

Imprese di informazione locale: la Corte afferma la legittimità dell'esclusione dai finanziamenti pubblici anche in caso di condanne non definitive*

VALENTINA PUPO**

Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 248 del 4 dicembre 2019.

Disponibile all'indirizzo: <http://www.giurcost.org/decisioni/2019/0248s-19.html>

Sommario

1. Il ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri. – 2. I motivi dell'infondatezza della questione e la configurazione del requisito secondo la Corte costituzionale. – 3. Il caso della legge della Provincia autonoma di Trento e della legge della regione Abruzzo in merito ai requisiti per le assegnazioni di edilizia residenziale pubblica. – 4. Qualche considerazione conclusiva.

Data della pubblicazione sul sito: 25 maggio 2020

Suggerimento di citazione

V. PUPO, *Imprese di informazione locale: la Corte afferma la legittimità dell'esclusione dai finanziamenti pubblici anche in caso di condanne non definitive*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2020. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Contributo destinato alla pubblicazione in *Le Regioni*

** Assegnista di ricerca in Diritto Costituzionale nell'Università degli Studi "Magna Graecia" di Catanzaro. Indirizzo mail: v.pupo@unicz.it.

1. Il ricorso presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

La sent. n. 248/2019 della Corte costituzionale ha chiuso, con una declaratoria di non fondatezza, un giudizio in via principale in cui il Governo aveva impugnato una disposizione della legge della regione Umbria 4 dicembre 2018, n. 11, recante la disciplina dei finanziamenti alle imprese che operano nell'ambito dell'informazione locale¹. Si tratta, nello specifico, della disposizione di cui all'art. 6, co. 4, lett. e), che stabilisce l'esclusione dall'attribuzione del sostegno economico regionale di quelle imprese «i cui titolari o editori abbiano riportato condanna, anche in via non definitiva, per i reati di cui al libro II, titolo II, capo II (Dei delitti dei privati contro la pubblica amministrazione) ovvero al titolo XIII, capo II (Dei delitti contro il patrimonio mediante frode) del codice penale».

Il ricorso statale aveva prospettato il contrasto della suddetta disposizione con l'art. 117, co. 2, lett. l), Cost., ritenendola invasiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale, nonché con il principio di non colpevolezza fino alla condanna definitiva, di cui all'art. 27, co. 2, Cost.

Secondo l'impugnativa erariale, difatti, la legge regionale, nell'escludere dai finanziamenti all'informazione locale le imprese i cui titolari o editori avessero riportato delle condanne, ancorché non passate in giudicato, per delitti contro la pubblica amministrazione o per delitti contro il patrimonio commessi con frode, configurava un'invasione delle competenze legislative esclusive dello Stato in tema di ordinamento penale, dal momento che la previsione, in riferimento ai reati indicati, avrebbe determinato un effetto extrapenale della condanna, connesso ad un giudizio di responsabilità non ancora divenuto irrevocabile. Per lo stesso motivo, si contestava la violazione dell'art. 27, co. 2, Cost., in quanto la presunzione di non colpevolezza sarebbe stata frustrata dal requisito che ricollegava la concessione del finanziamento all'assenza di pronunce di condanna, anche non contrassegnato dal crisma della definitività².

2. I motivi dell'infondatezza della questione e la configurazione del requisito secondo la Corte costituzionale

La Corte costituzionale ha ritenuto infondati entrambi i profili di illegittimità delineati dall'Avvocatura dello Stato, richiamando a più riprese la propria precedente giurisprudenza, con particolare riguardo alla *ratio* che sottende alle

¹ Si tratta del ricorso n. 25/2019, promosso dal Presidente del Consiglio con ricorso notificato l'11-14 febbraio 2019 e depositato in cancelleria il 18 febbraio 2019, disponibile in *Gazzetta Ufficiale* n. 15 del 10 aprile 2019, 13 ss.

² Cfr. ricorso n. 25/2019, in *Gazzetta Ufficiale*, I Serie speciale – Corte costituzionale n. 15 del 10 aprile 2019, 14.

pronunce emesse in merito alla normativa che disciplina sospensione e decadenza dalle cariche elettive.

In merito alla prima censura, la Corte ha ritenuto che la lamentata invasione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento penale [art. 117, co. 2, lett. *l*), Cost.] in realtà non emergesse, dal momento che la disposizione della legge regionale non influiva su fattispecie penali, né nel senso di modificarne i presupposti applicativi, né nel senso di determinare l'introduzione di ulteriori cause di esclusione della responsabilità penale. Il giudice costituzionale, con l'intento di escluderne la configurazione nel caso concreto considerato, ricorda alcuni propri precedenti giurisprudenziali, nei quali aveva messo in luce come un'invasione della competenza esclusiva dello Stato in siffatta materia potrebbe prodursi anche nell'ipotesi in cui una disposizione determini «effetti sanzionatori ulteriori conseguenti alla commissione di un reato»³. A parere del giudice delle leggi, però, l'art. 6, co. 4, lett. *e*), della legge regionale umbra non produrrebbe una conseguenza sanzionatoria aggiuntiva rispetto alle condanne pronunciate in base ai reati ivi contemplati, ma si limiterebbe soltanto ad introdurre determinate condizioni soggettive che, se soddisfatte, consentirebbero l'accesso ai finanziamenti regionali previsti a favore delle imprese di informazione locale. Nello specifico, la condizione configurerebbe un requisito per il conferimento di un beneficio economico attribuito dalla regione nell'ambito di una materia di competenza legislativa concorrente, come l'ordinamento della comunicazione e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi (art. 117, co. 3, Cost.). Si tratterebbe, in particolare, di un requisito negativo, la cui integrazione produrrebbe una sorta di indegnità morale, una condizione di assenza di «onorabilità» dei destinatari, che impedirebbe l'erogazione del finanziamento⁴,

³ Cfr. sent. n. 172/2017 e, altresì, sentt. nn. 19/2014, 63/2012, 122/2010, 259/2009, 387/2008, 183/2006, 172/2005, 185/2004, con riferimento alla materia relativa all'ordinamento penale.

