profili di censura.

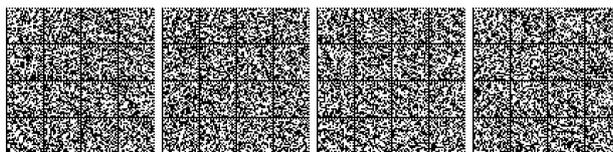
Si assiste, in sintesi, ad una disparità di trattamento operata nei confronti di una limitata fascia di comuni, del tutto irragionevole siccome basata esclusivamente sulla considerazione della consistenza demografica, parametro inidoneo, come si confida di dimostrare, a giustificare detta differenziata disciplina.

Con riguardo ai profili della legittimazione e dell'interesse al ricorso, appare doveroso ricordare che la giurisprudenza della Corte ha progressivamente ampliato le condizioni di ammissibilità dell'esercizio del potere di impugnazione da parte delle regioni, stabilendo che queste sono legittimate a denunciare la legge statale anche per la lesione delle attribuzioni degli enti locali, indipendentemente dalla prospettazione della violazione della competenza legislativa regionale (Corte costituzionale, sentenze n. 298 del 2009 e n. 220 del 2021). Ciò che si ritiene possibile anche nel caso di specie, ove la disciplina in esame, ponendo le irragionevoli limitazioni di cui al novellato art. 51, T.U.E.L., produce effetti che ridondano in via generale sulla complessiva sfera di attribuzioni delle autonomie locali della Regione, da intendersi in un'ampia e completa accezione, non riferita cioè al solo profilo dell'esercizio delle singole, specifiche competenze amministrative, ma anche e soprattutto alla fondamentale componente di espressione politica, che ne costituisce presupposto indefettibile.

Le considerazioni di cui sopra trovano d'altro canto sostegno nel fatto che il presente ricorso viene presentato in applicazione di una specifica norma di legge statale volta a consentire agli organi costituzionalmente individuati quali espressione delle autonomie locali su base regionale (art. 123, ultimo comma, della Costituzione) di proporre alla regione l'impugnazione di norme incidenti sui fondamenti della relativa sfera di autonomia, come si verifica nel caso in esame. Ciò premesso e rinviando alle ulteriori argomentazioni che in proposito verranno svolte in sede di illustrazione di motivi di impugnazione, occorre passare all'esame del merito della questione.

A tale proposito, si confida che già dalla semplice ricostruzione dell'evoluzione, nel tempo, del quadro normativo riferito al tema in discussione, alla luce della *ratio* enucleata dalla giurisprudenza a giustificazione, anche dal punto di vista della conformità a Costituzione, della previsione di un limite al numero di mandati consecutivi consentiti ai sindaci, possa ricavarci la manifesta irragionevolezza, per la parte sopra specificata, del nuovo assetto delineato dall'intervento del Legislatore statale qui impugnato. Intervento che, giova premetterlo, ponendo limitazioni, in violazione del principio di eguaglianza, che si riflettono sui fondamentali diritti di elettorato, sia attivo che passivo, costituzionalmente presidiati (articoli 48 e 51 della Costituzione), deve essere rigorosamente giustificato dalla eccezionale necessità di assicurare tutela a valori di pari *rango*.

II. Ricostruzione del quadro normativo alla luce delle modifiche succedutesi negli anni



1. Come già ricordato dall'Ecc.ma Corte con la sentenza n. 60 del 6 aprile 2023, l'introduzione di un limite al numero dei mandati consecutivi dei sindaci (e dei presidenti delle province) è stata disposta per la prima volta dall'art. 2 della legge 5 marzo 1993, n. 81 che, modificando il previgente sistema, ha previsto l'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia e dei rispettivi consigli. Detto articolo, dopo aver fissato la durata del mandato riferito alle cariche in argomento in quattro anni (comma 1), al comma 2 ha stabilito che chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia non è, allo scadere del secondo mandato, immediatamente rieleggibile alle medesime cariche.

2. Il Testo unico degli Enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, all'art. 51, elevata a cinque anni la durata delle cariche in argomento, ha ribadito la regola del divieto del terzo mandato consecutivo (comma 2), sia pure con le specificazioni di cui al comma 3, che si omettono in quanto qui non di interesse.

3. Nel 2014 il Legislatore è nuovamente intervenuto, esentando dall'applicazione della limitazione di cui all'art. 51, T.U.E.L., i comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, tuttavia ammettendo per essi lo svolgimento, al massimo, di tre mandati consecutivi (art. 1, comma 138, della legge 7 aprile 2014, n. 56).

4. Con legge 12 aprile 2022, n. 35, il limite dei tre mandati consecutivi è stato poi esteso ai comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

5. La nuova disciplina, come in precedenza ricordato, ha ora:

a) escluso da ogni limite i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, prima soggetti al limite del terzo mandato consecutivo;

b) assoggettato al limite del terzo mandato consecutivo i comuni con popolazione compresa nella fascia tra 5.001 e 15.000 abitanti, in precedenza sottoposti alla limitazione del secondo mandato consecutivo;

c) mantenuto il limite dei due mandati consecutivi per i soli comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

### III. La *ratio* della disciplina normativa in esame secondo la giurisprudenza

Come sopra delineata la sequenza, nel tempo, delle scelte del Legislatore riguardanti l'argomento in trattazione, appare importante dar conto delle ragioni che la giurisprudenza della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato, puntualmente riassunte dalla ricordata sentenza dell'Ecc.ma Corte n. 60 del 2023 (e riferite all'assetto normativo previgente), ha posto a giustificazione -anche della legittimità costituzionale (per tutte, Cass. Civ., Sez. I, sentenza n. 25497 del 6 dicembre 2007) - della disciplina normativa recante le sopra indicate limitazioni. Ripercorrendo l'analitica illustrazione di dette ragioni contenuta nella citata sentenza n. 60 del 2023, si evince che il limite in discussione è stato giustificato quale temperamento di sistema diretto ad individuare un punto di equilibrio tra il modello dell'elezione diretta del sindaco - ed in effetti, l'introduzione del limite è stata per la prima volta disposta dalla legge che tale modello ha previsto (legge n. 81 del 1993) - e la concentrazione del potere in capo a una sola persona che da tale modello discende (Cass., Sez. I civ., ord. 24 febbraio 2021, n. 5060 e sentenza 4 dicembre 2012, n. 21685, 5 giugno 2007, n. 11381 e 3 agosto 2002, n. 11661), sussistendo inoltre la possibilità che detto sistema elettivo sia idoneo ad incidere sulla par condicio delle elezioni successive, suscettibili di essere alterate da rendite di posizione (Cons. St., Sez. VI, sentenza 9 giugno 2008, n. 2765).

Esigenza che viene ritenuta ancor più meritevole di attenzione con riguardo ai livelli di governo locale, in considerazione della prossimità tra l'eletto e la comunità amministrata (Cass., Sez. I Civ., sentenza 29 marzo 2013, n. 7949; Cons. St., Sez. I, parere 1° febbraio 2016, n. 179).

In definitiva, date le sopra riportate premesse, la disciplina limitativa in argomento è stata ritenuta adeguata anche per assicurare presidio al diritto di elettorato, impedendo in particolare la permanenza per periodi troppo lunghi nell'esercizio del potere di gestione degli enti locali, che possono dar luogo ad anomale espressioni di clientelismo (Cass., Sez. I Civ., sentenza 26 marzo 2015, n. 6128 e 6 dicembre 2007, n. 25497) e risultando funzionale a favorire il ricambio ai vertici dell'amministrazione locale (Cass., Sez. I Civ., sentenza 12 febbraio 2008, n. 3383 e 20 maggio 2006, n. 11895), nonché a impedire di soggettivizzare l'uso del potere dell'amministratore locale o, ancora, a evitare fenomeni di sclerotizzazione della situazione politico amministrativa locale (Cass. Sez. I Civ., sentenza 9 ottobre 2007, n. 21100).

IV. Sull'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, del decreto-legge n. 7 del 2024, convertito in legge n. 38 del 2024, per manifesta irragionevolezza e per contrasto con gli articoli, 3, 5, 48, 51, 97, 114 e 118, della Costituzione.

1. Come sopra anticipato, la semplice disamina degli sviluppi normativi che hanno interessato la materia e delle ragioni che la giurisprudenza ha enucleato a sostegno delle limitazioni poste dal Legislatore al numero di mandati consecutivi esercitabili dai sindaci, pare rendere già di per sé palese la manifesta irragionevolezza di una disciplina che, eliminato ogni limite di mandato consecutivo per i comuni di minori dimensioni (fino a 5.000 abitanti), reca invece



una differenziazione sulla possibilità di adempiere ad un terzo mandato - ora espressamente consentita in via generale basata esclusivamente su un parametro dimensionale, ammettendola cioè per i comuni con popolazione compresa tra 5.001 e 15.000 abitanti ed escludendola invece per quelli con popolazione superiore.

Ed invero, appare importante innanzitutto prendere atto delle scelte che, con l'intervento qui in discussione, il Legislatore ha ritenuto, nell'esercizio della propria discrezionalità, di effettuare e che costituiscono ora il quadro di riferimento da considerare ai fini del vaglio di costituzionalità qui richiesto.

Fino alla modifica disposta con il decreto-legge n. 7 del 2024, la questione si poneva con riguardo ad un'opzione riferita all'ammissibilità della previsione di una limitazione al numero di mandati consecutivi, stabilita dal Legislatore in due, ovvero in tre per i comuni di minori dimensioni, come visto dapprima individuati in quelli con popolazione inferiore a 3.000 abitanti e, in seguito, in quelli con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

La modifica apportata con il sopra citato decreto, ora convertito in legge, appare in proposito particolarmente rilevante in quanto il Legislatore, nell'esercizio della propria discrezionalità, ha significativamente mutato i parametri di riferimento, posto che il limite del secondo mandato consecutivo, nel precedente assetto previsto in via ordinaria per tutti i comuni salvo quelli di minori dimensioni, residua oggi solo per un esiguo numero di enti.

Ed in effetti, a fronte dei circa 8.000 comuni esistenti (7.896), quelli con popolazione pari o superiore a 15.000 abitanti, interessati dal limite in contestazione, sono 737, cioè meno del 10% del totale (fonte ANCI, con riferimento al 1° gennaio 2024).

Orbene, la scelta oggi effettuata dal Legislatore di escludere ogni preclusione all'esercizio del mandato di sindaco per tutti i comuni con minor popolazione e di ritenere ammissibile lo svolgimento di tre mandati consecutivi per un'ampissima fascia di comuni, determina l'inevitabile mutamento del quadro di riferimento normativo, che ora muove dal dato obiettivo dell'eccezionalità, a fronte della regola come sopra delineata, del limite dei due mandati consecutivi.

Con la conseguenza che detto limite, così come ora configurato, incidendo in termini rilevanti sulla libera esplicazione dei diritti fondamentali garantiti dagli articoli 48 e 51 della Costituzione in relazione all'art. 3 della Costituzione, deve essere sorretto da ragioni necessariamente soggette ad un vaglio di costituzionalità particolarmente rigoroso.

Ragioni che, tuttavia, nel nuovo quadro normativo di riferimento non sussistono, posto che la distinzione basata dalla norma sul solo dato dimensionale non appare in alcun modo idonea a giustificare la limitazione ai sopra citati diritti fondamentali.

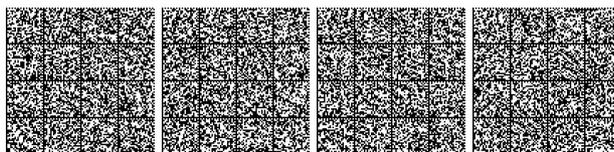
Quanto sopra vale non solo con riguardo al fatto che la limitazione in argomento è ora riferita ad una ristretta cerchia di comuni in assenza, come meglio si dirà oltre, di alcuna valida e ragionevole giustificazione, ma anche perché - una volta ridefinito dal Legislatore il temperamento di sistema con un innalzamento del punto di equilibrio tra il modello di elezione diretta dell'esecutivo e la concentrazione del potere in capo a una sola persona mediante la nuova individuazione del numero di mandati consecutivi ammessi, al quale ha fatto ripetutamente riferimento la giurisprudenza in precedenza ricordata - la distinzione qui contestata si rivela manifestamente irragionevole già alla luce dei principi dalle citate pronunce posti, anche qualora fossero da ritenere ancora pienamente estensibili al nuovo contesto.

A tale ultimo proposito, infatti, appare evidente che molte delle ragioni addotte dalla giurisprudenza, perdono di consistenza alla luce della nuova disciplina che, pertanto, risulta basata su distinzioni ancor più illogiche ed irragionevoli.

Illogicità e irragionevolezza che comunque affligge la norma qui impugnata, anche a voler assumere come tuttora applicabili le argomentazioni addotte con riguardo al precedente assetto normativo.

Infatti, se il limite massimo al numero di mandati dei sindaci era stato giustificato con il richiamo alla necessità di evitare la permanenza per periodi troppo lunghi nell'esercizio del potere di gestione degli enti locali, che possono dar luogo ad anomale espressioni di clientelismo (Cass., Sez. I civile, sentenza n. 6128 del 2015, cit.) e finalizzato ad assicurare l'effettiva par condicio tra i candidati, la libertà di voto dei singoli elettori e la genuinità complessiva della competizione elettorale, il fisiologico ricambio della rappresentanza politica e, in definitiva, la stessa democraticità degli enti locali (Corte costituzionale, sentenza n. 60 del 2023, cit.), appare evidente che, a fronte di siffatte ragioni e dell'odierna opzione legislativa volta a considerare possibile in via ordinaria un terzo mandato consecutivo (o più), la differenziazione, nei termini qui contestati, introdotta dalla nuova disciplina, si rivela manifestamente irragionevole.

Ed invero, le sopra illustrate ragioni poste a giustificazione delle limitazioni al numero di mandati consecutivi non consentono di trarre argomenti utili a differenziare, specie avuto riguardo agli interessi presidiati da detta disciplina, i comuni con popolazione pari o maggiore di 15.000 abitanti da quelli con popolazione superiore.



La *ratio* posta alla base della limitazione al numero di mandati - salva, a tutto concedere, la posizione dei comuni di piccole dimensioni ove si è tenuto conto della possibile difficoltà nella presentazione di candidature - è stata ricostruita facendo leva su argomentazioni di carattere generale, valide per tutti i comuni, che attengono al dato obiettivo della durata dei mandati e che pertanto non giustificano in alcun modo una differenziazione basata solo sul dato dimensionale, riferito alla consistenza demografica.

L'esigenza di ricambio degli amministratori e le connesse implicazioni in precedenza illustrate, ora da apprezzare alla luce del nuovo, ordinario, assetto normativo che ha posto il limite del terzo mandato consecutivo, si pongono in tutta evidenza in termini esattamente identici sia per i comuni con popolazione compresa tra 5.001 e 15.000 abitanti, che per quelli con popolazione superiore (oltre che per quelli di minori dimensioni, che nel tempo, come visto, hanno ottenuto una particolare attenzione in ragione delle cennate difficoltà nell'acquisizione di candidature).

Ma vi è di più. Come posto in luce dalla relazione istruttoria di cui alla parte motiva della deliberazione del C.A.L. n. 5 del 2024, di richiesta di promovimento della presente impugnazione, i ricordati principi giurisprudenziali, volti, ad esempio e tra l'altro, ad identificare la *ratio* della disciplina limitativa anche nell'esigenza di assicurare tutela nei confronti di possibili pratiche clientelari e di garantire la *par condicio* elettorale, appaiono semmai richiedere, al contrario della scelta operata dal Legislatore, un più elevato livello di attenzione proprio con riguardo alle amministrazioni di minori dimensioni, posto che in queste il rapporto tra eletto e comunità di riferimento è certamente più intenso e diretto rispetto a quanto si verifica nei comuni con elevata popolazione.

In proposito, pare appena il caso di ricordare che la nuova disciplina, rivalutando le proprie scelte, ha ora ammesso al terzo mandato consecutivo i sindaci dei comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti, che certamente non possono essere considerati di piccole dimensioni. Donde un ulteriore profilo di illogicità e irragionevolezza.

Infine, si osserva che la dimostrazione di quanto fin qui sostenuto è evincibile anche dal riferimento - l'unico, a quanto consta, ricavabile dall'esame degli atti preparatori e non riportato nel preambolo del decreto-legge e della successiva legge di conversione - al fatto che nei comuni di minore dimensione demografica risulta di fatto spesso problematico individuare candidature per la carica di primo cittadino, per cui il divieto di rielezione per un terzo mandato comporta rilevanti criticità.

Infatti, il tema posto con le considerazioni sopra riportate è sempre stato disciplinato avuto riguardo ai comuni effettivamente di minori dimensioni, che il Legislatore, come si ricava dalla ricostruzione degli sviluppi del quadro normativo di riferimento, ha individuato, dapprima, nei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti (art. 1, comma 138, legge n. 56 del 2014) e, in seguito, in quelli con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (legge n. 35 del 2022).

Parametro di cui ha del resto tenuto conto la stessa disciplina qui contestata che, disponendo l'esclusione di tale fascia di comuni da ogni limitazione, ha ora soddisfatto le esigenze poste in luce dalla sopra riportata relazione.

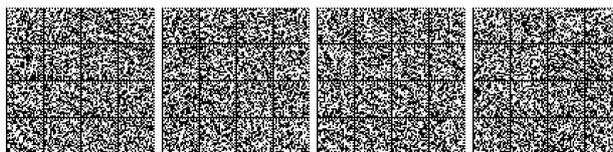
I comuni con popolazione fino a 15.000 abitanti non possono pertanto essere considerati di minori dimensioni, sia da un punto di vista oggettivo, sia tenendo conto dei criteri posti alla base delle valutazioni svolte nel tempo dal Legislatore.

Per contro, a sostegno della scelta operata con la disciplina qui contestata, non risulta obiettivamente prospettabile l'argomento dell'asserita difficoltà di reperimento di candidati alla carica di sindaco riferito alla pressoché totalità dei comuni, anche con popolazione di apprezzabile consistenza quali debbono essere considerati quelli fino a 15.000 abitanti.

Dalle sopra svolte considerazioni emerge pertanto, con ancor più evidenza, l'irragionevolezza della disciplina oggetto di impugnazione, posto che gli argomenti addotti a giustificazione dell'intervento si rivelano erronei in fatto, incoerenti e implausibili.

In conclusione, la norma qui impugnata si ritiene affetta da illegittimità costituzionale nella parte in cui, ridefinito il punto di equilibrio tra i contrapposti interessi in gioco, ponendo quindi la regola tanto dell'esclusione di ogni limite di mandato per i comuni di minori dimensioni, quanto del limite del terzo mandato consecutivo, ha tuttavia mantenuto il limite del secondo mandato (ovvero, detto altrimenti, ha escluso la possibilità del terzo mandato consecutivo) per una ristrettissima sfera di enti locali, individuati sulla base del solo riferimento al dato dimensionale, del tutto estraneo alle ragioni che devono ragionevolmente giustificare una rilevante limitazione, come quella in argomento, ai diritti fondamentali tutelati dagli articoli 48 e 51, della Costituzione, e conseguentemente assicurare la necessaria sostanziale parità di trattamento tra enti locali.

Appare evidente che, sempre sotto il faro del principio posto dall'art. 3 della Costituzione, l'irragionevolezza della limitazione in argomento è idonea ad incidere non solo sul diritto di elettorato passivo, con riferimento alla legittima possibilità di scelta di ciascun cittadino di accedere alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, ma anche su quello di elettorato attivo, sussistendo parimenti il correlativo diritto/dovere fondamentale di esprimere liberamente la scelta del candidato alla carica di sindaco.



Irragionevolezza che incide direttamente sul funzionamento delle autonomie locali in considerazione della necessità che alle stesse venga garantita parità di trattamento.

Di qui l' idoneità della normativa impugnata ad incidere, con soluzione irragionevole e lesiva dei sopra indicati principi, sui fondamenti dell'assetto costituzionale dell'ordinamento delle autonomie locali.

2. La norma qui impugnata, alla luce delle considerazioni fin qui svolte si pone anche in contrasto con il principio di buon andamento di cui all'art. 97, comma 2, della Costituzione in quanto, una volta stabilito che il limite del terzo mandato consecutivo costituisce opzione ritenuta dal Legislatore coerente con le esigenze di individuare il più volte ricordato punto di equilibrio tra i diversi interessi che vengono in considerazione quali meritevoli di tutela, l'aver mantenuto una limitazione a due del numero dei mandati consecutivi consentiti per i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti impedisce ai relativi amministratori di svolgere compiutamente, con riguardo anche al fondamentale profilo della continuità - da apprezzare dal punto di vista non solo amministrativo, ma anche e soprattutto dell'espressione della rappresentanza politica che, quale essenza del principio di democraticità, ne è alla base - le funzioni proprie del mandato.

Appare invero intuitivo che la possibilità, ovviamente rimessa alle libere scelte dei cittadini, di assicurare un periodo di continuità dell'azione politico-amministrativa - che, giova ripeterlo, il Legislatore ora ha ridefinito in aumento - risulta parimenti sussistente ed apprezzabile tanto per i comuni con popolazione compresa tra 5.000 e 15.000 abitanti che per quelli di dimensione maggiore, invece irragionevolmente esclusi.

Anzi, proprio per questi ultimi detta esigenza parrebbe meritevole di ancor più attenta considerazione, alla luce della maggiore complessità della sfera di interventi propri dei comuni chiamati ad amministrare un più elevato numero di abitanti.

Donde l'irragionevolezza della distinzione e la conseguente violazione dell'art. 97, comma 2, della Costituzione, in relazione all'art. 3, della Costituzione.

3. La disciplina in esame, incidendo, per i comuni irragionevolmente esclusi, sulla possibilità di assicurare un livello di governo per la durata massima ritenuta ammissibile dal Legislatore, appare infine contrastare con altri rilevanti principi costituzionali e, segnatamente, sempre in relazione all'art. 3, della Costituzione, con quello posto dall'art. 5, della Costituzione, laddove impone alla Repubblica di riconoscere e promuovere le autonomie locali e di adeguare i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento (articoli 114 e 118, della Costituzione).

L'ingiustificata discriminazione tra comuni disposta dal Legislatore, riferita al fondamentale tema della possibilità per i cittadini di scegliere i propri amministratori ovvero di candidarsi alla carica di sindaco, integra invero la violazione dei sopra riportati parametri costituzionali, posto che una siffatta disciplina non appare rispettosa dell'obbligo non solo di promozione delle autonomie locali in condizioni di eguaglianza, ma anche di assicurarne l'autonomia, che trova la principale espressione nei fondamentali diritti appena sopra ricordati.

Ogni previsione di legge che rechi limitazioni alle possibilità per le amministrazioni locali di svolgere appieno, nell'ambito del quadro ordinamentale, le proprie funzioni per il tramite di rappresentanti eletti secondo principi conformi a Costituzione, anche se non incidenti direttamente sulle relative attribuzioni, appare invero idonea a ridondare sulla sfera di autonomia delle stesse, da ritenersi lesa nella sua integrità allorché si tratti di limitazione ingiustificata e foriera di sostanziale disparità di trattamento.

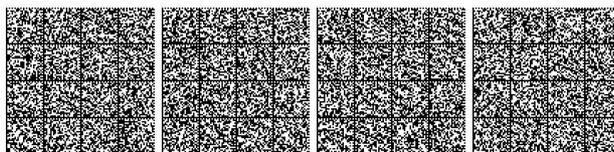
Nel caso di specie, invero, la limitazione in argomento incide sulla stessa possibilità di assicurare a tutti i comuni ed ai relativi cittadini, mediante l'esercizio dei diritti di elettorato attivo e passivo, un adeguato livello di governo per una durata ragionevolmente stabilita dall'ordinamento in condizioni di eguaglianza.

In particolare, non pare superfluo rilevare che tra le funzioni spettanti ai comuni, rientrano anche quelle conferite con propria legge dalle regioni (art. 118, comma 2, della Costituzione), con conseguente produzione di effetti diretti anche su tale sfera di attribuzioni.

4. In conclusione, si ritiene sussistano i presupposti per l'adozione di una sentenza di accoglimento ad effetto *additivo*, volta a dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma impugnata nella parte in cui ammettendo la possibilità di un terzo mandato consecutivo per i sindaci di comuni con popolazione compresa tra 5.001 e 15.000 abitanti, analoga possibilità non prevede anche per i sindaci dei comuni con popolazione superiore.

A tale proposito occorre per scrupolo rilevare che, nel caso che ne occupa, il Legislatore ha già espressamente esercitato il proprio potere discrezionale nel senso di consentire - oltre l'esercizio di mandati consecutivi senza limite alcuno per i comuni minori - l'espletamento di tre mandati consecutivi per una determinata fascia di comuni (che, sommata al numero degli enti minori, rappresenta oltre il 90% dei comuni italiani).

Possibilità che con il presente ricorso si chiede pertanto venga estesa, per le ragioni fin qui illustrate, anche ai comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.



La domanda non incide quindi sulla discrezionalità del Legislatore, già compiutamente esercitata, fermo restando che, comunque, l'assenza di una soluzione a rime obbligate non sarebbe preclusiva di per sé sola dell'esame nel merito delle censure sollevate con il ricorso (Corte costituzionale, sentenza n. 200 del 2023, § 5, sentenza n. 48 del 2021, § 7 e le pronunce da queste richiamate). È quindi in via di mero subordinate, che si chiede all'Ecc.ma Corte di dichiarare l'illegittimità costituzionale della norma impugnata per manifesta irragionevolezza e per contrasto con i parametri in ricorso indicati.

*P. Q. M.*

*Si chiede che l'Ecc.ma Corte costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, del decreto-legge 29 gennaio 2024, n. 7, recante modifiche all'art. 51, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché della legge 25 marzo 2024, n. 38, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale - Serie generale - 28 marzo 2024, n. 74, di conversione del sopra citato decreto-legge, nella parte in cui non consente la possibilità di svolgere un terzo mandato consecutivo anche ai sindaci dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.*

*Si depositano:*

- 1) procura speciale;*
- 2) decreto del Segretario generale della Giunta regionale n. 3055 del 7 maggio 2024;*
- 3) deliberazione della Giunta Regionale n. 464 del 17 maggio 2024, di autorizzazione al giudizio ed allegata deliberazione del Consiglio delle Autonomie locali della Liguria n. 5 del 5 aprile 2024, sua parte integrante e sostanziale.*

Genova, 24 maggio 2024

24C00123

**N. 103**

*Ordinanza del 10 maggio 2024 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da M. S. contro Ministero dell'interno*

**Polizia – Polizia di Stato – Personale appartenente ai ruoli della Polizia di Stato, che espleta funzioni di polizia – Previsione che esclude o comunque non prevede per tale categoria la possibilità di transito nei ruoli civili dell'amministrazione pubblica o di altra pubblica amministrazione, in caso di riscontrato difetto dei requisiti attitudinali.**

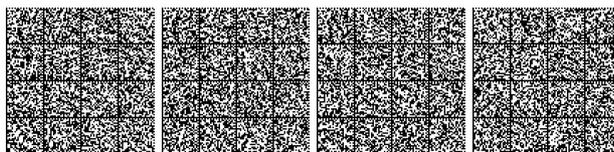
- Decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 339 (Passaggio del personale non idoneo all'espletamento dei servizi di polizia, ad altri ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza o di altre amministrazioni dello Stato), art 1.

## IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 7649 del 2018, proposto dal signor M. S., rappresentato e difeso dall'avvocato Filippo Ferrara, con domicilio digitale come da PEC registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Caterina Alaggio in Roma, via Ortigara, n. 3 Palazz. B;

Contro il Ministero dell'interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;



il Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza, il Ministero interno - Direzione centrale risorse umane, il Ministero dell'interno - Direzione centrale risorse umane - Servizio sovr.ti - ass.ti e agenti - Div.I - Sezione Disciplina Roma, non costituiti in giudizio;

Per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, Sezione I, n. 591 del 10 aprile 2018, resa *inter partes*, concernente un provvedimento di cessazione dal servizio nell'Amministrazione di pubblica sicurezza;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'interno;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 settembre 2023 il consigliere Giovanni Sabato e udito per la parte appellante l'avvocato Daniela Dagnano per Filippo Ferrara;

I. Fatto e svolgimento del processo di primo grado.

I.1. Con ricorso n. 826 del 2013, proposto innanzi al Tribunale amministrativo regionale Puglia, il signor M. S., agente scelto della Polizia di Stato, aveva chiesto l'annullamento:

a) del provvedimento del «M.I., Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale per le Risorse Umane - Servizio Sovr.ti - Ass.ti e Agenti - Div. I - Sezione Disciplina, del Capo della Polizia, Direttore generale della Pubblica Sicurezza» in data ..., con cui veniva decretata, nei suoi confronti, la revoca della sospensione cautelare dal servizio e la sua riammissione a decorrere dalla data di notifica del provvedimento, e col quale veniva disposto che il medesimo doveva essere sottoposto agli accertamenti volti a verificare la permanenza dei requisiti psico-fisici ed attitudinali;

b) del provvedimento del «M.I., Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale per le Risorse Umane - Servizio Sovr.ti - Ass.ti e Agenti - Div. I - Sezione Disciplina - nr. ...» del ..., concernente la riammissione in servizio, l'accertamento dei requisiti psico-fisici ed attitudinali e la convocazione dello S.;

c) del giudizio della Commissione per l'accertamento delle qualità attitudinali, notificato mediante verbale in data ..., con il quale la Commissione notificava allo S. «che è stato riconosciuto non idoneo per i motivi specificati nell'allegata copia conforme della scheda di profilo individuale»;

d) della comunicazione del ... del «M.I., Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale per le Risorse Umane - Servizio Sovr.ti - Ass.ti e Agenti - Div. I - Sezione Stato Giuridico», con la quale si comunicava allo S. che, con provvedimento in corso nei suoi confronti, dichiarato non idoneo in attitudine, veniva disposta la cessazione dal servizio nell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza a decorrere dalla data di notifica della comunicazione;

e) del provvedimento del «M.I., Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale per le Risorse Umane - Servizio Sovr.ti - Ass.ti e Agenti - Div. I - Sezione Stato Giuridico, del Direttore Centrale», del ..., notificato il successivo ..., con il quale veniva decretato che il signor S. cessa dal servizio nell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza, in quanto non idoneo alle attitudini del servizio di polizia.

I.2. A sostegno del ricorso il signor S. - premesso di essere stato dichiarato cessato dal servizio nell'Amministrazione della Pubblica Sicurezza per mancanza dei requisiti attitudinali, dopo che egli, già sospeso cautelatamente, era stato assolto in primo grado dai reati ascrittigli con sentenza del GUP presso il Tribunale di Taranto n. 904 del 19 dicembre 2012 «perché il fatto non sussiste», e di essere stato, dunque, dapprima interessato dalla revoca del provvedimento di sospensione cautelare con conseguente riammissione in servizio - aveva dedotto che:

i) non avrebbe potuto essere sottoposto nuovamente agli accertamenti attitudinali;

ii) il provvedimento non era assistito da adeguata motivazione;

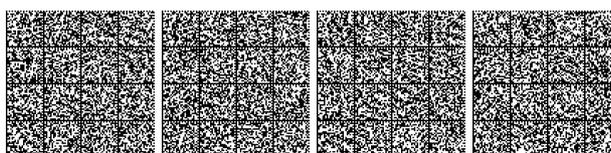
iii) il giudizio negativo sarebbe contraddittorio rispetto a quello invece positivo afferente al giudizio di idoneità psichica;

iv) vi sarebbe difetto di proporzionalità ben potendo comunque essere il ricorrente adibito a mansioni e compiti, anche d'ufficio, meno impegnativi e stressanti.

