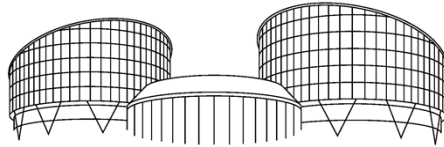


© Ministero della Giustizia, Direzione Generale degli Affari giuridici e legali, traduzione eseguita e rivista dalla dott.ssa Martina Scantamburlo, funzionario linguistico.

Permission to re-publish this translation has been granted by the Italian Ministry of Justice for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC/ L'autorisation de republier cette traduction a été accordée par le Ministère de la Justice italien dans le seul but de son inclusion dans la base de données HUDOC de la Cour



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

QUINTA SEZIONE

CAUSA DELGA c. FRANCIA

(Ricorso n. 38998/20)

SENTENZA

Art 7 • *Nullum crimen sine lege* • Condanna penale di una presidente di regione, per discriminazione dei confronti di un comune, derivata da un'interpretazione giudiziaria inedita del diritto interno non ragionevolmente prevedibile

Elaborata dalla Cancelleria. Non vincola la Corte.

STRASBURGO

9 luglio 2024

DEFINITIVA

09/10/2024

Questa sentenza è divenuta definitiva ai sensi dell'articolo 44 § 2 della Convenzione. Può subire modifiche di forma.

Nella causa Delga c. Francia,

La Corte europea dei diritti dell'uomo (quinta sezione), riunita in una camera composta da:

Lado Chanturia, *presidente*,
Mattias Guyomar,
Carlo Ranzoni,
Mārtiņš Mits,
Stéphanie Mourou-Vikström,
Mykola Gnatovskyy,
Stéphane Pisani, *giudici*,

e da Victor Soloveytchik, *cancelliere di sezione*,

Visti:

il ricorso (n. 38998/20) proposto contro la Repubblica francese da una cittadina di questo Stato, la sig.ra Carole Delga («la ricorrente») che, il 1° settembre 2020, ha adito la Corte ai sensi dell'articolo 34 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la Convenzione»),

la decisione di portare a conoscenza del governo francese («il Governo») la doglianza presentata sotto il profilo dell'articolo 7 della Convenzione, e di dichiarare il ricorso irricevibile per il resto,

le osservazioni delle parti,

Dopo avere deliberato in camera di consiglio il 28 maggio 2024,

Emette la seguente sentenza, adottata in tale data:

INTRODUZIONE

1. Il ricorso riguarda la prevedibilità, ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione, della condanna penale della ricorrente, presidente della Regione Occitania/Pirenei-Mediterraneo, per discriminazione nei confronti di una persona giuridica, il Comune di Beaucaire, sulla base degli articoli 225-1 e 432-7 del codice penale.

IN FATTO

2. La ricorrente è nata nel 1971 e risiede a Tolosa. È rappresentata dall'avv. P. Spinosi, del foro di Parigi.

3. Il Governo è rappresentato da D. Colas, direttore degli affari giuridici presso il Ministero dell'Europa e degli Affari esteri.

4. La ricorrente è divenuta presidente della Regione Occitania/Pirenei-Mediterraneo il 13 dicembre 2015.

I. PROCEDIMENTO PENALE

5. Il 4 maggio 2016, il comune di Beaucaire, situato in tale regione, nella persona del sindaco appartenente al Front National (divenuto Rassemblement

National), prese l'iniziativa di far citare la ricorrente, sulla base degli articoli 225-1 e 432-7-1° del codice penale (CP, paragrafi 23 e 24 *infra*), dinanzi al Tribunale correzionale (TC) di Nîmes, per discriminazione nei confronti di una persona giuridica a causa delle opinioni politiche, in quanto si era rifiutata di firmare il contratto urbano presentato da tale comune.

6. Il contratto urbano è uno strumento di contrattualizzazione della politica urbana previsto dalla legge n. 2014-1750 del 21 febbraio 2014 di programmazione per la città e per la coesione urbana (legge del 2014), che mira ad associare i diversi soggetti pubblici interessati, in particolare le regioni e i comuni. Ai sensi dell'articolo 6 di tale legge, i contratti urbani «sono firmati dai dipartimenti e dalle regioni» (paragrafo 25 *infra*). Ai sensi dell'articolo 432-7-1° del codice penale, la discriminazione commessa nei confronti di una persona giuridica da una persona che è titolare dell'autorità pubblica è punita con cinque anni di reclusione e 75.000 euro di multa quando consiste nel «negare il beneficio di un diritto riconosciuto dalla legge» (paragrafo 24 *infra*).

7. La denuncia del comune riguardava il rifiuto della ricorrente di firmare il contratto così come presentato nel corso di una seduta plenaria del Consiglio regionale del 15 aprile 2016 e in un comunicato pubblicato a mezzo stampa il 20 aprile 2016.

8. Durante la seduta del 15 aprile 2016, la ricorrente esponeva gli elementi seguenti:

«L'unico motivo per cui la Regione per il momento non può firmare il contratto della città così com'è, è che quest'ultimo si pone come obiettivo la costruzione di una scuola secondaria a Beaucaire. Tuttavia, d'accordo con il rettorato, la Regione costruirà un liceo nel dipartimento del Gard, ma a ovest di Nîmes, dove le esigenze in termini di pressioni demografiche sono maggiori».

9. Nell'edizione di Le Midi Libre del 20 aprile 2016, essa affermava che:

«(...) la regione non ha firmato il contratto urbano di Beaucaire perché, anzitutto, è l'unico contratto urbano di questa regione a non essere stato elaborato in modo concertato. Nel 2015 la Regione è stata invitata a una sola riunione e, di fatto, abbiamo visto apparire in questo accordo il progetto di costruzione di una scuola secondaria (...)».

10. La ricorrente firmò il contratto urbano successivamente alla sua citazione dinanzi al tribunale correzionale, in una data non precisata, apponendovi una riserva per quanto riguarda tre progetti di creazione a Beaucaire. La riserva era così formulata:

«(...) La Regione ribadisce il mancato inserimento di tre progetti citati nella parte 2 (capitolo 1 pagina 10) ossia: la creazione di un centro di formazione e di apprendistato, la creazione di una scuola secondaria di indirizzo generale, e il servizio ferroviario (...) che non corrispondono a necessità comprovate del contratto urbano della comunità di comuni di Beaucaire Terre d'Argence».

11. Con una sentenza emessa il 14 dicembre 2017, il TC dichiarò inammissibile la citazione della ricorrente in quanto non era stata prodotta

una delibera del consiglio comunale che autorizzasse il sindaco ad agire in giudizio.

12. Il comune di Beaucaire e la ricorrente interposero appello avverso tale sentenza. Quest'ultima chiese di essere assolta facendo valere che il suo rifiuto era giustificato, da un lato, per il fatto che non aveva potuto esprimere il suo parere sui progetti previsti, alcuni dei quali erano esclusivamente a carico della regione, dall'altro per la mancanza di concertazione nell'elaborazione del contratto, e, infine, per il carattere infondato di alcune realizzazioni previste nello stesso contratto. La ricorrente affermò che l'assenza di sottoscrizione immediata non derivava da un'intenzione discriminatoria. Essa aggiunse che il comune non poteva far valere un diritto alla firma della regione, in assenza di elaborazione concertata del contratto urbano, e precisò che aveva comunicato al prefetto la propria intenzione di firmarlo con riserva di una clausola di non impegno da parte dello Stato e della Regione su tre delle operazioni previste, e che quest'ultimo le aveva dato il proprio consenso, cosicché non vi era stato un rifiuto di firmare da parte sua. Infine, essa informò la corte d'appello di Nîmes (CA) del fatto che il tribunale amministrativo (TA) di Nîmes, l'11 aprile 2018, aveva respinto il ricorso del comune contro il rifiuto implicito di firmare il contratto urbano (paragrafi 21 e 22 *infra*).