⁴ Cfr. sent. n. 248/2019, punto 3 cons. in dir. In questo senso, la Corte richiama i propri precedenti in tema di sospensione di diritto e decadenza dalle cariche elettive, di cui alle sentt. nn. 36/2019, 276/2016 e 236/2015, in cui ha puntualizzato che una misura come la sospensione di diritto non integra una sanzione penale o un effetto penale della condanna, né ha natura punitiva o in senso lato afflittiva, ma è, piuttosto, una conseguenza derivante dall'integrazione di un requisito soggettivo negativo per accedere alle cariche elettive e conservarle. Secondo la Consulta si tratterebbe, dunque, di una misura a carattere cautelare, di un mezzo che, nelle more dell'accertamento penale definitivo, consente la salvaguardia di interessi pubblici di fondamentale rilievo, come la trasparenza, l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione. In dottrina, sulla sent. n. 36/2019, cfr. A.M. CAPITTA, *La Corte "salva" ancora una volta la "legge Severino": è legittimo sospendere gli amministratori locali condannati in via non definitiva*, in *Archivio penale*, 1/2019; e, se si vuole, V. PUPO, *La Corte costituzionale di nuovo sulla "legge*

ma, come rileva la Corte, senza che tale condizione determini nei confronti degli interessati «le conseguenze caratteristiche di ogni sanzione, e cioè la privazione o limitazione di un diritto del quale l'interessato già sia titolare, ovvero la perdita di

Severino”: *legittima la sospensione di diritto degli amministratori locali anche in caso di condanne non definitive antecedenti all’elezione*, in questa *Rivista*, 2/2019, 534 ss.; sulla sent. n. 236/2015, cfr. M.E. COGNIZZOLI, *Caso De Magistris: la Corte costituzionale dichiara l’infondatezza della questione di legittimità della c.d. Legge Severino*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 4 dicembre 2015; S. CECCHINI, *Retroattività della sospensione dalla carica di sindaco e problemi di (ir)retroattività: il caso De Magistris*, in *www.costituzionalismo.it*, 2/2015; C. MARCHESE, *Legge Severino: la Corte si pronuncia... e resta nel solco dei suoi passi!*, in *Forum di Quaderni costituzionali - Rassegna*, 1/2016 e, *ivi*, G. MAROLDA, *La non irragionevolezza della “legge Severino”: nota a margine della sentenza n. 236/2015 della Corte costituzionale*; F.S. MARINI, *La “legge Severino” tra le Corti: luci e ombre dell’incandidabilità dopo la sentenza n. 236/2015*, in *www.osservatorioaic.it*, 1/2016; L. LONGHI, *Il caso de Magistris: il delicato bilanciamento tra diritti di elettorato passivo e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione*, in *www.federalismi.it*, 3/2016; F. BAILO, *La c.d. “legge Severino” sul tavolo della Corte costituzionale: partita chiusa o rinviata?*, in *Giur. it.*, 1/2016, 206 ss.; M. GAMBARDELLA, *Natura ed effetti nel tempo della sospensione dalla carica di sindaco per una condanna non definitiva in base alla cd. “legge Severino”*, in *Cass. pen.*, 5/2016, 1884 ss.; P. TORRETTA, *La sospensione retroattiva della legge Severino passa il vaglio della Corte costituzionale: la sentenza n. 236/2015 tra conferme e (ancora) qualche incertezza*, in *Studium iuris*, 3/2016, 258 ss.; e, se si vuole, V. PUPO, *La “legge Severino” al primo esame della Corte costituzionale: la natura non sanzionatoria della sospensione dalla carica elettiva e la ragionevolezza del bilanciamento*, in questa *Rivista*, 2/2016, 361 ss. Sulla sent. n. 276/2016, cfr. F. VIGANÒ, *La Consulta respinge le censure di illegittimità costituzionale della c.d. legge Severino in materia di sospensione dalle cariche politiche in conseguenza di sentenze di condanna*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 19 dicembre 2016; G. RIVOSECCHI, *“Legge Severino”, atto secondo: la conformità a Costituzione delle norme sulla sospensione delle cariche politiche locali (Osservazione a corte cost. 16 dicembre 2016 n. 276)*, in *Giur. cost.*, 6/2016, 2385 ss.; P. TORRETTA, *“Legge Severino”: la Corte conferma la sua legittimità costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1/2017, 129 ss.; F. BAILO, *Una “pietra tombale” sulla “natura afflittiva” della limitazione dell’elettorato passivo?*, in *Giur. it.*, 2/2017, 450 ss.; G. MENEGUS, *La sospensione di diritto ex “legge Severino” supera ancora una volta il vaglio della Corte. Nota a margine della sent. 276/2016*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2017, 19 maggio 2017; S. BISSARO, *La Corte costituzionale alle prese con la giurisprudenza della Corte EDU: una prova difficile (e forse neppure necessitata) in materia di incandidabilità*, in *www.rivistaaic.it*, 2/2017, 31 maggio 2017; e, se si vuole, V. PUPO, *Sospensione di diritto dalle cariche elettive: la Corte conferma l’infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sulla “legge Severino”*, in questa *Rivista*, 4/2017, 772 ss.; ID., *La disciplina dell’incandidabilità alle cariche elettive regionali e locali alla luce della più recente giurisprudenza*, in *www.rivistaaic.it*, 1/2017, 5 marzo 2017; L. MASERA, *Il decreto Severino di fronte alla Corte costituzionale, in attesa della decisione di Strasburgo sul caso Berlusconi*, in *Dir. pen. proc.*, 9/2017, 1218 ss.

uno status o di una capacità»⁵, dal momento che, in mancanza della legge regionale su cui verte il ricorso, gli interessati non potrebbero rivendicare alcun diritto ad ottenere il beneficio economico previsto. Secondo la Corte, dunque, non sarebbe precluso alle regioni di fissare, relativamente agli ambiti riservati alla loro competenza concorrente o esclusiva, requisiti soggettivi che contemplino l'assenza di precedenti penali al fine di poter accedere alla concessione di finanziamenti regionali.