I.3. Nella resistenza dell'Amministrazione, il Tribunale adito ha respinto il ricorso ed ha compensato le spese di lite.

I.4. In particolare, il Tribunale ha ritenuto che «la normativa che si assume violata (D.M. del 30 giugno 2003, n. 198) consente e legittima, la procedura di verifica dell'idoneità attitudinale del personale delle forze di polizia già in servizio, anche in caso di rientro dopo una prolungata assenza» e che «la verifica della permanenza dei requisiti di idoneità del personale della P.S. già in servizio include legittimamente anche il profilo "attitudinale", e non solo quello "psico-fisico", ove sussistano peculiari condizioni, quali un periodo lungo di assenza dal servizio».

II. Il giudizio di appello.



II.1. Avverso tale pronuncia il signor S. ha interposto appello, notificato il 25 settembre 2018 e depositato il 28 settembre 2018, lamentando, attraverso tre motivi di gravame (pagine 11-28), quanto di seguito sintetizzato:

*i)* avrebbe errato il Tribunale non avendo preso in considerazione le norme che regolamentano l'accertamento dei requisiti per coloro che già appartengono ai ruoli della Polizia di Stato ed espletano funzioni di polizia e per i quali non è prevista la nuova verifica circa il possesso dei requisiti attitudinali;

*ii)* il Tribunale amministrativo regionale avrebbe mancato di riscontrare il difetto di motivazione, in quanto la P.A., pur rilevando il lungo periodo di assenza dal servizio, non ha indicato come tale assenza possa avere inciso sulla concreta idoneità a prestare servizio, né ha tenuto conto di vari elementi tra cui gli incarichi svolti;

*iii)* il Tribunale amministrativo regionale non avrebbe preso in considerazione nemmeno la relazione di visita ed esame psico-diagnostico del ... a firma della dott.ssa D. C. dell'ASL ..., dalla quale si evidenzia l'assenza di alterazioni patologiche della personalità e non avrebbe ben considerato il testo dell'art. 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 339/1982 che, se interpretato nel senso di consentire il passaggio ad altri ruoli della stessa amministrazione o di altra amministrazione soltanto in favore del dipendente dichiarato inidoneo al servizio per motivi di salute, determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento con evidenti profili di violazione dei principi costituzionali posti a salvaguardia del lavoro (articoli 1 comma 1, 3, 4, 38 e 97 della Costituzione).

II.2. L'appellante ha concluso chiedendo, in riforma dell'impugnata sentenza, l'accoglimento del ricorso di primo grado e quindi l'annullamento degli atti con lo stesso impugnati.

II.3. In data 5 novembre 2018 il Ministero si è costituito in giudizio.

II.4. In data 21 maggio 2022 parte appellata ha depositato memoria, concludendo per il rigetto dell'avverso gravame. In particolare, si è riportata alla chiara formulazione del D.M. 30 giugno 2003, n. 198 laddove prevede la verifica dell'idoneità fisica e psichica del dipendente anche sotto il profilo attitudinale in caso di «prolungata assenza» dal servizio.

II.5. Con ordinanza n. 6223 del 18 luglio 2022, il Collegio ha disposto il rinvio della trattazione della causa «visto che questa Sezione, con ordinanza 18 maggio 2022, n. 3940, ha rimesso all'Adunanza Plenaria una questione di diritto che potrebbe prospettarsi rilevante nella controversia in esame».

II.6. Rifissata la causa ad udienza pubblica (avendo nel frattempo l'Adunanza Plenaria di questo Consiglio di Stato deciso la controversia analoga, con sentenza n. 12/2023), in data 11 settembre 2023 il Ministero appellato ha depositato istanza di passaggio in decisione senza discussione richiamando le conclusioni già rese.

II.7. La causa, chiamata per la discussione all'udienza del 12 settembre 2023, è stata trattenuta in decisione.

III. Questo Giudice ritiene di rimettere alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1982, n. 339, di seguito esposta, stante la sua rilevanza ai fini della definizione del presente giudizio e la sua non manifesta infondatezza.

IV. Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

IV.1. Come descritto in punto di fatto, la questione oggetto dell'appello in esame verte - accertata la sussistenza (o meno) della facoltà dell'Amministrazione della Polizia di Stato di verificare il possesso dei requisiti attitudinali dei propri dipendenti anche dopo l'espletamento delle prove concorsuali e la presa di servizio, ove sopraggiungano circostanze fattuali che giustifichino tale verifica - sulla possibilità (o meno), in caso di esito negativo dell'accertamento, di destinare i dipendenti con funzioni di Polizia ad altri ruoli dell'Amministrazione di pubblica sicurezza o di altre amministrazioni pubbliche.

Il Collegio ha reputato necessario attendere la decisione dell'Adunanza plenaria che, con la sentenza 29 marzo 2023, n. 12, ha affermato, in particolare, che: «la perdita del requisito attitudinale comporta la cessazione del rapporto di impiego, in considerazione dell'art. 58 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, per il quale le cause di cessazione dal servizio sono quelle previste dal testo unico sugli impiegati civili dello Stato, e dell'art. 129 del predetto testo unico, per il quale comporta la cessazione dal servizio la sopravvenuta incapacità allo svolgimento della prestazione lavorativa ...».

In conclusione, al primo quesito posto dall'ordinanza di remissione va data risposta nel senso che «l'inidoneità attitudinale sopravvenuta non rientra nelle previsioni di cui all'art. 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 339 del 1982 e di conseguenza non dà luogo al passaggio del dipendente della Forza di Polizia ad altri ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza o di altre amministrazioni dello Stato, ma è causa di cessazione del rapporto di lavoro ai sensi dell'art. 129 testo unico impiegati civili dello Stato» ed al secondo quesito nel senso che «è manifestamente infondato il dubbio di costituzionalità di tale disciplina come pure di eventuale contrarietà al diritto euro-unitario».



IV.2. Tanto premesso, occorre procedere alla disamina dei motivi di impugnazione sollevati da parte appellante e che, per le ragioni di cui *infra*, impongono la rimessione alla Corte costituzionale delle questioni di legittimità costituzionale che di seguito si illustreranno.

IV.3. Per quanto attiene al primo mezzo, col quale si assume che non sarebbe prevista la verifica circa il possesso dei requisiti psico-attitudinali per coloro che già appartengono ai ruoli della Polizia di Stato ed espletano funzioni di polizia, viene in considerazione la disciplina di riferimento, così come evidenziata dall'Adunanza plenaria, dalla quale emerge che i requisiti di idoneità attitudinale devono persistere nel tempo, di guisa che il loro venir meno comporta invariabilmente la cessazione del rapporto di servizio.

In particolare, l'Adunanza plenaria, dopo aver ricostruito la disciplina di riferimento in materia di incidenza della idoneità psicofisica sul rapporto di impiego del dipendente pubblico e sul rapporto di lavoro privato, si è soffermata «sulle disposizioni che regolano il rapporto di lavoro del personale della Forza di Polizia di Stato, sottratto alle regole dell'impiego pubblico privatizzato contenute nel decreto legislativo n. 165 del 2001, poiché rientra nell'ambito del personale in regime di diritto pubblico ai sensi dell'art. 3, comma 1, che rinvia per la disciplina del rapporto di lavoro ai rispettivi ordinamenti (cfr. Cassazione civ., Sez. Unite, ord. 12 aprile 2022, n. 11772)».

L'Adunanza plenaria ha quindi rilevato che «Al pari dei requisiti psicofisici, anche i requisiti attitudinali possono essere incisi da vicende sopravvenute nel corso del rapporto di impiego. Il Consiglio di Stato, nel parere del 29 ottobre 2010, n. 4787, ha osservato che l'amministrazione ben può rivalutare in costanza di rapporto non solo la permanenza dell'idoneità psicofisica, ma anche l'idoneità attitudinale al servizio del personale appartenente alla Polizia di Stato. Tale parere ha evidenziato che l'appartenente alla Polizia di Stato - di cui si dubiti per giusto motivo che sia ancora in possesso dei requisiti attitudinali - non potrebbe continuare a svolgere il servizio se non in violazione del principio costituzionale del buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione».

Deve pertanto concludersi che, contrariamente a quanto dedotto dall'appellante, l'accertamento circa il possesso dei requisiti attitudinali dell'appartenente alla Polizia di Stato può essere effettuato anche nel corso del rapporto d'impiego con possibili conseguenze esiziali sulla sua persistenza.

IV.4. Alla luce di ciò, non appare consentito - e proprio in base a quanto affermato dall'Adunanza plenaria - neanche sostenere la possibilità di transito nei ruoli civili per il personale appartenente alla Polizia di Stato.

IV.5. Ed infatti, l'Adunanza plenaria:

ha dapprima evidenziato che l'art. 36, punto XX), della legge n. 121 del 1981, nel delegare il Governo ad adottare disposizioni sul passaggio a qualifiche equivalenti di altri ruoli dell'amministrazione di pubblica sicurezza o di altre amministrazioni dello Stato, ha consentito ciò «solo in caso di particolare infermità e, comunque, in dipendenza del grado di idoneità all'assolvimento dei servizi di polizia accertato» (cfr. § 9.1. della pronuncia);

ha quindi concluso affermando:

«Per il chiaro significato delle parole utilizzate, non può dubitarsi che tali disposizioni abbiano considerato le sole vicende di sopravvenuta menomazione dell'integrità psicofisica del lavoratore» (cfr. § 9.1.);

«anche l'interpretazione sistematica delle disposizioni in esame l'una a mezzo delle altre conduce alla medesima conclusione, di escludere la continuazione del rapporto in caso di sopravvenuta mancanza delle attitudini, avendo il legislatore demandato l'accertamento dell'idoneità al servizio ad un organo tecnico con competenze mediche (e non alle commissioni di verifica)» (cfr. § 9.4.);

«nemmeno è possibile procedere ad un'applicazione analogica delle disposizioni, tale da estendere la disciplina della perdita dei requisiti psichici e fisici alla diversa fattispecie della perdita dei requisiti attitudinali» (cfr. § 9.5.).

IV.6. Stante la funzione nomofilattica dell'Adunanza plenaria ex art. 99 c.p.a., ai cui esiti interpretativi questo Giudice è tenuto ad adeguarsi, non residuano margini per addivenire ad un'interpretazione diversa della disciplina di riferimento, tale da consentire il passaggio ai ruoli civili di un appartenente al Corpo della Polizia di Stato con funzioni di polizia, con la conseguenza che la perdita dei requisiti attitudinali comporta non solo la specifica appartenenza alle Forze di Polizia, ma, in senso drastico e definitivo, «la cessazione del rapporto di impiego, in considerazione dell'art. 58 del decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335, per il quale le cause di cessazione dal servizio sono quelle previste dal testo unico sugli impiegati civili dello Stato, e dell'art. 129 del predetto testo unico, per il quale comporta la cessazione dal servizio la sopravvenuta incapacità allo svolgimento della prestazione lavorativa» (cfr. § 9.8 della pronuncia citata).

IV.7. Appare, dunque, evidente la rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 339, ai fini della definizione del giudizio in corso, posto che l'interpretazione di detta norma, come effettuata dall'Adunanza plenaria (ed alla quale il giudice rimettente non può sottrarsi), costituisce quel «diritto vivente», inteso come interpretazione della norma nei casi di sua concreta applicazione.



In sostanza, per un verso ci si trova di fronte ad una norma della quale occorre fare applicazione nel giudizio in corso (con plausibile esito di rigetto dei motivi di appello proposti); per altro verso, la questione interpretativa non appare risolvibile con una ulteriore rimessione all'Adunanza plenaria, stante la recente pronuncia di quest'ultima ed avendo essa già escluso la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma stessa.

È appena il caso di ricordare che se questo Giudice è tenuto ad adeguarsi al principio di diritto affermato in esercizio della funzione nomofilattica, esso non è invece tenuto ad adeguarsi alla valutazione negativa in ordine ai dubbi di legittimità costituzionale della norma da applicare.

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

V.1. L'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 339/1982 statuisce che «Il personale dei ruoli della Polizia di Stato, che espleta funzioni di polizia, giudicato assolutamente inidoneo per motivi di salute, anche dipendenti da causa di servizio, all'assolvimento dei compiti d'istituto può, a domanda, essere trasferito nelle corrispondenti qualifiche di altri ruoli della Polizia di Stato o di altre amministrazioni dello Stato, sempreché l'infermità accertata ne consenta lo ulteriore impiego».

Dal tenore della disciplina anzidetta è inevitabilmente da escludere - come l'Adunanza plenaria ha escluso - che nel suo alveo applicativo possa ricondursi anche il caso in cui l'appartenente al Corpo della Polizia di Stato risulti privo dei requisiti attitudinali, non afferendo tale profilo ad infermità o comunque alla salute del dipendente.

Non a caso questo Consiglio di Stato, interrogandosi sulla latitudine applicativa della norma in commento, ha rilevato che «allorché la legge abbia perimetrato con precisione l'ambito di applicazione di un istituto, l'interprete non possa estenderne la portata oltre i confini stabiliti in via normativa (cfr. il risalente brocardo *ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit*)» (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 8 giugno 2020, n. 3622).

Alla luce di ciò, questo giudice ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 339/1982, con riferimento alle seguenti norme della Costituzione:

a) possibile contrasto con gli articoli 1, 3, 4 e 35 della Costituzione.

L'art. 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 339 cit, per come interpretato, nella misura in cui non consente alcuna utilizzazione del dipendente pubblico appartenente ai ruoli della Forza di Polizia di Stato, riconosciuto non più in possesso delle attitudini all'impiego (nelle Forza di Polizia), in nessun altro impiego nell'ambito della pubblica amministrazione, con la conseguenza della definitiva cessazione del rapporto di impegno pubblico, sembra presentarsi in stridente contrasto con la norma della Costituzione (art. 4) che «riconosce a tutti cittadini il diritto al lavoro», onerando la Repubblica di «promuove(re) le condizioni che rendono effettivo questo diritto», nonché con la «tutela del lavoro», di cui all'art. 35 della Costituzione.

Sembra a questo Giudice evidente che far derivare dall'accertamento in ordine alla non persistenza dell'attitudine allo svolgimento di uno specifico impiego pubblico (Forza di Polizia di Stato), la conseguenza della inutilizzabilità del lavoratore (e delle sue prestazioni lavorative) in qualsivoglia impiego presso la pubblica amministrazione, possa costituire una palese violazione delle norme costituzionali citate, dovendosi, al contrario ritenere, onde renderle effettive, che la pubblica amministrazione possa addivenire alla cessazione del rapporto di lavoro solo allorché si constati l'inutilizzabilità del lavoratore, per proprie condizioni soggettive o altre ragioni, con qualsivoglia impiego pubblico.

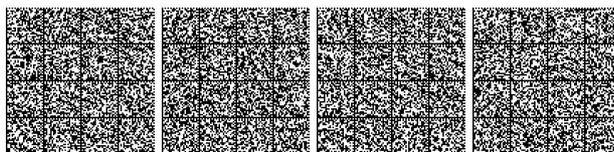
E non è questo il caso contemplato dalla norma della cui legittimità costituzionale si dubita.

Né la previsione della cessazione del rapporto (di ogni rapporto) di impiego pubblico (per conseguente applicazione degli articoli 58 decreto del Presidente della Repubblica n. 335/1982 e 129 decreto del Presidente della Repubblica n. 3/1957, una volta interpretato e applicato l'art. 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 339/1982 nei sensi innanzi descritti), appare coerente con il principio di ragionevolezza, ex art. 3 della Costituzione, così come delineato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

b) possibile contrasto con gli articoli, 3, 4, 35, 51 e 97 della Costituzione.

L'art. 1 cit. risulta in stridente contrasto con quanto invece previsto dall'art. 930 decreto legislativo n. 66/2010 (Codice dell'ordinamento militare) per il personale militare appartenente all'Arma dei Carabinieri e con l'art. 14 della legge n. 266 del 1999, concernente gli appartenenti al Corpo della Guardia di Finanza, per i quali è invece prevista la possibilità di transito nei ruoli civili nell'ipotesi in cui il militare risulti privo dei requisiti attitudinali.

Le evidenti differenze di disciplina, a parere del Collegio, non trovano alcuna giustificazione e finiscono con il comportare un trattamento ingiustificatamente deteriore per i dipendenti appartenenti alla polizia di Stato riscontrati privi dei requisiti attitudinali, laddove gli appartenenti all'Arma dei Carabinieri ed al Corpo della Guardia di Finanza godono della possibilità di essere diversamente utilizzati dall'amministrazione pubblica. E ciò pur trattandosi, in tutti i casi, di appartenenti alle cd. forze dell'ordine (anzi, nel caso di Carabinieri e Guardia di Finanza al personale con *status* militare).



La disciplina «deteriore» prevista nell'ipotesi qui considerata per gli appartenenti alla Polizia di Stato si risolve, per un verso, in un oggettivo impedimento all'esplicazione del diritto al lavoro, riconosciuto dagli articoli 4 e 35 della Costituzione ed anzi ne costituisce, in palese violazione del citato art. 4, non già una condizione di «promozione» ma, come si è detto, un impedimento; per altro verso, in una violazione del principio di uguaglianza *ex* art. 3 della Costituzione, inteso anche come uguaglianza nell'accesso e nella conservazione del rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione (art. 51 della Costituzione).

Infine, la norma qui sospettata di incostituzionalità viola i principi di imparzialità e buon andamento enunciati dall'art. 97 della Costituzione, poiché l'amministrazione viene a privarsi dell'attività lavorativa di un dipendente già formato, senza che vi sia una plausibile ragione ovvero un impedimento psico-fisico ad utilizzarlo in mansioni diverse;

c) Possibile contrasto con gli articoli 3, 4, 51, 76 e 97 della Costituzione sotto altro profilo.

Il contrasto con le richiamate norme costituzionali risulta ancor più evidente ove si valorizzino talune circostanze fattuali che connotano la vicenda di causa, nella quale l'appellante, dopo essere stato posto agli arresti domiciliari per «concorso nel reato di favoreggiamento della prostituzione», con la sentenza n. 904 del 19 dicembre 2012, del GUP presso il Tribunale di Taranto, veniva assolto dai reati ascrittigli «perché il fatto non sussiste».

La sottoposizione ad accertamento in ordine al persistente possesso dei requisiti fisici e di quelli psico-attitudinali era determinata dal lasso di tempo intercorso nelle more della definizione del giudizio (trascorso in stato di sospensione dall'impiego), che, come detto, si concludeva con la piena assoluzione dell'imputato.

Ebbene, non sembra rispondere a criteri di logica e di ragionevolezza l'esclusione nel caso di specie della possibilità di transito nei ruoli civili, non potendosi imputare al dipendente, stante l'esito assolutorio del giudizio penale, la lontananza dal servizio per un lasso di tempo considerevole, essendo questo dipeso dalla dinamica del processo penale al quale è stato (ingiustamente) sottoposto.

Peraltro la sopravvenuta mancanza dei requisiti attitudinali darebbe luogo alla cessazione dal rapporto di lavoro sebbene questa non sia contemplata espressamente da alcuna norma dell'ordinamento. Invero l'art. 58 decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 1982, n. 335 («Ordinamento del personale della Polizia di Stato che espleta funzioni di polizia») statuisce genericamente che «Le cause di cessazione dal servizio del personale di cui al presente decreto legislativo sono quelle previste dal testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3», così come l'art. 129 di detto testo unico non contempla espressamente la perdita dei requisiti attitudinali quale causa di cessazione dal servizio.

Anzi, la norma in commento risulta non coerente con quanto previsto dall'art. 36, punto XX), della legge n. 121 del 1981 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza) laddove si prevede espressamente la «determinazione delle modalità, in relazione a particolari infermità o al grado di idoneità all'assolvimento dei servizi di polizia, per il passaggio del personale, per esigenze di servizio o a domanda, ad equivalenti qualifiche di altri ruoli dell'amministrazione della pubblica sicurezza o di altre amministrazioni dello Stato, salvaguardando i diritti e le posizioni del personale appartenente a questi ultimi ruoli».

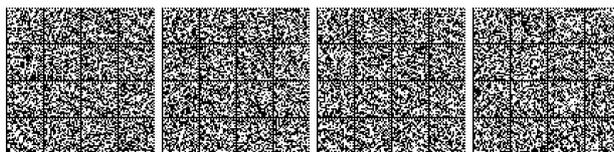
Tale disposizione, infatti, non esclude per il personale risultato successivamente all'assunzione non idoneo attitudinalmente all'espletamento dei servizi di polizia il passaggio ad altri ruoli dell'Amministrazione della pubblica sicurezza o di altre amministrazioni dello Stato.

Ne consegue, anche per questi versi, il possibile contrasto con le norme costituzionali indicate, laddove riconoscono il diritto al lavoro quale principio fondamentale della Repubblica.

Né è da escludere il possibile contrasto della norma della cui legittimità costituzionale si dubita con un principio e con una norma della legge delega (legge n. 121 del 1981), innanzi riportata, e dunque una violazione dell'art. 76 della Costituzione.

d) possibile contrasto con gli articoli 27, 35 e 36 della Costituzione.

Alla luce dell'assetto normativo vigente e della esiziale ricaduta sulla persistenza del rapporto di lavoro, non si può escludere che l'art. 1 decreto del Presidente della Repubblica n. 339/1982 sia in contrasto con l'esigenza, sottesa ai predetti principi costituzionali, di assicurare la continuità del rapporto di lavoro in presenza di un evento, quale la perdita dei requisiti attitudinali, non dipendente dalla volontà del lavoratore, tanto più quando, come nel caso di specie, la mancata continuità del servizio si deve al coinvolgimento in un giudizio penale conclusosi con sentenza assolutoria.



La disposizione qui censurata si risolve, in pratica, nell'applicazione di un trattamento deteriore e discriminatorio per un dipendente pubblico sottoposto a procedimento penale ed assolto con formula piena: trattamento di fatto consistente in una «pena» in assenza di qualsivoglia violazione di legge.

VI.1. Alla stregua dei rilievi fin qui svolti, questo Giudice ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica 20 aprile 1982, n. 339, nella parte in cui questo esclude (o non prevede) la possibilità di disporre il transito nei ruoli civili dell'amministrazione della Pubblica sicurezza o di altra pubblica amministrazione per gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato che espletano funzioni di polizia, in caso di riscontrato difetto dei requisiti attitudinali, e ciò con riferimento agli articoli 1, 3, 4, 27, 35, 36, 51, 76 e 97 della Costituzione.

VI.2. Vanno conseguentemente disposte, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, secondo le modalità indicate in dispositivo.

*P. Q. M.*

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Seconda) interlocutoriamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto (n.r.g. 7649/2018), dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli articoli 1, 3, 4, 27, 35, 36, 51, 76 e 97 della Costituzione e per contrasto con essi, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 339/1982, nella parte in cui esclude o comunque non prevede la possibilità di disporre il transito nei ruoli civili dell'Amministrazione della Pubblica sicurezza o di altra amministrazione pubblica per gli appartenenti ai ruoli della Polizia di Stato che espletano funzioni di polizia, in caso di riscontrato difetto dei requisiti attitudinali.*

*Sospende medio tempore il presente giudizio con rinvio al definitivo per ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite.*

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

*Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

*Dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della conseguente pronuncia della Corte costituzionale decorre il termine perentorio di mesi sei per la riassunzione del giudizio medio tempore con la presente ordinanza sospeso.*

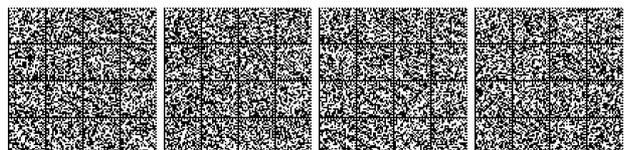
*Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'art. 10 del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria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

Così deciso in Roma nelle camere di consiglio dei giorni 12 settembre 2023 e 23 gennaio 2024, con l'intervento dei magistrati:

Oberdan Forlenza, Presidente;  
Giovanni Sabato, consigliere, estensore;  
Antonella Manzione, consigliere;  
Francesco Guarracino, consigliere;  
Carmelina Adesso, consigliere.

*Il Presidente:* FORLENZA

*L'estensore:* SABBATO



N. 104

*Ordinanza del 25 marzo 2024 del G.U.P. del Tribunale per i minorenni di Bari  
nel procedimento penale a carico di C. A.*

**Processo penale – Processo minorile – Sospensione del processo e messa alla prova – Esclusione della applicabilità dell’istituto della messa alla prova ai delitti previsti dall’art. 609-octies cod. pen., limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell’art. 609-ter cod. pen.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448 (Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni), art. 28, comma 5-bis.

#### TRIBUNALE PER I MINORENNI DI BARI

Il G.U.P. del Tribunale di Bari, riunito in camera di consiglio, nelle persone dei signori:

- dott.ssa Francesca Stilla, presidente;
- dott. Filippo Campobasso, giudice onorario;
- dott.ssa Rosa Diana, giudice onorario;

Nel procedimento n. 132/2024 GUP., a carico di A... C... (nato a ... in data ...) per il delitto p.p. dagli articoli 609-bis, 609-ter, I comma n. 2 del codice penale, per avere toccato G... C... da sotto i di lei vestiti, spostandole anche gli indumenti intimi, mentre la giovane era sotto influenza di sostanze stupefacenti (capo b) e, in concorso con E... L... e C... G... (per i quali si è proceduto separatamente), per il delitto p.p. dagli articoli 110, 593, II comma, del codice penale, perché in concorso tra loro, essendosi G... C... sentita male ed essendo in stato di incoscienza, omettevano di soccorrerla adeguatamente (capo d).

Fatti commessi in ... fra ...

All’esito dell’udienza odierna ha emesso la seguente ordinanza di remissione alla Corte costituzionale di questione di legittimità costituzionale.

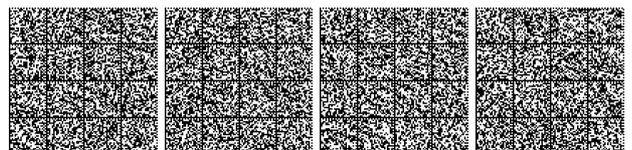
L’imputato A... C... veniva tratto a giudizio per rispondere del delitto di violenza sessuale aggravata in danno della minore G... C..., (capo b) e del delitto di omissione di soccorso di cui al capo d), nei termini indicati nell’imputazione in epigrafe. Viene contestato all’imputato di avere toccato le parti intime della minore G... C... mentre quest’ultima versava in una condizione di semi-incoscienza dovuta all’uso di sostanze stupefacenti, nella notte tra il ..., nel corso di una festa privata. In particolare la parte offesa, in sede di sommarie informazioni del 7 dicembre 2021, dichiarava di essersi sentita male dopo avere fatto alcuni tiri di canne e di ricordare di essere stata toccata dall’imputato mentre era sdraiata a letto («dopodichè sono stata accompagnata sul letto e ricordo che si è avvicinato a me C... A... un ragazzo più grande di me che aveva già tentato nel corso della serata di toccarmi e che io avevo allontanato perché cosciente. Approfittando del mio stato di incoscienza, mi toccata mentre io ero sdraiata a letto [...] ricordo che quando ero letto, si avvicinò C... il quale, approfittando del mio stato di incoscienza, mi toccava le parti intime [...] lo ha fatto sotto i vestiti, mi ha spostato le mutandine per toccarmi. Io ho sentito la mano e mi sono spostata»).

Viene pure contestato all’imputato il delitto di omissione di soccorso, non avendo A... C... adeguatamente soccorso G... C..., mentre versava in stato di incoscienza. A tale proposito, la parte offesa ha dichiarato: «mi hanno aiutato un po’ tutti a partire da E... il quale mi ha fatto stendere su di un lato perché sapeva che si faceva così in quanto non era la prima volta che gli succedeva. G... quando si è accorta che stavo male ha tentato di farmi la respirazione bocca a bocca. D... L... mi ha messo il fazzoletto bagnato in testa. A... M... mi ha preso in braccio quando ero svenuta in bagno per portarmi sul letto, A... mi ha accompagnato in bagno appena sono stata male. Altri ragazzi erano talmente spaventati che si sono allontanati facendo fare ai ragazzi che sapevano cosa fare ... alla festa non c’era alcun adulto».

In occasione dell’udienza del 9 ottobre 2023, l’imputato ammetteva gli addebiti e chiedeva la sospensione del procedimento per messa alla prova per i delitti contestati.

Il Collegio, preso atto del parere favorevole del pubblico ministero, rinviava il procedimento all’udienza del giorno 11 marzo 2024, incaricando i competenti servizi minorili della amministrazione della giustizia (USSM) della preliminare verifica di fattibilità della messa alla prova.

Nelle more del rinvio e degli approfondimenti istruttori richiesti, il 15 novembre 2023, è entrata in vigore la legge 13 novembre 2023, n. 159, che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 15 settembre 2023 n. 123 (cd. decreto Caivano) recante «Misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile».



La nuova normativa ha escluso la messa alla prova in relazione a determinate tipologie di reato, tra le quali la violenza sessuale aggravata ai sensi dell'art. 609-ter del codice penale.

L'USSM, nel frattempo, con successiva nota del 6 marzo 2024, trasmetteva la relazione richiesta con l'ipotesi progettuale di messa alla prova.

All'udienza del giorno 11 marzo 2024, le parti venivano invitate a discutere sulla richiesta di messa alla prova.

La difesa, preso atto della nuova formulazione dell'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988 a seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, convertito con modificazioni nella legge 13 novembre 2023, n. 159, insisteva nella richiesta di messa alla prova, riconoscendo natura sostanziale all'istituto invocato e comunque richiedeva un breve rinvio al fine di approfondire e valutare se sollevare, nell'interesse del proprio assistito, una questione di legittimità costituzionale del comma 5-bis dell'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988.

All'udienza del 25 marzo 2024, la difesa dell'imputato depositava istanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale, sollevando questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 5-bis, nei termini in memoria indicati.

Il pubblico ministero si associava alla richiesta proposta dalla difesa, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata.

Ciò premesso, occorre verificare la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione proposta.

Il vaglio di rilevanza della questione attiene alla verifica dell'impossibilità, per il giudice *a quo*, di risolvere il caso pratico sottoposto alla sua attenzione, indipendentemente dalla risoluzione della questione stessa.

Ebbene, nel caso che occupa, il GUP del Tribunale per i minorenni di Bari dovrebbe applicare il comma 5-bis dell'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, come di recente introdotto dall'art. 6, comma 1, lettera c-bis), del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, convertito con modificazioni nella legge 13 novembre 2023, n. 159, per rigettare l'istanza dell'imputato che ha chiesto di beneficiare dell'istituto della messa alla prova.