13. Con una sentenza emessa il 26 aprile 2019, la CA riformò la sentenza e condannò la ricorrente a pagare una multa di 1.000 euro (EUR) per discriminazione, nonché a versare al comune un risarcimento di 7.000 EUR.

14. Ai fini della condanna, detta corte osservò, anzitutto, che il comune rientrava nel contratto urbano:

«(...) l'articolo 5 della [legge del 2014] dà la definizione di ciò che è un quartiere prioritario (...); il decreto del 30 dicembre 2014 e il decreto del 14 settembre 2015 indicano due quartieri prioritari della politica urbana a Beaucaire, ossia il quartiere della Moulinelle e il centro città di Beaucaire;»

15. Inoltre, la CA considerò che l'articolo 6 della legge del 2014, che prevede la firma del contratto urbano da parte della regione (paragrafo 25 *infra*), era un testo chiaro:

«Che il processo di elaborazione di questi contratti urbani è definito dall'articolo 6 della legge; che si tratta di un testo chiaro che non fa riferimento a un'approvazione da parte della regione, ma a una firma che deve avvenire al momento in cui viene concluso il contratto; che, nel caso di specie, dai documenti prodotti dalla parte civile risulta che, per quanto riguarda il contratto urbano di Beaucaire Terre D'Argence, il ciclo di riunioni, svoltosi sotto l'egida della comunità di comuni, è iniziato il 24 novembre 2014; che con e-mail del 28 luglio 2015, il direttore generale dei servizi della Comunità di Comuni Beaucaire Terre D'Argence ha inviato, al sindaco di Beaucaire e agli altri quattro rappresentanti della città, il contratto urbano di Beaucaire Terre D'Argence 2015-2020 «dopo i gruppi di convalida, il contributo delle parti, la correzione dei referenti e la convalida globale»; che egli si esprime nei seguenti termini: «desidero ringraziare personalmente coloro che hanno contribuito a rendere questo documento quello che è oggi, cioè il frutto di una collaborazione»; che tutte le parti firmeranno il contratto; che il 22 giugno 2015 il Consiglio regionale della Linguadoca-Rossiglione

affermerà che «le regioni Linguadoca-Rossiglione e Midi Pyrénées saranno firmatarie di 39 contratti urbani e parteciperanno alla messa a punto degli impegni finanziari delle parti entro la fine dell'anno 2015», e che la città di Beaucaire era citata in tale deliberazione; (...)».

Atteso che la censura della parte civile verte sul rifiuto di firmare il contratto, espresso [dalla ricorrente] in un comunicato pubblicato nell'edizione di *Le Midi libre* il 20 aprile 2016 [paragrafo 8 *supra*], e il 15 aprile 2016 [paragrafo 9 *supra*];

Atteso che, come sopra indicato, (...) la regione deve sottoscrivere il contratto urbano senza che sia previsto alcun potere discrezionale in capo a quest'ultima; che questo punto è in linea con la natura stessa del contratto urbano, che non crea alcun impegno ma costituisce solo un elenco di necessità; che dalla lettura del contratto urbano in questione, che è stato inserito nel fascicolo del dibattimento, si evince che esso mira alla realizzazione, con lo Stato, [e i vari soggetti pubblici tra cui] il comune di Beaucaire [e] la regione, di azioni o di operazioni riguardanti lo sviluppo economico e l'occupazione, la coesione sociale, il contesto di vita e il rinnovo urbano nel territorio comunale; che tale documento si limita a elencare le esigenze espresse e gli obiettivi definiti in termini generali e non quantificati, senza impegni finanziari reciproci delle parti; che il presente contratto non comporta di per sé alcuna conseguenza diretta per quanto riguarda l'effettiva esecuzione delle azioni o operazioni; che, di conseguenza, le motivazioni addotte di volta in volta dalla [ricorrente] per rifiutare di firmare il contratto urbano sono inoperanti, sia per quanto riguarda il progetto di costruzione di una scuola secondaria, sebbene il Rettore dell'Accademia di Montpellier fosse uno dei firmatari del contratto, ricordando, se ce ne fosse bisogno, che si trattava solo dell'espressione di un desiderio, sia per quanto riguarda l'affermazione secondo la quale la regione non sarebbe stata invitata all'elaborazione del contratto; che questo punto è smentito dai documenti inseriti nel fascicolo del dibattimento: lettera del 10 novembre 2014 con la quale il Prefetto del Gard invita 33 destinatari, tra cui il Presidente del Consiglio regionale della Linguadoca-Rossiglione al primo comitato di direzione dipartimentale dei contratti urbani del Gard (...), lettera del 14 gennaio 2015 con la quale il segretario generale della Prefettura invita i destinatari, tra cui il Presidente del Consiglio regionale della Linguadoca-Rossiglione, a prendere parte a un seminario di lavoro fissato per il 6 febbraio 2015, il cui programma verte soprattutto su scambi sullo sviluppo economico, sulla coesione sociale, sulla condivisione degli elementi dei tre argomenti con un referente dei servizi dello Stato, mail del 5 giugno 2015 con la quale il direttore generale dei servizi della comunità di comuni Beaucaire Terre D'Argence trasmette alle parti (...) la convocazione alla riunione del gruppo di lavoro «Cadre de vie» fissata per il 15 giugno 2015, fermo restando che a tale mail è allegato il progetto del contratto urbano; che da tutti questi elementi si evince che [la ricorrente], nella sua qualità di Presidente di regione, ha negato al comune di Beaucaire il beneficio del diritto alla firma del contratto urbano Beaucaire Terre D'Argence, sebbene tale contratto negoziato per 8 mesi da tutte le parti in maniera assolutamente legittima fosse destinato a essere firmato, e, come sopra indicato, le motivazioni invocate non siano ammissibili;».

16. La corte d'appello ne dedusse che la ricorrente non poteva ignorare che la disparità di trattamento tra il comune di Beaucaire e gli altri comuni non era giustificata da alcun elemento oggettivo, per concludere che la discriminazione era basata sull'appartenenza politica del sindaco del comune:

«(...) che si deve aggiungere che tale contratto urbano è l'unico a non essere stato firmato dal[la ricorrente] tra gli altri 38 contratti urbani della regione Linguadoca-Rossiglione-Midi-Pyrénées; che vi è evidentemente una disparità di trattamento tra il comune di Beaucaire e gli altri comuni;

Atteso che, nella sua qualità di Presidente di Regione, [la ricorrente] non poteva non sapere che i motivi da lei addotti a sostegno del suo rifiuto di firmare il contratto urbano non sono ammissibili, e che la disparità di trattamento tra il comune di Beaucaire e gli altri comuni non è giustificata da alcun elemento oggettivo, estraneo a qualsiasi discriminazione;