Per altro verso, il giudice costituzionale rileva come il fatto che la disposizione legislativa regionale preveda l'impossibilità, per le imprese, di accedere al beneficio economico anche in caso di condanne non ancora divenute irrevocabili, non sia ricollegabile tanto all'ambito della ripartizione delle competenze tra Stato e regioni, quanto piuttosto al principio della presunzione di non colpevolezza, di cui all'art. 27, co. 2, Cost., che vincola allo stesso modo la legislazione statale e quella regionale. Tuttavia, anche la seconda censura di incostituzionalità, legata alla presunta violazione di tale principio, è stata dichiarata infondata. A parere del giudice delle leggi, difatti, il principio di non colpevolezza subirebbe una lesione tutte le volte in cui una disposizione legislativa introducesse una misura in grado di configurare una sorta di sanzione anticipata, in assenza di un accertamento definitivo della responsabilità penale del destinatario.

A suffragare la tesi, peraltro, vi sarebbero taluni precedenti giurisprudenziali in base ai quali la Corte ha, ad esempio, censurato norme che imponevano di mantenere misure cautelari di sospensione dall'esercizio delle funzioni o delle attività professionali, in connessione all'adozione di provvedimenti restrittivi delle libertà, anche dopo che tali provvedimenti fossero venuti meno. Ciò in quanto, nel caso in cui la misura cautelare trovi fondamento nell'esigenza, valutata dal legislatore, di impedire temporaneamente lo svolgimento di determinate funzioni in conseguenza della sottoposizione dell'interessato a procedimento penale, per reati connessi ai compiti o alle attività che svolge, e dunque non in una condanna definitiva, la necessità di salvaguardare il principio di non colpevolezza imporrebbe di accertare sempre che la misura sia disposta in base a effettive esigenze cautelari, che sia congrua e proporzionata rispetto ad esse e non sia caratterizzata da presupposti talmente ampi e da meccanismi automatici di intervento tali da configurarla come vera e propria sanzione anticipata, in mancanza di un accertamento irrevocabile di responsabilità⁶.

Secondo il giudice delle leggi, l'esclusione dai finanziamenti, prevista dalla normativa regionale, non rappresenterebbe una sanzione anticipata, ma un mero requisito per accedere a un beneficio economico, improntato ad una «logica in senso lato cautelare» che, nel caso di specie, mirerebbe a prevenire ipotesi di

⁵ Cfr. sent. n. 248/2019, punto 3 cons. in dir.

⁶ Cfr., in tal senso, *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 239 e 241/1996, 206/1999.

«abuso di denaro pubblico da parte di soggetti già condannati, ancorché in via non definitiva, per reati contro la pubblica amministrazione o il patrimonio»⁷. Tale logica, peraltro, ha già consentito, in passato, di far salve talune disposizioni legislative, come ad esempio quelle che prevedono la sospensione di diritto dalle cariche elettive anche in caso di condanna non ancora irrevocabile per determinati reati, configurando l'istituto come mezzo che, nelle more dell'accertamento penale definitivo, permette di salvaguardare interessi pubblici aventi un'importanza cruciale, quali, nel caso di specie, la trasparenza, l'imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione⁸; o, ancora, che stabiliscono la temporanea inabilitazione del notaio sottoposto a procedimento disciplinare per fatti che, se accertati, ne comporterebbero la destituzione, al fine di precludere lo svolgimento delle delicate funzioni notarili, nel tempo occorrente per l'accertamento dell'illecito, anche allo scopo di proteggere la credibilità della professione⁹; o, ancora, che dispongono la sospensione dall'ufficio, per un tempo massimo comunque fissato, dei dipendenti pubblici sui quali gravino accuse particolarmente infamanti, come quelle legate alla criminalità organizzata, e si imponga, pertanto, l'esigenza di proteggere gli apparati pubblici anche dal solo sospetto di inquinamento o infiltrazioni, troncando cautelamente i legami da cui potrebbe scaturire il pericolo di condizionamenti, diretti o indiretti, suscettibili di alterare le valutazioni della pubblica amministrazione¹⁰.

La logica cautelare che la Corte riconosce essere sottesa al requisito fissato dalla legge regionale umbra non pare contrastare con il principio di non colpevolezza, né con quello di ragionevolezza, come del resto attesta la stessa esistenza, nell'ordinamento, delle misure cautelari coercitive, necessariamente connesse a dei presupposti che esulano anche da un primo, benché non definitivo, accertamento di responsabilità e che incidono, in senso restrittivo, su libertà fondamentali dell'individuo, come la libertà personale. La condizione prevista per accedere al beneficio economico, a ben vedere, non intacca né restringe alcun diritto di cui i potenziali destinatari siano già titolari, e neppure impedisce l'attività d'impresa già svolta, nell'ambito dell'informazione locale. Al contrario, trattandosi dell'accesso a finanziamenti pubblici, si pone il requisito cautelare preclusivo nei confronti di quei soggetti condannati per reati contro la pubblica amministrazione o per reati contro il patrimonio commessi con frode, allorché ricorra un parziale accertamento

⁷ Cfr. Corte cost., sent. n. 248/2019, punto 4 cons. in dir.

⁸ Cfr. Corte cost., sent. n. 276/2016, punto 4.2 cons. in dir.

⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 454/2000, punto 3 cons. in dir.