La richiesta di sospensione del procedimento per messa alla prova appare infatti accoglibile esclusivamente in relazione al delitto di omissione di soccorso di cui al capo d), atteso che il comma 5-bis dell'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, come di recente introdotto dall'art. 6, comma 1, lettera e-bis), del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, convertito con modificazioni nella legge 13 novembre 2023, n. 159, ha escluso la messa alla prova in relazione a determinate tipologie di reato, tra le quali la violenza sessuale aggravata ai sensi dell'art. 609-ter del codice penale.

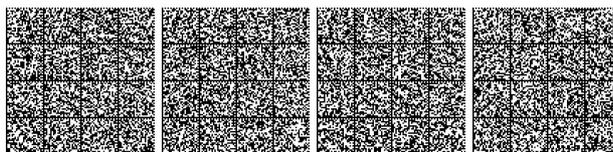
Detta questione appare allora rilevante in quanto la recente riforma impedisce al Collegio di entrare nel merito della valutazione circa la sussistenza dei presupposti per l'accesso alla messa alla prova, siccome avanzata dall'imputato A... C...

Dunque, l'applicazione di tale norma ai fini del rigetto rende rilevante la questione, in quanto si tratterebbe di applicare una norma che si asserisce incostituzionale.

A tale considerazione si giunge anche considerando la natura dell'istituto di messa alla prova in esame. In proposito, si osserva che, diversamente da quanto rilevato dalla difesa in sede di udienza del giorno 11 marzo 2024, che l'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova, pur avendo effetti sostanziali, determinando l'estinzione del reato, è intrinsecamente caratterizzato da una dimensione processuale. Ne consegue l'applicabilità del principio del *tempus regit actum* e non del principio della *lex mitior* riferibile esclusivamente alla fattispecie incriminatrice e al trattamento sanzionatorio, sicché la legge processuale applicabile va individuata in quella vigente al momento della pronuncia dell'ordinanza ex art. 28 decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988 e non a quella vigente al momento della richiesta di sospensione del procedimento. La richiesta di messa alla prova, infatti, costituisce una mera dichiarazione di disponibilità al programma trattamentale cui consegue una verifica di fattibilità a cura dell'USSM, l'elaborazione del relativo progetto, la verifica, nel contraddittorio delle parti, della rispondenza del progetto alle esigenze di recupero del minore imputato sino alla decisione del Collegio, momento conclusivo di un *iter* preliminare al quale è necessario fare riferimento per la individuazione della norma applicabile.

Ciò posto, l'art. 6 comma 1, lettera c-bis), del decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, convertito con modificazioni nella legge 13 novembre 2023, n. 159, con l'introduzione del comma 5-bis nell'art. 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, secondo cui «le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano ai delitti previsti dall'art. 575 del codice penale, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 576, dagli articoli 609-bis e 609-octies del codice penale, limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 609-ter, e dall'art. 628, terzo comma, numeri 2), 3) e 3-quinquies), del codice penale», ha escluso l'accesso all'istituto della messa alla prova in relazione a determinate tipologie di reato, tra cui la violenza sessuale aggravata ai sensi dell'art. 609-ter del codice penale.

Per quanto attiene al profilo della non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* non è chiamato a pronunciarsi sulla fondatezza o meno, esame che è appunto rimesso alla sola Corte costituzionale, ma deve semplicemente respingere la questione quando si presenti palesemente priva di ogni fondamento giuridico. La Corte costituzionale ha poi aggiunto



che il giudice *a quo*, prima di rimettere la questione, deve preliminarmente tentare l'interpretazione conforme a Costituzione, che tuttavia nel caso che occupa non appare possibile, in quanto tale operazione ermeneutica comporterebbe un'invasione delle prerogative del legislatore, dovendosi estendere l'applicazione di un istituto ad una categoria di reati che la stessa implicitamente esclude.

Nel caso di specie, il Collegio ritiene di valutare la non manifesta infondatezza della questione solo in relazione alla violazione dell'art. 31, comma secondo, della Costituzione.

Si pone dunque il problema di valutare se la preclusione introdotta dalla norma in esame contrasti con tutto l'impianto normativo che regola il processo penale minorile e che trova il proprio fondamento costituzionale nell'art. 31, comma secondo, della Costituzione.

Il processo penale minorile, come noto, in ossequio all'art. 31, comma secondo, della Costituzione che recita: «La Repubblica protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo», è volto principalmente al recupero del minore deviante, mediante la sua rieducazione e il suo reinserimento sociale, anche attraverso l'attenuazione dell'offensività del processo.

Tutta la *ratio* della disciplina del processo penale minorile è in effetti basata sulle finalità del recupero del minore e della sua rapida fuoriuscita dal circuito penale, come più volte la Corte costituzionale ha affermato (*cf.*: sentenze nn. 125 del 1992, 206 del 1987 e 222 del 1983).

Al fine del perseguimento di tali finalità e dell'individuazione della migliore risposta del sistema alla commissione del reato da parte di un soggetto in formazione e in continua evoluzione, quale è il soggetto di minore età, il giudice è chiamato, di volta in volta, ad esaminare la personalità del minore imputato. Non è un caso che, in ogni stato e grado del procedimento minorile, come statuito dall'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1998, l'Autorità giudiziaria debba acquisire «elementi circa le condizioni e le risorse personali, familiari, sociali e ambientali del minore al fine di accertarne l'imputabilità e il grado di responsabilità, valutare la rilevanza sociale del fatto nonché disporre le adeguate misure penali e adottare gli eventuali provvedimenti civili».

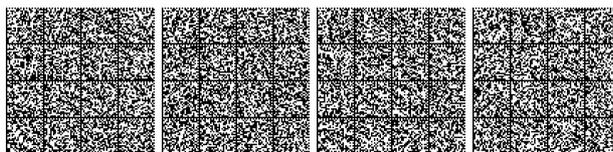
La messa alla prova appare uno dei principali strumenti che consente al giudice di valutare compiutamente la personalità del minore, sotto l'aspetto psichico, sociale e ambientale, anche ai fini dell'apprezzamento dei risultati degli interventi di sostegno disposti. Se infatti la personalità del minore è avviata a sicuro cambiamento, come potrebbe emergere dalla relazione di verifica preliminare di fattibilità della messa alla prova dell'USSM (avuto particolare riguardo al riconoscimento della propria responsabilità, al mutamento delle condizioni di vita del minore il quale, ad esempio, abbia ripreso il processo educativo o formativo interrotto ovvero abbia avviato un percorso di disintossicazione dalla propria condizione di dipendenza ovvero abbia iniziato una rivisitazione critica degli agiti) e, all'esito dello svolgimento del programma trattamentale di messa alla prova, il minore abbia dato prova del superamento di quelle situazioni che hanno portato alla commissione del reato, l'ordinamento prevede che il giudice possa dichiarare estinto il reato per esito positivo della disposta prova, essendo venuto meno l'interesse alla pretesa punitiva, per il raggiungimento delle finalità di recupero del minore e del suo reinserimento sociale. Parrebbe infatti sommamente ingiusto punire un soggetto che all'esito di un positivo percorso di messa alla prova, abbia conseguito un totale mutamento di vita e sia divenuto «altro» rispetto a quello che ha commesso il reato.

I tempi di durata previsti per la messa alla prova (sino a tre anni per i delitti più gravi), la possibilità di verifiche intermedie dell'andamento del percorso, così come le revocabilità della sospensione, rappresentano elementi idonei a verificare nel tempo la serietà dell'impegno dell'imputato, così scongiurando strumentalizzazioni dell'istituto. Inoltre la possibilità di inserire, nel progetto di messa alla prova, importanti momenti di confronto con i servizi specialistici (Consultorio familiare, neuropsichiatria infantile, SERD) e di supporto psicologico, utili nei delitti di relazione caratterizzati da dinamiche affettive disfunzionali (come nei casi di violenza sessuale e nei delitti di pedopornografia) riduce il rischio di recidiva, a beneficio della generalità dei consociati.

Come dunque ampiamente argomentato dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 125 del 1995 «la messa alla prova, in conclusione, costituisce, nell'ambito degli istituti di favore tipici del processo penale a carico dei minorenni, uno strumento particolarmente qualificante, rispondendo, forse più di ogni altro, alle indicate finalità della giustizia minorile».

Prevedere un catalogo di reati (tra cui la violenza sessuale aggravata) in relazione ai quali privare l'imputato della possibilità di accesso a questo importante istituto di recupero e reinserimento sociale, costituisce un *vulnus* non solo di tutela e protezione del minore autore del reato ma anche di tutela dell'intera collettività contro i rischi di una possibile recidiva.

D'altra parte, la stessa Corte costituzionale, sia pure nella diversa materia della esecuzione della pena detentiva, dichiarando l'illegittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera a), del codice di procedura penale, per violazione dell'art. 31, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui non consentiva la sospensione della esecuzione della pena detentiva nei confronti dei minorenni condannati per i delitti ivi elencati, ha escluso la possibilità di preve-



dere nei confronti dei minori «un rigido automatismo, fondato su una presunzione di pericolosità legata al titolo del reato commesso, che esclude la valutazione del caso concreto e delle specifiche esigenze del minore» (sentenza n. 90 del 28 aprile 2017).

Orbene, nella vicenda in esame, parrebbero ricorrere tutti i presupposti per la sospensione del procedimento e l'avvio della messa alla prova.

L'imputato A... C... in sede di udienza preliminare del 9 ottobre 2023, a seguito della contestazione dei fatti indicati nelle imputazioni, ha dichiarato «è vero quello che è scritto. È un fatto brutto e faccio le mie scuse». Tali dichiarazioni non appaiono strumentali ma sembrano frutto di un processo di acquisizione di sempre maggiore consapevolezza rispetto al disvalore del fatto compiuto, così come risulta dalla lettura delle relazioni dell'USSM sede che nel tempo si sono succedute.

A tale proposito, si legge infatti nella relazione del 15 maggio 2023 - diversamente da quanto indicato nella iniziale relazione del 22 giugno 2022 in cui lo stesso minore non si riteneva responsabile degli atti commessi - che «il giovane ha mostrato un atteggiamento caratterizzato da un impegno riflessivo e critico più adeguato attraverso un riconoscimento parziale degli agiti. Il nuovo atteggiamento sembra orientato ad un percorso strutturato che possa consentirgli di analizzare con più attenzione i fatti illeciti messi in atto e ri-elaborare il vissuto in chiave più attiva, attraverso un impegno lavorativo stabile ed attività restitutive utili a consolidare un adeguato processo di revisione e una maggiore capacità di gestione degli impulsi».

Nell'ulteriore aggiornamento del 6 ottobre 2023, l'USSM dà conto di come il servizio abbia rilevato in capo al minore «un impegno riflessivo e critico sempre più adeguato, differente da quello avuto dallo stesso nella prima fase osservativa quando manteneva una posizione di non riconoscimento delle responsabilità rispetto ai fatti a lui imputati».

Nell'ultima relazione del 6 marzo 2024, il servizio competente evidenzia l'inizio di una evoluzione positiva della personalità dell'imputato il quale, supportato dalla famiglia, si è sempre mostrato collaborativo con i servizi, aderendo, di sua iniziativa, alle attività proposte dallo USSM.

A tale proposito, si legge nella predetta relazione «lo stesso ha partecipato alle attività previste dal progetto "...» realizzato dalla cooperativa "...» che si è tenuto a ... da ... a ... Durante gli incontri settimanali il giovane ha evidenziato un comportamento rispettoso dei referenti e dei partecipanti e un'attenzione nei confronti degli argomenti trattati [...] il giovane si è approcciato con curiosità alla realtà associativa locale "Uomo duemila" e dopo avere conosciuto l'ambiente e i compiti da svolgere, comprendendo maggiormente gli scopi rieducativi del volontariato, si è dichiarato disponibile a svolgere l'attività proposta».

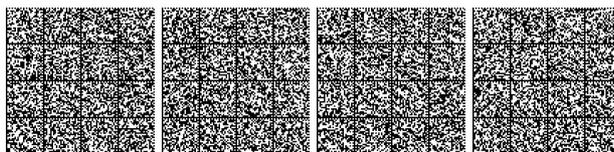
Da ultimo, osserva l'USSM che «per favorire il consolidamento di processi riflessivi sempre più adeguati e facilitare atteggiamenti di maggiore apertura al dialogo si ritiene utile per il giovane un percorso progettuale strutturato che possa rafforzare la motivazione all'esplorazione di sé e all'uso di modalità espressive ed emotive nuove».

Orbene, l'attuale normativa di riferimento impedisce al Collegio di valutare la presenza dei presupposti per la sospensione del procedimento e messa alla prova, con grave pregiudizio per le esigenze di recupero e di reinserimento sociale di A... C..., incensurato e senza altre pendenze, in violazione del secondo comma dell'art. 31 della Costituzione.

È di tutta evidenza che la nuova formulazione dell'art. 28 decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988, introdotta dopo i gravi fatti di Caivano, fondamentalmente mossa da comprensibili esigenze di sicurezza e ordine pubblico, impedisce il necessario bilanciamento tra le predette esigenze di sicurezza e ordine pubblico e quelle di «protezione dell'infanzia e della gioventù», privilegiando automaticamente le prime.

Preme sottolineare come l'emergenza non possa giustificare la compressione di diritti fondamentali della persona di minore età, nell'ottica di una generica ed indiscriminata tutela della salute e della incolumità pubblica.

La previsione *ex lege* del divieto assoluto di accesso alla messa alla prova, nei casi di violenza sessuale aggravata, appare dunque contrastare con l'art. 31, comma secondo, della Costituzione, sottraendo al vaglio di un giudice specializzato e interdisciplinare la possibilità di valutare, caso per caso, le condizioni contingenti, per rendere la risposta del processo penale minorile aderente alla personalità del minore e maggiormente rispondente alla finalità rieducative, di recupero e di reinserimento sociale del minore autore di reato. In questa cornice si colloca la recente pronuncia della Corte costituzionale, allorché, mettendo in relazione la messa alla prova dell'adulto con la messa alla prova del minore, ha statuito che: «la messa alla prova del minore è prevista per tutti i reati anche quelli di gravità massima, rispetto ai quali l'ordinamento sospende il processo in vista dell'eventuale estinzione del reato per finalità puramente rieducative, quindi non perché l'imputato lo richieda e il pubblico ministero vi consenta, ma solo perché, ed in quanto, lo ritenga opportuno un giudice strutturalmente idoneo a valutare la personalità del minore» (sentenza n. 139 del 6 luglio 2020).



*P.Q.M.*

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

*Ritenutane la rilevanza e non manifesta infondatezza, solleva, nei termini dinanzi indicati, questione di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 5-bis, del decreto del Presidente della Repubblica n. 448/1988 per contrasto con l'art. 31, secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano ai delitti previsti dall'art. 609-bis del codice penale limitatamente alle ipotesi aggravate ai sensi dell'art. 609-ter del codice penale.*

*Sospende il procedimento penale in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Dispone che, a cura della cancelleria in sede, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché a A... C... (nato a ... in data ...), ai suoi genitori, al difensore di fiducia e al pubblico ministero.*

*Ordina che, a cura della cancelleria in sede, l'ordinanza sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

*Segnala che, a norma dell'art. 52 del decreto legislativo n. 196/2003 e successive modifiche, in caso di diffusione del presente provvedimento dovranno essere omissi le generalità e gli altri dati identificativi dei minorenni.*

Bari, 25 marzo 2024

*Il presidente estensore: STILLA*

24C00125

**N. 105**

*Ordinanza*

*del 5 aprile 2024 della Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da P.A.T. contro D.B. T. e A.S.G.I.*

**Edilizia residenziale pubblica – Assegnazione alloggi – Straniero – Norme della Provincia autonoma di Trento – Misure di sostegno per l'accesso alla casa – Requisiti di accesso alle graduatorie per l'assegnazione di alloggi pubblici – Richiesta del possesso dei requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno previsti dall'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 4 del 2019, come convertito.**

- Legge della Provincia autonoma di Trento 7 novembre 2005, n. 15 (“Disposizioni in materia di politica provinciale della casa e modificazioni della legge provinciale 13 novembre 1992, n. 21 (“Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa”)), art. 5, comma 2-*bis*.

**Edilizia residenziale pubblica – Straniero – Norme della Provincia autonoma di Trento – Misure di sostegno per l'accesso alla casa – Requisiti di accesso alle graduatorie per l'assegnazione di un contributo integrativo finalizzato a consentire il pagamento del canone di locazione – Richiesta del possesso dei requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno previsti dall'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 4 del 2019, come convertito.**

- Legge della Provincia autonoma di Trento 7 novembre 2005, n. 15 (Disposizioni in materia di politica provinciale della casa e modificazioni della legge provinciale 13 novembre 1992, n. 21 (“Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa”)), art. 3, comma 2-*bis*.

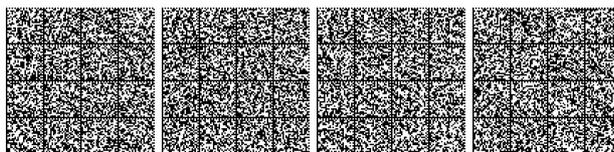
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:

Francesco Antonio Genovese Presidente;

Clotilde Parise Consigliere;



Laura Tricomi Consigliere-Rel.;  
Giulia Iofrida Consigliere;  
Alberto Pazzi Consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso iscritto al n. 27216/2021 R.G. proposto da:

P. A. di T., elettivamente domiciliato in Roma via F. Confalonieri 5, presso lo studio dell'avvocato Manzi Andrea (MNZNDR64T26I804V) che lo rappresenta e difende unitamente agli avvocati Manica Monica (MNCMN-C64T47H612W), Bernardi Giacomo (BRNGCM65B16L378K), come da procura speciale in atti. -ricorrente-;

contro T. D. B., ASGI, elettivamente domiciliati in Rovereto piazza Podestà, 10, presso lo studio dell'avvocato Guarini Giovanni (GRNGNN79A23G916O) che li rappresenta e difende unitamente all'avvocato Guariso Alberto (GRSLRT54S15F205S), come da procura speciale in atti. -controricorrenti-;

nonché contro -intimato-;

avverso la Sentenza della Corte D'Appello di Trento n. 56/2021 depositata il 23/06/2021.

Udita la relazione svolta nella camera di consiglio del 23/01/2024 dal Consigliere Laura Tricomi.

Rilevato che:

1.1.- Con delibera della Giunta della P. A. di T. n. , in forza della legge provinciale di Trento n. 15 del 7 novembre 2005 e del suo regolamento di esecuzione approvato con decreto del presidente della (d.p.p.) di , n. , venne aperto il periodo di presentazione — dinanzi ai rispettivi Comuni della Provincia Autonoma — delle domande di alloggio a canone sostenibile e delle domande del contributo integrativo in favore di nuclei familiari in locazione sul libero mercato dal 16 settembre 2019 al 13 dicembre 2019.

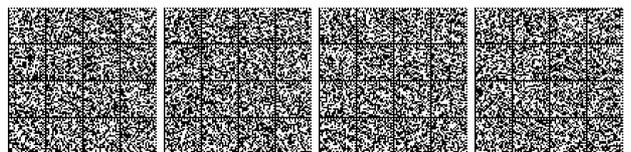
I requisiti richiesti a tal fine erano la cittadinanza italiana o comunitaria (se emigrati trentini, era necessaria iscrizione all'AIRE da almeno 3 anni); oppure, in caso di cittadino extracomunitario, il possesso di un regolare permesso o diritto di soggiorno per familiari di cittadino Ue e, in caso di permesso di breve periodo, in costanza di lavoro o iscrizione nelle liste di collocamento, la residenza in Italia da almeno dieci anni.

L'odierno controricorrente D. B. T. — c. itadino ., nato ., iscritto all'anagrafe comunale di dal e titolare dal 22 maggio 2018 di un permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, rilasciato previo accertamento non solo dei requisiti economici di cui all'art. 9 TU immigrazione (reddito pari all'assegno sociale e titolarità di alloggio idoneo), ma anche del requisito del pregresso regolare soggiorno sul territorio nazionale da almeno cinque anni, anch'esso previsto dal citato art. 9 — chiese l'ammissione nella graduatoria per l'assegnazione di alloggio pubblico, avendo lo stesso tutti i requisiti richiesti dalla legge, ad eccezione di quello relativo alla iscrizione anagrafica da almeno dieci anni, previsto dalla legge provinciale n. 15/2005.

Il Comune di , con provvedimento finale del , notificato al ricorrente il , dichiarò inammissibile la domanda per la mancanza del requisito di cui all'art. 5, comma 2-bis, della legge provinciale n.15/2005, come modificato dall'art. 38 della legge provinciale n.5 del 6 agosto 2019.

A seguito di ciò, T. agì in giudizio unitamente ad ASGI, con ricorso ex art. 28 del d.lgs. n. 150/2011, contestando: il primo, la illegittimità della sua singola esclusione dai due benefici in questione; la seconda, la "discriminazione collettiva" consistente nella esclusione dai medesimi due benefici di tutti gli stranieri (e per conseguenza anche di tutti gli italiani) privi del requisito di residenza decennale in Italia, anche se titolari del permesso di lungo periodo. La P. A. di T. ha resistito.

1.2.- Con ordinanza n.138 in data 29 settembre 2020, il Tribunale di Trento, in contraddittorio anche con il , disattese le eccezioni preliminari dei convenuti di difetto di giurisdizione, di incompetenza e di difetto di legittimazione attiva di ASGI — e, in accoglimento della domanda di quest'ultima e di T., disapplicò gli artt. 5, comma 2-bis, e 3, comma 2-bis, della legge provinciale n. 15/2005, in quanto adottata in violazione del principio della parità di trattamento tra soggiornanti di lungo periodo e cittadini nazionali ex art. 11 comma 1, lett. f) e lett. d) della direttiva 2003/109/CE, nella parte in cui subordina l'ammissibilità della domanda di assegnazione di alloggio a canone sostenibile al requisito della residenza decennale nel territorio nazionale, e ordinò: 1) al Comune di , di inserire T. D. B. e i richiedenti in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, ex art. 9, comma 1, del d.lgs. 286/1998, nella graduatoria per l'accesso a un alloggio a canone sostenibile per l'anno e, alla P. A. , di riaprire — in favore dei titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, ex art. 9, comma 1, del d.lgs. 286/1998 — i termini di presentazione delle domande relative agli alloggi pubblici a canone sostenibile non ancora assegnati, relativamente all'anno ; 2) ad entrambi, di dare adeguata informazione della intervenuta modifica dei requisiti di partecipazione al bando , mediante pubblicazione dell'ordinanza nei siti istituzionali per tre mesi, con richiamo nelle rispettive *home page*, e di adottare, ai sensi dell'art. 28 d.lgs. 150/2011, un piano di rimozione idoneo ad evitare il reiterarsi della discriminazione, comprensivo della modifica delle disposizioni di legge provinciale e dei provvedimenti attuativi con i



quali è stato previsto il requisito ritenuto illegittimo, condannando al pagamento, il Comune di a favore di T. D. B. ed entrambi a favore di ASGI, della somma di € 50,00 per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione del provvedimento, con decorrenza dal sessantunesimo giorno successivo alla data della sua pronuncia.

1.3.- Con sentenza pubblicata il 23.06.2021, la Corte di appello di Trento ha respinto il gravame principale proposto dalla P. A. di T. per conseguire l'integrale riforma della decisione di primo grado e ha accolto il gravame incidentale proposto da T. e da ASGI, al fine di far rilevare una omissione materiale contenuta nel dispositivo di primo grado e ha disposto, ai sensi dell'art. 287 c.p.c., l'integrazione della anzidetta ordinanza nella parte in cui ai punti 10-13 non menzionava il bando per il contributo integrativo all'affitto di cui alla legge provinciale n. 15/2005, nonostante l'accoglimento della domanda, ampiamente motivato sul punto.

In tal modo, la Corte di appello ha confermato la prima decisione e ha chiarito che la soppressione del requisito decennale deve riferirsi anche al contributo affitti e deve riferirsi anche ai cittadini italiani per effetto "automatico" del divieto di assicurare trattamenti più favorevoli ai cittadini stranieri rispetto agli italiani.

1.4.- Con d.p.p. della P. A. di T. del , n. , è stato modificato il regolamento di esecuzione, approvato con d.p.p. , n. , in conformità alla intervenuta decisione, introducendo, all'art.1, il comma 1-*bis* che stabilisce «1-*bis*. In relazione all'obbligo di disapplicazione disposto con sentenza della corte di appello di Trento n. 56 di data 9 giugno 2021, i requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno, previsti dall'articolo 3, comma 2-*bis*, e dall'articolo 5, comma 2-*bis*, della legge provinciale, non sono considerati tra quelli richiesti dagli articoli 2, comma 1, 5, comma 2, 6, comma 1, 29, commi 1 e 3, 33, comma 5-*bis*, 35, commi 1 e 3, 37, comma 1, 38 bis, comma 3, e 40, comma 1.».

1.5.- La P. A. di T. ha proposto ricorso per cassazione con tre mezzi, seguito da memoria. D. B. T. e ASGI hanno replicato con controricorso, corroborato da memoria.

È stata disposta la trattazione camerale. Il Comune di è rimasto intimato.

Considerato che:

2.1.- Con il primo motivo si deduce la violazione o falsa applicazione art. 111 Cost. c. 6, art. 132 cpc e art. 118 disp. att. cpc per omessa motivazione; motivazione contraddittoria e illogica, motivazione apparente in relazione all'art. 117 comma 1 e comma 5 Cost. nell'ambito delle materie di competenza riconosciute alla Provincia autonoma di Trento dall'art. 8 n. 10) e n. 25) dello Statuto di autonomia (D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670) e relative norme di attuazione (D.P.R. 22 marzo 1974, n. 381; D.P.R. 28 marzo 1975, n. 469). Omessa valutazione della giurisprudenza e dei principi di diritto in materia di recepimento delle direttive comunitarie.

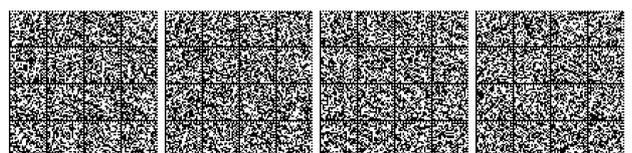
La controversia concerne gli artt. 3, comma 2-*bis*, e 5, comma 2-*bis*, della legge provinciale n.15/2005 che il giudice di primo grado ha disapplicato sull'asserito contrasto con l'art.11, comma 1, lett. *d*) e *f*) della direttiva 25/11/2003, n.2003/109/CE "Direttiva del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo", con statuizione confermata dalla Corte di appello.

La P. , come già sostenuto in primo e secondo grado, deduce che la direttiva n.2003/109/CE in questione era stata già recepita in Italia con il d.lgs. 8 gennaio 2007, n.3, e che, quindi, l'applicabilità diretta dell'art.11, comma 2, della Direttiva non era possibile perché la norma non era sufficientemente precisa e "incondizionata" come aveva ritenuto il Tribunale perché «lo Stato membro interessato aveva il potere di limitare la parità di trattamento ai casi in cui il soggiornante di lungo periodo ... ha eletto dimora e risiede abitualmente nel suo territorio», lasciando dunque libertà allo Stato membro di disciplinare in senso limitativo il requisito in questione.

Sulla scorta di ciò assume che, ove sia ravvisato il contrasto tra la norma interna (nel caso di specie le disposizioni anzidette della legge provinciale) e la direttiva già recepita nell'ordinamento interno, la prima non può essere *sic et simpliciter* disapplicata, ma sarebbe necessario adire la Corte Costituzionale e/o disporre un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Si duole che la Corte di appello abbia respinto la censura in maniera apparente e contraddittoria.

2.2.- Con il secondo motivo si deduce la violazione di legge per motivazione illogica, incongrua, contraddittoria (art. 111, sesto comma, Cost., art. 132 c.p.c. e art. 118 disp. att. c.p.c.), in ordine all'asserito esercizio da parte della P. , in ragione della competenza per materia attribuitale, della facoltà di cui all'art. 11, comma 2, della Direttiva, in via legislativa e sostitutiva rispetto allo Stato italiano.

La P. deduce di non avere mai inteso, né dichiarato di avere introdotte le norme contestate "in via legislativa e sostitutiva allo Stato italiano" per esercitare la deroga consentita dall'art.11, par.2, della Direttiva, ma di avere chiarito che l'introduzione in norma provinciale per tutti i richiedenti (cittadini UE e stranieri) del requisito di residenza decennale sul territorio nazionale, per accedere alla locazione a canone sociale di alloggi pubblici e al contributo integrativo del canone di locazione, si è resa necessaria al fine di coordinare tali istituti con l'introduzione del reddito di cittadinanza previsto dal decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4 convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019,



n. 26. Ne deduce la ricorrente che, se la previsione normativa provinciale non costituisce una deroga, non può dirsi che sia espressione del potere di deroga, come affermato dalla Corte territoriale e censura la sentenza per motivazione contraddittoria e illogica.

2.3.- Con il terzo motivo si denuncia la violazione dell'art. 117, commi primo e quinto, Cost.; omesso esame della censurata violazione dell'art. 101, comma secondo, Costituzione, del principio di separazione dei poteri, violazione art. 113 c.p.c., dell'art. 288 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, della legge n. 234/2012.

A parere della ricorrente, la decisione - con cui la Corte di appello ha confermato la disapplicazione disposta dal Tribunale delle norme interne provinciali per contrasto con l'art.11 della Direttiva - è viziata perché qualora si ravvisi il contrasto tra una disposizione nazionale ed una norma europea sprovvista di efficacia diretta, il giudice adito nazionale, in mancanza del potere di disapplicazione, può adire incidentalmente la Corte costituzionale, sollevando una questione di costituzionalità per violazione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.; rimarca che la Direttiva in questione è stata recepita dallo Stato italiano con il d.lgs. 8 gennaio 2007, n.3, e che la circostanza che lo Stato italiano non abbia esercitato la deroga consentita al par. 2 dell'art.11 della Direttiva non rileva, mentre ciò che rileva è che la direttiva sia stata recepita, divenendo tale fonte norma interposta dal parametro costituzionale dell'art.117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

3.1. - Il primo motivo sarebbe fondato nei termini di seguito precisati, ove il suo accoglimento non inducesse a sollevare questione incidentale di legittimità costituzionale sulla scorta di numerosi dubbi indotti dalle norme in esame, norme che è opportuno richiamare.

3.2. - La normativa rilevante, nel caso in esame, è costituita dagli artt. 5 comma 2-bis e 3 comma 2-bis della legge della Provincia Autonoma di Trento n. 15/2005, introdotti dall'art. 38 della legge provinciale 6 agosto 2019, n.5.

La Legge provinciale 7 novembre 2005, n. 15, disciplina la "politica provinciale della casa" e fissa all'art. 5, comma 2, i requisiti di accesso agli alloggi pubblici.

Il citato comma 2 indica come requisito la cittadinanza italiano o di paese UE; con deliberazione di Giunta Provinciale (DGP) n. 1276 del 15 giugno 2007 è stato confermato il diritto anche per i cittadini stranieri (già previsto dalla Legge provinciale 2 maggio 1990, n. 13, art.10) i quali accedono agli alloggi pubblici sulla base di graduatorie separate. Le norme di attuazione sono contenute nel Regolamento di cui al Decreto del presidente della Provincia 12.12.11 n. 17/75 Leg.