Atteso che la parte civile sostiene che tale comportamento discriminatorio è dovuto all'appartenenza al partito Fronte Nazionale del sindaco del comune di Beaucaire e della sua maggioranza; che si deve constatare che i documenti inseriti nel fascicolo dibattimentale dimostrano con ogni evidenza la determinazione del[la ricorrente] a lottare contro il fronte nazionale e a ostracizzare i suoi membri; che, in effetti, durante un'assemblea plenaria del Consiglio regionale in data 14 gennaio 2016, essa ha precisato: «nella lotta politica, non rinuncerò a nulla contro le idee di estrema destra ... e posso assicurarvi che sarò un'avversaria risoluta e ostinata»; che più in particolare nei confronti di J.S., in occasione di una seduta di risposte ai quesiti orali, il 15 aprile 2016, la stessa si è rivolta a quest'ultimo nei seguenti termini: «lei mi chiede di venire a Beaucaire, è ciò che farò, ma capisce che vi sono quasi 5.000 comuni nella nostra regione. Le città con più di 15.000 abitanti sono 32, e dunque sono ogni settimana sul posto, e verrò a Beaucaire, senza di lei, per incontrare gli imprenditori ...»; che questa affermazione evidenzia una chiara volontà di ostracizzare il sindaco di Beaucaire rifiutando persino che egli la accolga nel suo comune; che il rifiuto di firmare il contratto (...) rientra evidentemente in questo stesso processo; che, di conseguenza, questa Corte dichiarerà [la ricorrente] colpevole dei fatti che le sono ascritti;

Atteso, per quanto riguarda la sanzione, che il casellario giudiziale del[la ricorrente] non contiene condanne, e che la sanzione che sarà pronunciata mira a rivolgere alla stessa un semplice ammonimento allo scopo di evitare che delle convinzioni politiche inquina le decisioni da cui dipende la sorte di molti cittadini; (...)».

17. Per quanto riguarda l'azione civile, la corte d'appello condannò la ricorrente a pagare le somme di 5.000 euro, a titolo di risarcimento in riparazione del danno morale subito dal comune, nella persona del suo sindaco, e di 2.000 euro a titolo dell'articolo 475-1 del codice di procedura penale (spese non pagate dallo Stato e sostenute dalle parti civili). La corte d'appello qualificò il pregiudizio come segue:

«il pregiudizio subito dal comune è reale, in quanto dal momento che le esigenze non possono essere registrate, l'istruzione delle stesse non può essere eseguita; che anche se alla fine [la ricorrente] ha accettato di firmare il contratto, dopo avervi inserito delle aggiunte, il pregiudizio morale rimane per il fatto che il comune è stato in tal modo stigmatizzato rispetto ad altri comuni, senza contare il ritardo nell'attuazione dei diversi progetti di riqualificazione urbana per il miglioramento della qualità della vita;»

18. La ricorrente presentò ricorso per cassazione avverso tale sentenza. A sostegno del suo ricorso, essa affermò che la corte d'appello aveva ingiustamente dedotto dal carattere inoperante dei motivi addotti per giustificare l'assenza di firma del contratto urbano l'esistenza di una discriminazione ai sensi dell'articolo 432-7 del codice penale in violazione di questa stessa disposizione. Essa indicò che «il semplice fatto di rilevare l'inammissibilità delle motivazioni addotte» per giustificare il rifiuto di firmare «è completamente inoperante per accertare il reato». Essa affermò inoltre che la corte d'appello non aveva validamente accertato l'esistenza dell'intenzione discriminatoria richiesta da tale testo di legge, in quanto si era

basata su fatti estranei a quello per il quale era stata adita relativamente ad alcune affermazioni fatte vari mesi prima dei fatti in contestazione, mentre l'accertamento del reato presupponeva che sussistessero, nello stesso intervallo di tempo, sia l'elemento materiale che l'elemento intenzionale.

19. Nelle sue osservazioni complementari presentate a sostegno del ricorso per cassazione, la ricorrente precisò che spettava alla Corte di Cassazione, nel momento in cui le era sottoposto un ricorso che contestava il modo in cui i giudici di merito avevano cercato, in affermazioni fatte pubblicamente, un'intenzione discriminatoria a causa dell'opinione politica, verificare che tali giudici avessero tenuto conto di tutti gli elementi contestuali estrinseci alle affermazioni. Essa deplorò, in particolare, che la corte d'appello non avesse menzionato la lettera inserita nel fascicolo dibattimentale con la quale essa aveva scritto al Prefetto del Gard che era favorevole alla firma del contratto in contestazione con riserva della redazione di un'aggiunta, e neppure le sovvenzioni della regione percepite dal comune anche dopo il presunto rifiuto discriminatorio. Essa concluse che la legge penale doveva essere applicata in maniera da garantire una certa libertà di azione alla persona eletta, a pena di far pesare sugli eletti, a scapito della separazione dei poteri, un rischio di essere perseguiti per discriminazione in caso di decisione contraria alle volontà di un ente governato da membri di un altro partito politico.

20. Il 1° settembre 2020 la Corte di Cassazione dichiarò il ricorso inammissibile.

II. PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO

21. Parallelamente al procedimento penale, con lettera in data 9 maggio 2016 il comune di Beaucaire intimò alla regione di firmare il contratto urbano in contestazione. In assenza di risposta, presentò dinanzi al TA di Nîmes una domanda di annullamento di tale decisione implicita di rigetto.

22. L'11 aprile 2018 il TA respinse la domanda in quanto il rifiuto di firmare il contratto urbano costituisce un atto amministrativo non impugnabile:

«Considerato che (...) [il contratto urbano] si limita a elencare delle necessità espresse e degli obiettivi definiti in termini generali, senza impegni finanziari reciproci delle parti; che in tal modo il contratto urbano in questione non comporta di per sé alcuna conseguenza diretta per quanto riguarda la realizzazione effettiva delle azioni o delle operazioni che esso prevede; che, in queste condizioni, il rifiuto di firmare il contratto urbano per quanto riguarda i tre progetti di creazione di una scuola secondaria di indirizzo generale, di miglioramento dei servizi ferroviari del comune e di creazione di un centro di formazione e di apprendistato deve essere visto come un atto non impugnabile per eccesso di potere; che le conclusioni volte al suo annullamento sono dunque inammissibili e non possono che essere respinte; (...)»

IL QUADRO GIURIDICO E LA PRASSI INTERNI PERTINENTI

I. LE DISPOSIZIONI DEL CODICE PENALE

23. Ai sensi dell'articolo 225-1 del codice penale, nella versione applicabile alla data dei fatti in esame:

«(...)

Costituisce una discriminazione anche qualsiasi distinzione operata tra le persone giuridiche a causa dell'origine, del sesso, della situazione familiare, dell'aspetto fisico, del cognome, del luogo di residenza, dello stato di salute, della disabilità, delle caratteristiche genetiche, dei costumi, dell'orientamento o dell'identità sessuale, dell'età, delle opinioni politiche, delle attività sindacali, dell'appartenenza o meno, vera o presunta, a una determinata etnia, nazione, razza o religione, dei membri o di alcuni membri di queste persone giuridiche.»

24. Ai sensi dell'articolo 432-7 del codice penale:

«La discriminazione definita negli articoli 225-1 e 225-1-1, commessa nei confronti di una persona fisica o giuridica da una persona che è titolare dell'autorità pubblica o incaricata di una missione di servizio pubblico, nell'esercizio o in occasione dell'esercizio delle sue funzioni o della sua missione, è punita con cinque anni di reclusione e 75.000 euro di multa quando consiste:

1° Nel negare il beneficio di un diritto riconosciuto dalla legge;

(...)»