¹⁰ Cfr. Corte cost., sent. n. 206/1999, punti 7 ss. cons. in dir. Sul punto, cfr. A. CANTARO, *La sospensione dell'impiegato rinvitato a giudizio per delitti di criminalità organizzata: una misura cautelare obbligatoria ma temporanea*, in *Giur. cost.*, 3/1999, 1925 ss.

giudiziale di responsabilità penale, in primo o secondo grado, ancorché non si tratti di un giudizio definitivo di colpevolezza. Si dà, in tal modo, una non irragionevole prevalenza all'esigenza di tutelare l'interesse della pubblica amministrazione di non esporsi a possibili impieghi abusivi di risorse pubbliche, senza che ciò comporti un'irreversibile conseguenza per i soggetti esclusi in via cautelare per carenza dei requisiti, ai quali, nell'ipotesi di successiva assoluzione, non sarebbe più precluso l'accesso ai finanziamenti.

Diversamente, come rileva la stessa Corte, un'indiretta violazione del principio di non colpevolezza si produrrebbe se una misura di carattere cautelare fosse talmente irragionevole e sproporzionata rispetto al suo carattere precauzionale da configurare una sorta di sanzione anticipata conseguente al benché minimo accertamento della commissione di un reato, determinando però, nel frattempo, effetti irreversibili rispetto all'esercizio di un diritto già spettante al destinatario o la perdita di una capacità. Tale prospettiva, peraltro, risulta messa in luce, ancora una volta, in vari precedenti, come, ad esempio, nell'intervento caducatorio di una disposizione di legislazione elettorale di contorno che disponeva l'incandidabilità di coloro i quali, prima delle elezioni, fossero stati anche soltanto rinviati a giudizio per determinati reati, in ragione del fatto che una simile misura avrebbe determinato effetti non più reversibili e quindi, in quanto tali, giustificabili soltanto quali conseguenze di una sentenza di condanna definitiva, e avrebbe creato delle evidenti incongruenze e sproporzioni tra situazioni, dato l'effetto meramente sospensivo che avrebbe prodotto l'eventuale sopravvenienza alla candidatura dei medesimi presupposti¹¹; o, ancora, l'incostituzionalità della previsione dell'automatico rigetto dell'istanza di regolarizzazione del lavoratore extracomunitario in conseguenza di una sentenza di condanna, anche non definitiva, per i reati che stabiliscano l'arresto facoltativo in flagranza, per via delle conseguenze gravi ed irreversibili, e pertanto irragionevoli, della disposizione, la quale non teneva in adeguata considerazione il fatto che i reati non fossero necessariamente sintomatici della pericolosità sociale del soggetto e non consentiva alla pubblica amministrazione, caso per caso, di verificare l'effettivo rischio per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato¹². In tali circostanze, la Corte ha

¹¹ Cfr. Corte cost., sent. n. 141/1996, punto 4 cons. in dir., in merito alla disposizione di cui all'art. 15, co. 1, lett. e), l. 19 marzo 1990, n. 55 (*Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale*), come sostituito dall'art. 1, l. 18 gennaio 1992, n. 16 (*Norme in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali*). Sul punto, cfr. G. DI CHIARA, *Elezioni amministrative: sì alle candidature in pendenza di procedimento penale*, in *Dir. pen. e proc.*, 9/1996, 1084 ss.

¹² Cfr. Corte cost., sent. n. 172/2012, punti 7 ss. cons. in dir., in merito alla disposizione di cui all'art. 1-ter, co. 13, lett. c), del d.l. 1 luglio 2009, n. 78 (*Provvedimenti anticrisi*,

considerato assorbita la pur prospettata censura dell'art. 27, co. 2, Cost., ritenendo le misure immediatamente in contrasto con le previsioni costituzionali poste a tutela dei diritti incisi dagli istituti in questione, nonché con il principio di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3 Cost.

In sostanza, è legittimo che anche il legislatore regionale, nella sua discrezionalità, possa fissare dei requisiti per l'accesso a benefici economici regionali; in tali ipotesi, tuttavia, diventa dirimente la ragionevolezza o meno degli stessi, e la proporzionalità rispetto all'obiettivo cautelare sotteso alla loro previsione, che, nel caso di specie, possiede una *ratio* garantista del buon andamento e dell'imparzialità della pubblica amministrazione in relazione all'impiego di risorse pubbliche ed incentiva, per altri versi, anche i comportamenti virtuosi da parte dei destinatari delle stesse. Tra l'altro, nell'ipotesi in questione, a sostegno dell'ammissibilità dei parametri cautelatamente previsti in misura così stringente, si potrebbe anche considerare la circostanza che si tratti di finanziamenti destinati al sostegno delle imprese di informazione locale, e dunque di soggetti coinvolti a pieno titolo nel sistema dell'informazione pubblica che, secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, rappresenta uno dei cardini della forma di Stato delineata dalla Costituzione, «condizione com'è del modo di essere e dello sviluppo della vita del Paese in ogni suo aspetto culturale, politico e sociale»¹³. Peraltro, anche di recente, la Corte ha sottolineato come la tutela e la promozione del pluralismo dell'informazione sia un «imperativo costituzionale», ma come, tuttavia, ciò non implichi la sussistenza di un diritto soggettivo delle imprese editoriali a ricevere contributi pubblici, né di un legittimo affidamento in proposito: difatti, le disposizioni che disciplinano i finanziamenti all'editoria, sia legislative che regolamentari, contemplano in ogni caso un profilo discrezionale dell'attribuzione, nonché la sua subordinazione alle disponibilità di bilancio, e ciò palesa come l'iniziativa editoriale non possa fondarsi sull'esistenza di contributi o su un loro determinato ammontare¹⁴.

nonché proroga di termini), introdotto dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102. Sul punto, cfr. M. SAVINO, *L'incostituzionalità del c.d. automatismo ostativo*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 3/2013, 37 ss.; M. GILARDI, *Principio di uguaglianza e "regolarizzazioni" degli stranieri: una nuova censura per le presunzioni assolute di pericolosità*, in *Leg. pen.*, 3-4/2012, 645 ss.

¹³ Cfr. Corte cost., sent. n. 9/1965. La Corte costituzionale ha evidenziato da molto tempo il rapporto tra libertà di manifestazione del pensiero e regime democratico, rilevando come la prima sia «coessenziale al regime di libertà garantito dalla Costituzione» (sent. n. 11/1968), «pietra angolare dell'ordine democratico» (sent. n. 84/1969), «cardine della democrazia nell'ordinamento generale» (sent. n. 126/1985).