Quanto agli ulteriori requisiti di ammissione, rilevano — ai fini del presente giudizio — i seguenti:

- Il requisito reddituale, che consente di concorrere per gli alloggi pubblici solo ai nuclei familiari che si trovano in situazioni di grave bisogno, tale da non consentire in alcun modo l'accesso al libero mercato degli alloggi.

- Il requisito della "residenza anagrafica in un Comune della Provincia di Trento da almeno 3 anni" (tale requisito è ribadito per gli stranieri dalla citata DGP n.1276/07, ma è previsto dalla LP per la generalità dei richiedenti).

Il sistema di sostegno per l'accesso alla casa prevede poi una seconda misura consistente in un contributo economico introdotto dalla deliberazione della DGP n. 3998 del 29 marzo 1993 e poi, via via, confermato negli anni successivi fino alla citata Legge provinciale n. 15/05 e al regolamento di esecuzione del 2011: trattasi di un importo in percentuale sul canone pagato, erogato sulla base di requisiti predeterminati.

L'art. 31-ter della citata DGP n.3998/93, modificato da ultimo con DGP n.1619 del 12 luglio 2002, rubricato "soggetti beneficiari" (del contributo integrativo del canone di locazione) prevede che la domanda di integrazione ai canoni di locazione è presentata congiuntamente alla domanda di edilizia abitativa pubblica e che: *i*) accedono ai benefici indicati i richiedenti inseriti nelle graduatorie di edilizia abitativa pubblica; *ii*) l'agevolazione integrativa del canone di locazione non è concessa agli assegnatari definitivi o temporanei di un alloggio di edilizia abitativa pubblica.

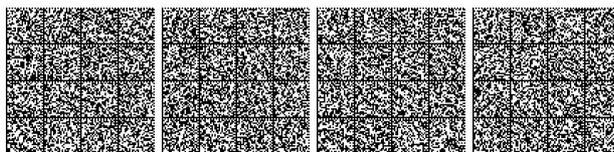
In pratica accade che i soggetti ammessi nella graduatoria per l'assegnazione dell'alloggio, ma non risultati effettivi assegnatari per limitata disponibilità degli alloggi, fruiscono del contributo economico integrativo.

Questa disciplina è stata modificata dall'art. 38 della legge provinciale n.5/2019, che ha reso più stringenti e circoscritti i requisiti di accesso alle graduatorie per l'assegnazione degli alloggi e per il contributo integrativo dell'affitto ed è questa la normativa della cui applicazione si discute nel presente giudizio.

Segnatamente, l'art. 38 della legge provinciale n. 5/2019 ha introdotto:

- il comma 2-bis all'art.5 della legge provinciale n.15/05 che recita: «Per l'accesso agli alloggi di cui al comma 1 sono richiesti, in aggiunta ai requisiti previsti dal comma 2, anche i requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno previsti dall'art. 2, comma 1, lettera a), del dl n. 4/2019».

- il comma 2-bis all'art.3 della legge provinciale n.15/05 che recita: «Per l'accesso al contributo integrativo sono richiesti, in aggiunta ai requisiti previsti dal comma 2, anche i requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno previsti dall'art.2, comma 1, lettera a) DL 4/19 convertito con modificazione dalla L. 26/19».



L'art.2, comma 1, lett a) DL 28.1.2019, n. 4 ("Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni"), richiamato nel testo dei due commi in esame, prevede che i beneficiari del reddito di cittadinanza debbano essere:

«1) in possesso della cittadinanza italiana o di Paesi facenti parte dell'Unione europea, ovvero suo familiare che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo;

2) residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo».

3.3.- La tutela antidiscriminatoria è stata applicata con riferimento all'introduzione, quale requisito per accedere alle misure di sicurezza sociali di cui sopra, per tutti i richiedenti, del requisito della residenza in Italia per almeno dieci anni.

La Corte di appello ha ravvisato la discriminazione e ha ritenuto di disapplicare la normativa provinciale per contrasto con la pubblica direttiva n.2003/109/CE.

4.1. Ritiene il Collegio che, nel caso in esame, l'istituto della disapplicazione della norma provinciale non possa essere utilizzato e tale conclusione non pare contrastare con la recente decisione della Corte Costituzionale n.67/2022, richiamata dai controricorrenti per sostenere la legittimità della disapplicazione operata dei giudizi di merito con la decisione impugnata.

4.2.- La Corte costituzionale, nel ribadire il principio del primato del diritto dell'Unione ha, invero, affermato (par. 12 e ss.) che deve riconoscersi effetto diretto alle norme di diritto europeo contenute negli artt. 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE e 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE, nella parte in cui prescrivono l'obbligo di parità di trattamento tra le categorie di cittadini di paesi terzi individuate dalle medesime direttive e i cittadini dello Stato membro in cui costoro soggiornano, rimarcando che: «Si tratta di un obbligo cui corrisponde il diritto del cittadino di paese terzo - rispettivamente titolare di permesso di lungo soggiorno e titolare di un permesso unico di soggiorno e di lavoro - a ricevere le prestazioni sociali alle stesse condizioni previste per i cittadini dello Stato membro. La tutela riconosciuta al diritto in questione e la sua azionabilità richiamano le condizioni che la costante giurisprudenza della Corte di giustizia individua per affermare l'efficacia diretta delle disposizioni su cui tali diritti si fondano (a partire dalla sentenza 19 novembre 1991, in cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich).» L'intervento dell'Unione si sostanzia, dunque, nella previsione dell'obbligo di non differenziare il trattamento del cittadino di paese terzo rispetto a quello riservato ai cittadini degli stati in cui essi operano legalmente e si tratta di un obbligo imposto dalle direttive richiamate in modo chiaro, preciso e incondizionato, come tale dotato di effetto diretto.»

La Corte costituzionale, tuttavia, ha anche affermato che la disciplina delle prestazioni sociali (in quel caso, l'assegno per il nucleo familiare) non è l'oggetto delle citate direttive, richiamando proprio l'interpretazione fornita dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

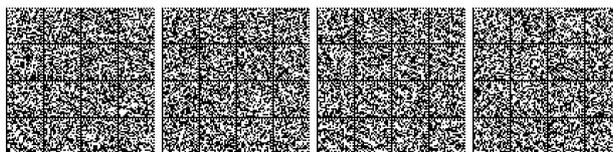
E, infatti, la Corte di Giustizia, nella causa C-303/19, par. 20-23 ha puntualizzato «...che il diritto dell'Unione non limita la facoltà degli Stati membri di organizzare i loro regimi di sicurezza sociale. In mancanza di armonizzazione a livello di Unione, spetta a ciascuno Stato membro stabilire le condizioni per la concessione delle prestazioni di sicurezza sociale nonché l'importo di tali prestazioni e il periodo per il quale sono concesse. Tuttavia, nell'esercitare tale facoltà, gli Stati membri devono conformarsi al diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenza del 5 ottobre 2010, Elchinov, C-173/09, EU: C:2010: 581, punto 40).

L'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), di tale direttiva impone loro di far beneficiare i soggiornanti di lungo periodo dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda, in particolare, le prestazioni sociali ai sensi della legislazione nazionale.

Tuttavia, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 2, di detta direttiva, gli Stati membri possono limitare la parità di trattamento, per quanto riguarda, in particolare, le prestazioni sociali, ai casi in cui il soggiornante di lungo periodo, o il familiare per cui viene chiesta la prestazione, ha eletto dimora o risiede abitualmente nel loro territorio.

Pertanto, la direttiva 2003/109 prevede un diritto alla parità di trattamento, che costituisce la regola generale, ed elenca le deroghe a tale diritto che gli Stati membri hanno la facoltà di stabilire, da interpretare invece restrittivamente. Tali deroghe possono dunque essere invocate solo qualora gli organi competenti nello Stato membro interessato per l'attuazione di tale direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi delle stesse (v., in tal senso, sentenze del 24 aprile 2012, Kamberaj, C-571/10, EU: C:2012:233, punti 86 e 87, nonché del 21 giugno 2017, Martinez Silva, C-449/16, EU: C:2017: 485, punto 29).»

4.3.- Orbene, tali circostanze non ricorrono, nel caso in esame, perché le norme in rilievo — che riguardano l'organizzazione del regime di sicurezza sociale e le prestazioni sociali concernenti l'ottenimento di un alloggio e il sostegno al canone locatizio — sono di fonte provinciale (a statuto speciale) e non statale e non differenziano formal-



mente il trattamento del cittadino di un Paese terzo rispetto a quello riservato al cittadino italiano, di tal che l'opzione della disapplicazione non appare convincente; inoltre, esse conseguono al recepimento di un'altra normativa statale (cd. reddito di cittadinanza) non attinta da alcuna valutazione di incompatibilità con la legislazione eurounitaria o di illegittimità costituzionale, di guisa che ciò impone di compiere un percorso interpretativo ove sia chiara la finalità delle diverse norme, lo specifico ambito applicativo e la loro compatibilità e, all'esito dell'accertamento così compiuto, la verifica della idoneità o meno delle menzionate norme a ledere il diritto alla parità di trattamento riconosciuto al cittadino straniero dalla direttiva in esame.

4.4.- Nel caso in esame, pertanto, non poteva procedersi alla disapplicazione.

5.1.- Tale conclusione, tuttavia, non consente, allo stato, l'accoglimento del ricorso.

5.2.- Questo Collegio dubita che il disposto della legge 7 novembre 2005, n. 15, della Provincia Autonoma di Trento, art. 5, comma 2-bis, e art. 3, comma 2-bis, — la cui rilevanza deriva dalla diretta conseguenza che avrebbe, sull'esito del presente giudizio, il riconoscimento di un requisito temporale di residenza meno gravoso per accedere al diritto a essere ammesso alle graduatorie per l'ottenimento di un alloggio e per il sostegno al canone locatizio —, sia coerente con gli artt. 3 e 117, primo e quinto comma, della Costituzione, perché in contrasto con essi.

5.3.- Va osservato, ai fini della rilevanza della questione, che solo la pronuncia della Corte costituzionale può garantire — ove ritenga fondata la questione di costituzionalità — l'effetto demolitivo *erga omnes* (effetto per conseguire il quale ha agito in giudizio ASGI) —, e la possibilità per il controricorrente individuale di poter accedere alle graduatorie di cui si discute.

5.4.- Sotto il profilo della non manifesta infondatezza, va considerato che la serietà e la non pretestuosità della questione è desumibile dal fatto che altre disposizioni, sostanzialmente sovrapponibili alle norme in esame, adottate da altre Regioni, sono state già scrutinate dalla Corte costituzionale che le ha ritenute illegittime.

Nonostante le plurime pronunce in tal senso, è tuttavia da escludere che sia esperibile una interpretazione conforme a Costituzione, proprio perché si tratta di disposizioni diverse da quelle in questa sede contestate.

Invero, l'interpretazione letterale delle norme in esame, proprio in ragione della loro formulazione, effettuata mediante il recepimento *per relationem* della clausola di prolungata residenzialità prevista dalla normativa statale (decreto-legge n.4/2019, convertito con modificazione dalla legge n.26/2019), che concerne misure di sicurezza sociale (cd. reddito di cittadinanza) volte a soddisfare ben altra tipologia di tutela sociale, non consente di andare oltre l'interpretazione letterale seguendo un percorso di interpretazione costituzionalmente orientata e conforme alla Costituzione.

6.1.- Il Collegio dubita della conformità delle norme in esame all'art. 3 Cost. perché, se è pur vero che la previsione del requisito di residenza decennale non fa distinzione tra stranieri e cittadini italiani, presentandosi ineccepibile sul piano formale, è altrettanto vero che non tiene conto della realtà concreta in cui vive il Paese.

Non c'è dubbio che una rilevantisima percentuale, se non la maggioranza, dei richiedenti un alloggio popolare sia formata da soggetti recentemente immigrati, costretti a chiedere aiuto allo Stato per trovare un'abitazione in quanto privi (di o con scarsi) contatti e mezzi economici, insufficienti a sostenere il costo di un affitto sul mercato libero.

Inoltre, buona parte degli immigrati, a causa della loro situazione precaria, si spostano frequentemente all'interno della zona UE.

Per contro, la maggior parte dei richiedenti cittadini italiani sono soggetti che, dopo avere goduto per anni di un lavoro e di un'abitazione, si sono trovati in situazione di seria necessità a causa della crisi economica, onde essi cercano di ottenere un alloggio nella zona dove hanno sempre risieduto e si sono da tempo radicati.

Alla luce di ciò, risulta evidente che il requisito della residenza decennale crea una «discriminazione indiretta» in quanto introduce un ingiustificato squilibrio tra le chances degli stranieri che intendono stabilirsi sul territorio nazionale e quelle dei cittadini italiani, che ivi già risiedono.

6.2.- Va aggiunto che l'imposizione di un requisito così gravoso, quale la residenza decennale, risulta privo di ragionevolezza anche ove riferito ai cittadini italiani, perché rischia di porre in posizione discriminata quei soggetti che, in giovane età o per problemi di accesso al lavoro insorti nel corso degli anni, siano stati indotti a modificare il proprio luogo di lavoro all'interno della zona UE proprio per poter accedere a nuove occasioni lavorative e, per tale ragione, siano destinati ad affrontare maggiori oneri per acquisire la disponibilità dell'alloggio, ove rientrati in Italia, tanto più ove sia assente in loco una rete familiare di sostegno.

6.3.- Proprio la Corte costituzionale, nella recente sentenza n. 77 del 2023 ha ricordato che «da lungo tempo e costantemente, il diritto all'abitazione «rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione» ed è compito dello Stato garantirlo, contribuendo così «a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana» (sentenza n. 217 del 1988; nello stesso senso sentenze n. 106 del 2018, n. 168 del 2014, n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988). Benché non



espressamente previsto dalla Costituzione, tale diritto deve dunque ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (fra le altre, sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988 e ordinanza n. 76 del 2010) e il suo oggetto, l'abitazione, deve considerarsi «bene di primaria importanza» (sentenza n. 166 del 2018; si vedano anche le sentenze n. 38 del 2016, n. 168 del 2014 e n. 209 del 2009).

L'edilizia residenziale pubblica è diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario, perché serve a «“garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi”» (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla “provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti”» (sentenza n. 168 del 2014). L'edilizia residenziale pubblica rientra dunque nell'ambito dei «servizi sociali» di cui all'art. 1, comma 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), e all'art. 128, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).»

6.4.- A conferma di ciò la Corte costituzionale, che già aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'articolo 3 della Costituzione, dell'articolo 11, comma 13, del d.l. 25 giugno 2008 n. 112, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008 n. 133, che stabilisce, al fine dell'accesso, da parte degli immigrati, al contributo al pagamento del canone di locazione, di cui all'articolo 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, il requisito del possesso del certificato storico di residenza da almeno dieci anni nel territorio nazionale, ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione, trattandosi di durata palesemente irragionevole e arbitraria, oltre che non rispettosa dei vincoli europei (Corte Costituzionale n. 166 del 2018), nell'esaminare alcune legislazioni regionali, ha ravvisato l'illegittimità costituzionale di numerose previsioni relative all'introduzione di clausole temporali di residenza.

Segnatamente, la Corte costituzionale ha:

- dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, co. 1, lett. b), della legge regionale della Lombardia n. 16 del 2016, nella parte in cui fissa il requisito della residenza (o dell'occupazione) ultraquinquennale in regione come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, contrasta sia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, co. 1, Cost., perché produce una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non ne sia in possesso, sia con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, co. 2, Cost., perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica (Corte costituzionale n. 44 del 2020)

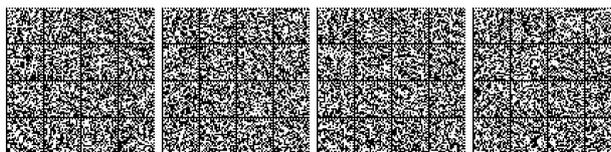
- dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lett. b), della legge regionale della Liguria n. 10 del 2004, limitatamente alle parole «da almeno cinque anni» perché la disposizione censurata, nel prevedere il requisito di cinque anni di residenza nei Comuni del bacino interessato dal bando per l'accesso agli alloggi di edilizia economica popolare, si pone in contrasto con l'art. 3, comma 1, Cost., determinando una irragionevole disparità di trattamento rispetto a tutti i soggetti, stranieri o italiani che siano privi del requisito previsto. La *ratio* del servizio di edilizia residenziale pubblica è il soddisfacimento del bisogno abitativo, mentre la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione.

Il relativo requisito si risolve così semplicemente in una soglia rigida che porta a negare l'accesso all'ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli), ciò che è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale (Corte costituzionale n.77 del 2023)

- dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.20-*quater*, comma 1, lett. a-*bis*), della legge regionale delle Marche n.36 del 2005, nella parte in cui prevede il requisito di cinque anni di residenza consecutivi nell'ambito del territorio regionale per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale popolare (Corte costituzionale n.145 del 2023)

7.1.- Quanto al parametro costituzionale di cui all'art. 117 della Costituzione, primo comma, secondo il quale la potestà legislativa delle Regioni è subordinata al rispetto non solo della Costituzione, ma anche «dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali», e quinto comma, secondo il quale «Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.», il Collegio dubita del fatto che le norme in esame possano contrastarvi, laddove la clausola di lunga residenza appare non in linea con l'art.11, lett. d) ed f) della direttiva 2003/109/CE, che prescrive l'obbligo di parità di trattamento tra le categorie di cittadini di paesi terzi individuate dalle medesime direttive e i cittadini dello Stato membro in cui costoro soggiornano.

7.2. - In proposito, per le ragioni già esposte su. e ss., si ritiene di non poter provvedere alla diretta disapplicazione della disposizione della legge della Provincia Autonoma di Trento.



8.- In conclusione, questa Corte ritiene di dover sottoporre al vaglio della Corte costituzionale perché è rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo e quinto comma, Costituzione:

- dell'art. 5 della legge della Provincia Autonoma di Trento 7 novembre 2005, n. 15 [Disposizioni in materia di politica provinciale della casa e modificazioni della legge provinciale 13 novembre 1992, n. 21 (Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa)], nella parte in cui stabilisce al comma 2-bis (introdotto dalla legge della Provincia Autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5, art. 38) che «Per l'accesso agli alloggi di cui al comma 1 sono richiesti, in aggiunta ai requisiti previsti dal comma 2, anche i requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno previsti dall'art. 2, comma 1, lettera a), del dl n. 4/2019»;

- e dell'art. 3 della legge della Provincia Autonoma di Trento 7 novembre 2005, n. 15 [Disposizioni in materia di politica provinciale della casa e modificazioni della legge provinciale 13 novembre 1992, n. 21 (Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa)], nella parte in cui stabilisce al comma 2-bis (introdotto dalla legge della Provincia Autonoma di Trento 6 agosto 2019, n. 5, art. 38) che «Per l'accesso al contributo integrativo sono richiesti, in aggiunta ai requisiti previsti dal comma 2, anche i requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno previsti dall'art. 2, comma 1, lettera a) dl 4/19 convertito con modificazione dalla L. 26/19»;

nei rispettivi testi, come risultanti dal combinato disposto con l'art.2, comma 1, lett. a), del decreto-legge 28 gennaio 2019, n.4, (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni, come convertito con legge 28 marzo 2019, n.26) che prevede, nel tenore vigente *ratione temporis*:

«a) con riferimento ai requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno, il componente richiedente il beneficio deve essere cumulativamente:

1) in possesso della cittadinanza italiana o di Paesi facenti parte dell'Unione europea, ovvero suo familiare, come individuato dall'articolo 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo;

2) residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due, considerati al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio, in modo continuativo;»;

potendosi dubitare che tali requisiti abbiano ampliato in maniera irragionevole e discriminatoria il novero di quelli già richiesti per accedere alle misure di sicurezza sociale concernenti il diritto all'abitazione, ivi previste.

Il presente giudizio, di conseguenza, va sospeso e va ordinato che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione, nonché al Presidente della Giunta provinciale di Trento e al Presidente del Consiglio provinciale della Provincia autonoma di Trento.

Va disposta, a cura della Cancelleria, l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Va disposto che in caso di diffusione della presente ordinanza siano omesse le generalità delle parti e dei soggetti in essa menzionati, a norma del d.lgs. n. 196 del 2003, art. 52.

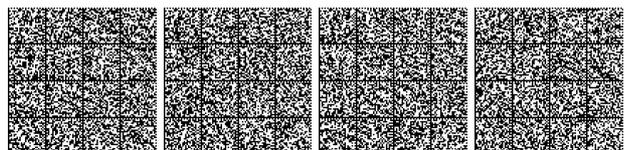
*P.Q.M.*

- La Corte, ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2-bis, della legge della Provincia Autonoma di Trento 7 novembre 2005 n.15, e dell'art. 3, comma 2-bis, della legge della Provincia Autonoma di Trento 7 novembre 2005, n.15, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo e quinto comma, Cost., come chiarita nei sensi di cui in motivazione, e rimette gli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il presente giudizio e mandando alla Cancelleria per gli adempimenti di legge;

- Dispone che in caso di diffusione della presente ordinanza siano omesse le generalità delle parti e dei soggetti in essa menzionati, a norma del d.lgs. n. 196 del 2003, art. 52.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Prima Sezione Civile, il 23 gennaio 2024.

*Il Presidente:* GENOVESE



N. 106

## Ordinanza

del 6 maggio 2024 del G.I.P. del Tribunale di Nola nel procedimento penale a carico di A. D.

**Processo penale – Giudizio abbreviato – Decisione – Previsione che quando né l'imputato né il suo difensore hanno proposto impugnazione contro la sentenza di condanna, la pena inflitta è ulteriormente ridotta di un sesto dal giudice dell'esecuzione - Mancata previsione che il giudice dell'esecuzione possa concedere la sospensione condizionale della pena e la non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale, ove la diminuzione automatica di pena per la mancata impugnazione della sentenza di condanna emessa in sede di giudizio abbreviato comporti l'applicazione di una pena contenuta nei limiti di legge di cui all'art. 163 cod. pen. e ricorrendone gli ulteriori presupposti.**

– Codice di procedura penale, art. 442, comma 2-bis.

## TRIBUNALE DI NOLA

## SEZIONE GIP/GUP

Il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Nola, dott. Raffaele Muzzica, in funzione di giudice dell'esecuzione ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel procedimento penale nei confronti di D A , nato a e elettivamente domiciliato ex art. 161 c.p.p. in Afragola via Niccolò Paganini n. 6, difeso di fiducia dall'avv. Biagio Bianco, del foro di Napoli Nord imputato:

A) del delitto p. e p. dagli artt. 56-110 629 commi 1 e 2 e p. in riferimento all'art. 628 comma 3 n1 c.p. perché in unione e concorso con altra persona in corso di identificazione al fine di trarne un ingiusto profitto mediante minaccia consistita nel rappresentare a P M che per poter rientrare in possesso dell'autovettura tg avrebbe dovuto consegnargli la somma di euro , compiva atti idonei diretti in modo non equivoco a costringere la predetta p.o. a pagare la somma anzidetta.

Evento non verificatosi per cause indipendenti dalla sua volontà (intervento delle forze dell'ordine).

Con l'aggravante di aver commesso il fatto in più persone riunite.

In il

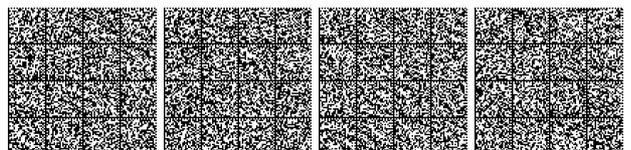
B) del delitto p. e p. dagli art. 61 n. 2 110- 648 c. p. per avere in concorso con altra persona in corso di identificazione ed al fine di trarne un profitto acquistato o comunque ricevuto l'autovettura tg di illecita provenienza a lui nota in quanto provento di furto in danno di P M denunciato in data 19 ottobre 2023. Con l'aggravante di aver commesso il fatto al fine di eseguire il reato di cui sub a).

In in epoca anteriore e prossima al nei confronti di:

P M , nata a , il , ivi residente in n . (non costituita parte civile), per sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 442 comma 2-bis c.p.p. nella parte in cui non prevede che il giudice dell'esecuzione possa concedere la sospensione condizionale della pena e la non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale, ove la diminuzione automatica di pena per la mancata impugnazione della sentenza di condanna emessa in sede di giudizio abbreviato comporti l'applicazione di una pena contenuta nei limiti di legge di cui all'art. 163 c.p. e ricorrendone gli ulteriori presupposti, per violazione degli artt. 3, 27, commi 1 e 3, 111, 117 Cost. in riferimento all'art. 6 CEDU

1. Svolgimento del procedimento

Il GIP in sede emetteva, su richiesta del PM, decreto di giudizio immediato nei confronti di D A in data 19 gennaio 2024, notificato all'imputato il 24 gennaio 2024.



Con richiesta del 5 febbraio 2024 il difensore dell'imputato, munito di procura speciale, chiedeva definirsi il procedimento nelle forme del rito abbreviato.

Questo giudice fissava l'udienza del 4 aprile 2024 per la delibazione sulla scelta del rito.

Sentite le parti, ritenuto possibile decidere allo stato degli atti, questo giudice ammetteva il rito prescelto, in presenza dell'imputato regolarmente autorizzato stante il regime degli arresti domiciliari cui era sottoposto, ed invitava le parti a rassegnare le loro conclusioni.

Al termine della discussione questo giudice si ritirava in Camera di consiglio per la decisione, pubblicando il dispositivo allegato al verbale d'udienza, con contestuale redazione dei motivi.

Questo giudice dichiarava D A colpevole dei reati a lui ascritti e, esclusa la contestata aggravante di cui all'art. 628 comma 3 n. 1 c.p., riconosciute le circostanze attenuanti generiche equivalenti rispetto alla contestata aggravante di cui all'art. 61 n. 2 c.p., riconosciuti i reati avvinti dal vincolo della continuazione applicata la riduzione per il rito, lo condannava alla pena finale di

Con dichiarazione del 16 aprile 2024 l'imputato personalmente e per il tramite del suo difensore munito di procura speciale rinunciava all'atto di gravame, al fine di ottenere l'ulteriore diminuzione prevista dall'art. 442 comma 2-bis c.p.p.

Contestualmente il difensore istante chiedeva revocarsi la misura cautelare degli arresti domiciliari applicata nei confronti del D , nonché concedere in suo favore il beneficio della sospensione condizionale della pena.

In subordine rispetto a quest'ultima richiesta, il difensore chiedeva sollevarsi questione di legittimità costituzionale in relazione al disposto dell'art. 442 comma 2-bis c.p.p., nella parte in cui non consente al giudice dell'esecuzione di concedere il beneficio, ove la diminuzione automatica di pena comporti l'applicazione di una pena contenuta nei limiti di legge di cui all'art. 163 c.p.

Il giudice provvedeva con separati provvedimenti sulla richiesta di revoca della misura cautelare in atti e di applicazione della diminuzione ex art. 442 comma 2-bis c.p.p., sollevando con la presente ordinanza questione di legittimità costituzionale.

## 2. La rilevanza della questione

La questione di legittimità costituzionale è rilevante nel caso di specie nei termini che seguono.

Con ordinanza emessa in data 26 aprile 2024, questo giudice, su richiesta di parte, preso atto dell'intervenuta irrevocabilità della sentenza di condanna emessa in sede di giudizio abbreviato nei confronti del prevenuto, applicava in suo favore la diminuzione ex art. 442 comma 2-bis c.p.p. rideterminando la pena inflitta in quella di

Il *quantum* di pena ottenuto, come osservato dal difensore istante, consentirebbe al D di poter godere del beneficio della sospensione condizionale della pena.

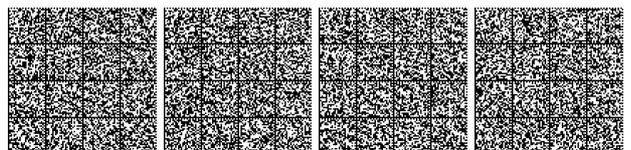
Ricorrono, inoltre, ulteriori elementi idonei a fondare una prognosi favorevole circa l'astensione, da parte del D , dalla commissione di ulteriori reati.

L'imputato, soggetto non più in giovanissima età, era incensurato all'epoca dei fatti e non annovera ulteriori precedenti diversi da quello riportato nel presente procedimento.

Come già documentato in atti, l'imputato sta partecipando ad un percorso di recupero della sua dipendenza dal gioco e si è mostrato sin da subito collaborativo nei primi contatti con le forze dell'ordine. Nonostante il regime cautelare domiciliare cui è stato sottoposto fin dal 24 ottobre 2023, non risultano segnalazioni o violazioni della misura a suo carico, fino alla revoca della misura cautelare disposta da questo giudice dopo il passaggio in giudicato della sentenza di condanna.

Ciò premesso, questo giudice non ignora che, quanto alla possibile concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena da parte del giudice dell'esecuzione, il consolidato diritto vivente, enucleato dalle Sezioni unite della Suprema Corte di cassazione, stabilisce che «il giudice dell'esecuzione può compiere proprie autonome valutazioni, sempre che queste non contraddicano quelle del giudice della cognizione (Cass., Sez. I, 20 maggio 1994, rv. 198342; Sez. VI, 14 marzo 1994, ; rv. 197801)» e che «l'intervento a concessione del beneficio si giustifica solo se nel pregresso giudizio l'unico motivo della mancata applicazione del beneficio è identificabile non nella presenza di una valutazione prognostica della pericolosità dell'imputato, ma nel solo effetto preclusivo della sentenza di condanna successivamente revocata per intervenuta abolizione del reato» (Sez. Un. 20 dicembre 2005, n. 4687, rv. 232610).

Nel caso di specie questo giudice, in veste di giudice della cognizione, si limitava ad attestare l'insussistenza del margine (edittale) per il riconoscimento della sospensione condizionale della pena (dato di per sé autosufficiente ed assorbente), motivando in ordine alla (diversa) prognosi correlata alla potenziale applicazione delle pene sostitutive previste dall'ordinamento.



Ne consegue, dunque, che non appare ostativa la parte motivazionale contenuta nella sentenza di condanna («Non vi è margine, infatti, per il riconoscimento della pena sospesa nei confronti del D né per alcuna delle pene sostitutive previste dall'ordinamento, stante il quantum di pena inflitto, l'allarme sociale e la gravità dei fatti, nonché l'assenza di ogni richiesta in tal senso proveniente dall'imputato - peraltro tuttora sottoposto a regime cautelare per i fatti in contestazione - né da/suo difensore, non munito all'uopo di procura speciale»);

D'altronde, a tutto voler concedere, come insegnato dalle sezioni unite prima citate, il giudice dell'esecuzione può effettuare il «Favorevole giudizio prognostico richiesto dall'art. 164, comma primo, codice penale, sulla base non solo della situazione esistente al momento in cui era stata pronunciata la condanna in questione, ma anche degli elementi sopravvenuti».

Occorre valorizzare, in tal senso, il comportamento processuale del D che, a fronte di una condanna a pena detentiva non sospesa, prestava acquiescenza e non presentava appello: ciò costituisce ulteriore elemento che, in un caso con quelli già evidenziati (il D non ha tuttora interrotto la frequenza del suo percorso di recupero trattamentale e non ha realizzato violazioni della misura cautelare su di lui gravante), consentirebbe al giudice di effettuare positivamente il vaglio richiesto dall'art. 164 c.p.