II. L'ARTICOLO 6 DELLA LEGGE N. 2014-173 DEL 21 FEBBRAIO 2014 DI PROGRAMMAZIONE PER LA CITTÀ E LA COESIONE URBANA (LEGGE DEL 2014) E LA CIRCOLARE DI APPLICAZIONE DI TALE LEGGE

25. Ai sensi dell'articolo 6 della legge del 2014, nella versione applicabile alla data dei fatti in esame:

«I. — la politica urbana è messa in atto per mezzo di contratti urbani conclusi su scala intercomunale tra, da un lato, lo Stato e i suoi enti pubblici e, dall'altro, i comuni e gli enti pubblici di cooperazione intercomunale con fiscalità propria interessati. Questi contratti sono firmati dai dipartimenti e dalle regioni.

(...)»

26. La circolare del Primo Ministro n. 5729/SG del 15 ottobre 2014 sull'elaborazione dei contratti urbani di nuova generazione precisa il quadro della nuova contrattualizzazione nei seguenti termini:

«1.1. Un contratto urbano sostenuto dall'intercomunalità e che riunisce tutte le parti interessate dalla politica della città

Come prevede l'articolo 6 della [legge del 2014], i nuovi contratti urbani saranno firmati su scala intercomunale tra, da un lato, lo Stato rappresentato dal prefetto di dipartimento e, dall'altro, dal presidente dell'Ente pubblico di cooperazione

intercomunale (EPCI) e dai sindaci dei comuni interessati. La legge prevede anche che i contratti siano firmati dalle Regioni e dai Dipartimenti, quantomeno a titolo delle loro competenze di attribuzione e, eventualmente, a titolo di impegni volontari sul rinnovo urbano e la coesione sociale. È quindi necessario che questi enti siano coinvolti strettamente e quanto prima possibile nell'elaborazione e nel monitoraggio dei contratti urbani, nell'ambito della mobilitazione delle loro competenze, soprattutto a titolo della formazione professionale, dello sviluppo economico, dei trasporti e della mobilitazione specifica dei fondi europei per le Regioni (...);»

27. Secondo le informazioni fornite dal Governo, il tasso di firma effettiva dei contratti urbani da parte dei consigli regionali era del 75% in un primo tempo, e del 95% in seguito (rapporto dell'Osservatorio della politica urbana del 2016).

III. I LAVORI PARLAMENTARI

28. Durante i dibattiti parlamentari all'Assemblea nazionale e al Senato in data 22 novembre 2013 e 14 gennaio 2014, relativi al progetto di legge di programmazione per la città e la coesione urbana, è stata discussa la questione dell'obbligo o meno di firmare i contratti urbani da parte dei dipartimenti e delle regioni. Dinanzi alle due assemblee, la risposta a tale quesito fu che quest'obbligo sarebbe stato contrario al principio della libera amministrazione degli enti locali incluso nella Costituzione. I resoconti dei dibattiti contengono le considerazioni seguenti:

«(...) Perché i dipartimenti e le regioni, che mettono in atto delle politiche di inserimento e di formazione professionale, delle politiche sociali e culturali, e che lavorano dunque evidentemente sulla questione della politica urbana, non sono «obbligatoriamente» firmatari dei contratti urbani? L'emendamento n. 39, rettificato, propone che essi lo siano (...) Signor Ministro, qual è la sua opinione? Le regioni e i dipartimenti devono o meno essere inclusi obbligatoriamente nei contratti urbani?

La parola viene data al sig. F. P., relatore (...): «Avrei voluto esprimere un parere favorevole a questo emendamento, ma purtroppo non mi è possibile giuridicamente. Infatti, la disposizione proposta è incostituzionale: il principio della libera amministrazione degli enti territoriali non permette di obbligare questi ultimi – e nemmeno gli organismi da essi dipendenti – a firmare un contratto urbano. Questo è un problema reale: si potrebbe immaginare o sperare nell'applicazione di una tale misura. Purtroppo – o per fortuna, a seconda del punto di vista che viene adottato sul piano giuridico –, questo non è possibile. È dunque con rammarico che la commissione ha espresso un parere sfavorevole a questo emendamento».

La parola viene data al Ministro delegato incaricato del comune (...) François Lamy: condivido il parere del relatore. Tuttavia, ho firmato un accordo con l'Associazione delle regioni di Francia e con l'Associazione dei dipartimenti di Francia: queste due associazioni di eletti si sono impegnate affinché tutti gli enti interessati firmino i contratti urbani.

(...) L'emendamento n. 39 viene ritirato.»

«Sig. Daniel Raoul, presidente della commissione per gli affari economici. (...) Come potrebbero i contratti urbani non essere firmati dalle regioni, dato che si utilizzerebbero dei fondi europei gestiti dalle stesse? L'utilizzo del verbo «dovere» è effettivamente problematico, in quanto non si può costringere un ente a firmare il contratto. Tuttavia,

si potrebbe prevedere di modificare la formulazione del nostro collega (...) e di utilizzare i termini «possono essere firmati».

(...) La parola viene data al Ministro delegato, sig. François Lamy (...) Condivido pienamente il parere del presidente della commissione Daniel Raoul (...). Attualmente, circa un terzo delle regioni e un terzo dei dipartimenti sono coinvolti in contratti urbani di coesione sociale. Tuttavia, penso che tutte e tutti si dovrebbero impegnare nell'ambito delle proprie competenze. (...) Ciò premesso, non posso che rimettermi al giudizio dell'Alta Assemblea che, peraltro, è anche la rappresentante degli enti territoriali. Dal punto di vista del Governo, la Costituzione non permette di obbligare un dipartimento o una regione a firmare un contratto urbano, anche se io personalmente ritengo che tutti debbano farlo. (...)»

IV. LA GIURISPRUDENZA PERTINENTE

A. Giurisprudenza giudiziaria

29. Con la nozione di «diritto riconosciuto dalla legge» ai sensi dell'articolo 432-7-1° del codice penale si intende un diritto esistente e non eventuale, ossia un diritto al quale si può inizialmente aspirare. Pertanto, il giudice che rifiuta di rimettere in libertà un imputato straniero sottoposto a custodia cautelare non si rende colpevole del reato previsto dall'articolo 432-7-1°, in quanto tale persona non presenta le garanzie necessarie (Crim. 30 marzo 1989, n. 89-80416). Analogamente, il reato previsto da tale disposizione non è costituito quando il rifiuto riguarda un beneficio previsto dalla legge ma il cui riconoscimento rientra nella libera valutazione del soggetto che agisce: si è dunque statuito, per quanto riguarda un candidato al concorso della Scuola nazionale dell'amministrazione, che sosteneva di essere stato escluso a causa delle sue opinioni politiche espresse nelle sue copie, che «il diritto di presentarsi a un concorso non implicava quello di essere ammesso», e che la valutazione delle copie anonime dei candidati rientrava nel «giudizio insindacabile degli esaminatori» (Crim. 24 marzo 1998, n. 97-84.321).