¹⁴ Cfr., in tal senso, Corte cost., sent. n. 206/2019, punti 5 s., 7 s. e 9 s. cons. in dir. La previsione della legge regionale umbra corrisponde letteralmente alla disposizione di una legge della regione Emilia-Romagna [art. 3, co. 4, lett. d), l. r. 23 giugno 2017, n. 11

(«*Sostegno all'editoria locale*»)], a suo tempo non impugnata dal Governo, nonostante l'identico tenore letterale e, verosimilmente, l'astratta possibilità di muovere le medesime censure di illegittimità. Se il *decisum* della Corte fosse stato di opposto tenore, avrebbe potuto porsi il problema di un'eventuale dichiarazione di illegittimità conseguenziale, ai sensi dell'art. 27, seconda parte, della l. n. 87/1953, di disposizioni di legge di altre regioni che non siano parti del processo principale ma che, tuttavia, abbiano, nei rispettivi sistemi normativi, leggi identiche o analoghe per contenuto a quella annullata, soprattutto in ragione della prassi di leggi regionali "fotocopia"; nonché la tangente questione, considerata in dottrina, dell'intrinseca politicità del controllo in via di azione, di fronte ai casi in cui lo Stato riservi un differente trattamento a leggi regionali che abbiano analogo o identico contenuto, determinando il verificarsi dell'ipotesi che alcune norme regionali siano annullate e, contemporaneamente, altre, del pari illegittime, continuino a essere vigenti nell'ordinamento, poiché non censurate. Non è certo questa la sede per affrontare tematiche così complesse. Si può, tuttavia, considerare che la prassi statale di presentare un ricorso (o, più spesso, di non presentarlo) contro leggi regionali recanti lo stesso, o comunque analogo, contenuto dispositivo, per ragioni connesse soprattutto alle convenienze politiche del momento, è stata spesso oggetto di dibattiti dottrinali e, di recente, la stessa Corte, nella sent. n. 107/2016, ha per la prima volta biasimato il comportamento del Governo per l'omessa impugnazione di disposizioni regionali di analogo contenuto rispetto a quelle oggetto del giudizio in via principale, pur essendo circoscritto lo specifico richiamo al controllo di legittimità delle leggi finanziarie regionali. Quanto al complesso tema dell'illegittimità conseguenziale nell'ambito del giudizio in via principale, è anch'esso molto dibattuto in dottrina, mentre la Corte, per un verso, è restia a definire *a priori* il perimetro del proprio intervento conseguenziale nei giudizi in via principale, e, per altro verso, ne fa un uso prudente e quanto più possibile fondato. Nel caso considerato, si è accennato all'identità del tenore letterale delle due fattispecie; inoltre, non sembra che esso avrebbe potuto essere inteso diversamente, ad esempio in relazione al differente contesto regionale, poiché l'elemento dirimente, in tal caso, sarebbe stato rappresentato dalla natura definitiva o meno della sentenza penale di condanna, che integra il requisito previsto dalla normativa regionale e che non costituisce un profilo passibile di ricevere una diversa interpretazione nei vari ordinamenti regionali, poiché una pronuncia penale produce i suoi effetti sull'intero territorio nazionale. Di conseguenza, restando nel solco dell'ipotesi iniziale, si potrebbe forse affermare che se la decisione della Corte fosse stata nel senso della fondatezza della questione, almeno rispetto al profilo della violazione dell'art. 27, co. 2, Cost., da parte della normativa umbra, il giudice costituzionale non avrebbe potuto esimersi dal dichiarare, in via conseguenziale, anche l'illegittimità dell'identica disposizione della legge emiliano-romagnola, determinandosi, altrimenti, una evidente violazione del principio di eguaglianza tra i cittadini dei diversi contesti territoriali regionali, rispetto all'accesso all'erogazione di un beneficio economico della stessa natura. Su questi temi, *cfr.* C. MAINARDIS, *Illegittimità conseguenziale e giudizio in via principale*, A. LOLLO, *Sulla natura (anche) politica dell'impugnativa governativa*, C. CARUSO, *I profili processuali del sindacato in via principale*, tutti in questa *Rivista*, 3/2019, rispettivamente 685 ss., 659 ss. e 607 ss.; A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2019, 288 ss.; T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR-A. MORELLI, *Lineamenti di*

3. Il caso della legge della Provincia autonoma di Trento e della legge della regione Abruzzo in merito ai requisiti per le assegnazioni di edilizia residenziale pubblica

La breve sentenza in cui la Corte esclude le censure di incostituzionalità imputate alle disposizioni della legge umbra offre altresì lo spunto per un parallelo con un'ulteriore, recente normativa regionale, in predicato di una probabile impugnativa da parte del Governo, nonché con alcune disposizioni di un'altra legge regionale, contro la quale lo Stato ha già presentato un ricorso dinanzi al giudice costituzionale¹⁵. Si tratta, rispettivamente, della legge della Provincia autonoma di Trento 23 dicembre 2019, n. 12¹⁶, la quale nel modificare la legge provinciale 7 novembre 2005, n. 15, concernente le disposizioni in materia di politiche della casa, tra i requisiti per l'assegnazione in locazione di alloggi di edilizia popolare ha previsto «l'assenza, da parte del richiedente e dei componenti del nucleo familiare, nei dieci anni precedenti la data di presentazione della domanda, di condanne definitive per i delitti non colposi per i quali la legge prevede la pena della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni, nonché per i reati previsti dall'art. 380, co. 2, c.p.p.»¹⁷, e altresì l'assenza di condanna, anche non definitiva, o di applicazione della pena su richiesta delle parti nei casi