### 3. L'impossibilità di una interpretazione costituzionalmente conforme

Tanto premesso in punto di rilevanza della questione, ritiene lo scrivente che l'impossibilità per il giudice dell'esecuzione di valutare la concedibilità della sospensione condizionale della pena nei confronti del prevenuto che, a seguito della diminuzione ex art. 442 comma 2-bis c.p.p., risulta condannato a pena infrabiennale, sia contraria al principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), in relazione alla finalità rieducativa della pena (art. 27, comma 3 Cost.), nonché alla regola della ragionevole durata del processo (art. 111 Cost. e 6 CEDU, per il tramite dell'art. 117 Cost.).

*Mutatis mutandis*, onde evitare inutili ripetizioni, le ragioni che di seguito si esporranno con riferimento all'istituto della sospensione condizionale della pena si devono intendere estese altresì al similare e affine istituto della non menzione della condanna nel casellario giudiziale.

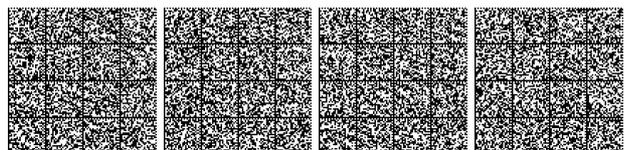
Ciò nonostante, questo giudice ritiene impraticabile una interpretazione costituzionalmente orientata della norma.

La concedibilità della sospensione condizionale della pena in fase esecutiva costituisce un'acquisizione pacifica nell'attuale sistema processuale.

Non solo il codice di rito prevede espressamente tale possibilità nel caso in cui il giudice dell'esecuzione riconosca il beneficio del cumulo giuridico connesso agli istituti della continuazione o del concorso formale (art. 671 comma 3 c.p.p. 3. - «Il giudice dell'esecuzione può concedere altresì la sospensione condizionale della pena e la non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale, quando ciò consegue al riconoscimento del concorso formale o della continuazione. Adotta infine ogni altro provvedimento conseguente») ma la giurisprudenza di legittimità delle Sezioni unite ha riconosciuto analogo potere in ulteriori ambiti del giudizio esecutivo, mediante una sapiente applicazione della cd. «teoria dei poteri impliciti».

In altri termini, dall'ordito argomentativo delle pronunce della Suprema Corte si desume il principio secondo il quale, una volta dimostrato che la legge processuale demanda al giudice una determinata funzione, allo stesso giudice deve essere conferita la titolarità di tutti i poteri necessari all'esercizio di quella medesima attribuzione: sicché è conseguenziale inferire che l'eliminazione dell'effetto ostativo alla concessione della sospensione condizionale della pena comporta necessariamente la titolarità dei poteri funzionali al conseguimento di tale risultato. Pertanto, sulla base di questo principio, la Suprema Corte di cassazione ha riconosciuto che «Il giudice dell'esecuzione, qualora, in applicazione dell'art. 673 codice procedura penale, pronunci per intervenuta «abolitio criminis» ordinanza di revoca di precedenti condanne, le quali siano state a suo tempo di ostacolo alla concessione della sospensione condizionale della pena per altra condanna, può, nell'ambito dei provvedimenti conseguenti» alla suddetta pronuncia, concedere il beneficio, previa formulazione del favorevole giudizio prognostico richiesto dall'art. 164, comma primo, codice penale, sulla base non solo della situazione esistente al momento in cui era stata pronunciata la condanna in questione, ma anche degli elementi sopravvenuti. (Sez. Un., Sentenza n. 4687 del 20 dicembre 2005 Cc. (dep. 6 febbraio 2006) Rv. 232610-01).

Più di recente, ribadendo il precedente orientamento, la Suprema Corte ha statuito che «Il giudice della esecuzione, nel rideterminare la pena applicata con sentenza irrevocabile ex art. 444 codice procedura penale, divenuta illegale a seguito della sentenza n. 32 del 2014 della Corte costituzionale, può disporre la sospensione condizionale della pena. (In motivazione la Corte ha chiarito che al giudice, in presenza di una pena nuovamente , incordata dalle patti ai sensi dell'att. 188 disp. att. codice procedura generale, qualora ritenga di non applicare le sospensioni condizionali della pena, non può respingere il nuovo accordo, ma deve comunque recepirlo escludendo il beneficio)» (Sez. Un. , Sentenza n. 37107 del 26 febbraio 2015 Cc. (dep. 15 settembre 2015) Rv. 264859-01), precisando, nella parte motivazionale che «anche nelle residuali ipotesi di autonoma rideterminazione della pena il giudice dell'esecuzione possa disporre la sospensione condizionale della pena»



Sulla falsariga dell'autorevole avallo delle Sezioni unite, le Sezioni semplici della Suprema Corte hanno chiarito che anche «in caso di annullamento senza rinvio di uno o più capi di condanna, spetta al giudice dell'esecuzione provvedere sulla istanza di sospensione condizionale, avanzata una non valutata nel giudizio di cognizione in quanto la pena complessivamente irrogata risultava superiore al limite di legge per la concedibilità del beneficio» (Sez. 1, n. 16679 del 1° marzo 2013, Rv. 254570). In senso analogo, è stato statuito «Il giudice dell'esecuzione, qualora, in applicazione dell'art. 669, comma 8, cod. proc. pen., pronunci ordinanza di revoca del capo di una sentenza di condanna per essersi formato, sullo stesso fatto e contro la stessa persona, un giudicato assolutorio, può, nel ridetermina: la penc. 1, disporre la sospensione condizionale, costituendo l'adozione dei provvedimenti conseguenti a tale decisione esplicitazione di un potere coesenziale a quello di porre nel nulla il giudicato.» (Sez. 1, Sentenza n. 51692 del 30 ottobre 2018 Cc. (dcp. 15 novembre 2018) Rv. 274547 - 01).

Dalla sintetica disamina del diritto vivente formatosi sul punto risulta evidente come l'attribuzione del potere di concedere la sospensione condizionale in *executivis* non scalfisce le statuizioni irrevocabili del giudice della cognizione ed ha una funzione meramente integrativa del titolo esecutivo.

Infatti, se nel pregresso giudizio l'unico motivo della mancata applicazione del beneficio è identificabile in un effetto preclusivo «esterno» - la sentenza di condanna successivamente revocata per intervenuta abolizione del reato, il *quantum* di pena ostativo - non può certamente ravvisarsi alcun reale *vulnus* al giudicato qualora quel giudizio prognostico che non è stato compiuto dal giudice della cognizione sia compiuto, poi, dal giudice dell'esecuzione, eventualmente mediante una conoscenza ancor più approfondita ed estesa altresì a fatti sopravvenuti.

Nonostante tale assetto del diritto vivente, ritiene questo giudice che non sia praticabile alcuna interpretazione costituzionalmente conforme del dato normativo rappresentato dall'art. 442 comma 2-bis c.p.p., che si tradurrebbe, peraltro, in un'applicazione analogica del disposto dell'art. 671 comma 3 c.p.p.

Le già citate sezioni unite della Suprema Corte (sentenza 20 dicembre 2005, n. 4687) hanno infatti affermato che la concessione della sospensione condizionale, nell'ipotesi di revoca della condanna per *abolitio criminis*, è resa possibile esclusivamente dalla previsione, contenuta nell'art. 673, comma 1, c.p.p., in forza della quale il giudice dell'esecuzione adotta tutti «i provvedimenti conseguenti» alla revoca stessa: previsione da collegare al principio di cui all'art. 2, secondo comma, c.p., in tema di cessazione degli effetti penali della condanna, tra i quali rientra quello impeditivo di una ulteriore concessione della sospensione condizionale della pena.

Nella citata sentenza, la Suprema Corte, di contro, ha espressamente escluso che a siffatta conclusione possa pervenirsi sulla base di una applicazione analogica dell'art. 671, comma 3, c.p.p., sia pure «in nome dell'interpretazione *secundum Constitutionem*».

Come osservato dalla Suprema Corte, «una simile operazione ermeneutica risulterebbe infatti impedita dalla natura eccezionale di detta norma, la quale deroga al principio generale secondo cui il giudizio prognostico sulla futura condotta del reo - costituente il presupposto per la concessione della sospensione condizionale - è ordinariamente riservato al giudice della cognizione, che ha accertato la responsabilità del soggetto per il fatto cui il beneficio andrebbe applicato».

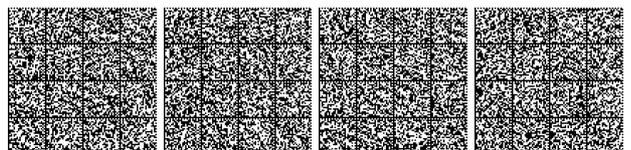
La praticabilità di un'applicazione analogica costituzionalmente conforme è preclusa dallo sbarramento segnato dall'art. 14 delle Disposizioni sulla legge in generale, che vieta di applicare le leggi che fanno eccezione a regole generali oltre i casi in esse considerate.

Invero, conformemente all'opinione consolidata della giurisprudenza di legittimità, la (tendenziale) immodificabilità del giudicato corrisponde ad un principio generale dell'ordinamento derogabile solo nei casi previsti dalla legge (Sez. Un., sent. 24 ottobre 2013, n. 18821; Sez. un. pen., 29 maggio 2014 (dep. 14 ottobre 2014) n. 42858).

Nel caso di specie, nessun appiglio normativo consente al giudice dell'esecuzione, nel rideterminare la pena ex art. 442 comma 2-bis c.p.p., di «adottare i provvedimenti conseguenti», ovvero di delibare il possibile riconoscimento della sospensione condizionale della pena nei confronti del condannato, ormai destinatario di una pena infrabiennale, stante il completo silenzio del legislatore sul punto.

4. La non manifesta infondatezza della questione: una lacuna normativa intrinsecamente irragionevole in relazione alla funzione rieducativa della pena

Preliminarmente, la giurisprudenza di legittimità che ha avuto modo di pronunciarsi finora sull'ambito applicativo dell'istituto di cui all'art. 442 comma 2-bis c.p.p., ne ha riconosciuto la pacifica natura sostanziale (Sez. 2, Sentenza n. 4237 del 17 novembre 2023 Ud. (dep. 31 gennaio 2024) Rv. 285820 - O), sulla falsariga dei precedenti arresti delle Sezioni unite in casi analoghi (cfr. Sez. un., n. 2977 del 6 marzo 1992, ; Sez. Un., n. 18821 del 24 ottobre 2013, ), affermando che può, dunque, in conclusione affermarsi che è ormai acquisito nel nostro sistema giuridico il principio secondo cui trattamento sanzionatorio, anche laddove collegato alla scelta del rito, finisce sempre con avere ricadute sostanziali».



D'altronde, è altrettanto pacifica la funzione special preventiva della sospensione condizionale della pena (Sez. 5, n. 21557 del 2 febbraio 2015, Rv. 263675; Sez. 2, n. 22342 del 15 febbraio 2013, Rv. 255665 - 01; Sez. 5, n. 4527 del 3 novembre 2010, dep. 2011, Rv. 249248), come riconosciuto testualmente, più di recente, da Sez. 5, Sentenza n. 46834 del 12 ottobre 2022 Ud. (dep. 12 dicembre 2022) Rv. 283902-0 secondo cui «In vero, l'ubicazione della disciplina della sospensione condizionale nell'ambito del titolo VI del Libro Primo del codice penale, rubricato «Della estinzione della reato e della pena)), oltre ad essere criticata oltremodo in dottrina, non osta comunque a ritenere che anche l'istituto della sospensione condizionale debba essere ricondotto nell'ambito del trattamento sanzionatorio, in quanto incidente sulla effettiva commisurazione e afflittività della pena».

Ed infatti, attraverso il riconoscimento o meno della sospensione condizionale della pena si ha l'applicazione nel caso concreto della sanzione, laddove il giudice ne ritenga necessaria, a fini rieducativi, la materiale esecuzione o la mera minaccia (Sez. 3, n. 28690 del 9 febbraio 2017, Rv. 270588-01; Sez. 1, n. 53632 dell'11 luglio 2017, Rv. 271820-01, Sez. 4, n. 21238 del 2 ottobre 2014, dep. 21 maggio 2015, Rv. 263851-01, Sez. 3, n. 11091 del 27 gennaio 2010, Rv. 246440-01).

La finalità special preventiva dell'istituto della sospensione condizionale è stata ribadita da ultimo anche da Sez. Un. , n. 37503 del 23 giugno 2022, Rv. 283577 - 01, che in tema di fissazione del termine previsto dall'art. 165, comma 6 c.p. hanno chiaramente statuito che «l'applicazione di siffatti «obblighi» risponda all'esigenza di rafforzare la funzione special-preventiva che la sospensione condizionale della pena esplica nell'ambito del sistema sanzionatorio».

D'altronde, la stessa Relazione illustrativa del decreto legislativo 150 del 2022 si mostra ben consapevole del ruolo e della funzione rappresentata dalla sospensione condizionale della pena nel nostro ordinamento, quale più antico istituto espressivo della cd. «lotta alla pena detentiva breve», in quanto «È infatti da tempo diffusa e radicata, nel contesto internazionale, l'idea secondo cui una detenzione di breve durata comporta costi individuali e sociali maggiori rispetto ai possibili risultati attesi, in termini di risocializzazione dei condannati e di riduzione dei tassi di recidiva.» (pag. 351 della relazione illustrativa di accompagnamento del decreto legislativo 150 del 2022).

Esplicitamente, la relazione di accompagnamento si prefigge «un ragionevole coordinamento tra istituti diversi - sospensione condizionale della pena e pene sostitutive -, entrambi volti a contrastare l'esecuzione in carcere di pene detentive brevi». (pag. 385 della Relazione illustrativa di accompagnamento del decreto legislativo 150 del 2022).

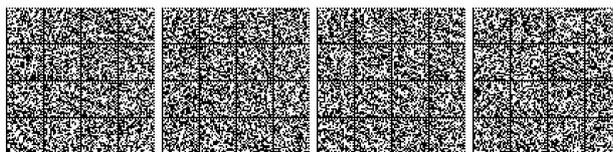
Ciò premesso, questo giudice non ignora che il legislatore conserva un margine di discrezionalità nell'intervenire nell'ambito del sistema sanzionatorio (cfr. ordinanza Corte cost. n. 238 del 2019).

Tuttavia, anche in tali ambiti le scelte legislative devono rispettare il limite della ragionevolezza, come pure la stessa Corte costituzionale ha più volte ribadito [*ex multis*, sentenza n. 185 del 2015: «Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'individuazione delle condotte punibili e la configurazione del relativo trattamento sanzionatorio rientrano nella discrezionalità legislativa, il cui esercizio non può formare oggetto di sindacato, sul piano della legittimità costituzionale, salvo che si traduca in scelte manifestamente irragionevoli o arbitrarie (*ex multis*: sentenze n. 68 del 2012, n. 41 del 2010, n. 161 del 2009, n. 22 del 2007 e n. 394 del 2006)»].

Ebbene, come subito più dettagliatamente si illustrerà facendo applicazione dei suddetti criteri direttivi tracciati dalla Corte, l'attuale impossibilità di valutare il riconoscimento della sospensione condizionale della pena a seguito dell'applicazione della diminuzione *ex art. 442 comma 2-bis c.p.p.* sembra costituire una di quelle «manifeste ragioni di irrazionalità o discriminazioni prive di fondamento giuridico, che sole potrebbero consentire di sindacare [l'] ampio potere discrezionale riservato al legislatore» (Sent. 175 del 1997, ma anche 416 del 1996; nn. 295 e 188 del 1995), in riferimento alla quale sarebbe consentita alla Corte «una valutazione di legittimità costituzionale [...] fondata soltanto su una irrazionalità manifesta, irrefutabile») (Sent. n. 46 del 1993, ma anche n. 236 del 2008, n. 81 del 1992, 206 del 1999).

L'impossibilità di riconoscere il beneficio della sospensione condizionale della pena nel caso di applicazione della diminuzione *ex art. 442 comma 2-bis c.p.p.* produce di per sé effetti distonici rispetto agli scopi prefissati dal legislatore e, pertanto, sproporzionati ed irragionevoli, nell'accezione del giudizio di ragionevolezza fatta propria dalla giurisprudenza della Corte costituzionale («il giudizio di ragionevolezza, lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» cfr. Corte cost. sent. 1130 del 1988; Corte cost. sent. 264 del 1996). D'altronde, come da tempo la stessa Corte costituzionale ha inequivocabilmente affermato «Il principio di proporzionalità [va] inteso [...] anche e soprattutto, quale "criterio generale" di congruenza degli strumenti normativi rispetto alle finalità da perseguire» (Corte cost., sentenza n. 487 del 1989).

In primo luogo, richiamando la natura sostanziale e special preventiva della sospensione condizionale della pena, il disposto normativo qui censurato istituzionalizza un vero e proprio «vuoto giurisdizionale», la cui esistenza è di per sé indice manifesto della sua irragionevolezza.



In altri termini, a legislazione invariata, nessuna autorità giurisdizionale ha il potere di vagliare la sussistenza dei presupposti per la possibile applicazione della sospensione condizionale della pena nei confronti del soggetto in questione: non poté farlo il giudice della cognizione, in quanto inibito dal *quantum* di pena (originariamente) inflitto; non può farlo il giudice dell'esecuzione che, a seguito della diminuzione *ex art. 442 comma 2-bis c.p.p.*, applica al condannato, autore di un comportamento processuale particolarmente meritevole, una pena infrabiennale.

Tale meccanismo normativo comporta, come conseguenza pressoché automatica, l'applicazione di una pena potenzialmente sproporzionata nei confronti del condannato, in astratto meritevole di un trattamento sanzionatorio alternativo quale quello rappresentato dalla sospensione condizionale.

L'individualizzazione del trattamento sanzionatorio costituisce evidente attuazione del «mandato costituzionale di «personalità» della responsabilità penale di cui all'art. 27, primo comma, Cost.» (Corte cost., sentenza n. 222 del 2018); al contempo, «...una pena non proporzionata alla gravità del fatto (e non percepita come tale dal condannato) si risolve in un ostacolo alla sua funzione rieducativa» (Corte cost., ult. cit.; ma v. già, *ex multis*, sentenza n. 236 del 2016 e n. 68 del 2012). E come ormai da tempo la Corte, superando la concezione c.d. polifunzionale della pena, ha inequivocabilmente affermato, il rispetto della finalità rieducativa della pena di cui all'art. 27 comma 3 della Costituzione, implica e al contempo impone un «“principio di proporzione” tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra» e, «lungi dal rappresentare una mera generica tendenza riferita al solo trattamento, indica invece proprio una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue» (Corte cost., sentenza n. 313 del 1990).

Da ultimo, la giurisprudenza costituzionale ha vigorosamente rimarcato «...allorché le pene comminate appaiano manifestamente sproporzionate rispetto alla gravità del fatto previsto quale reato, si profila un contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost., giacché una pena non proporzionata alla gravità del fatto si risolve in un ostacolo alla sua funzione rieducativa (*ex multis*, sentenze n. 236 del 2016, n. 68 del 2012 e n. 341 del 1994). I principi di cui agli artt. 3 e 27 Cost. “esigono di contenere la privazione della libertà e la sofferenza inflitta alla persona umana nella misura minima necessaria e sempre allo scopo di favorirne il cammino di recupero, riparazione, riconciliazione e reinserimento sociale” (sentenza n. 179 del 2017) in vista del “progressivo reinserimento armonico della persona nella società, che costituisce l'essenza della finalità rieducativa” della pena (da ultimo, sentenza n. 149 del 2018). Al raggiungimento di tale impegnativo obiettivo posto dai principi costituzionali è di ostacolo l'espiazione di una pena oggettivamente non proporzionata alla gravità del fatto, quindi, soggettivamente percepita come ingiusta e inutilmente vessatoria e, dunque, destinata a non - realizzare lo scopo rieducativo verso cui obbligatoriamente deve tendere» (sentenza n. 40 del 2019; v., da ultimo, sentenza n. 102/2020).

Pertanto, l'impossibilità di sospendere condizionalmente una sanzione che, all'esito della diminuzione *ex art. 442 comma 2-bis c.p.p.*, risulterebbe sospendibile comporta l'applicazione di un trattamento sanzionatorio sproporzionato in sé, in quanto non necessario per il perseguimento delle finalità di risocializzazione di cui all'art. 27, comma 3 Cost., nulla apportando alla concreta tutela dei diritti fondamentali dei soggetti coinvolti.

5. La non manifesta infondatezza della questione: una lacuna normativa intrinsecamente irragionevole in relazione alla ragionevole durata del processo

Come può desumersi agevolmente dalla lettura della Relazione illustrativa al decreto legislativo 150 del 2022, l'introduzione - fedele e pedissequa attuazione del corrispondente criterio direttivo della legge delega - dell'istituto di cui all'art. 442 comma 2-bis c.p.p. è stata ispirata ad una «ratio deflattiva dell'intervento - che collega alla totale acquiescenza, e al connesso risparmio di tempo e risorse processuali, l'ulteriore trattamento premiale in relazione alla pena inflitta».

Ma uno sguardo più ampio sull'intero portato della riforma - spesso definita, non a caso, una riforma «di sistema» - consente di delineare un quadro più sinergico e composito delle finalità prefissate da legislatore, animato dal plurimo obiettivo di apportare «...interventi sul sistema sanzionatorio, sinergici con quelli relativi al processo, (che) consentono di: ridurre le impugnazioni (inappellabilità delle sentenze di condanna alla pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità); rendere più efficiente il procedimento penale nella fase dell'esecuzione (riduzione delle misure alternative alla detenzione per i condannati in stato di libertà, in favore di pene sostitutive applicate dal giudice di cognizione, con conseguente riduzione del numero e ridimensionamento della patologica situazione dei c.d. liberi sospesi, cioè dei condannati a pena detentiva che attendono talora per anni, in stato di libertà, la decisione dell'istanza di concessione di una misura alternativa alla detenzione)...» (pag. 8 della relazione).

In altri termini, l'obiettivo «ultimo» del legislatore delegato è stato quello di consentire «...una anticipazione dell'alternativa al carcere all'esito del giudizio di cognizione» mediante la riconosciuta possibilità «...al giudice di cognizione di applicare pene, diverse da quella detentiva, destinate a essere eseguite immediatamente, dopo la defini-



tività della condanna, senza essere «sostituite» con misure alternative da parte del tribunale di sorveglianza, spesso a distanza di molto tempo dalla condanna stessa (come testimonia l'allarmante fenomeno dei c.d. liberi sospesi).» (pag. 186 della relazione illustrativa al decreto legislativo n. 150 del 2022).

Non occorre trascurare, inoltre, che la stessa sospensione condizionale della pena svolge da sempre un importante ruolo deflattivo, sostanzialmente depotenziando enormemente la fase esecutiva del trattamento, appannaggio prevalente del procedimento di sorveglianza.

Le statistiche del Ministero della giustizia, riportate dalla Relazione illustrativa di accompagnamento al decreto legislativo 150 del 2022 confermano il successo applicativo dell'istituto: il 50% delle condanne a pena detentiva di qualsiasi ammontare, nel decennio 2011-2021, è infatti rappresentato da condanne a pena sospesa.

Orbene, ciò premesso, la lacuna normativa qui censurata si pone altresì in contrasto con il principio di ragionevole durata del processo e, di conseguenza, con la finalità di deflazione processuale posta a fondamento sia dell'art. 442 comma 2-bis c.p.p. sia della sospensione condizionale della pena.

Come sostenuto dalla giurisprudenza costituzionale, la ragionevole durata è oggetto, «oltreché di un interesse collettivo, di un diritto di tutte le parti, costituzionalmente tutelato non meno di quello ad un giudizio equo e imparziale, come oggi espressamente risulta dal dettato dell'art. 111 co. 2 Cost.; (C. cost., 21 marzo 2002 n. 78, altresì C. cost., 26 aprile 2018 n. 88). La garanzia in esame è funzionale, come più volte affermato anche dalla giurisprudenza sovranazionale, a tutelare il relativo titolare «dal rischio di restare troppo a lungo nell'incertezza della propria sorte» (C. euro 10 novembre 1969, § 5: («*in criminal matters, especially, it is designed to avoid that a person charged should remain too long in a state of uncertainty about his fate*»);), sul presupposto che tale condizione nel processo penale - a prescindere dall'esito più o meno fausto - sia di fonte di sofferenza individuale.

Il principio, come è noto, affonda le sue radici non solo nell'art. 111 co. 2 Cost., ma altresì in una congerie di norme internazionale, parimenti violate dal combinato disposto qui censurato (artt. 6 CEDU per il tramite dell'art. 117 Cast., art. 47 CDFUE, nonché art. 14 lett. c del Patto internazionale sui diritti civili e politici) e, per pacifica giurisprudenza costituzionale e convenzionale, si estende non solo a tutela dell'indagato che abbia avuto conoscenza del procedimento a suo carico (C. cost., 23 luglio 2015 n. 184) e dell'imputato (Corte EDU, 15 luglio 1982, § 73, secondo cui i termini «charge» e «charged» alludono a: «*the official notification given to an individual by the competent authority of an allegation that he has committed a criminal offence, a definition that also corresponds to the test whether "the situation of the [suspect] has been substantially affected"*»). V. anche C. eur., 10 dicembre 1982, § 34. Più di recente, Corte EDU, 5 ottobre 2017, § 36: «*The Court reiterates that in criminal matters, the "reasonable time" referred to in Article 6 § 1 begins to run as soon as a person is "charged": A "criminal charge" exists from the moment that an individual is officially notified by the competent authority of an allegation that he has committed a criminal offence, or from the point at which his situation has been substantially affected by actions taken by the authorities as a result of a suspicion against him*»; cfr. anche, da ultimo, Corte EDU, 20 giugno 2019, § 44) ma anche alla fase esecutivo - trattamentale del processo.

Il principio della ragionevole durata del processo, come interpretato dalla giurisprudenza convenzionale, obbliga gli Stati membri, in primo luogo, «a organizzare il loro sistema giudiziario in modo che le giurisdizioni possano assolvere all'esigenza di celebrare i processi in termini ragionevoli» (C. eur., GC, 29 marzo 2006, cit., in particolare §§ 183-187), prescrivendo al legislatore di porre le condizioni, ordinamentali, organizzative e processuali più idonee al conseguimento degli obiettivi connessi ad un congruo accertamento processuale.

Ciò premesso, l'inibizione per il giudice dell'esecuzione di valutare il riconoscimento della sospensione condizionale della pena nei confronti del soggetto che, ormai condannato in via definitiva, a seguito dell'applicazione della diminvente ex art. 442 comma 2-bis c.p.p., si trovi destinatario di una pena infrabiennale, tramuta quest'ultimo - in esatta antitesi a quanto propugnato dalla Riforma Cartabia, che mirava ad eliminare il fenomeno - in un cd. «libero sospeso», il cui trattamento sanzionatorio - con ogni probabilità, extracarcerario stante il *quantum* di pena - dovrà essere supervisionato e gestito dalla Magistratura di sorveglianza, previa emissione di un ordine di carcerazione da parte del PM, eventualmente sospeso ove ne ricorrano le condizioni.

Laddove, in caso contrario, non sussistano i presupposti per il riconoscimento della sospensione dell'ordine di esecuzione addirittura il trattamento sanzionatorio del soggetto in questione sarà veicolato attraverso un nocivo e temporaneo contatto con il carcere, in completo dispregio della necessità di evitare il cd. fenomeno delle «porte girevoli», anticamera degli effetti desocializzanti delle pene detentive brevi, che pure il legislatore delegato mirava a contenere.

Dalle ragioni sovraesposte, dunque, appare evidente che la lacuna normativa censurata non solo non consente di raggiungere le finalità rieducative e di deflazione processuale connesse agli istituti coinvolti, ma si pone in chiave antagonista rispetto a queste ultime, ostacolando la realizzazione di trattamenti sanzionatori alternativi al carcere già in fase di cognizione ed inflazionando in misura deteriore il già gravato procedimento di sorveglianza.

Tutto ciò premesso,



P.Q.M.

*Dichiara rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 442 comma 2-bis c.p.p. nella parte in cui non prevede che il Giudice dell'esecuzione possa concedere la sospensione condizionale della pena e la non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale, ove la diminuzione automatica di pena per la mancata impugnazione della sentenza di condanna emessa in sede di giudizio abbreviato comporti l'applicazione di una pena contenuta nei limiti di legge di cui all'art. 163 c.p. e ricorrendone gli ulteriori presupposti, per violazione degli artt. 3, 27, commi 1 e 3, 111, 117 Cost. in riferimento all'art. 6 CEDU.*

*Sospende il giudizio;*

*Ordina l'immediata trasmissione alla Corte costituzionale della presente ordinanza e degli atti del giudizio, insieme con la prova delle comunicazioni e notificazioni di cui al successivo capoverso;*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata al condannato, al PM e al Presidente del Consiglio dei ministri e che sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati;*

Nola, 6 maggio 2024

Il GIP: MUZZICA

24C00127

N. 107

*Ordinanza del 6 giugno 2023 del G.I.P. del Tribunale di Taranto nel procedimento penale a carico di C. P.*

**Misure di prevenzione – Foglio di via obbligatorio – Previsione dell'attribuzione al questore della titolarità di adottare la misura di prevenzione del foglio di via obbligatorio.**

**In via subordinata: Misure di prevenzione – Foglio di via obbligatorio – Provvedimento emesso dal questore – Denunciata omessa previsione dell'applicazione, in quanto compatibili, delle disposizioni di cui all'art. 6, commi 2-bis, 3 e 4 della legge n. 401 del 1989.**

**In via di estremo subordine: Misure di prevenzione – Foglio di via obbligatorio – Provvedimento emesso dal questore per la durata minima di un anno - Denunciata omessa previsione dell'applicazione, in quanto compatibili, delle disposizioni di cui all'art. 6, commi 2-bis, 3 e 4 della legge n. 401 del 1989.**

– 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), art. 2.