30. Peraltro, la sezione penale ha considerato che l'esercizio del diritto di prelazione da parte di un sindaco non è costitutivo del rifiuto del beneficio di un diritto riconosciuto dalla legge (Crim. 17 giugno 2008, n. 07-81666):

«Atteso che, da un lato, la legge penale è di interpretazione stretta;

Atteso che, dall'altro, la discriminazione prevista dall'articolo 432-7 del codice penale presuppone, nel primo caso indicato in tale testo, il rifiuto del beneficio di un diritto riconosciuto dalla legge;

(...) i coniugi Y..., che avevano concluso un compromesso di vendita ai fini dell'acquisto di un bene immobile (...), hanno presentato denuncia e si sono costituiti parti civili contro G.X..., sindaco del comune, in quanto quest'ultimo aveva ostacolato la realizzazione della vendita esercitando in maniera abusiva il diritto di prelazione che gli era stato delegato (...); che G. X..., rinviato dinanzi al tribunale correzionale per il reato previsto dall'articolo 432-7 del codice penale, è stato dichiarato colpevole di questo reato dai primi giudici (...);

Atteso che, nel confermare la sentenza impugnata, la sentenza esprime che, a causa della consonanza del nome degli acquirenti che faceva presumere che erano di origine straniera o che appartenevano all'islam, G. X..., nella sua qualità di sindaco, ha commesso una discriminazione negando alle parti civili il diritto di acquistare la proprietà di un immobile e di fissare liberamente il loro luogo di residenza;

Ma, atteso che, decidendo in tal senso, sebbene l'esercizio di un diritto di prelazione, seppure abusivo, non può essere costitutivo del rifiuto del beneficio di un diritto riconosciuto dalla legge ai sensi dell'articolo 432-7 del codice penale, la corte d'appello ha violato i testi sopra indicati e i principi sopra enunciati;»

B. Giurisprudenza amministrativa

31. Secondo la giurisprudenza amministrativa, il contratto urbano non comporta di per sé alcuna conseguenza diretta per quanto riguarda la realizzazione effettiva delle azioni o delle operazioni che esso prevede, e non può dunque essere considerato un atto lesivo contro il quale è possibile presentare ricorso (Corte amministrativa d'appello di Douai, 17 maggio 2000, n. 97DA01074, Corte amministrativa d'appello di Douai, 9 novembre 2021, n. 20DA01109).

IN DIRITTO

I. SULLA DEDOTTA VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 7 DELLA CONVENZIONE

32. La ricorrente contesta la sua condanna per discriminazione, sulla base dell'articolo 432-7-1° del codice penale. Essa afferma che tale condanna non era prevedibile, in violazione dell'articolo 7 della Convenzione, così formulato:

«1. Nessuno può essere condannato per una azione o una omissione che, nel momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o internazionale. (...)»

A. Sulla ricevibilità

33. Il Governo eccepisce il mancato esaurimento dei ricorsi interni, nonché la manifesta infondatezza del ricorso.

34. In primo luogo, il Governo afferma che la ricorrente non ha presentato una doglianza con cui lamentava una violazione dell'articolo 7 della Convenzione e l'imprevedibilità del comportamento previsto nell'articolo 432-7-1° del CP, o la sua condanna dinanzi alla Corte di Cassazione. Il Governo afferma che la ricorrente si è limitata ad eccepire il mancato accertamento dell'intenzione discriminatoria e, dunque, dell'elemento morale del reato ad essa ascritto.

35. In secondo luogo, il Governo chiede alla Corte di dichiarare il ricorso irricevibile in quanto manifestamente infondato, affermando che la ricorrente

cerca di mettere in discussione, a suo parere, la valutazione insindacabile delle giurisdizioni interne che hanno comunque emesso delle decisioni motivate, nel rispetto del contraddittorio, in riferimento alle previsioni della disposizione in contestazione.

36. La ricorrente ribadisce che ha presentato, almeno in sostanza, dinanzi alla Corte di Cassazione, un motivo di ricorso relativo all'interpretazione estensiva e imprevedibile dell'articolo 432-7-1° del CP. A tale riguardo, essa rinvia alla sua memoria ampliativa (paragrafo 18 *supra*) e alle sue osservazioni complementari (paragrafo 19 *supra*).

37. Essa afferma, inoltre, che la violazione dell'articolo 7 della Convenzione è accertata, cosicché l'argomentazione del Governo relativa alla irricevibilità del ricorso in quanto manifestamente infondato deve essere esclusa.

38. La Corte rammenta che la regola dell'esaurimento dei ricorsi interni è finalizzata a permettere a uno Stato contraente di esaminare, e dunque di prevenire o riparare, la violazione della Convenzione dedotta contro di esso. Certamente, non è sempre necessario che la Convenzione sia espressamente invocata nel procedimento interno: è sufficiente che la doglianza sia sollevata «almeno in sostanza». Questo significa che il ricorrente deve far valere delle argomentazioni giuridiche di effetto equivalente o simile fondate sul diritto interno, in modo da permettere alle giurisdizioni nazionali di porre rimedio alla violazione dedotta. Tuttavia, come si evince dalla giurisprudenza della Corte, per permettere effettivamente a uno Stato contraente di prevenire o porre rimedio alla violazione dedotta, si deve, allo scopo di determinare se la doglianza sottoposta alla Corte sia stata effettivamente sollevata prima in sostanza dinanzi alle autorità interne, tenere conto non soltanto dei fatti, ma anche delle argomentazioni giuridiche del ricorrente. Infatti, «sarebbe contrario alla natura sussidiaria del dispositivo della Convenzione che un ricorrente, tralasciando una possibile argomentazione relativa alla Convenzione, possa, dinanzi alle autorità nazionali, invocare un altro motivo per contestare una misura in discussione, e poi presentare dinanzi alla Corte un ricorso fondato sull'argomentazione relativa alla Convenzione» (*Humpert e altri c. Germania* [GC], nn. 59433/18 e altri 3, § 151, 14 dicembre 2023 e il riferimento ivi citato).

39. Nella fattispecie, la Corte osserva che la ricorrente ha affermato dinanzi alla corte d'appello di Nîmes che, opponendosi alla firma immediata del contratto in contestazione, non aveva negato il beneficio di un diritto al quale il comune di Beaucaire poteva aspirare (paragrafo 12 *supra*). Essa osserva, inoltre, che dinanzi alla Corte di Cassazione ha fatto valere che il suo comportamento non rientrava nell'ambito di applicazione dell'articolo 432-7-1° del codice penale, in quanto non era basato su motivi discriminatori (paragrafo 18 *supra*). Essa ha peraltro affermato che, nel condannarla, la corte d'appello aveva applicato la legge penale in maniera estensiva a scapito del libero dibattito politico (paragrafo 19 *supra*).

40. Dai documenti del fascicolo la Corte deduce che la ricorrente ha effettivamente contestato, dinanzi alle giurisdizioni interne, un'interpretazione estensiva e imprevedibile, dal suo punto di vista, del reato di discriminazione previsto dall'articolo 432-7-1° del codice penale. Di conseguenza, si deve considerare che essa ha sollevato, dinanzi ai giudici nazionali, una doglianza corrispondente almeno in sostanza a quella relativa alla violazione dell'articolo 7 presentata dinanzi ad essa, permettendo dunque alle stesse di porre rimedio alla violazione della Convenzione dedotta. In queste circostanze, essa ritiene che l'eccezione preliminare del Governo relativa al mancato esaurimento dei ricorsi interni debba essere respinta.

41. Inoltre, e contrariamente al Governo, la Corte considera che la doglianza non è manifestamente infondata ai sensi dell'articolo 35 § 3 a) della Convenzione.

42. Constatando che la doglianza non è irricevibile per uno degli altri motivi di cui all'articolo 35 della Convenzione, la Corte la dichiara ricevibile.

B. Sul merito

1. Tesi delle parti

a) La ricorrente

43. La ricorrente non contesta l'accessibilità dell'articolo 432-7-1° del codice penale, ma il carattere imprevedibile della sua applicazione nel caso di specie. Essa fa valere che la sua condanna deriva da un'interpretazione estensiva della nozione di «diritto riconosciuto dalla legge» prevista da questa disposizione mentre invece, secondo la giurisprudenza, questa nozione sarebbe di interpretazione stretta (paragrafo 30 *supra*).