diritto regionale, Milano 2018, 341 ss.; F. DAL CANTO, *La Corte e lo ius superveniens: esplosione e crisi del giudizio di costituzionalità in via principale*, in *Giur. cost.*, 5/2014, 4113 ss.; A. MORELLI, *L'illegittimità consequenziale delle leggi*, Soveria Mannelli 2008, 247 ss.; S. RAGONE, *Riflessioni problematiche sull'applicazione dell'illegittimità costituzionale consequenziale nel giudizio in via principale*, in E. BINDI-M. PERINI-A. PISANESCHI (a cura di), *I principi generali del processo comune e i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Torino 2008, 438 ss.; E. BINDI, *Considerazioni in tema di illegittimità consequenziale nel giudizio in via principale (ovvero della "prudenza" della Corte nella dichiarazione di illegittimità consequenziale nel giudizio in via principale)*, M. D'AMICO, *Le zone d'ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale* e L. PANZERI, *l'allargamento del contraddittorio nel giudizio in via principale: qualche riflessione sul tema alla luce della giurisprudenza costituzionale*, tutti in R. BALDUZZI-P. COSTANZO, *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino 2007, rispettz. 373 ss., 249 ss. e 400 ss.; C. SALAZAR, *L'accesso al giudizio in via principale e la "parità delle armi" tra Stato e Regioni: qualche considerazione sul presente ed uno sguardo sul possibile futuro*, in A. ANZON-P. CARETTI-S. GRASSI, *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino 2000, 227 ss.; R. TOSI, *Parità di trattamento in sede di controllo delle leggi regionali: un'esigenza insuscettibile di garanzia*, in *Le Regioni*, 4/1996, 767 ss.

¹⁵ Cfr. ricorso n. 1 dell'8 gennaio 2020, in *Gazzetta Ufficiale I Serie Speciale - Corte Costituzionale* n. 6 del 5 febbraio 2020. Il motivo di censura qui considerato è quello di cui al n. 1 (pp. 4 s. del ricorso).

¹⁶ Rubricata «Legge collegata alla manovra di bilancio provinciale 2020».

¹⁷ Cfr. art. 5, co. 2, lett. c-quater), l. p. n. 15/2005, introdotto dall'art. 16, l. p. n. 12/2019.

previsti dall'art. 3-*bis* del d.l. n. 93/2013, conv. nella legge n. 119/2013 in tema di contrasto alla violenza di genere¹⁸; e della legge della regione Abruzzo 31 ottobre 2019, n. 34¹⁹, anch'essa recante disposizioni in tema di assegnazione e gestione di alloggi popolari, con particolare riferimento, per i profili che qui si considerano, alle modifiche che hanno ampliato il novero dei reati ostativi alla partecipazione ai bandi per l'attribuzione delle case di edilizia residenziale pubblica, rispetto ai quali, a differenza di quanto previsto per un altro raggruppamento di reati ostativi contemplati dalla stessa disposizione, la preclusione opera senza limitazioni temporali per le sole sentenze di condanna, con l'esclusione di quelle di patteggiamento e con l'estensione del fattore impeditivo anche ai componenti del nucleo familiare, fatta salva l'intervenuta riabilitazione²⁰.

Difatti, se la logica cautelare sottesa alla possibilità riconosciuta alla regione di stabilire requisiti soggettivi connessi all'assenza di precedenti penali, per chi voglia fruire di benefici previsti dalla legislazione regionale, può essere condivisibile in riferimento al caso appena considerato della legislazione umbra in tema di imprese di informazione locale, poiché rispondente alla *ratio* di evitare il pericolo di abusi nell'impiego del denaro pubblico, in talune circostanze, al contrario, potrebbe risultare del tutto irragionevole e foriera di pesanti discriminazioni, configurando, sostanzialmente, effetti sanzionatori ulteriori conseguenti alla commissione di un reato e, peraltro, talvolta ricadenti, in modo evidentemente sproporzionato, su soggetti estranei alle responsabilità penali altrui.

La Corte stessa, del resto, ha ammesso che, sebbene anche il legislatore regionale, negli ambiti della propria competenza concorrente o residuale, possa ridurre la platea dei beneficiari di una prestazione sociale, in ragione della limitatezza delle risorse da impiegare²¹, tale riduzione ed i criteri in base ai quali essa viene condotta devono essere conformi al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione²².

Il caso della legge provinciale trentina pare emblematico in tal senso, oltre a configurare la possibile violazione di ulteriori principi costituzionali. Come accennato, la disposizione della l. p. n. 15/2005, all'art. 5, co. 2, lett. *c-quater*), prevede ora, sia per il richiedente l'assegnazione in locazione dell'alloggio che per

¹⁸ Cfr. art. 5, co. 2, lett. *c-ter*), l. p. n. 15/2005, introdotto dall'art. 16, l. p. n. 12/2019.

¹⁹ Rubricata «*Modifica alla legge regionale 25 ottobre 1996, n. 96 (Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione) e ulteriori disposizioni normative*».

²⁰ Cfr. art. 2, co. 1, lett. *g-bis*) e co. 7-*bis*, l. r. n. 96/1996, così come, rispettivamente, modificato ed introdotto dall'art. 1, co. 1, lettera *d*) e dal co. 4 della l. r. n. 34/2019.

²¹ Sul punto, ad esempio, Corte cost., sentt. nn. 432/2005 e 133/2013.

²² In tal senso, *cfr.*, da ultimo, Corte cost., sent. n. 166/2018 sui requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica da parte degli stranieri.

i suoi familiari, il requisito dell'assenza di condanne definitive negli ultimi dieci anni per delitti non colposi in merito ai quali la legge fissi la pena della reclusione non inferiore nel minimo a cinque anni, nonché per una serie di reati contemplati dall'art. 380, co. 2, c.p.p. L'indicazione del requisito della definitività della condanna non pare sufficiente ad escludere una possibile censura di incostituzionalità del testo, sotto molteplici profili.