## IL TRIBUNALE ORDINARIO DI TARANTO

### SEZIONE GIP-GUP

Il giudice per le indagini preliminari dott. Francesco Maccagnano,

visti gli atti del procedimento penale n. 7334/2022 R.G.N.R. - n. 177/2023 R.G. G.i.p.;

vista la richiesta di emissione di decreto penale di condanna formulata dal pubblico ministero in sede nei confronti di P. C., nato a ... in data ...

rilevato che P. C. è imputato, in seno al presente procedimento penale, del reato di cui agli articoli 81 codice penale e 76, comma III del decreto legislativo n. 159/2011, in relazione all'art. 2 del predetto decreto legislativo, «perché, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, tornava nel Comune di ... in violazione del provvedimento del Questore di ... datato (accertato in ... il ...);



*Osserva quanto segue:**Gli elementi nella disponibilità di questo G.I.P.*

1. Dagli atti d'indagine sulla base dei quali il pubblico ministero in sede ha inteso formulare la richiesta di emissione di decreto penale di condanna di cui in epigrafe emerge quanto segue:

in data ... è stata rivolta al Questore di ... proposta di «adozione del provvedimento di cui all'art. 2 del decreto legislativo n. 159/2011 [...] nei confronti di P. C. nato il ... a ... ed ivi residente in ... n. ...; dalla proposta *de qua* risulta che il P. «in data ... alle ore ... veniva controllato dagli agenti [della Questura di ...] mentre stazionava [nella locale] piazza ..., nota quale posto di ritrovo di persone che si approvvigionano e consumano sostanze stupefacenti, e confermava che la sua presenza in loco era, per l'appunto, finalizzata all'acquisto e alla consumazione delle stesse»;

il Questore della Provincia di ... in data ... ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo n. 159/2011 ha ordinato a P. di allontanarsi dal Comune di ... e di fare rientro nel comune di residenza;

il questore ha emesso l'anzidetto provvedimento ritenendo che la presenza del P. in quel di ... debba «ritenersi pericolosa per la sicurezza pubblica, perché verosimilmente motivata dalla commissione di reati»; la pericolosità *de qua* è stata acclarata sulla base dei plurimi precedenti giudiziari e di polizia ascrivibili all'odierno imputato (1), nonché sulla base delle precarie condizioni socio-economiche a questi riferibili (2);

il suddetto provvedimento è stato personalmente notificato al P. in data ...;

gli operanti della Questura di ... hanno riscontrato la presenza del P. entro il territorio del Comune di ... in data ..., ed in data ..., in tali occasioni, P. non ha addotto alcuna giustificazione in ordine alla sua perdurante permanenza entro i confini di ...

1.1. Sulla base delle risultanze investigative appena evocate, il pubblico ministero in sede ha inteso chiedere a questo giudice per le indagini preliminari di emettere nei confronti di P. C. decreto penale di condanna in relazione alle reiterate violazioni del c.d. «foglio di via obbligatorio» contestate nel capo d'imputazione citato in epigrafe.

1.2. Allo stato non sussistono motivi per disapplicare il provvedimento di cui al capo d'imputazione:

questo giudice per le indagini preliminari ben conosce l'orientamento giurisprudenziale secondo il quale «in tema di misure di prevenzione, le prescrizioni di fare rientro nel luogo di residenza e di non ritornare nel comune oggetto dell'ordine di allontanamento costituiscono condizioni imprescindibili e inscindibili per la legittima emissione del foglio di via obbligatorio; ne consegue che la mancanza di una delle due prescrizioni (nella specie, quella relativa all'ordine di rientro) determina l'illegittimità del suddetto provvedimento, sindacabile dal giudice penale, e la conseguente insussistenza del reato di cui all'art. 76, comma 3, decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159» (in tal senso, Cassazione pen., Sez. I, 10 gennaio 2020, n. 11645); orbene, per quanto attiene al caso che ci occupa, il «foglio di via obbligatorio» emesso nei confronti del P. è conforme alla fattispecie tipica delineata dall'art. 2 del decreto legislativo n. 159/2011, posto che con esso è stato disposto sia l'allontanamento dell'odierno imputato dal Comune di ... che il correlato obbligo di rientro nel comune di residenza (...);

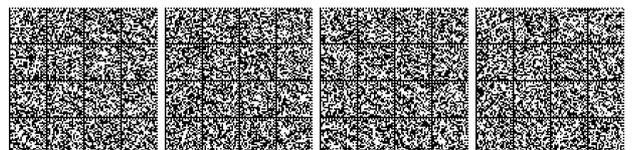
l'ordinamento giuridico, ad oggi, non prevede che il provvedimento di cui al capo d'imputazione sia convalidato dall'Autorità giudiziaria entro un determinato termine; a lume di tanto, allo stato, il «foglio di via» *de quo* non può intendersi revocato e privo di ogni effetto *ex art. 13, Cost. (3)*;

il provvedimento di cui al capo d'imputazione non pare disapplicabile *ex art. 5 della legge n. 2248/1965*; in particolare, esso è stato emesso dall'Autorità competente (il questore) e non risulta nullo o annullabile; nessun eccesso di potere può essere predicato nel caso di specie; la motivazione del foglio di via emesso nei confronti del P. appare congrua, soprattutto alla luce dei numerosi precedenti giudiziari e di polizia ascrivibili all'odierno imputato.

(1) Nel provvedimento, in tal proposito, si legge quanto segue: «[da]gli atti d'ufficio si rileva che, già in passato, [P. C.] è stato condannato per furto con strappo in concorso di cui all'art. 624-bis; arrestato in flagranza di reato, dagli agenti p.s. della Sezione ..., per rapina di cui all'art. 628 c.p.; ancora condannato per i delitti di evasione aggravata (art. 385 c.p.), furto in abitazione (art. 624-bis) e per reiterate violazioni della misura di prevenzione del divieto di ritorno nel Comune di ... (art. 76, comma 3 del decreto legislativo n. 159/2011); deferito all'A.G. per i delitti di invasione di terreni o edifici (art. 633 c.p.), danneggiamento (art. 635 c.p.), oltraggio a p.u. (art. 341-bis c.p.); già destinatario di divieto di accesso aree urbane (art. 10, comma II decreto-legge n. 14/2017) e divieto di ritorno nel Comune di ... (art. 2 del decreto legislativo n. 159/2011); sanzionato per reiterata attività di parcheggio non autorizzata (art. 7, comma 15-bis C.D.S.); risulta infine segnalato quale assuntore di sostanza stupefacenti e controllato in compagnia di persone con precedenti penali e di polizia giudiziaria».

(2) Nel provvedimento, in tal proposito, si legge quanto segue: «[P.] non ha residenza in ... ove non ha motivo di dimorare od intrattenersi per lavoro o rapporti giuridici meritevoli di tutela».

(3) L'art. 13 della Costituzione prevede che «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»; al comma II della predetta disposizione è previsto che «in casi eccezionali di necessità ed urgenza, indicati tassativamente dalla legge, l'Autorità di Pubblica sicurezza può adottare provvedimenti provvisori, che devono essere comunicati entro quarantotto ore all'Autorità giudiziaria e, se questa non li convalida nelle successive quarantotto ore, si intendono revocati e restano privi di ogni effetto».



*Le caratteristiche della misura disposta nei confronti dell'imputato dal Questore di ... in data ...*

2. Appare d'uopo rammentare che l'art. 1 del decreto legislativo n. 159/2011 prevede che «i provvedimenti previsti dal [capo I del titolo I del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione] si applicano a: a) coloro che debbano ritenersi, sulla base di elementi di fatto, abitualmente dediti a traffici delittuosi (4); b) coloro che per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose; c) coloro che per il loro comportamento debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto, comprese le reiterate violazioni del foglio di via obbligatorio di cui all'art. 2, nonché dei divieti di frequentazione di determinati luoghi previsti dalla vigente normativa che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica»; l'art. 2 del decreto legislativo n. 159/2011 prevede che «qualora le persone indicate nell'art. 1 siano pericolose per la sicurezza pubblica e si trovino fuori dei luoghi di residenza, il questore può rimandarvele con provvedimento motivato e con foglio di via obbligatorio, inibendo loro di ritornare, senza preventiva autorizzazione ovvero per un periodo non superiore a tre anni, nel comune dal quale sono allontanate»; l'art. 76, comma III del decreto legislativo n. 159/2011 prevede che «il contravventore alle disposizioni di cui all'art. 2, è punito con l'arresto da uno a sei mesi» e che «nella sentenza di condanna viene disposto che, scontata la pena, il contravventore sia tradotto al luogo del rimpatrio».

Tutto ciò premesso, deve rilevarsi che il c.d. «foglio di via obbligatorio» emesso nei confronti dell'odierno imputato sia una misura di prevenzione personale, ovvero sia una misura special-preventiva di carattere formalmente amministrativo suscettibile di essere disposta dal questore e destinata ad essere applicata nei confronti di persone da ritenersi pericolose socialmente secondo i canoni previsti dall'art. 1 del decreto legislativo n. 159/2011.

In relazione alla tipologia di provvedimento di cui trattasi non è previsto un meccanismo di convalida riconducibile al paradigma di cui all'art. 13, comma II della Costituzione.

Da ultimo, va rilevato che la misura di prevenzione *de qua* può essere eseguita coattivamente su disposizione del giudice che ne ha ravvisato una violazione.

2.1. In concreto, la misura di prevenzione disposta nel ... dal Questore di ... ha comportato una restrizione della libertà di locomozione del P. quantomai significativa; non può negarsi, peraltro, che la predetta misura sia idonea a sortire pesanti ed incisivi effetti stigmatizzanti sulla persona dell'imputato.

2.1.1. L'elevata significatività della restrizione della libertà di locomozione di P. C. deve essere indotta dalle seguenti circostanze:

L'odierno imputato, come emerge in maniera lampante dal testo del «foglio di via» emesso nei suoi confronti, è soggetto che versa in condizioni socio-economiche quantomai disagiate; in particolare, come riportato anche nelle annotazioni di polizia giudiziaria versate in atti, esercita abitualmente ed abusivamente in luogo pubblico l'attività di guardiamacchine/parcheggiatore per procacciarsi redditi;

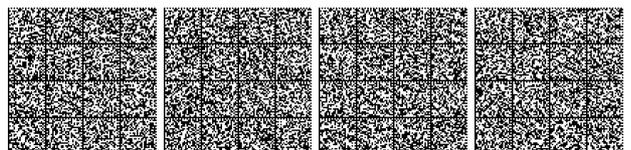
il Questore di ... tenendo conto delle condizioni socio-economiche ascrivibili all'odierno imputato e dei plurimi precedenti giudiziari e di polizia allo stesso riferibili, ha disposto l'allontanamento di P. C. per tre anni dal Comune di ..., e dunque dal centro urbano industrialmente e commercialmente più sviluppato tra quelli siti nelle vicinanze del comune di residenza dell'odierno imputato (il ..., sito entro un'area notoriamente caratterizzata da un rilevante tasso di disoccupazione).

Orbene, le peculiari caratteristiche del tessuto socio-economico del Comune di ..., del Comune di ... e dell'intera provincia di ..., considerate congiuntamente, appaiono tali da imporre di ritenere che la privazione di un individuo dalle modestissime condizioni patrimoniali e reddituali quale il P. della possibilità di permanere presso il Comune di ... costituisca una limitazione tutt'altro che tenue, idonea ad ostacolare in maniera apprezzabile l'effettivo esercizio di fondamentali diritti economici e sociali.

2.1.2. L'idoneità del «foglio di via obbligatorio» di cui al capo d'imputazione ad incidere pesantemente sulla libertà morale e sulla pari dignità sociale di P. C. deve essere indotta dalle seguenti circostanze:

il Questore di ... ha disposto l'allontanamento del P. dal Comune di ... previo accertamento della pericolosità sociale del predetto; l'Autorità giudiziaria di pubblica sicurezza, in particolare, ha ritenuto, sulla disponibilità degli elementi a sua disposizione, che l'odierno imputato sia persona che «per la condotta ed il tenore di vita debba ritenersi, sulla base di elementi di fatto [debba ritenersi vivere] abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose» e che «per il [suo] comportamento [debba] ritenersi [...] dedit[a] alla commissione di reati che offendono o mettono in

(4) Ad oggi, la disposizione di cui all'art. 1, comma 1, lettera a) del decreto legislativo n. 159/2011 è stata dichiarata illegittima costituzionalmente solo nella parte in cui essa consente l'applicazione della misura di prevenzione personale della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza (con o senza obbligo o divieto di soggiorno) e della misura di prevenzione patrimoniale della confisca, non anche nella parte in cui essa consente l'applicazione della misura di prevenzione personale del foglio di via obbligatorio.



pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica»; un simile accertamento, con tutta evidenza, ad oggi comporta un pesante stigma morale in capo a P. C., considerato che a questi è stata sostanzialmente ascritta la qualifica di «pericolo pubblico»;

peraltro, l'asserita abituale dedizione del P. ad attività illecite è stata posta in correlazione dal questore alla circostanza che l'odierno imputato si approvvigiona di sostanze stupefacenti in quel di ... e ivi non abbia alcun motivo lecito di trattenerci «per lavoro» o per «rapporti giuridici meritevoli di tutela»; l'odierno imputato, in buona sostanza, è stato qualificato come soggetto tossicodipendente abitualmente dedito, entro il perimetro del Comune ..., a rapporti giuridici immeritevoli di tutela.

*Breviter*, il «ritratto» del P. che emerge dal «foglio di via» emesso nei confronti del predetto è manifestamente negativo; l'odierno imputato, infatti, non è stato allontanato dalla comunità ... per ragioni di ordine sanitario o per motivi di sicurezza pubblica trascendenti la sua persona; egli, a ben guardare, è stato ritenuto un soggetto incapace di conformarsi ai dettami della legge, dedito ad attività insane o delittuose e, per questo, altamente proclive a compiere azioni idonee a compromettere la tranquillità pubblica entro il perimetro del Comune di ...

A parere di questo giudice, simili valutazioni — altamente stigmatizzanti sia sotto il profilo giuridico che sotto il profilo morale — sono idonee ad incidere negativamente sulla dignità di qualsivoglia individuo, comprimendone le possibilità di realizzazione personale e compromettendone gravemente — e, potenzialmente, irreversibilmente — il prestigio.

2.2. Non può sottacersi che il «foglio di via» di cui trattasi, negli effetti pratici che ello ha dispiegato nell'ambito del caso che ci occupa, appare assimilabile, in apprezzabile misura, alla misura cautelare del «divieto di dimora» previsto dall'art. 283, comma I c.p.p.; la disposizione appena evocata, infatti, prevede che «con il provvedimento che dispone il divieto di dimora, il giudice prescrive all'imputato di non dimorare in un determinato luogo e di non accedervi senza l'autorizzazione del giudice che procede».

3. I peculiari presupposti applicativi della misura di prevenzione di cui al capo d'imputazione e gli incisivi effetti che la stessa ad oggi comporta in capo all'odierno imputato, così come *supra* delineati, impongono di chiedersi se il c.d. foglio di via obbligatorio sia idoneo esclusivamente a limitare la libertà di circolazione di un individuo oppure debba considerarsi una vera e propria misura limitativa della libertà personale, in quanto tale assoggettabile alla disciplina di cui all'art. 13 della Costituzione.

*La criteriologia elaborata dalla Corte costituzionale allo scopo di distinguere misure limitative della libertà personale rilevanti ex art. 13 Cost. e misure limitative della libertà di circolazione ex art. 16 Cost.*

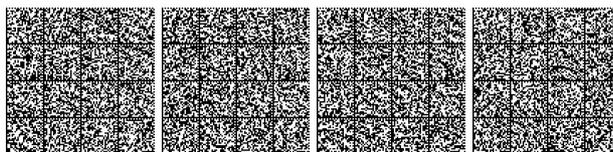
4. Come di recente rammentato in Corte costituzionale n. 127/2022, «è evidente che la facoltà di autodeterminarsi quanto alla mobilità della propria persona nello spazio, in linea di principio, costituisce una componente essenziale sia della libertà personale, sia della libertà di circolazione». Al paragrafo 4) dell'arresto appena evocato, codesto giudice delle leggi ha inteso, in primo luogo, rammentare che le garanzie previste dall'art. 13 della Costituzione trovano applicazione in relazione a misure tali da comportare un assoggettamento della persona a coercizione fisica da parte dell'Autorità pubblica.

Nella giurisprudenza costituzionale, il nucleo irriducibile dell'*habeas corpus*, tutelato dall'art. 13 Cost. e ricavabile per induzione dal novero di atti espressamente menzionati dallo stesso articolo (detenzione, ispezione, perquisizione personale), comporta che il legislatore non possa assoggettare a coercizione fisica una persona, se non in forza di atto motivato dell'autorità giudiziaria, o convalidato da quest'ultima entro quarantotto ore, qualora alla coercizione abbia invece provveduto l'autorità di pubblica sicurezza.

L'impiego della forza per restringere la capacità di disporre del proprio corpo, purché ciò avvenga in misura non del tutto trascurabile e momentanea (sentenze n. 30 del 1962 e n. 13 del 1972), è quindi precluso alla legge dalla lettera stessa dell'art. 13 Cost., se non interviene il giudice, la cui posizione di indipendenza e imparzialità assicura che non siano commessi arbitri in danno delle persone.

Qualora, pertanto, il legislatore intervenga sulla libertà di locomozione, indice certo per assegnare tale misura all'ambito applicativo dell'art. 13 Cost. (e non dell'art. 16 Cost.) è che essa sia non soltanto obbligatoria (tale, vale a dire, da comportare una sanzione per chi vi si sottragga), ma anche tale da richiedere una coercizione fisica.

Per detta ragione, questa Corte ha ritenuto che un mero ordine di rimpatrio con foglio di via obbligatorio, la cui esecuzione sia affidata alla collaborazione spontanea di chi lo riceve, afferisca alla libertà di circolazione, ma che, diversamente, ove l'ordine comporti la traduzione fisica della persona, esso debba essere assistito dalle garanzie di cui all'art. 13 Cost. (sentenze n. 2 del 1956 e n. 45 del 1960).



Parimenti, il respingimento dello straniero con accompagnamento coattivo alla frontiera, a differenza dell'ordine di espulsione, restringe la libertà personale in ragione di tale «modalità esecutiva» (sentenza n. 275 del 2017; in precedenza, sentenza n. 222 del 2004).

L'«assoggettamento fisico all'altrui potere e che è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale» contraddistingue anche il trattenimento dello straniero presso centri di permanenza e assistenza, in quanto l'autorità competente, «avvalendosi della forza pubblica» adotta misure che impediscono di abbandonare il luogo (sentenze n. 105 del 2001; si veda, inoltre, la sentenza n. 23 del 1975).

Sempre in osservanza del fondamentale criterio che attiene alla coercizione fisica, questa Corte ha ricondotto all'art. 13 Cost. l'esecuzione di un prelievo ematico nel corso di un procedimento penale «quando se ne renda necessaria la esecuzione coattiva» (sentenza n. 238 del 1996), ma ha invece escluso l'applicabilità di tale disposizione costituzionale al test alcolemico, ove proposto a chi sia sospettato di aver guidato in stato di ebbrezza, considerato che la persona, pur commettendo reato in caso di rifiuto ingiustificato, «non subisce coartazione alcuna, potendosi rifiutare in caso di ritenuto abuso di potere da parte dell'agente» di pubblica sicurezza (sentenza n. 194 del 1996).

Ed è bene precisare che qualora sia previsto il ricorso alla forza fisica al fine di instaurare o mantenere in essere, con apprezzabile durata, una misura restrittiva della facoltà di libera locomozione, allora la circostanza che la legge abbia introdotto tale misura in via generale per motivi di sanità non comporta che essa vada assegnata alla garanzia costituzionale offerta dall'art. 16 Cost., e sfugga così alla riserva di giurisdizione, posto che detto elemento coercitivo implica necessariamente che sia l'autorità giudiziaria ad applicare la restrizione, o a convalidarne l'esecuzione provvisoria.

Così, in particolare, la garanzia di cui all'art. 13 Cost. raggiunge certamente misure disposte o protrate coattivamente, anche se sorrette da finalità di cura, perché «quanto meno allorché un dato trattamento sia configurato dalla legge non soltanto come «obbligatorio» — con eventuale previsione di sanzioni a carico di chi non si sottoponga spontaneamente ad esso, ma anche come «coattivo» — potendo il suo destinatario essere costretto con la forza a sottoporvisi, sia pure entro il limite segnato dal rispetto della persona umana — le garanzie dell'art. 32, secondo comma, Cost. debbono sommarsi a quelle dell'art. 13 Cost., che tutela in via generale la libertà personale, posta in causa in ogni caso di coercizione che abbia ad oggetto il corpo della persona» (sentenza n. 22 del 2022).

Al paragrafo 5) di Corte costituzionale n. 127/2022, codesto giudice delle leggi ha poi rammentato il proprio consolidato orientamento secondo il quale l'art. 13 della Costituzione trova applicazione non soltanto in relazione a «restrizioni» suscettibili di essere eseguite coattivamente e di comportare coercizioni fisiche ma anche in relazione a restrizioni che comportino la compromissione della libertà morale degli individui, imponendo loro «una sorta di degradazione giuridica»:

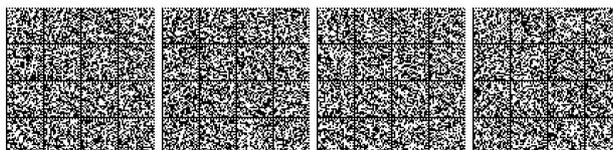
Fin dagli esordi della sua giurisprudenza, questa Corte ha riconosciuto che l'art. 13 Cost. deve trovare spazio non soltanto a fronte di restrizioni mediate dall'impiego della forza fisica, ma anche a quelle che comportino l'«assoggettamento totale della persona all'altrui potere», con le quali, vale a dire, viene compromessa la «libertà morale» degli individui (sentenza n. 30 del 1962), imponendo loro «una sorta di degradazione giuridica» (sentenza n. 11 del 1956).

Tale criterio di lettura ha trovato ripetutamente applicazione, ove si è trattato di qualificare sul piano costituzionale i limiti imposti alla facoltà di libera locomozione, che non fossero accompagnati da forme di coercizione (sentenze n. 144 del 1997; n. 193 e n. 143 del 1996; n. 210 del 1995; n. 419 del 1994; n. 68 del 1964; n. 45 del 1960), e che, di conseguenza, si prestavano, in linea astratta, a convergere verso il campo di applicazione dell'art. 16 Cost.

Questa Corte ha tenuto ferma, al contrario, la necessità che simili restrizioni, ove implicanti «degradazione giuridica», fossero assistite dalle piene garanzie dell'*habeas corpus* offerte dallo statuto della libertà personale.

Specie a fronte di un vasto apparato di misure di prevenzione, che la legislazione dei tempi affidava alla gestione della sola autorità di pubblica sicurezza, si è infatti ritenuto che la medesima esigenza costituzionale di preservare la libertà comprimibile solo per atto motivato dell'autorità giudiziaria nei soli casi e modi previsti dalla legge, dovesse essere avvertita non soltanto innanzi allo spiegamento di forme coercitive (il cui esercizio segna la più icastica manifestazione del monopolio statale della forza), ma anche per quei casi nei quali la legge assoggetta l'individuo a specifiche prescrizioni che si riflettono sulla facoltà di disporre di sé e del proprio corpo, compresa quella di locomozione, recando al contempo «una menomazione o mortificazione della dignità o del prestigio della persona» (sentenze n. 419 del 1994 e n. 68 del 1964).

Si tratta, è appena il caso di precisarlo, di un criterio che è stato utilizzato nella giurisprudenza di questa Corte solo per allargare lo scudo protettivo dell'art. 13 Cost., e in nessun caso per ridimensionarlo: in altri termini, ove la restrizione sia ottenuta mediante coercizione fisica, essa continua ad afferire alla libertà personale, quand'anche non rechi degradazione giuridica.



Nel caso opposto, prescrizioni restrittive degradanti per la persona, per quanto previste dalla legge e necessarie a perseguire il «fine costituzionalmente tracciato» che le giustifica (sentenza n. 219 del 2008), non possono sfuggire alla riserva di giurisdizione, perché esse, separando l'individuo o un gruppo circoscritto di individui dal resto della collettività, e riservando loro un trattamento deteriore, portano con sé un elevato tasso di potenziale arbitrarietà, al quale lo Stato di diritto oppone il filtro di controllo del giudice, quale organo chiamato alla obiettiva applicazione della legge in condizioni di indipendenza e imparzialità.

Al paragrafo 5.1) di Corte costituzionale n. 127/2022, codesto giudice delle leggi ha messo in evidenza le difficoltà che possono incontrarsi nel distinguere fra incisioni della facoltà di locomozione sufficientemente degradanti da incidere sulla libertà personale di un individuo e incisioni della facoltà di locomozione inidonee a comportare degradazioni morali/giuridiche di sorta; codesta Corte, tuttavia, ha inteso chiaramente riaffermare il principio secondo cui in relazione ad una misura restrittiva deve reclamarsi l'apparato di garanzie predisposto a tutela della libertà personale laddove alla stessa sia sotteso un «giudizio sulla personalità morale del singolo» e laddove essa presenti un'«incidenza sulla pari dignità sociale dello stesso».

Naturalmente, può essere complicato, talvolta, distinguere, tra le incisioni della facoltà di locomozione, quelle che convergono, in quanto degradanti, verso la libertà personale, e quindi di competenza dell'autorità giudiziaria, e quelle che, invece, afferiscono alla libertà di circolazione.

Basti pensare, a tale proposito, che questa Corte ha ravvisato la pertinenza dell'art. 13 Cost. a fronte dell'obbligo, non coercibile, di comparire presso un ufficio di polizia durante lo svolgimento di manifestazioni sportive (sentenze n. 193 e n. 143 del 1996), ma la ha invece esclusa con riguardo al divieto di accedere agli stadi, perché l'assenza di un contatto con la pubblica autorità, in tal caso, determina una «minore incidenza sulla sfera della libertà del soggetto», ovvero non ne comporta una degradazione giuridica afferente alla dignità della persona (sentenza n. 193 del 1996). Non vi è in questi casi, e salvo eccezioni, quel sottostante giudizio sulla personalità morale del singolo, e la incidenza sulla pari dignità sociale dello stesso, che reclamano, ove posti a base di una misura restrittiva pur non coercitiva, l'apparato di garanzie predisposto a tutela della libertà personale.

Tuttavia, non è detto che questo sia sufficiente sul piano costituzionale, e che non debbano invece aggiungersi a ciò, in casi del tutto particolari, le garanzie offerte dall'art. 13 Cost., alla luce delle peculiarità con cui si è eventualmente manifestato l'intervento legislativo.

4.1. Facendo governo dei predetti principi, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 127/2022, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale — sollevata dal Tribunale di Reggio Calabria in riferimento all'art. 13 Cost. — degli articoli 1, comma VI, e 2, comma III, del decreto-legge n. 33 del 2020.

Il giudice *a quo* aveva ritenuto le predette disposizioni in contrasto con l'art. 13 della Costituzione nella parte in cui esse non prevedono che il provvedimento di c.d. quarantena obbligatoria disposto dall'Autorità sanitaria sia convalidato entro il termine di 48 ore dall'Autorità giudiziaria.

La c.d. quarantena obbligatoria è stata ritenuta dal giudice delle leggi, tuttavia, una misura restrittiva di carattere generale, introdotta dalla legge per motivi di sanità, che limita la libertà di circolazione, e non quella personale; diversamente dalle misure penali degli arresti domiciliari e della detenzione domiciliare, evocate dal rimettente, il divieto di uscire dalla propria abitazione o dimora non è infatti accompagnato da alcuna forma di coercizione fisica, che impedisca al soggetto di allontanarsi o ne consenta l'arresto in caso di violazione, né determina alcuna degradazione giuridica di chi vi è sottoposto, in quanto si collega alla sola circostanza, del tutto neutra sul piano della personalità morale e della pari dignità sociale, di essersi ammalato a causa di un agente patogeno altamente contagioso, suscettibile di essere contratto da chiunque; pertanto, secondo codesta Corte costituzionale, non solo non vi è alcun obbligo ai sensi dell'art. 13 Cost. che il provvedimento dell'autorità sanitaria sia convalidato dall'autorità giudiziaria, ma di quest'ultimo non vi sarebbe neppure stata la necessità costituzionale. La natura del Sars-Cov-2, la sua larghissima diffusione, l'affidabilità degli esami diagnostici fuggano, del resto, ogni pericolo di arbitrarietà e di ingiusta discriminazione tale da chiamare in causa il giudice, fermo restando che il malato può far valere le proprie ragioni, in via di urgenza, innanzi al giudice comune, perché ne sia accertato il diritto di circolare, qualora difettino i presupposti per l'isolamento.

4.1.1. Come rammentato in Corte costituzionale n. 127/2022, già in Corte costituzionale n. 11/1956 è stata *apertis verbis* affermata l'applicabilità dell'apparato di garanzie previsto dall'art. 13 della Costituzione a misure restrittive la cui esecuzione non sia mediata dall'impiego di forza fisica da parte dello Stato; a lume di tanto, il giudice delle leggi ha ritenuto incostituzionale la disciplina dell'«ammonizione», ovverosia della misura antesignana della «sorveglianza speciale di pubblica sicurezza».

[...] è da rilevare che la Corte è chiamata a decidere se gli articoli 164-176 del testo unico delle leggi di p.s., che demandano ad una speciale commissione presieduta dal Prefetto la competenza a pronunciare l'ammonizione con gli effetti consequenziali che da questa pronuncia derivano, siano - o meno costituzionalmente legittimi. In particolare la



Corte deve innanzi tutto esaminare se l'istituto dell'ammonizione, così come è disciplinato dal vigente testo unico delle leggi di p.s., sia o non compatibile con le disposizioni costituzionali sulla libertà personale del cittadino; se, poi, ove l'incompatibilità sussista, il precetto costituzionale si ripercuota direttamente e immediatamente in senso invalidante sugli articoli sopra citati.

[...]

La libertà personale si presenta [...] 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. [...] la Corte rileva, anzitutto, che nessun dubbio può sussistere sulla portata sensibilmente limitatrice della libertà personale delle norme sull'ammonizione contenute nell'attuale testo unico delle leggi di p.s.

A parte che limitazioni del genere siano connaturate alla funzione di un istituto, quale quello dell'ammonizione, che trae la ragione della sua esistenza dalla necessità di assicurare strumenti adeguati nella prevenzione dei delitti, non è davvero discutibile che nella sua regolamentazione attuale l'ammonizione si concreti, appunto, nella restrizione di alcuni diritti fondamentali e, primo tra questi, quello di libertà della persona.

Basterà ricordare che l'ammonizione, attraverso le disposizioni che ora la regolano, si risolve in una sorta di degradazione giuridica in cui taluni individui, appartenenti a categorie di persone che la legge presume socialmente pericolose, magari designati come tali dalla pubblica voce, vengono a trovarsi per effetto di una pronuncia della pubblica autorità; che l'ordinanza di ammonizione ha per conseguenza la sottoposizione dell'individuo ad una speciale sorveglianza di polizia; che attraverso questo provvedimento si impone all'ammonito tutta una serie di obblighi, di fare e di non fare, fra cui, quello di non uscire prima e di non rincasare dopo di una certa ora, non è che uno fra gli altri che la speciale commissione prescrive.

3.1.2. I principi espressi in Corte cost. n. 11/1956 sono stati successivamente *expressis verbis* ripresi e sviluppati in Corte costituzionale n. 30/1962, arresto con il quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge di pubblica sicurezza nella parte in cui esso prevedeva la possibilità di espletare rilievi segnaletici tali da risolversi in ispezioni personali senza la preventiva autorizzazione dell'Autorità giudiziaria.

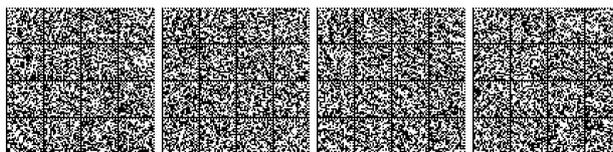
[...] l'art. 13 non si riferisce a qualsiasi limitazione della libertà personale, ma a quelle limitazioni che violano il principio tradizionale dell'*habeas corpus* (sentenza 14 giugno 1956, n. 2; 19 giugno 1956, n. 11; 20 aprile 1959, n. 27; 15 marzo 1960, n. 12; 21 giugno 1960, n. 45).