44. In primo luogo, per quanto riguarda l'elemento materiale del reato, la ricorrente afferma che dall'articolo 6 della legge del 2014, come chiarito dai lavori parlamentari, risulta che la firma dei contratti urbani da parte dei consigli regionali non è obbligatoria e non costituisce un «diritto» a beneficio dei comuni. Oltre al principio costituzionale di libera amministrazione degli enti territoriali, fermamente richiamato nel corso di tali lavori, a suo parere vi sarebbero altri elementi che confermano ulteriormente questa interpretazione del testo.

45. Da un lato, quest'ultimo distinguerebbe le parti di cui è richiesta la firma per i contratti urbani, ossia i prefetti e i comuni o gli enti pubblici di cooperazione intercomunale (EPCI), da quelle le cui firme sarebbero solo incoraggiate, ossia le regioni, i dipartimenti e gli altri partner. Il numero indicato dal Governo di contratti urbani validamente conclusi e attuati senza la firma delle regioni (paragrafo 27 *supra*) dimostrerebbe chiaramente che questi ultimi possono, senza negare «il beneficio di un diritto riconosciuto dalla legge», decidere di non firmarli.

46. Dall'altra parte, la firma di tale contratto sarebbe ancora meno «un diritto riconosciuto dalla legge» in quanto la sua portata è molto limitata,

poiché le parti interessate non sono obbligate ad attuare le azioni che esso prevede. Facendo riferimento alla giurisprudenza amministrativa (paragrafi 22 e 31 *supra*), la ricorrente afferma che non è sostenibile che un atto, nella fattispecie il rifiuto di firmare un contratto urbano, che non può essere oggetto di un ricorso contenzioso in quanto non pregiudica sufficientemente la situazione del ricorrente, sia considerato, allo stesso tempo, come «un diritto riconosciuto dalla legge» la cui negazione può essere costitutiva del reato di discriminazione.

47. Infine, nessun obbligo per le regioni di firmare il contratto urbano può essere dedotto dai termini equivoci, secondo la ricorrente, della circolare n. 5729/SG del 15 ottobre 2014.

48. In secondo luogo, la ricorrente afferma che la sua qualità di presidente della regione, che può essere assistita da un rappresentante legale, non può essere fatta valere per porre rimedio all'incertezza, dimostrata nei paragrafi precedenti, che caratterizza il quadro giuridico dei contratti urbani e la portata dell'incriminazione penale in questione.

49. Infine, essa ritiene che nemmeno l'interpretazione fatta nel suo caso dell'elemento morale del reato fosse prevedibile. Basando l'elemento intenzionale del reato su due dichiarazioni pubbliche, che beneficiavano di una maggiore protezione in considerazione della sua qualità di eletta, senza verificare l'esistenza di elementi oggettivi che potessero giustificare la sua decisione, e senza stabilire effettivamente il motivo discriminatorio che l'avrebbe animata, le giurisdizioni interne avrebbero a suo parere, proceduto a un'interpretazione estensiva dell'articolo 432-7-1° del codice penale.

b) Il Governo

50. Il Governo afferma che il reato in contestazione era chiaramente accessibile e prevedibile nel momento in cui sono avvenuti i fatti.

51. Il Governo sostiene che l'articolo 432-7-1° del codice penale ricorre volutamente a periodi ampi allo scopo di evitare una rigidità eccessiva e di garantire una protezione più efficace delle vittime di discriminazione.

52. Per quanto riguarda la questione se la ricorrente avrebbe potuto prevedere che negava al comune di Beaucaire il beneficio di un «diritto riconosciuto dalla legge», il Governo osserva che la corte d'appello ha affermato che l'articolo 6 della legge del 2014 è un testo chiaro, e aggiunge che questa giurisdizione ha anche sottolineato la concordanza tra la natura del contratto urbano, che non crea alcun impegno tra le parti interessate, limitandosi a un elenco di necessità espresse e di obiettivi definiti in termini generali e non quantificati, e l'assenza di margine di apprezzamento della regione per quanto riguarda la firma di questo documento. In assenza di un tale margine di manovra, la corte d'appello avrebbe giustamente dichiarato inoperanti i motivi invocati dalla ricorrente per opporsi alla firma del contratto in contestazione, soprattutto l'assenza di concertazione con la regione o la competenza esclusiva di quest'ultima, in particolare per alcuni

progetti. Pertanto, secondo il Governo, essa non ha proceduto ad una interpretazione estensiva o arbitraria della disposizione in contestazione, ma alla valutazione del carattere discriminatorio del rifiuto di firmare ricorrendo al metodo del fascio di indizi. Il Governo ne deduce che l'interessata era consapevole dell'obbligo che ad essa incombeva di firmare il contratto urbano, ma avrebbe comunque tentato di giustificare il suo rifiuto *a posteriori*.

53. Il Governo ritiene, inoltre, che la ricorrente, nella sua qualità di presidente del Consiglio regionale, non potesse ignorare il diritto applicabile.

54. Infine, il Governo sottolinea che la corte d'appello ha validamente accertato l'intenzione discriminatoria della ricorrente basandosi sulle sue dichiarazioni, ma anche sull'assenza di giustificazione legittima del suo rifiuto di firmare il contratto in contestazione, e sulla disparità di trattamento rispetto agli altri comuni.

55. Il Governo conclude che la legge del 2014 era sufficientemente chiara e accessibile per dedurre che la presidente del Consiglio regionale non disponeva di alcun margine di apprezzamento per quanto riguarda la firma del contratto urbano. L'applicazione del reato di discriminazione alle circostanze del caso di specie, benché nuova, era comunque, dal suo punto di vista, ragionevole in riferimento al diritto interno, e coerente con la sostanza del reato.

2. Valutazione della Corte

a) Principi generali

56. La Corte rammenta che la garanzia che sancisce l'articolo 7, elemento essenziale della preminenza del diritto, occupa un posto di primo piano nel sistema di protezione della Convenzione, come dimostra il fatto che l'articolo 15 non autorizza alcuna deroga a tale garanzia nemmeno in tempo di guerra o di altro pericolo pubblico. Come si evince dal suo oggetto e dal suo scopo, essa deve essere interpretata e applicata in maniera tale da assicurare una protezione effettiva contro i procedimenti, le condanne e le sanzioni arbitrari (*Yüksel Yalçınkaya c. Turchia* [GC], n. 15669/20, § 237, 26 settembre 2023, *Del Río Prada c. Spagna* [GC], n. 42750/09, § 77, CEDU 2013, *Vasiliauskas c. Lituania* [GC], nn. 35343/05, § 153, CEDU 2015, e *Ilseher c. Germania* [GC], nn. 10211/12 e 27505/14, § 202, 4 dicembre 2018).

57. L'articolo 7 della Convenzione non mira unicamente a vietare l'applicazione retroattiva del diritto penale a scapito dell'imputato, ma sancisce anche, in maniera più generale, il principio della legalità dei reati e delle pene (*nullum crimen, nulla poena sine lege*), e quello che impone di non applicare la legge penale in maniera estensiva a scapito dell'imputato, in particolare per analogia (*Yüksel Yalçınkaya*, sopra citata, § 238, *Del Río Prada*, sopra citata, § 78, *Vasiliauskas*, sopra citata, § 154, e *Kokkinakis c. Grecia*, 25 maggio 1993, § 52, serie A n. 260-A).