In primo luogo, oltre all'irragionevolezza in sé dell'estensione del requisito dell'assenza di condanne anche ai familiari del richiedente, parrebbe evidente la lesione del principio della personalità della responsabilità penale, di cui all'art. 27, co. 1, Cost., poiché si permetterebbe che gli effetti negativi di una condanna definitiva che abbia attinto uno stretto congiunto ricadano anche sul richiedente, immune da censure penali, impedendogli di concorrere all'assegnazione dell'alloggio pubblico o obbligandolo a subirne la revoca; oppure, viceversa, che i familiari perdano l'assegnazione o non vi possano concorrere, nell'ipotesi in cui il condannato sia il richiedente²³. Peraltro, in caso di condanna di un familiare dell'aspirante assegnatario, l'irragionevolezza rischierebbe di essere forse ancora più palese, dal momento che il condannato in via definitiva neppure potrebbe usufruire dell'alloggio, dovendo scontare la pena detentiva prevista per il delitto e, pertanto, le conseguenze dell'accertata responsabilità penale altrui si ripercuoterebbero ingiustamente sui membri della famiglia, che tuttavia ne sono estranei, intaccando un diritto inviolabile come quello alla casa.

In secondo luogo, la stessa disposizione potrebbe, altresì, configurare un effetto extrapenale di una condanna, esteso irragionevolmente, per un verso, a soggetti che non condividono la responsabilità penale del colpevole, e, per altro verso, anche allo stesso condannato, nell'ipotesi in cui abbia già scontato la pena inflitta, dal momento che la norma, ai fini preclusivi, considera i giudizi di condanna definitivi intervenuti nei dieci anni precedenti la data di presentazione della domanda, senza alcuna ulteriore precisazione, con evidente violazione, in questa circostanza, del principio per il quale la pena deve tendere alla rieducazione del condannato (art. 27, co. 3, Cost.). Difatti, considerato il lungo arco temporale previsto, potrebbe darsi il caso di un richiedente che abbia già estinto il proprio debito con la giustizia, avendo espiato la pena, ma si trovi ad essere colpito da un effetto extrapenale successivo, scaturente ancora dalla condanna subita (e tuttavia scontata), che rischierebbe di frustrare, aggravandole, anche le varie modalità di un suo reinserimento nella società, le quali potrebbero passare pure attraverso l'opportunità di concorrere all'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica. Peraltro, nella normativa trentina non è neppure prevista la clausola di

²³ L'art. 5, co. 3, della l. n. 15/2005, difatti, prevede che «hanno titolo al rinnovo del contratto di locazione i nuclei familiari in possesso dei requisiti previsti dal comma 2».

salvaguardia dell'intervenuta riabilitazione del soggetto per escludere la sussistenza dei fattori impeditivi.

Irragionevole, oltre che produttivo di un paradossale effetto distorsivo, sembrerebbe essere anche l'ulteriore requisito previsto al comma 2, lett. *c-ter*), dell'art. 5 della l. p. n. 15/2005, che, in caso di condanna, anche non definitiva, del richiedente o di applicazione della pena su richiesta delle parti, per reati contemplati dalla normativa predisposta per il contrasto alla violenza di genere (come ad esempio i maltrattamenti in famiglia), determinerebbe la perdita dell'alloggio anche per gli altri familiari e per il denunciante, aggiungendo, in tal modo, al danno determinato dalla situazione di violenza subita, pure la beffa della revoca dell'assegnazione dell'abitazione, e così disincentivando, oltretutto, le già difficili decisioni di far emergere situazioni di abusi e sopraffazioni familiari.

Con riferimento alla legge abruzzese, l'impugnativa erariale, nel primo motivo del ricorso, censura in via esclusiva la violazione del principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., in quanto le disposizioni da ultimo introdotte dalla l. r. n. 34/2019 – sostitutive della lett. *g-bis*) dell'art. 2, co. 1, l. r. n. 96/1996 e che, tra l'altro, hanno ampliato il novero dei reati ostativi alla partecipazione ai bandi per l'assegnazione degli alloggi popolari²⁴ – presentano una difforme disciplina rispetto all'ulteriore raggruppamento di reati ostativi, indicati alla precedente lett. *b-bis*), del medesimo articolo e, in taluni casi, le fattispecie risultano anche coincidenti, complicando così l'individuazione della disciplina applicabile. Difatti, per il gruppo di reati annoverati alla lett. *g-bis*), diversamente da quelli di cui alla lett. *b-bis*), non è contemplato, ai fini dell'operatività della preclusione, alcun arco temporale precedente alla sentenza definitiva di condanna, con la conseguenza che il requisito preclusivo dell'assegnazione dell'alloggio opererebbe indipendentemente dal momento in cui sia stata emessa la pronuncia irrevocabile. Inoltre, sempre in relazione alle medesime fattispecie penali di cui alla lett. *g-bis*), si denuncia l'irragionevole estensione degli effetti impeditivi, senza limitazioni temporali, anche agli incolpevoli, ulteriori componenti del nucleo familiare del richiedente, con la differenza, rispetto alla recente normativa trentina sopra considerata, che in questo caso viene fatta salva l'eventuale intervenuta riabilitazione del condannato.

In relazione a questo preciso punto del ricorso statale n. 1/2020 contro la legge abruzzese, non sono state richiamate violazioni dell'art. 117, co. 2, lett. *l*), Cost., riguardanti l'invasione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale, ma è stata denunciata soltanto la violazione del principio di

²⁴ Tra i reati ostativi in precedenza non previsti sono stati, ad esempio, introdotti: i reati di vilipendio di cui agli artt. 290, 291 e 292 c.p.; i delitti contro la pubblica amministrazione; i delitti contro l'amministrazione della giustizia; i delitti contro l'ordine pubblico; i delitti contro la persona; i delitti contro il patrimonio.

ragionevolezza, riconducibile all'art. 3 Cost. D'altra parte lo Stato, come sottolineato a più riprese dalla giurisprudenza costituzionale, ha la possibilità di «impugnare in via principale una legge regionale deducendo la violazione di qualsiasi parametro costituzionale»²⁵. Tuttavia, se la richiamata invasione della competenza esclusiva statale nella suddetta materia, come affermato dalla stessa Corte nella sentenza qui in commento, è suscettibile di configurarsi anche «allorché [la normativa regionale] produca “effetti sanzionatori ulteriori conseguenti alla commissione di un reato”»²⁶, allora il citato profilo di illegittimità potrebbe, per ipotesi, aggiungersi ai dubbi di legittimità costituzionale già qui ventilati con riguardo alla legge provinciale trentina n. 12/2019.