Tuttavia, come risulta in particolare dalla sentenza 19 giugno 1956, n. 11, che dichiarò illegittime le disposizioni concernenti l'ammonizione, la garanzia dell'*habeas corpus* non deve essere intesa soltanto in rapporto alla coercizione fisica della persona, ma anche alla menomazione della libertà morale quando tale menomazione implichi un assoggettamento totale della persona all'altrui potere.

3.1.3. Come rammentato nella citata Corte costituzionale n. 127/2022, in Corte cost. 419/1994 è stato ribadito in maniera quantomai chiara che l'apparato di garanzie previsto dall'art. 13 della Costituzione deve trovare applicazione non soltanto «innanzi allo spiegamento di forme coercitive (il cui esercizio segna la più icastica manifestazione del monopolio statale della forza)», ma anche dinanzi a limitazioni della libertà di locomozione che — sebbene astrattamente convergenti verso il campo di applicazione dell'art. 16 della Costituzione — finiscono per recare un'apprezzabile «menomazione o mortificazione della dignità o del prestigio della persona», degradandola sotto il profilo giuridico. Giova riportare qui di seguito un brano di Corte costituzionale n. 419/1994:

deve altresì preliminarmente osservarsi che l'istituto [del soggiorno cautelare], così com'è concretamente disciplinato, integra senza dubbio — ad avviso di questa Corte — una restrizione della libertà personale e non una mera limitazione della libertà di circolazione e soggiorno, e cade, quindi, sotto il disposto dell'art. 13 della Costituzione (esattamente invocato dal remittente) e non già nell'ambito di operatività dell'art. 16 della Carta.

Partendo dalla considerazione che i due precetti costituzionali ora richiamati presentano una diversa sfera di operatività, nel senso che la libertà di circolazione e soggiorno non costituisce un mero aspetto della libertà personale, ben potendo quindi configurarsi istituti che comportano un sacrificio della prima ma non per ciò solo anche della seconda (*cf.* sentt. nn. 2 del 1956, 45 del 1960, 68 del 1964, ordinanza 384 del 1987), questa Corte ha individuato nella «degradazione giuridica» dell'individuo l'elemento qualificante della restrizione della libertà personale, chiarendo che «per aversi degradazione giuridica... occorre che il provvedimento provochi una menomazione o mortificazione della dignità o del prestigio della persona, tale da poter essere equiparata a quell'assoggettamento all'altrui potere, in cui si concreta la violazione del principio dell'*habeas corpus*» (cit. sentenza n. 68 del 1964).



*Sulla possibilità di qualificare il C.D. «Foglio di via obbligatorio» quale misura limitativa della libertà personale*

4. Posto quanto precede, s'impone di rammentare che il c.d. «foglio di via obbligatorio», ad oggi, non è stato ritenuto dal giudice delle leggi una «misura limitativa della libertà personale».

In particolare, in Corte costituzionale n. 2/1956, la Corte costituzionale ha ritenuto l'istituto del «foglio di via» non contrastante con l'art. 13 della Costituzione in quanto insuscettibile di coattiva esecuzione:

[...] la Corte ritiene che le norme relative ai provvedimenti del rimpatrio con foglio di via obbligatorio e della conseguente diffida, norme già contenute nelle precedenti leggi di p.s. del 1865 e 1889, non contrastino, salvo in due punti di cui si dirà, con l'art. 13 della Costituzione. Questa disposizione, pur ritenendosi infondata la tesi che sia meramente programmatica o di non immediata attuazione, non va intesa quale garanzia di indiscriminata e illimitata libertà di condotta del cittadino; tanto vero che la stessa Costituzione, nello stesso art. 13 e nei successivi contempla e disciplina varie situazioni e fissa espressamente dei limiti.

Ciò che, però, contrasta con l'art. 13 della Costituzione è anzitutto il potere di ordinare la traduzione del rimpatriando, perché ciò viola quella libertà personale che è garantita da tale articolo. La traduzione resta tuttavia legittima nei casi previsti dall'ultimo comma dell'art. 157 e dall'analogo 3 comma dell'art. 163 della stessa legge di p.s., in quanto in tali casi la traduzione è per legge conseguente ad una decisione dell'Autorità giudiziaria. Va da sé che la mancata traduzione non produca l'impunità di chi non rispetti l'ordine di rimpatrio, perché il trasgressore sarà passibile di denuncia all'Autorità giudiziaria per le conseguenti sanzioni penali.

Anche in Corte costituzionale n. 45/1960 è stato affermato che il foglio di via obbligatorio comporti soltanto una limitazione della libertà di circolazione e non una limitazione della libertà personale; nell'arresto in parola, in particolare, il giudice delle leggi ha inteso affermare che il foglio di via non comporti alcuna forma di degradazione giuridica dell'individuo.

[...] Che la Costituzione abbia voluto assicurare la tutela della libertà in tutte le sue manifestazioni, è certo; ma non è esatto che qualunque limitazione della libertà debba essere ricondotta sotto la disciplina dell'art. 13.

Negli articoli 13 e seguenti sono considerati i vari aspetti sotto cui la libertà si manifesta e si tutela e sono enunciate, da un lato, le garanzie appropriate e, dall'altro, la possibilità di limitazioni. L'art. 13, nel dichiarare inviolabile la libertà personale, si riferisce alla libertà della persona in senso stretto, come risulta dalle esemplificazioni del secondo comma: detenzione, ispezione, perquisizione. Trattasi, quindi, di quel diritto che trae la sua denominazione tradizionale dall'*habeas corpus*. Ecco perché questa Corte nella sentenza n. 2 del 14 giugno 1956 ritenne che le norme relative ai provvedimenti del rimpatrio con foglio di via obbligatorio non contrastassero con l'art. 13, salvo che in due punti: la traduzione del rimpatriando e la possibilità che si potesse provvedere in base a semplice sospetto.

Nell'ordinanza in esame l'art. 2 della legge 27 dicembre 1956 viene denunciato esclusivamente sotto il riflesso della competenza dell'organo che ha il potere di disporre il rimpatrio. Sotto tale aspetto, che è l'unico che qui viene in considerazione, la Corte deve riconoscere che, nel formulare la norma denunciata, il legislatore non si è messo in contrasto con i criteri enunciati nella richiamata sentenza. L'ordine di rimpatrio non consente l'esercizio di alcuna coercizione.

Il soggetto, cui l'ordine è stato impartito, non può essere tradotto al luogo del rimpatrio, salvo che a seguito della sentenza di condanna. Sussiste, quindi, una limitazione alla libertà di circolazione e di soggiorno ai sensi dell'art. 16 della Costituzione, ma non una restrizione della libertà personale ai sensi dell'art. 13.

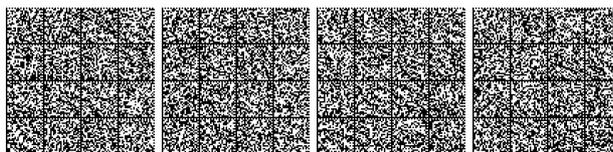
Non è esatto affermare che la situazione di chi è obbligato al rimpatrio sia assimilabile a quella di chi era sottoposto all'ammonizione secondo gli allora vigenti articoli 170 e seguenti della legge di pubblica sicurezza.

Con la sentenza n. 11 del 19 giugno 1956 la Corte rilevò che l'ammonizione si risolveva in una sorta di degradazione giuridica in cui taluni individui venivano a trovarsi per effetto della sorveglianza di polizia cui erano sottoposti attraverso tutta una serie di obblighi, di fare e di non fare, fra cui quello di non uscire prima e di non rincasare dopo di una certa ora non era che uno fra gli altri che la speciale commissione poteva prescrivere.

Ora, come si è detto, l'ordine di rimpatrio non importa alcuna conseguenza di questo genere, perché lascia integra la libertà della persona soggetta all'ordine di rimpatrio, ponendo soltanto limiti alla possibilità di movimento e di soggiorno: limiti sul contenuto dei quali nella presente controversia non è stata sollevata questione.

Dal che si deduce che non illegittimamente l'art. 2 della legge del 1956 ha demandato l'emissione dell'ordine di rimpatrio, senza traduzione, all'Autorità di pubblica sicurezza;

5. Ad avviso di questo G.i.p., l'orientamento espresso in Corte costituzionale n. 2/1956 e in Corte costituzionale n. 45/1960 merita di essere superato alla luce dell'ormai consolidato quadro di principi delineato da codesta Corte nell'ambito dell'*«actio finium regundorum»* compiuta in relazione all'ambito applicativo delle disposizioni di cui agli articoli 13 e 16 della Costituzione.



5.1. Come rammentato *supra*, ad oggi è pressoché pacifico che una misura «restrittiva» idonea a porre apprezzabili limiti alla facoltà di locomozione di un individuo possa essere ritenuta «limitativa della libertà personale» anche laddove l'ordinamento giuridico non preveda la possibilità che la stessa sia eseguita coattivamente a mezzo di «coercizione fisica»; a lume di tanto, non v'è dubbio che il principale argomento sotteso alle sentenze con cui è stata dichiarata l'infondatezza delle questioni di costituzionalità sollevate in relazione al c.d. «foglio di via obbligatorio» debba ritenersi definitivamente superato.

5.2. Come rammentato *supra*, codesta Corte, in numerose occasioni, ha affermato che le garanzie dell'*habeas corpus* debbano applicarsi a «restrizioni» tali da implicare:

un giudizio sulla personalità morale del singolo;

un'incidenza sulla pari dignità sociale dell'individuo;

una compromissione della libertà morale dell'individuo;

una degradazione giuridica;

una menomazione o mortificazione della dignità o del prestigio della persona;

una separazione dell'individuo dal resto della collettività per il tramite dell'irrogazione nei suoi confronti di un trattamento peggiore.

Orbene, a parere di questo G.i.p., un provvedimento quale il foglio di via obbligatorio, nei suoi presupposti applicativi e nei suoi effetti, non può non implicare conseguenze analoghe a quelle appena menzionate.

5.2.1. Sotteso ad un foglio di via v'è certamente un «giudizio sulla personalità morale» del relativo destinatario; quella di cui trattasi, infatti, è una misura di prevenzione suscettibile di essere disposta esclusivamente nei confronti di soggetti che possano ritenersi pericolosi socialmente ai sensi dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 159/2011, ossia a soggetti «abituamente dediti a traffici delittuosi» e/o «che vivono abitualmente, anche in parte, con i proventi di attività delittuose» e/o «che sono dediti alla commissione di reati che offendono o mettono in pericolo l'integrità fisica o morale dei minorenni, la sanità, la sicurezza o la tranquillità pubblica»; non può negarsi che l'inquadramento di una persona in una delle predette categorie abbia effetti pesantemente stigmatizzanti, a meno di non voler ritenere che un soggetto di media ragionevolezza possa essere indifferente all'eventualità di essere definito dall'Autorità pubblica un vero e proprio «pericolo per la collettività».

5.2.1.1. Il «giudizio sulla personalità morale» del destinatario di un foglio di via obbligatorio appare tanto più stigmatizzante quanto più si pone mente alla circostanza che la misura di prevenzione di cui trattasi — come stabilito anche dalla consolidata giurisprudenza amministrativa — «si presenta, [già] sul piano della sua tipizzazione normativa, fortemente caratterizzata in termini penalistici», nel senso che la pericolosità sociale del soggetto interessato deve essere ricostruita, «da un lato, attingendo al vissuto criminale [dello stesso] (nei suoi risvolti pregressi ed in quelli prognostici) e, dall'altro lato, analizzando il potenziale offensivo insito nelle condotte criminose alle quali il medesimo risulti essere dedito, con una precisa direzionalità lesiva, quanto ai beni esposti a pregiudizio».

Detto principio è stato affermato a chiare lettere in Consiglio di Stato, Sez. III, 22 aprile 2022, n. 3108, arresto della cui motivazione appare opportuno riportare un ampio stralcio qui di seguito:

[...] per l'adozione del foglio di via obbligatorio sono richiesti elementi di fatto, attuali e concreti, in base ai quali può essere formulato un giudizio prognostico sulla probabilità che il soggetto commetta reati che offendono o mettono in pericolo la tranquillità e sicurezza pubblica, perché, diversamente, si finirebbe per fondare la misura sulla responsabilità collettiva per fatti addebitabili ad anonimi esponenti di un gruppo o, come nel caso di specie, di un movimento sindacale.

In particolare, come questo Consiglio di Stato ha già evidenziato nella propria costante giurisprudenza, assumo rilievo centrale, sul piano istruttorio e motivazionale, il profilo soggettivo, relativo alla «dedizione» del soggetto alla commissione di reati, e quello oggettivo, inerente alla attitudine offensiva dei medesimi reati nei confronti dei beni nominativamente individuati dal legislatore e cioè, per quanto di interesse, quelli della sicurezza e della tranquillità pubblica.

Il foglio di via obbligatorio, previsto dall'art. 2 del decreto legislativo n. 159 del 2011, è infatti diretto a prevenire reati socialmente pericolosi, non già a reprimerli, e pertanto, benché non occorra la prova della avvenuta commissione di reati, è richiesta dalla giurisprudenza amministrativa una motivata indicazione dei comportamenti e degli episodi, desunti dalla vita e dal contesto socio ambientale dell'interessato, da cui oggettivamente emerge una apprezzabile probabilità di condotte penalmente rilevanti e socialmente pericolose.

[...]



La misura preventiva in questione si presenta, sul piano della sua tipizzazione normativa, fortemente caratterizzata in termini penalistici, nel senso che entrambi i predetti profili, soggettivo e oggettivo, devono essere ricostruiti, da un lato, attingendo al vissuto criminale del soggetto interessato (nei suoi risvolti pregressi ed in quelli prognostici) e, dall'altro lato, analizzando il potenziale offensivo insito nelle condotte criminose alle quali il medesimo risulti essere dedito, con una precisa direzionalità lesiva, quanto ai beni esposti a pregiudizio [...]

Queste considerazioni valgono, a maggior ragione, dopo la recente sentenza [...] della Corte costituzionale che, in seguito alla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 23 febbraio 2017, ..., e seppure con riferimento alle ipotesi di cui alle lettere *a)* e *b)* dell'art. 1, comma 1, del decreto legislativo n. 159 del 2011, ha sottolineato l'esigenza generale di rispettare, anche per il diritto della prevenzione, essenziali garanzie di tassatività sostanziale, inerente alla precisione, alla determinatezza e alla prevedibilità degli elementi costitutivi della fattispecie legale, che costituisce oggetto di prova, ed altrettanto essenziali garanzie di tassatività processuale, attinente invece alle modalità di accertamento probatorio in giudizio.

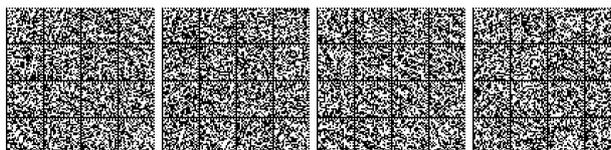
5.2.2. Il foglio di via obbligatorio incide sulla pari dignità sociale di un individuo; precludere ad un soggetto di intrattenersi presso una porzione del territorio dello Stato equivale, con tutta evidenza, a negare al predetto di esercitare presso l'anzidetto spazio i propri diritti civili, sociali e politici; che ciò accada in virtù di un previo giudizio negativo sulla sua «personalità morale» rende palese la compressione della sua dignità sociale.

5.2.3. Come correttamente posto in evidenza in Corte costituzionale n. 127/2022, non tutte le limitazioni della libertà di locomozione di un individuo incidono sulla dignità sociale dello stesso; l'essere costretti a permanere presso il proprio domicilio per ragioni sanitarie, infatti, non comporta alcun particolare stigma; ad esempio, chiunque, incolpevolmente, può contrarre un virus ed altrettanto incolpevolmente può essere costretto all'isolamento domiciliare per ragioni di tutela della salute pubblica, senza che la cosa comporti alcuno stigma sociale; parimenti, il divieto imposto a parte della popolazione nazionale di uscire dai confini di una specifica regione, se posto allo scopo di prevenire la diffusione di un pericoloso agente patogeno, non comporta alcuna degradazione della «pari dignità sociale» dei destinatari di un simile divieto, nessuno dei quali potrebbe mai essere ritenuto colpevole di aver innescato un'epidemia/una pandemia; a conclusioni diverse deve addivenirsi in relazione agli effetti dell'emissione di un foglio di via obbligatorio; l'allontanamento di un cittadino dal territorio di un comune, infatti, presuppone l'accertamento della «nocività» dello stesso per la comunità residente entro i confini del predetto ente locale; ciò non può non riverberarsi negativamente in capo alla personalità morale dell'individuo «allontanato»; non pare inopportuno mettere in evidenza, d'altra parte, che cittadini di media cultura, usualmente, non percepiscono alcuna differenza tra la misura prevista dall'art. 2 del decreto legislativo n. 159/2011 e la misura cautelare personale del divieto di dimora prevista dall'art. 283, comma I c.p.p..

5.2.4. Il foglio di via obbligatorio, per analoghe ragioni, compromette la libertà morale dell'individuo; al destinatario di una simile misura di prevenzione è precluso di intrattenersi presso una porzione del territorio dello Stato, il che, talora, può comportare un'apprezzabile diminuzione delle possibilità di realizzazione d'una persona; ad esempio, impedire la permanenza di un soggetto disoccupato entro i confini di un capoluogo di provincia commercialmente ed industrialmente sviluppato sito presso una provincia complessivamente depressa economicamente può comportare un'apprezzabile diminuzione delle *chances* di occupazione dell'individuo «allontanato» e, dunque, delle sue possibilità di partecipare alla vita sociale ed economica del Paese; altro esempio di rilievo è quello offerto da una recente sentenza del Tribunale amministrativo regionale di Perugia (5), nella quale si è affermato che il foglio di via può finire per incidere sulla vita familiare e privata di un individuo, al punto da ostacolare sensibilmente l'esercizio dei diritti previsti dall'art. 8 della C.E.D.U. (6)

(5) Tribunale amministrativo regionale Perugia, 20 novembre 2017, n. 720.

(6) Nel menzionato arresto giurisprudenziale si legge quanto segue: «Il gravato foglio di via obbligatorio, pur dando effettivamente atto dei numerosi precedenti di polizia a carico del ricorrente, molti dei quali concernenti la violazione della normativa in materia di stupefacenti, nonché dell'assenza di interessi lavorativi o di studio presso il Comune di ..., mostra il fianco alle dedotte doglianze di eccesso di potere per difetto di istruttoria e violazione dell'art. 8 della Convenzione EDU, quale diritto (pur se non assoluto cfr. Cassazione civile, sez. VI, 10 settembre 2015, n. 17942) fondamentale della persona alla tutela dell'unità familiare. Infatti è stato documentato in giudizio l'intervento chirurgico a cui è stato sottoposto il padre del ricorrente, ricoverato presso ... dal ... al ..., sì da far quantomeno presumere la veridicità delle invocate esigenze di assistenza, le quali devono necessariamente essere esaminate dall'amministrazione, compiendo le opportune verifiche e rinnovando l'attività istruttoria al fine di escluderne la sola finalità elusiva. L'art. 8 della Convenzione EDU salvaguarda l'unità familiare, intesa quale vincolo tra genitori e figli o tra parenti legati da consanguineità e convivenza effettiva, che impone allo Stato di contenere le limitazioni all'esercizio del diritto alla famiglia ed ai rapporti familiari, potendole stabilire soltanto in presenza delle condizioni di cui al paragrafo 2 dell'art. 8, ossia in forza di una disposizione di legge, nei limiti di quanto imposto per assicurare la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, il benessere economico del paese, la prevenzione dei reati, la protezione della salute o della morale o la protezione dei diritti e delle libertà altrui e se proporzionate al fine legittimo perseguito (Cassazione penale, sez. I, 29 settembre 2015, n. 48684). È pertanto fondata la censura di violazione dell'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali unitamente al difetto di istruttoria, non avendo l'autorità di pubblica sicurezza valutato la particolare situazione familiare e di salute del padre del ricorrente nemmeno in seguito - giova evidenziare - a quanto disposto dall'adito Tribunale in sede cautelare.»



5.2.5. Il «foglio di via obbligatorio» è un provvedimento che comporta una importante degradazione giuridica del suo destinatario; la sfera giuridica di questi risulta intaccata dalla misura di prevenzione *de qua*; il novero delle facoltà riconosciute al soggetto colpito dal «foglio di via» è apprezzabilmente ridotto rispetto a quello previsto in relazione alla generalità dei consociati, il che ingenera una separazione di detto individuo dal resto della collettività per il tramite dell'irrogazione nei suoi confronti di un trattamento innegabilmente deteriore; in tal proposito, attenta dottrina ha messo in evidenza come il destinatario della misura prevista dall'art. 2 del decreto legislativo n. 159/2011 non possa rendere l'ufficio di testimone (in tal senso l'art. 120 c.p.p.), non possa assumere l'ufficio di interprete (in tal senso l'art. 144 c.p.p.), non possa svolgere l'incarico di perito o di consulente tecnico nell'ambito di un procedimento penale (in tal senso gli articoli 222 e 225 c.p.p.) e non possa essere ammesso ad un'aula di udienza (in tal senso l'art. 471, comma II c.p.p.).

5.2.6. Appare quasi inutile sottolineare come il foglio di via obbligatorio non possa non comportare una menomazione o mortificazione della dignità o del prestigio del suo destinatario; nessuno mai, infatti, riterrebbe dignitoso essere ritenuto pericoloso socialmente e, contestualmente, essere *de facto* espulso — seppur per un intervallo di tempo limitato — dal territorio di un comune; parimenti, tenuto conto della media sensibilità dei consociati, nessuno mai riterrebbe il proprio prestigio non intaccato dall'irrogazione di una misura di prevenzione quale quella di cui trattasi.

*L'idoneità del foglio di via obbligatorio a comportare un «Assoggettamento all'altrui potere» assimilabile, sotto plurimi profili, a quello proprio delle misure previste dagli articoli 233 c.p., 283, comma I codice di procedura penale e 6 del decreto legislativo n. 159/2011*

6. Il foglio di via obbligatorio, così come previsto dall'art. 2 del decreto legislativo n. 159/2011, impone al soggetto che ne è interessato un **facere** — il ritorno nel comune di residenza — ed un *non facere* — l'obbligo di non fare rientro nel territorio di un determinato comune: una misura disciplinata in tal guisa appare sostanzialmente sovrapponibile alla misura di sicurezza del divieto di soggiorno prevista dall'art. 233 codice penale ed alla misura cautelare del divieto di dimora prevista dall'art. 283, comma I c.p.p..

In tal proposito, pare opportuno rammentare che:

l'art. 233 del codice penale prevede che «al colpevole di un delitto contro la personalità dello Stato o contro l'ordine pubblico, ovvero di un delitto commesso per motivi politici o occasionato da particolari condizioni sociali o morali esistenti in un determinato luogo, può essere imposto il divieto di soggiornare in uno o più comuni o in una o più province, designati dal giudice»; «il divieto di soggiorno ha una durata non inferiore a un anno»; «nel caso di trasgressione, ricomincia a decorrere il termine minimo, e può essere ordinata inoltre la libertà vigilata»;

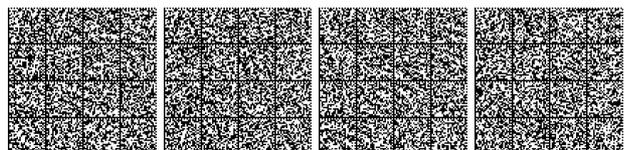
l'art. 283, comma I codice di procedura penale prevede che «con il provvedimento che dispone il divieto di dimora, il giudice prescrive all'imputato di non dimorare in un determinato luogo e di non accedervi senza l'autorizzazione del giudice che procede».

A parere di questo G.i.p., è innegabile che la restrizione prevista dall'art. 2 del decreto legislativo n. 159/2011 sortisca effetti obbligatori naturalisticamente pressoché identici a quelli sortiti dalle misure di cui agli articoli 233 codice penale e 283, comma I c.p.p., sostanziantisi nell'allontanamento da una data porzione del territorio dello Stato.

6.1. Alla luce dei principi espressi nella giurisprudenza amministrativa, anche i presupposti di applicazione e i fini del foglio di via appaiono simili a quelli propri della misura di sicurezza del divieto di soggiorno e a quelli della misura cautelare del divieto di dimora.

In tal proposito, va osservato — così come già rammentato *supra* — che nel diritto vivente è consolidato il principio secondo cui «il foglio di via obbligatorio [...] è [...] diretto a prevenire reati socialmente pericolosi [...] e [...], benché non occorra la prova della avvenuta commissione di reati, è richiesta dalla giurisprudenza amministrativa una motivata indicazione dei comportamenti e degli episodi, desunti dalla vita e dal contesto socio ambientale dell'interessato, da cui oggettivamente emerge una apprezzabile probabilità di condotte penalmente rilevanti e socialmente pericolose [...]»; inoltre, secondo i giudici amministrativi, «entrambi i predetti profili [...] devono essere ricostruiti, da un lato, attingendo al vissuto criminale del soggetto interessato (nei suoi risvolti pregressi ed in quelli prognostici,) e, dall'altro lato, analizzando il potenziale offensivo insito nelle condotte criminose alle quali il medesimo risulti essere dedito, con una precisa direzionalità lesiva, quanto ai beni esposti a pregiudizio» (in tal senso, *ex plurimis*, Consiglio di Stato, Sez. III, 22 aprile 2022, n. 3108).(7)

(7) In senso analogo, Tribunale amministrativo regionale Torino, Sez. I, 20 maggio 2021, n. 504: «ai fini dell'adozione della misura preventiva del foglio di via obbligatorio assumono rilievo centrale, sul piano istruttorio e motivazionale, il profilo soggettivo, relativo alla dedizione del soggetto alla commissione di reati, e quello oggettivo, inerente alla attitudine offensiva dei medesimi reati (o fatti) nei confronti dei beni nominativamente individuati dal decreto legislativo n. 159 del 2011); la misura preventiva in questione si presenta, sul piano della sua tipizzazione normativa, fortemente caratterizzata in termini penalistici, nel senso che entrambi i predetti profili, soggettivo e oggettivo, devono essere ricostruiti, da un lato, attingendo al vissuto criminale del soggetto interessato (nei suoi risvolti pregressi ed in quelli prognostici), dall'altro lato, analizzando il potenziale offensivo insito nelle condotte criminose alle quali il medesimo risulti essere dedito»; analogo principio è stato espresso in Tribunale amministrativo regionale Catanzaro, Sez. I, 16 settembre 2019, n. 1570.



Orbene, posto quanto precede, deve osservarsi che:

l'applicazione di una misura di sicurezza quale quella di cui all'art. 233 codice penale si basa sulla pregressa commissione di specifiche tipologie di delitto; l'applicazione di una misura cautelare quale quella di cui all'art. 283, comma I codice di procedura penale presuppone la predicabilità in capo al «cautelato» di un grave quadro indiziario in relazione ad almeno un delitto punito con pena detentiva superiore nel massimo a tre anni di reclusione; analogamente, anche la valutazione della pericolosità sociale del destinatario di un foglio di via obbligatorio impone di «attinge[re] al vissuto criminale del soggetto interessato, nei suoi risvolti pregressi ed in quelli prognostici»;

la misura di sicurezza prevista dall'art. 233 codice penale è una misura di carattere special-preventivo tesa a neutralizzare la pericolosità sociale del suo destinatario e, dunque, la reiterazione di reati da parte di questi; anche la misura cautelare di cui all'art. 283, comma I codice di procedura penale può essere disposta per prevenire la reiterazione di reati, entro i limiti previsti dall'art. 274, comma I, lettera c) c.p.p.; analogamente, anche il foglio di via obbligatorio può essere adottato per soddisfare un'esigenza di carattere preventivo, al fine di far fronte ad «una apprezzabile probabilità di condotte penalmente rilevanti e socialmente pericolose».

7. La misura del foglio di via obbligatorio, a parere di questo G.i.p., sortisce effetti incapacitanti in larga misura sovrapponibili anche a quelli sortiti dalla misura della sorveglianza speciale allorché essa non è caratterizzata da prescrizioni particolarmente stringenti — ad esempio, dall'obbligo di soggiorno in un determinato comune — e, al contempo, è accompagnata dal divieto di soggiorno in un comune. Oltretutto, tanto la violazione delle prescrizioni della misura di prevenzione della sorveglianza speciale con divieto di soggiorno in specifici luoghi tanto la violazione della prescrizione di allontanarsi da un determinato comune comporta conseguenze di carattere penale — in un caso, l'integrazione del reato di cui all'art. 75, comma 2 del decreto legislativo n. 159/2011, nell'altro l'integrazione del reato di cui all'art. 76, comma 3 del decreto legislativo n. 159/2011.

8. *Breviter*: l'«assoggettamento all'altrui potere» comportato dalla misura di prevenzione prevista dall'art. 2 del decreto legislativo n. 159/2011 appare in larga misura sovrapponibile a quello comportato dalle misure di cui agli articoli 233 c.p.(8), 283, comma 1 codice di procedura penale e 6 del decreto legislativo n. 159/2011; al contempo, per i motivi espressi *supra*, il foglio di via comporta la degradazione giuridica, un giudizio negativo di personalità, lo stigma morale e la compressione della dignità sociale del soggetto che ne è destinatario.

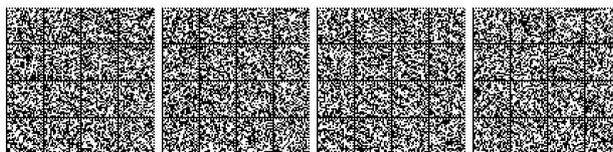
*La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2 del decreto legislativo n. 159/2011 per contrarietà agli articoli 13 e 3 della Costituzione*

9. Alla luce delle argomentazioni sin qui svolte, questo giudice per le indagini preliminari ritiene che sia ormai consolidato — e condivisibile — l'orientamento di codesta Corte secondo il quale una misura limitativa della libertà di locomozione di un individuo può considerarsi «limitativa della libertà personale» — e non soltanto della «libertà di circolazione» — allorché essa, per quanto non coercibile, degradi giuridicamente il suo destinatario, connotando di disvalore la sua persona e finendo per acquisire un'afflittività assimilabile a quella di misure coercitive.

Questo giudice per le indagini preliminari ritiene, altresì, che la misura del foglio di via obbligatorio, per presupposti applicativi ed effetti, implichi inevitabilmente la formulazione di un giudizio ben negativo sulla personalità morale del soggetto «allontanato», un'incisione rilevante sulla sua pari dignità sociale, una compromissione della sua libertà morale, una degradazione giuridica tale da ingenerare una menomazione e/o mortificazione della dignità o del prestigio della persona, nonché una separazione dell'individuo dal resto della collettività per il tramite dell'irrogazione nei suoi confronti di un trattamento deteriore.