58. Da questi principi deriva che un reato deve essere chiaramente definito dalla legge. Questa condizione è soddisfatta quando il cittadino può sapere, a partire dal testo della disposizione pertinente e, se necessario, con l'aiuto dell'interpretazione di quest'ultimo da parte dei tribunali, ed eventualmente dopo essersi rivolto a consulenti esperti, per quali azioni e omissioni può essere considerato penalmente responsabile. La nozione di «diritto» («law») utilizzata nell'articolo 7 corrisponde a quella di «legge» che è presente in altri articoli della Convenzione; essa comprende il diritto di origine sia legislativa che giurisprudenziale, e implica delle condizioni qualitative, in particolare quelle di accessibilità e di prevedibilità (*Yüksel Yalçinkaya*, sopra citata, § 238).

59. Per quanto chiaro possa essere il testo, esiste inevitabilmente in qualsiasi sistema giuridico, anche nel diritto penale, un elemento di interpretazione giudiziaria. Si dovranno sempre chiarire i punti dubbi e adeguarsi ai cambiamenti di situazione. Del resto, è solidamente stabilito nella tradizione giuridica degli Stati parte alla Convenzione che la giurisprudenza contribuisce necessariamente all'evoluzione progressiva del diritto penale. Non si può interpretare l'articolo 7 della Convenzione nel senso che esso vieta il chiarimento graduale delle norme in materia di responsabilità penale mediante l'interpretazione giudiziaria da una causa all'altra, purché il risultato sia coerente con la sostanza del reato e ragionevolmente prevedibile (*S.W. c. Regno Unito*, 22 novembre 1995, § 36, serie A n. 335-B, *Streletz, Kessler e Krenz c. Germania* [GC], nn. 34044/96 e altri 2, § 50, CEDU 2001-II, *Vasiliauskas c. Lituania* [GC], n. 35343/05, § 155, CEDU 2015, e *Yüksel Yalçinkaya*, sopra citata, § 239). L'assenza di un'interpretazione giurisprudenziale accessibile e ragionevolmente prevedibile può anche portare a una constatazione di violazione dell'articolo 7 nei confronti di un imputato (si veda, per quanto riguarda gli elementi costitutivi del reato, *Pessino c. Francia*, n. 40403/02, §§ 35-36, 10 ottobre 2006, e *Dragotiniu e Militaru-Pidhorni c. Romania*, nn. 77193/01 e 77196/01, §§ 43-44, 24 maggio 2007; si veda, per quanto riguarda la pena, *Alimuçaj c. Albania*, nn. 20134/05, §§ 154-162, 7 febbraio 2012). Se così non fosse, si contravverrebbe all'oggetto e allo scopo di tale disposizione – ai sensi della quale nessuno può essere sottoposto a procedimenti, condanne o sanzioni arbitrari (*Del Río Prada*, sopra citata, § 93).

60. La Corte ritiene che, a differenza dei casi di ribaltamento giurisprudenziale, un'interpretazione della portata di un reato che sia coerente con la sostanza di quest'ultimo deve, in linea di principio, essere considerata prevedibile (*Jorgic c. Germania*, n. 74613/01, § 109, CEDU 2007-III).

61. Quando deve determinare se un'interpretazione ampia della legge fatta dalle giurisdizioni interne fosse ragionevolmente prevedibile, la Corte esamina se l'interpretazione in questione corrispondesse a una linea giurisprudenziale percettibile, o se la sua applicazione in circostanze ampliate fosse comunque coerente con la sostanza del reato (*Total S.A. e Vitol S.A. c. Francia*, nn. 34634/18 e 43546/18, § 55, 12 ottobre 2023, *Tristan c.*

Repubblica di Moldavia, n. 13451/15, § 51, 4 luglio 2023, *Parmak e Bakır c. Turchia*, nn. 22429/07 e 25195/07, § 65, 3 dicembre 2019). Le giurisdizioni interne devono dimostrare una diligenza particolare nel precisare gli elementi costitutivi di un reato in un modo che garantisca la prevedibilità di quest'ultimo e che sia compatibile con la sua sostanza (*idem*, § 77).

62. Infine, la Corte rammenta che non ha il compito di sostituirsi alle giurisdizioni interne nell'interpretazione della legislazione nazionale o nella valutazione e nella qualificazione giuridica dei fatti. Tuttavia, essa sottolinea anche che, quando esercita il suo ruolo di supervisione ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione, segue le conclusioni delle giurisdizioni interne solo quando queste sono compatibili con l'oggetto e lo scopo dell'articolo 7 (*Yüksel Yalçınkaya*, sopra citata, § 255).

b) Applicazione nel caso di specie

63. La presente controversia riguarda la prevedibilità, in riferimento all'articolo 7 della Convenzione, dell'applicazione, nei confronti della ricorrente, dell'articolo 432-7-1° del codice penale.

64. La Corte osserva, in primo luogo, che la chiarezza della definizione del reato in questione non viene messa in discussione. La disposizione in contestazione sanziona la discriminazione commessa da una persona depositaria dell'autorità pubblica, soprattutto quando consiste nel «negare il beneficio di un diritto riconosciuto dalla legge». Per quanto riguarda la definizione della discriminazione, quest'ultima rinvia all'articolo 225-1 del codice penale. Né questo processo di definizione per riferimento, né la chiarezza del testo della disposizione alla quale essa rinvia, sono messi in discussione dalla ricorrente.

65. In secondo luogo, la Corte osserva che il disaccordo tra le parti riguarda la prevedibilità, nel senso dell'articolo 7 della Convenzione, dell'interpretazione fatta dalle giurisdizioni interne per quanto riguarda l'ambito di applicazione dell'articolo 432-7-1° del codice penale. Anche se la ricorrente non contesta di aver agito in quanto «persona depositaria dell'autorità pubblica o investita di una missione di pubblico servizio» nella sua qualità di presidente di un collegio regionale, essa mette invece in discussione la prevedibilità dell'interpretazione, di cui fa valere il carattere irragionevolmente estensivo in riferimento sia al testo che alla *ratio legis* dell'articolo 6 della legge del 21 febbraio 2014, operata dai giudici interni, che ha portato a considerare che il rifiuto in contestazione di firmare un contratto urbano equivallesse, da parte della regione, a negare il beneficio di un diritto riconosciuto dalla legge. Da parte sua, il Governo afferma che l'intenzione del legislatore, rispecchiata dall'articolo 6 della legge del 2014, era chiara, e che la ricorrente poteva ragionevolmente prevedere che, a causa del suo rifiuto di firmare il contratto urbano in questione, avrebbe potuto essere perseguita e condannata sulla base dell'articolo 432-7-1° del codice penale.

66. Dopo aver rammentato che non ha il compito di sostituirsi alle giurisdizioni interne nell'interpretazione della legge nazionale, la Corte osserva che la condanna della ricorrente sulla base dell'articolo 432-7-1° del codice penale deriva da un'interpretazione inedita di tale disposizione, il che non solleva, in linea di principio, alcuna criticità in riferimento all'articolo 7 della Convenzione. Tuttavia, spetta alla Corte esaminare se l'interpretazione applicata per la prima volta dalla corte d'appello di Nîmes, non messa in discussione dalla Corte di Cassazione, fosse ragionevolmente prevedibile, tenuto conto del quadro giuridico chiaramente stabilito nel diritto interno e del punto di vista del cittadino, in particolare nel caso della ricorrente (paragrafo 61 *supra*).