Fermo restando che, soprattutto nel caso particolare delle normative regionali in tema di requisiti per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica sopra richiamate, anche laddove la violazione del principio di ragionevolezza che, con tutta evidenza, pare viziare le predette disposizioni, non fosse fatta rilevare, nei termini previsti, con un'impugnativa in via principale da parte del Governo, potrebbe sempre essere fatta valere in un procedimento in via incidentale, nel corso di un giudizio eventualmente instaurato, in qualsiasi tempo, da chi si vedesse ingiustamente negato il beneficio. E, pertanto, anche a prescindere dall'impugnazione statale, in questi particolari casi, il ricorso in via di eccezione avverso disposizioni legislative regionali, in genere più complesso laddove l'oggetto inerisca a fattispecie relative all'esercizio di competenze legislative, sarebbe di più facile realizzazione, data l'immediata incidenza delle normative regionali considerate su situazioni giuridiche soggettive dei privati.

4. Qualche considerazione conclusiva

L'esclusione, da parte della Corte costituzionale, della fondatezza della questione di legittimità relativa alla legge regionale umbra n. 11/2018 in tema requisiti per l'accesso alle misure di sostegno alle imprese operanti nel settore dell'informazione locale è significativa di una linea di tendenza della giurisprudenza costituzionale, che, in ottica cautelare, in modo particolare quando la cautela sia posta a tutela di principi come il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione, nonché a prevenzione del pericolo di abusi ed impieghi illeciti di denaro pubblico, ammette la previsione di requisiti indicativi dell'onorabilità di chi intenda concorrere, come in questo caso, all'assegnazione di finanziamenti erogati dagli

²⁵ Cfr. Corte cost., sent. n. 274/2003 ma, già anteriormente, sent. n. 30/1959. Per una recente ricostruzione del ruolo di Stato e regioni nel giudizio in via principale, cfr. G. FALCON, *Stato e Regioni di fronte alla Corte costituzionale nel giudizio in via principale*, in *Le Regioni*, 3/2019, 599 ss. Cfr., altresì, T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR-A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2018, 342.

²⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 248/2019, punto 3 cons. in dir.

enti locali o, in generale, aspiri a ricoprire o già ricopra una carica elettiva o un ufficio pubblico.

La *ratio* alla base di siffatte normative, sovente condivisa dal giudice delle leggi nel farle salve dalle censure di incostituzionalità prospettate, è quella di reprimere ed evitare possibili fenomeni di “inquinamento” degli apparati pubblici, nelle diverse forme in cui potrebbero manifestarsi, e pertanto ricollegando anche ad eventuali condanne, anche non definitive, per specifici reati, considerati particolarmente incisivi sui beni protetti, il venir meno dei requisiti per continuare a ricoprire una carica elettiva o per svolgere una funzione o un'attività aventi un peculiare rilievo per gli interessi pubblici generali. Misure che, proprio in quanto collegate ad accertamenti non ancora passati in giudicato, anche se definiti almeno in primo o in secondo grado, sono considerate non irragionevoli dalla Corte se caratterizzate da temporaneità e proporzionalità nelle modalità di applicazione, rispetto alla loro natura precauzionale, in modo da bilanciare l'esigenza di tutelare cautelarmente la credibilità delle amministrazioni e degli apparati coinvolti, il corretto impiego delle risorse pubbliche, nonché il rapporto fiduciario dei cittadini verso le istituzioni, senza comprimere irrimediabilmente l'esercizio di un diritto e senza determinare la perdita di una capacità da parte dei soggetti che ne sono destinatari. D'altra parte, come rileva la Corte, se il bilanciamento tra l'eventuale limitazione di un diritto e la salvaguardia di un principio ritenuto prevalente non fosse ragionevole, questo tipo di misure esulerebbero da una logica di tipo cautelare, rischiando, piuttosto, di porsi come sanzioni anticipate, pur in mancanza dell'accertamento definitivo di un reato.

In altri casi, tuttavia, come nell'ipotesi della legge provinciale trentina in tema di assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, può accadere che vengano fissati requisiti soggettivi legati all'assenza di condanne penali solo apparentemente riconducibili alla medesima *ratio* cautelare, ma che in realtà potrebbero rischiare di configurare previsioni irragionevoli, determinando un potenziale effetto sanzionatorio ulteriore rispetto alla commissione di un reato, peraltro talvolta slegato dalla condanna definitiva subita e suscettibile di ripercuotersi in modo indiscriminato anche su soggetti non partecipi delle altrui accertate responsabilità penali. Proprio in tema di prestazioni sociali come quelle che vengono in rilievo nel caso della normativa trentina, la Corte costituzionale ha precisato che il legislatore regionale, per quel che riguarda le proprie competenze concorrenti o residuali, possa fissare requisiti volti a circoscrivere i potenziali beneficiari, in modo particolare laddove ciò sia imposto dalla ristrettezza delle risorse a disposizione; tuttavia, il giudice costituzionale ha anche ribadito che la riduzione degli stanziamenti in materia sociale e la conseguente delimitazione dei destinatari delle misure debba, in ogni caso, rispondere a criteri di ragionevolezza, tali da non determinare arbitrarie discriminazioni o la lesione di ulteriori principi costituzionali. Vizi che, invece, sembrerebbero affliggere la legge della provincia

autonoma di Trento, sopra considerata, la quale, come accennato, potrebbe essere oggetto di un futuro ricorso erariale, e quella della Regione Abruzzo, di recente impugnata dal Governo.