Gli effetti incapacitanti della misura prevista dall'art. 2 del decreto legislativo n. 159/2011 comportano un «assoggettamento all'altrui potere» del tutto assimilabile in tutto a quello della misura cautelare del divieto di dimora (pacificamente identificabile quale misura limitativa della libertà personale) ed alla misura di sicurezza prevista dall'art. 233 codice penale (suscettibile di essere disposta solo dall'Autorità giudiziaria), nonché, seppur parzialmente, alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale - misura che, sulla base di principi anticamente espressi già in Corte costituzionale n. 11/1956 e da ultimo vigorosamente riaffermati in Corte costituzionale n. 24/2019, è sottoposta al complesso di garanzie previste dall'art. 13 della Costituzione.

(8) Non pare affatto inopportuno rammentare che autorevolissima dottrina ritiene che, posto che misure di sicurezza e misure di prevenzione hanno una comune finalità, nulla giustifica che entrambe le tipologie di misure *de quibus* appartengano a due categorie distinte per diversità di struttura, campo e modalità di applicazione e livello di garanzie.



10. Posto quanto precede, l'art. 2 del decreto legislativo n. 159/2011, nel prevedere che il questore possa ordinariamente disporre la misura di prevenzione del foglio di via obbligatorio, appare in contrasto con l'art. 13 della Costituzione, e ciò in quanto la misura *de qua* — comportante una rilevante degradazione giuridica e morale del suo destinatario, dunque una limitazione della libertà personale e non soltanto una restrizione della libertà di circolazione — dovrebbe essere disposta dall'Autorità giudiziaria e non dall'Autorità di pubblica sicurezza.

L'art. 2 del decreto legislativo n. 159/2011 appare in contrasto, altresì, con l'art. 3 della Costituzione, e ciò in quanto appare irragionevole che una misura comportante un assoggettamento della persona all'altrui potere quale il foglio di via obbligatorio sia disposta dell'Autorità di pubblica sicurezza sebbene misure comportanti un analogo assoggettamento siano disposte dall'Autorità giudiziaria.

11. Appare opportuno rammentare, da ultimo, che recentemente la Corte costituzionale, nella sentenza n. 2/2023, ha ritenuto costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 15 della Costituzione, l'art. 3, comma 4 del decreto legislativo n. 159/2011 nella parte in cui include i telefoni cellulari tra gli apparati di comunicazione radiotrasmittente di cui il questore può vietare, in tutto o in parte, il possesso o l'utilizzo.

Nella sentenza *de qua* si legge quanto segue:

in un caso (sentenza n. 419 del 1994, pronunciata in riferimento alla misura di prevenzione del cosiddetto «soggiorno cautelare», che poteva essere disposto dal procuratore nazionale antimafia, in presenza di indici di pericolosità di reati associativi di stampo mafioso di particolare allarme sociale), la sentenza d'accoglimento, fondata sulla natura non giurisdizionale dell'organo chiamato ad adottare la misura limitativa della libertà personale, ha avuto cura di precisare l'influenza ai fini del rispetto della riserva di giurisdizione, dell'eventuale previsione di un riesame del giudice, su iniziativa dell'interessato. Già in quell'occasione, fu osservata la natura meramente eventuale di questo vaglio, attivabile su impulso del destinatario della misura. Ciò va ribadito nell'odierna questione: quel che conta, ai fini del rispetto della riserva di giurisdizione costituzionalmente imposta, è la titolarità del potere di decidere, direttamente e definitivamente, la misura stessa. Se tale potere è conferito ad un'autorità non giudiziaria, nessun riferimento ad una «fattispecie a formazione progressiva», sulla base della previsione di un eventuale, successivo intervento del giudice, può emendare il vizio di legittimità costituzionale.

Da questo punto di vista, non ha dunque pregio l'osservazione dell'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui il divieto del questore sarebbe «pienamente» assistito dal controllo dell'autorità giudiziaria, «essendo opponibile, successivamente alla denegata richiesta di revoca, davanti al tribunale in composizione monocratica, nella forma dell'incidente di esecuzione».

Questo giudice ritiene di condividere pienamente i principi espressi nell'arresto appena evocato: ove si ritenga che il foglio di via sia una misura limitativa della libertà personale e che in relazione ad esso trovi applicazione l'art. 13 della Costituzione, non può contestualmente accettarsi che il provvedimento in parola possa essere adottato in prima battuta da un'Autorità amministrativa e che la c.d. riserva di giurisdizione sia garantita solo a mezzo di un controllo eventuale, successivo, innescato da un'iniziativa dell'interessato.

12. Nella sentenza n. 2/2023 della Corte costituzionale si è precisato, inoltre, quanto segue:

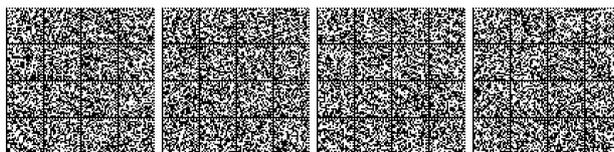
come accade nell'ambito delle stesse misure di prevenzione personali applicate dall'autorità giudiziaria (ai sensi, ad esempio, dell'art. 5, comma 1, cod. antimafia), ben può spettare anche al questore la titolarità del potere di proporre che a un determinato soggetto sia imposto il divieto di possedere o utilizzare un telefono cellulare, ma non gli compete di adottare il provvedimento, poiché l'art. 15 Cost. non lo consente: la decisione non può che essere dell'autorità giudiziaria, con le procedure, le modalità e i tempi che compete al legislatore prevedere, nel rispetto della riserva di legge prevista dalla Costituzione.

Questo giudice per le indagini preliminari ritiene che l'anzidetto principio ben possa essere applicato anche in relazione al foglio di via obbligatorio: il questore può ben essere titolare del potere di proporre che a un determinato soggetto sia imposto il divieto di permanere entro il territorio di un determinato comune, ma non può decidere di adottare siffatta decisione.

*La rilevanza della questione di costituzionalità supra delineata in seno al procedimento penale che occupa questo G.I.P.*

13. Come riportato ai paragrafi 1), 1.1) e 1.2) della presente ordinanza, il foglio di via obbligatorio violato da P. L. è stato emesso dal Questore di ..., previo accertamento della pericolosità sociale dell'odierno imputato e sulla base di quanto attualmente disposto dall'art. 2 del decreto legislativo n. 159/2011.

L'anzidetto provvedimento non può essere disapplicato da questo giudice ai sensi dell'art. 5 della legge n. 2248/1965, considerato che lo stesso appare congruamente motivato, non viziato da profili di nullità o annullabilità e legittimamente emesso dall'Autorità di pubblica sicurezza ad oggi competente in ordine alla sua emissione.



L'impossibilità di disapplicare il foglio di via *de quo* comporterebbe l'obbligo, in capo a questo G.i.p., di accogliere la richiesta di decreto penale di condanna formulata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di ...

A lume di tanto, evidente è la rilevanza, nel caso che ci occupa, della questione di costituzionalità delineata *supra*.

Ed infatti:

la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 2 del decreto legislativo n. 159/2011 comporterebbe in capo a questo giudice l'obbligo di disapplicare il provvedimento la cui violazione è, ad oggi, addebitata al P.;

la disapplicazione del predetto provvedimento comporterebbe l'emissione, nei confronti del P. di sentenza di assoluzione *de plano* ai sensi degli articoli 129 e 459, comma III c.p.p..

### Osservazioni sul *petitum*

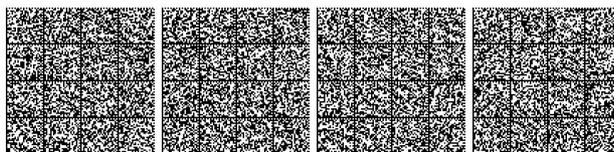
14. La questione di costituzionalità sollevata con la presente ordinanza appare assimilabile, *ex plurimis*, a quella sulla quale la Corte costituzionale si è pronunciata con la sentenza n. 11/1956.(9)

Ed infatti — oggi come 67 anni fa — non ci si può limitare a sollecitare la declaratoria di incostituzionalità della norma che sanziona penalmente (10) la violazione delle prescrizioni di una misura di prevenzione il cui procedimento applicativo è ritenuto in contrasto con l'art. 13 della Costituzione.

Ciò che viene in rilievo nel caso che ci occupa, infatti, è la prospettata illegittimità di una tipologia di misura di prevenzione asseritamente comportante limitazioni della libertà personale, e non la facoltà del legislatore di sanzionare penalmente la violazione di prescrizioni correlate a misure limitative della libertà.

(9) Così nella sentenza citata: «con foglio [dell']8 marzo 1955 la Questura di ... denunciava a quel Pretore tale ..., assoggettato ad ammonizione, perché, da un controllo eseguito la sera prima e nelle prime ore di quel giorno, era risultato assente. Sottoposto a giudizio per il reato previsto dall'art. 174 del testo unico delle leggi di p.s., di cui al regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, a seguito di incidente sollevato nel dibattimento dalla difesa dell'imputato, col quale si prospettava la illegittimità costituzionale del citato articolo, perché in contrasto con l'art. 13 della Costituzione, il Pretore, con ordinanza del 10 gennaio 1956, rilevato che, in materia, diversi e contrastanti erano stati i giudicati formati, e che pertanto, vertendosi in un caso quanto mai controverso, non poteva qualificarsi come manifestamente infondata l'eccezione proposta, sospendeva il procedimento e disponeva la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Incidente simile, riguardante la stessa questione, veniva sollevato in altro procedimento, pendente dinanzi al Pretore di Trieste. Infatti, con rapporto del 2 gennaio 1956, la Questura di ... denunciava, in stato di arresto, all'autorità giudiziaria tale ..., indicandolo come inadempiente alla prescrizione di non rincarare la sera più tardi di un'ora dopo l'Ave-Maria, impartitagli con ordinanza di ammonizione del .... L'imputato veniva sottoposto a giudizio davanti al Pretore per rispondere del reato di cui al medesimo art. 174 del testo unico delle leggi di p.s., e all'udienza del 28 gennaio 1956 la difesa sollevava eccezione di illegittimità delle disposizioni di cui agli articoli dal 164 al 176 del testo unico citato, e cioè di tutto il capo III del titolo VI del T.U., riguardante l'ammonizione, perché in contrasto con l'art. 13 della Costituzione. Con ordinanza in pari data il Pretore di ..., in accoglimento dell'istanza, disponeva la sospensione del procedimento e la rimessione degli atti alla Corte costituzionale per la decisione della questione di costituzionalità. L'ordinanza del Pretore di ... pone in evidenza che l'istituto dell'ammonizione incide sulla libertà delle persone prima che la loro attività abbia assunto quelle forme delittuose che ne impongono la repressione; che l'art. 13 della Costituzione, per conciliare il diritto di libertà dell'individuo con l'esigenza della prevenzione, dispone che ogni restrizione della libertà personale deve essere costretta nei termini dell'intervento dell'autorità giudiziaria; che la stessa Corte di cassazione, pur affermando la persistenza in vigore delle norme sull'ammonizione, non ha mancato di rilevarne l'incompatibilità con l'art. 13 della Costituzione. [...] La Corte ha ravvisato l'opportunità della riunione dei due giudizi per la loro decisione con unica sentenza, dato che identico è, in sostanza, l'oggetto della questione di legittimità costituzionale che è stata sollevata. Vero è che nel giudizio penale a carico di ... tale questione fu proposta con riferimento al solo art. 174 del testo unico delle leggi di p.s., e che, invece, nel giudizio a carico di ... venne contestata la legittimità costituzionale di tutto il capo III del titolo VI del detto T.U., comprendente gli articoli dal 164 al 176; ma è da rilevare che se anche la Corte non fosse stata chiamata a giudicare su questa più ampia impugnativa dovrebbe pur sempre portare il suo esame sulle altre disposizioni del citato capo III, fra di loro connesse e, in applicazione del disposto dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, contenente norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale, dichiarare quali sono, oltre il citato art. 174, le altre disposizioni legislative la cui illegittimità derivi come conseguenza dalla decisione adottata. [...] Ciò posto [...] è da rilevare che la Corte è chiamata a decidere se gli articoli 164-176 del testo unico delle leggi di p.s., che demandano ad una speciale commissione presieduta dal Prefetto la competenza a pronunciare l'ammonizione con gli effetti consequenziali che da questa pronuncia derivano, siano - o meno costituzionalmente legittimi. In particolare la Corte deve innanzi tutto esaminare se l'istituto dell'ammonizione, così come è disciplinato dal vigente testo unico delle leggi di p.s., sia o non compatibile con le disposizioni costituzionali sulla libertà personale del cittadino; se, poi, ove l'incompatibilità sussista, il precetto costituzionale si ripercuota direttamente e immediatamente in senso invalidante sugli articoli sopra citati».

(10) *Illo tempore* l'art. 174 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, oggi l'art. 76, comma III del decreto legislativo n. 159/2011.



Come osservato da acuta dottrina, analogo schema valutativo è stato adottato dal giudice delle leggi in Corte costituzionale n. 59/1958.(11)

Tanto impone a questo dunque, di sollevare questione di costituzionalità in relazione all'art. 2 del decreto legislativo n. 159/2011.

15. In Corte costituzionale n. 11/1956 è stata condivisibilmente dichiarata l'incostituzionalità dell'intera disciplina dell'ammonizione.

Il giudice delle leggi ha ritenuto non «dubbio che la regolamentazione [...] dell'ammonizione si present[asse] in stridente contrasto con il precetto costituzionale che sottrae alle autorità amministrative il potere di emanare provvedimenti restrittivi della libertà personale», contestualmente affermando che «le norme sull'ammonizione [fossero] costituzionalmente incompatibili con il diritto soggettivo di libertà personale costituzionalmente garantito».

Codesta Corte, all'ultimo capoverso della sentenza qui richiamata, ha poi ritenuto priva di rilievo giuridico che la declaratoria di incostituzionalità degli articoli dal 164 al 176 del T.U.L.P.S. «impedi[esse] l'applicazione di una misura preventiva di cui il costituente non sembra[va] averne voluto, come tale, la soppressione», ritenendo che siffatta «preoccupazione muove[esse] da presupposti ed opera[esse] in un piano» irrilevante «nell'esercizio del controllo di costituzionalità». A parere di questo G.i.p., simili valutazioni devono essere compiute anche in relazione al caso che ci occupa: i profili di contrasto dell'art. 2 del decreto legislativo n. 159/2011 con gli articoli 3 e 13 della Costituzione non possono essere obliterati a fronte del «rischio» di precludere al questore l'uso di uno strumento «agile» quale quello del foglio di via obbligatorio, adottabile senza coinvolgere il suo destinatario nel relativo procedimento applicativo.(12)

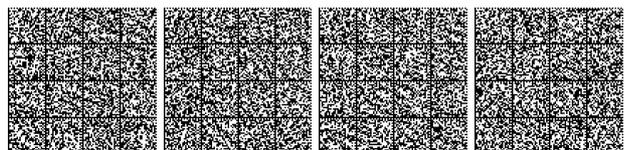
#### *Questioni di legittimità costituzionale formulate in via subordinata*

16. Questo giudice per le indagini preliminari ritiene opportuno formulare, in via subordinata, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legislativo n. 159/2011 nella parte in cui detta disposizione non prevede che per il foglio di via obbligatorio si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'art. 6, commi 2-bis, 3 e 4, della legge 13 dicembre 1989, n. 401.

16.1. Il c.d. D.A.S.P.O. urbano, per presupposti e finalità, costituisce una misura ben simile a quella del foglio di via.

(11) Così nella citata sentenza: «La Corte ritiene non fondata la eccezione preliminare proposta dall'Avvocatura generale dello Stato. Con questa eccezione, formulata soltanto nelle prime deduzioni, si tenta in sostanza di escludere che fra l'art. 650 codice penale e le impugnate norme della legge 24 giugno 1929, n. 1159, e del regio decreto 28 febbraio 1930, decreto che ha forza di legge in base all'art. 14 della legge stessa, possa esservi alcuna possibilità di collegamento o, come si esprime l'Avvocatura, alcuna «interferenza». Senza soffermarsi a confutare su tale oggetto argomentazioni che rivelano prima facie la loro infondatezza, come quella che nega la interferenza in base al fatto che la legge e il decreto impugnati non prevedono sanzioni penali, si deve rilevare innanzi tutto che il collegamento che si vorrebbe escludere è posto in modo esplicito dallo stesso capo di imputazione. Al ... infatti si muove lo specifico addebito di aver disobbedito all'ordine di non compiere atti del culto pentecostale senza prima avere ottenuto l'approvazione ed autorizzazione governative «previste dalla legge 24 giugno 1929, n. 1159, e dal regio decreto 28 febbraio 1930, n. 289». Ma il collegamento risulta chiaro in ogni modo da un elemento fondamentale della fattispecie dell'art. 650, cioè che il provvedimento sia legalmente dato: locuzione che si riferisce, per concorde opinione, alla legalità non soltanto formale, ma anche sostanziale del provvedimento, nel senso che esso non soltanto deve essere dato dall'autorità competente e nelle forme previste, ma deve altresì trovare, in una o più norme dell'ordinamento giuridico, il suo titolo di intrinseca legittimità. Nel caso in esame queste norme sono appunto l'art. 3 della legge del 1929 e gli articoli 1 e 2 del regio decreto del 1930. Contestata la legittimità costituzionale di queste norme, relative all'approvazione e autorizzazione del cui difetto si fa carico al ... si viene in pari tempo a contestare la legalità del provvedimento, e quindi il fondamento della imputazione. Ciò importa che non è l'art. 650 codice penale a entrare in discussione, bensì la norma di legge cui fa capo il provvedimento trasgredito, e alla quale si deve necessariamente risalire. È da ritenere pertanto che il Tribunale esattamente abbia nella sua ordinanza impostata la questione di legittimità costituzionale sul contrasto fra le citate norme della legge del 1929 e del regio decreto del 1930 e gli articoli 8, 19 e 20 della Costituzione. Si può infine, e solo *ad abundantiam*, osservare che, se la tesi dell'Avvocatura dovesse ritenersi esatta, si verrebbe a questo risultato: che mentre da un lato all'autorità di polizia sarebbe possibile elevare la contravvenzione prevista dall'art. 650 per trasgressione a un ordine fondato appunto su quelle norme, sarebbe dall'altro inibito, a chi abbia interesse a sostenere la illegittimità dell'ordine, di denunciare il contrasto fra le norme da cui si vuole che esso tragga fondamento e quelle della Costituzione».

(12) In tal senso, *ex plurimis*, Tribunale amministrativo regionale Milano, Sez. 1, 20 maggio 2020, n. 857, secondo cui «ai fini dell'adozione dell'ordine di rimpatrio con foglio di via obbligatorio non è richiesta la comunicazione di avvio del procedimento, ciò in quanto trattasi di provvedimento che si caratterizza per la sua funzione cautelare e l'urgenza in *re ipsa*, essendo diretto a rimuovere una situazione di attuale e grave pericolo per la pubblica sicurezza». In senso perfettamente analogo la consolidata giurisprudenza del Consiglio di Stato: in Cons. di St., sez. III, 8 giugno 2011, n. 3451 è stato affermato che «l'omessa comunicazione di avvio del procedimento, di cui all'art. 7, l. 7 agosto 1900, n. 241, non è richiesto per l'ordine di rimpatrio con foglio di via obbligatorio, trattandosi di provvedimento di pubblica sicurezza che si caratterizza per la sua funzione cautelare e l'urgenza in *re ipsa*, in quanto diretto a rimuovere una situazione di attuale e grave pericolo per la pubblica sicurezza; del resto la relativa compressione del diritto di difesa è bilanciata dal fatto che contro simili provvedimenti è ammesso il ricorso gerarchico al Prefetto e, per questa via, la parte interessata può far valere tutti quegli argomenti, anche di puro merito e come tali non deducibili nel giudizio di legittimità, che avrebbe potuto esporre in contraddittorio con l'Autorità emanante, se avesse ricevuto l'avviso».



Ciononostante, deve osservarsi che:

il D.A.S.P.O. urbano prevista dall'art. 10, comma III del decreto-legge n. 14/2017 — della durata di un anno, irrogabile nei confronti di soggetti la cui maggior pericolosità sociale è desumibile da specifiche tipologie di precedenti giudiziari della durata di un anno — deve essere convalidato dal giudice per le indagini preliminari secondo la normativa prevista dall'art. 6 della legge n. 401/1989, e ciò sebbene il provvedimento in parola concerna solo specifiche aree ricadenti entro un territorio comunale;

per il foglio di via obbligatorio — provvedimento che riguardando tutta l'area ricadente entro i confini di un comune — non è prevista alcuna procedura di convalida da parte dell'Autorità giudiziaria. A parere di questo G.i.p., può una disparità di normazione fra situazioni del tutto simili che non pare giustificabile e, dunque, una disparità irragionevole, tale da integrare una violazione dell'art. 3 della Costituzione, e ciò pur a voler prescindere dalla qualificazione del foglio di via quale misura limitativa della libertà personale.

16.1.1. La questione di costituzionalità che questo giudice per le indagini preliminari intende sollevare in via subordinata appare rilevante nell'ambito del presente procedimento penale: l'odierno imputato ha l'obbligo, in virtù del foglio di via obbligatorio di cui al capo d'imputazione, di non fare ritorno nel Comune di ... per tre anni; il provvedimento di cui trattasi, stante la normativa attualmente vigente, non è mai stato convalidato da un giudice per le indagini preliminari secondo la procedura di cui all'art. 6, comma 2-bis, 3 e 4 della legge n. 401/1989 e, dunque, non risulta, ad oggi, disapplicabile.

Il trattamento riservato dall'ordinamento a P. L., dunque, appare peggiore rispetto a quello riservato a soggetti destinatari della più mite misura prevista dall'art. 10, comma III del decreto-legge n. 14/2017, in violazione dell'art. 3 della Costituzione.

16.1.2. Per i motivi esposti *supra*, a parere di questo giudice per le indagini preliminari il foglio di via obbligatorio è da considerarsi misura limitativa della libertà personale.

Ciò posto, laddove si ritenesse — come fatto dalla giurisprudenza amministrativa — che la misura in parola sia emessa dall'Autorità di pubblica sicurezza su presupposti di necessità e urgenza, appare incostituzionale la mancata previsione nell'art. 2 del decreto legislativo n. 159/2011 di un meccanismo di garanzia quale quello previsto dall'art. 13, comma III Cost; che detto meccanismo sia quello previsto dall'art. 6, comma 2-bis, 3 e 4 della legge n. 401/1989 appare una soluzione costituzionalmente adeguata.

16.1.3. In estremo subordine, può ritenersi irragionevole che una misura limitativa della libertà personale quale il foglio di via obbligatorio, allorché sia di durata annuale, non debba essere convalidata ex art. 6, comma 2-bis, 3 e 4 della legge n. 401/1989 mentre, invece, un c.d. D.a.s.p.o. urbano di pari durata debba essere convalidato dal G.i.p..

17. Ove venisse accolta la questione di costituzionalità sollevata in via subordinata da questo G.i.p., il foglio di via che ha colpito il P. dovrebbe essere disapplicato e, dunque, dovrebbe assolversi l'odierno imputato in relazione alla contravvenzione di cui all'art. 76, comma III del decreto legislativo n. 159/2011 con sentenza emessa *de plano* ai sensi degli articoli 129 e 459, comma III c.p.p..

#### *Considerazioni conclusive*

18. Da ultimo, sia concesso a questo giudice per le indagini preliminari di porre in evidenza alcuni dati.

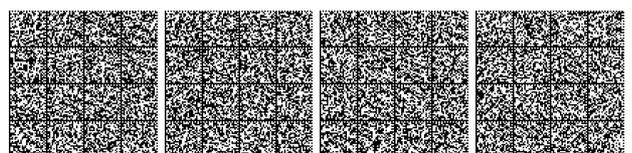
La prassi insegna che, talora, il foglio di via obbligatorio è *de facto* disposto per far fronte a problematiche che — sebbene legittimamente suscettibili di destare l'attenzione dell'Autorità di pubblica sicurezza — non possono, di per sé sole, legittimare una rilevantissima degradazione giuridica ed un pesante stigma morale quali quelli conseguenti all'applicazione della misura di prevenzione di cui trattasi.

In tal proposito, ben noto è l'orientamento giurisprudenziale secondo il quale «laddove il provvedimento amministrativo, il foglio di via obbligatorio, sia motivato con riferimento esclusivo all'attività di prostituzione è doverosa la sua disapplicazione da parte del giudice penale chiamato a pronunciarsi sulla ricorrenza dell'ipotesi di reato di cui all'art. 76, comma 3, decreto legislativo n. 159/2011. Questo perché l'esercizio della prostituzione non rientra tra le categorie delle persone pericolose ai sensi della normativa vigente e non è un'attività costituente reato; infatti tale esercizio non può fondare l'emissione di un provvedimento di allontanamento basato sulle ipotesi di traffici delittuosi» (in tal senso, *ex plurimis*, Cassazione pen., Sez. I, 20 febbraio 2019, n. 17616).

La disposizione di cui all'art. 2 del decreto legislativo n. 159/2011, in talune occasioni, può altresì sortire un apprezzabile *chilling effect* in relazione all'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti come, ad esempio, il diritto di sciopero.

In tal proposito è quantomai utile porre mente ai principi espressi in Consiglio di Stato, Sez. III, 6 novembre 2019, n. 7575, ribaditi in Tribunale amministrativo regionale Bologna, Sez. I, 15 gennaio 2020, n. 21 e in Consiglio di Stato, Sez. III, 22 aprile 2022, n. 3108:

[...] per l'adottabilità del foglio di via obbligatorio sono richiesti elementi di fatto, attuali e concreti, sulla base dei quali può essere formulato un giudizio prognostico sulla probabilità che il soggetto commetta reati che offendono o mettono in pericolo la tranquillità e la sicurezza pubblica, perché, diversamente, si finirebbe per fondare la misura sulla responsabilità collettiva per fatti addebitabili ad anonimi esponenti di un gruppo o, come nel caso di specie, di un movimento sindacale» [...]



«la semplice presenza in un picchetto di molte persone finalizzato ad ostacolare gli automezzi in entrata e in uscita dallo stabilimento industriale, non connotata da elementi fattuali che consentono di tracciare specifici e individuali condotte di violenza o minaccia da parte di un determinato soggetto, non può integrare da solo sintomo di pericolosità sociale a carico di questo, se non si vuole trasformare il diritto di prevenzione e, in particolare, il foglio di via obbligatorio in un surrettizio, indebito, strumento di repressione della libertà sindacale e del diritto di sciopero e, in ultima analisi, in una misura antidemocratica [...] il picchettaggio non può ritenersi attività in sé vietata o pericolosa, rientrando nel legittimo esercizio del diritto di sciopero, purché non avvenga con modalità violente o minacciose tali da condizionare la libertà dei lavoratori non scioperanti o da mettere in repentaglio, appunto, la pubblica sicurezza.

Orbene, alla luce di arresti giurisprudenziali quali quelli appena evocati, appare chiaro come la prassi applicativa di una misura restrittiva incisiva quale quella del foglio di via obbligatorio possa presentare — e *de facto* talora presenti — marcati profili di criticità, a volte talmente gravi da poter compromettere fondamentali garanzie democratiche.

Quella di cui all'art. 2 del decreto legislativo n. 159/2011 è una misura che colpisce singoli individui, comportando una pesante stigmatizzazione morale ed una rilevante degradazione giuridica, e tanto rende ancora più evidente come sia importante far fronte ai profili di criticità *supra* evidenziati mediante lo stringente apparato di garanzie previsto dall'art. 13 della Costituzione e, in particolare, mediante l'intervento di un «soggetto terzo» rispetto all'Autorità di pubblica sicurezza, ossia mediante l'intervento dell'Autorità giudiziaria.

P.Q.M.

*Visti gli articoli 134 Cost., 23 e seguenti della legge n. 87 dell'11 marzo 1953 e 1 della legge costituzionale n. 1 del 9 febbraio 1948 ritenutane la non manifesta infondatezza e la rilevanza,*

*dispone trasmettersi gli atti del presente giudizio alla Corte costituzionale per la risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legislativo n. 159/2011 in relazione agli articoli 3 e 13 della Costituzione, per l'attribuzione al questore della titolarità del potere di adottare la misura di prevenzione del foglio di via obbligatorio;*

*in via subordinata, dispone trasmettersi gli atti del presente giudizio alla Corte costituzionale per la risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legislativo n. 159/2011 nella parte in cui detta disposizione non prevede che in relazione al foglio di via obbligatorio emesso dal questore si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'art. 6, commi 2-bis, 3 e 4, della legge del 13 dicembre 1989, n. 401 (in relazione all'art. 3 della Costituzione);*

*in estremo subordine, dispone trasmettersi gli atti del presente giudizio alla Corte costituzionale per la risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legislativo n. 159/2011 nella parte in cui detta disposizione non prevede che in relazione al foglio di via obbligatorio emesso dal questore per la durata minima di un anno si applichino, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'art. 6, commi 2-bis, 3 e 4, della legge del 13 dicembre 1989, n. 401 (in relazione all'art. 3 della Costituzione);*

*sospende il procedimento in corso ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*dispone che a cura della cancelleria sia notificata la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e che della stessa sia data comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento nonché alle parti.*

Taranto, 6 giugno 2023

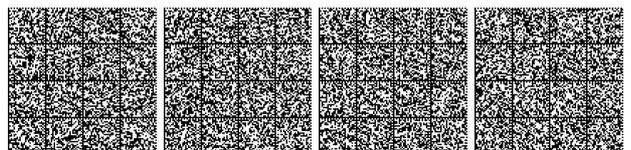
*Il giudice per le indagini preliminari: MACCAGNANO*

24C00128

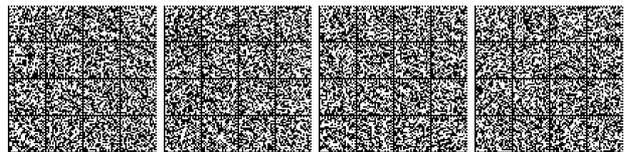
MARGHERITA CARDONA ALBINI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2024-GUR-024) Roma, 2024 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



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



## MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

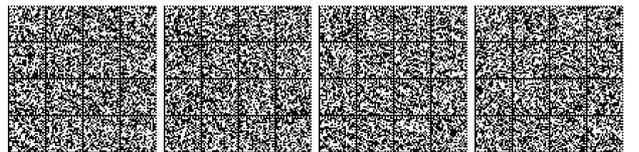
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



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



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

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

**CANONE DI ABBONAMENTO**

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

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

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI** (oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€	1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€	1,00
fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , 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 €	<b>86,72</b>
(di cui spese di spedizione € 20,95)*	- semestrale €	<b>55,46</b>

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](mailto:editoria@ipzs.it).

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

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

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

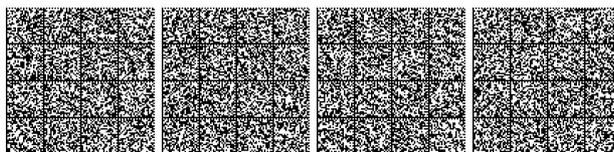
Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso.

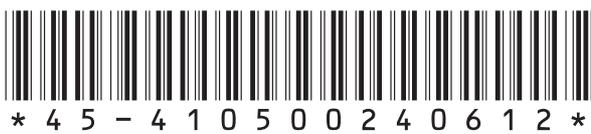
Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste.

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





€ 5,00