67. A questo proposito, la Corte osserva, in primo luogo, che esiste una giurisprudenza della Corte di Cassazione relativa alla nozione di «diritto riconosciuto dalla legge» ai sensi dell'articolo 432-7-1° del codice penale, secondo la quale si deve trattare di un diritto esistente e non eventuale, il cui riconoscimento non rientra nella libera valutazione della persona titolare dell'autorità pubblica (paragrafo 29 *supra*).

68. In secondo luogo, la Corte osserva che i lavori parlamentari, preparatori alla legge del 2014, rivelano che il legislatore ha vigilato affinché la legge di programmazione per la città e la coesione urbana, che mirava a mobilitare tutti i soggetti istituzionali nell'elaborazione dei contratti urbani, rispettasse il principio costituzionale della libera amministrazione degli enti territoriali. Perciò, dai dibattiti risulta che, sia dinanzi all'Assemblea nazionale che dinanzi al Senato (paragrafo 28 *supra*), la proposta di imporre alla Regione la firma dei contratti urbani non è stata accolta in nome del rispetto di questo principio, e che vi è stato un consenso nel ritenere che la partecipazione attiva di questo ente territoriale alla contrattualizzazione della politica urbana dovesse essere incoraggiata senza poter tuttavia esigere dallo stesso un obbligo di firmare i suddetti contratti. La Corte ne deduce che, dalle disposizioni dell'articolo 6 della legge del 2014, chiarite dai lavori parlamentari, risulta che il legislatore ha inteso escludere un tale obbligo in materia.

69. In terzo luogo, la Corte osserva che la circolare del Primo Ministro relativa alle modalità operative dei contratti urbani emessa posteriormente alla legge del 2014, che precisa il quadro giuridico di questi ultimi (paragrafo 26 *supra*), nonché i dati statistici comunicati dal Governo sulla percentuale di firme di tali documenti (paragrafo 27 *supra*) confermavano una tale analisi, portando a escludere qualsiasi competenza correlata delle regioni per firmare i contratti urbani, in applicazione dell'articolo 6 della legge del 2014.

70. In quarto e ultimo luogo, la Corte osserva che la ricorrente ha prodotto dinanzi alla corte d'appello di Nîmes, nel corso del procedimento penale avviato a suo carico, la sentenza del tribunale amministrativo della stessa giurisdizione emessa in merito allo stesso caso. Nel decidere di respingere la domanda del comune di Beaucaire volta a ottenere l'annullamento per eccesso di potere del rifiuto di firmare il contratto urbano, il tribunale

amministrativo si è basato sulla natura di un contratto urbano che «non comporta di per sé alcuna conseguenza diretta per quanto riguarda la realizzazione effettiva delle azioni o delle operazioni che esso prevede» e non crea alcun impegno economico tra le parti interessate. Ora, dopo aver sottolineato la natura chiara delle disposizioni dell'articolo 6 della legge del 2014, la corte d'appello di Nîmes ha tuttavia considerato che «la regione deve firmare il contratto urbano senza che sia previsto il minimo potere discrezionale di quest'ultima», per dedurre che tale firma costituiva, per il comune co-contrattante, «un diritto riconosciuto dalla legge». Secondo la Corte, la sentenza sopra citata del tribunale amministrativo, la quale rientra nella linea di precedenti decisioni del giudice amministrativo che ha considerato che, tenuto conto della sua natura, un contratto urbano non poteva essere impugnato (paragrafo 31 *supra*), sottolinea il carattere isolato e imprevedibile dell'interpretazione fatta dal giudice ordinario.

71. Anche se è vero che, come risulta dalle dichiarazioni della ricorrente (paragrafi 8 e 9 *supra*), la decisione in contestazione, che si basa in realtà sulla scelta di differire la firma del contratto urbano, piuttosto che sul rifiuto definitivo di procedervi, si basava su considerazioni di politica di pianificazione territoriale, la Corte deduce dagli elementi sopra esposti che, dal quadro giuridico chiaramente stabilito nel diritto interno, non risultava che il contratto urbano, o la decisione di negare la firma dello stesso, potevano ragionevolmente essere visti come un atto avente una qualsivoglia portata giuridica. Di conseguenza, applicando nella presente causa in maniera imprevedibile le disposizioni dell'articolo 6 della legge del 2014, i giudici interni hanno proceduto a un'interpretazione dell'articolo 432-7-1° del codice penale che deve essere vista come un ostacolo alle anticipazioni che la ricorrente poteva legittimamente nutrire per quanto riguarda la natura del suo potere di firma, in qualità di presidente di regione, di un contratto urbano.

72. Da tutte le considerazioni che precedono, la Corte conclude che la ricorrente non poteva ragionevolmente prevedere, sebbene in qualità di presidente di regione fosse un soggetto istituzionale determinante della contrattualizzazione della politica urbana, come fa valere il Governo, che rifiutando di firmare il contratto urbano in contestazione negava il beneficio di un «diritto riconosciuto dalla legge» ai sensi dell'articolo 432-7-1° del codice penale, al quale il comune di Beaucaire poteva aspirare, a rischio di incorrere nella responsabilità penale per discriminazione. Applicando tale interpretazione per condannarla a questo titolo, i giudici interni hanno violato le garanzie derivanti dall'articolo 7 della Convenzione.

73. Pertanto, vi è stata violazione di questa disposizione.

II. SULL'APPLICAZIONE DELL'ARTICOLO 41 DELLA CONVENZIONE

74. Ai sensi dell'articolo 41 della Convenzione:

«Se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta Parte contraente non permette se non in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa.»

A. Danno

75. La ricorrente afferma che rinuncia a una richiesta pecuniaria nonostante il pregiudizio che ritiene di avere subito a causa dell'offesa alla sua reputazione. Essa invita la Corte a sottolineare espressamente che disporrà effettivamente della possibilità di chiedere il riesame della sua condanna penale e di ottenere la cancellazione di quest'ultima, affinché sia ripristinato il suo onore.

76. Il Governo prende atto dell'affermazione della ricorrente secondo la quale la constatazione di violazione, che è tale da permettere di rimettere in discussione la condanna nel diritto interno, è una soddisfazione equa del pregiudizio da essa subito.

77. La Corte considera che la riapertura del procedimento penale costituirebbe il mezzo più appropriato per porre fine alla violazione constatata ed eliminare le conseguenze della stessa per la ricorrente. Essa rammenta di aver confermato recentemente che il principio secondo il quale, quando un cittadino è stato condannato in violazione dell'articolo 6 della Convenzione, un nuovo processo o la riapertura del processo su richiesta dell'interessato rappresenta, in linea di principio, un mezzo appropriato per porre rimedio alla violazione constatata, si applica anche in caso di violazione dell'articolo 7 della Convenzione (*Yüksel Yalçınkaya*, sopra citata, § 407 e i riferimenti ivi citati). Ciò premesso, in assenza di qualsiasi sviluppo su una tale possibilità, la Corte considera che spetti alle autorità nazionali dirimere la questione.

B. Spese

78. La ricorrente non chiede alcun rimborso a questo titolo, precisando che le spese sono state prese in carico a titolo della sua protezione funzionale in qualità di eletta.

PER QUESTI MOTIVI, LA CORTE, ALL'UNANIMITÀ,

1. *Dichiara* il ricorso ricevibile;
2. *Dichiara* che vi è stata violazione dell'articolo 7 della Convenzione;

SENTENZA DELGA c. FRANCIA

Fatta in francese, e poi comunicata per iscritto il 9 luglio 2024, in applicazione dell'articolo 77 §§ 2 e 3 del regolamento.

Victor Soloveytchik
Cancelliere

Lado Chanturia
Presidente