

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 161° - Numero 42

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

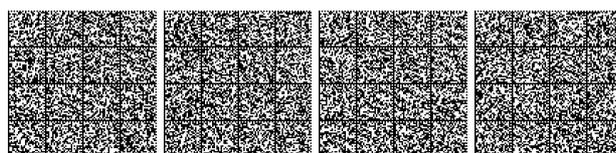
PARTE PRIMA

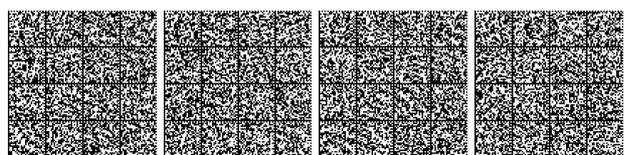
Roma - Mercoledì, 14 ottobre 2020

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. **208.** Sentenza 8 settembre - 9 ottobre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Porti e aeroporti - Istituzione, mediante decreto-legge, dell'Autorità del sistema portuale dello Stretto - Assegnazione dei porti di Reggio Calabria e Villa San Giovanni, in precedenza ricompresi nell'Autorità del sistema portuale dei mari Tirreno meridionale e Ionio - Ricorso della Regione Calabria - Denunciato mancato coinvolgimento delle Regioni interessate, con violazione del principio di leale collaborazione nella materia dei porti e aeroporti civili - Non fondatezza della questione.

Porti e aeroporti - Istituzione, mediante decreto-legge, dell'Autorità del sistema portuale dello Stretto - Assegnazione dei porti di Reggio Calabria e Villa San Giovanni, in precedenza ricompresi nell'Autorità del sistema portuale dei mari Tirreno meridionale e Ionio - Ricorso della Regione Calabria - Denunciata irragionevolezza - Non fondatezza della questione.

– Decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, art. 22-*bis*, modificativo dell'art. 6 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 e dell'allegato A della medesima legge.

– Costituzione, artt. 77, secondo comma, 97 e 117, terzo comma. Pag. 1

N. **209.** Sentenza 8 settembre - 9 ottobre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Professioni - Norme della Regione Marche - Inserimento, da parte degli enti del servizio sanitario regionale, dei trattamenti osteopatici nell'ambito delle discipline ospedaliere - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza statale concorrente nella materia delle professioni - Non fondatezza della questione.

– Legge della Regione Marche 18 aprile 2019, n. 8, art. 42.

– Costituzione, art. 117, terzo comma. Pag. 10

N. **210.** Ordinanza 8 settembre - 9 ottobre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Declaratoria di estinzione del reato, conseguente a sospensione condizionale della pena, per mancata commissione di delitto o contravvenzione della stessa indole - Possibile revoca della precedente declaratoria, in caso di sopravvenuto accertamento contrario - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e contrasto con la funzione rieducativa della pena - Manifesta inammissibilità delle questioni.

– Codice penale, art. 167.

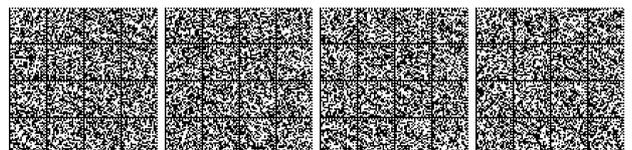
– Costituzione, artt. 3 e 27. Pag. 14

N. **211.** Ordinanza 23 settembre - 9 ottobre 2020

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

Pronunce della Corte costituzionale - Errore materiale contenuto nell'ordinanza n. 195 del 2020 - Correzione.

Pag. 18



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 72. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 agosto 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Calabria - Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 21 del 2010 - Interventi straordinari di ampliamento, di variazione di destinazione d'uso e di variazioni del numero di unità immobiliari - Limiti percentuali di superficie lorda per l'ammissibilità degli interventi.

Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Calabria - Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 21 del 2010 - Interventi straordinari di demolizione e di ricostruzione.

Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Calabria - Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 21 del 2010 - Ambito di applicazione degli interventi - Previsione che gli interventi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione possono essere realizzati su immobili esistenti alla data del 31 dicembre 2019 - Differimento al 31 dicembre 2021 del termine di presentazione dell'istanza per l'esecuzione degli interventi.

- Legge della Regione Calabria 2 luglio 2020, n. 10 (“Modifiche e integrazioni al Piano casa (Legge regionale 11 agosto 2010, n. 21)”), artt. 2; 3, commi 1 e 3; e 4, commi 1 e 2, lettera b).

Pag. 19

- N. 73. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 agosto 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Paesaggio - Norme della Regione Veneto - Disciplina in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale - Prevista attribuzione, da parte della legislazione statale, della disciplina relativa agli sbarramenti con altezza superiore a 5 metri e fino a 15 metri e/o che determinano un volume d'invaso superiore a 5.000 metri cubi e fino a 1.000.000 di metri cubi - Esclusione dall'applicazione per le opere a servizio di grandi derivazioni.

Paesaggio - Norme della Regione Veneto - Disciplina in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale - Prevista adibizione delle opere di sbarramento a qualsiasi uso compatibile con la disciplina urbanistica dell'area in cui vengono realizzate.

Paesaggio - Norme della Regione Veneto - Disciplina in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale - Previsione che la Giunta regionale definisce i criteri e le modalità procedurali per il rilascio dell'autorizzazione.

Paesaggio - Norme della Regione Veneto - Disciplina in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale - Progetto di fattibilità tecnica ed economica per ogni intervento riguardante la costruzione o la modifica strutturale di opere di sbarramento o manufatti esistenti - Prevista presentazione alla struttura della Giunta regionale territorialmente competente unitamente, ove previsto, alla istanza di valutazione di impatto ambientale (VIA).

Paesaggio - Norme della Regione Veneto - Disciplina in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale - Parere di ammissibilità dell'opera - Approvazione del progetto esecutivo e autorizzazione - Previsione che il richiedente non è esentato dall'acquisizione di altre autorizzazioni o nullaosta, comunque denominati, previsti da ulteriori disposizioni di legge.

Paesaggio - Norme della Regione Veneto - Disciplina in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale - Ripristino dello stato dei luoghi - Presentazione del relativo progetto in caso di cessazione dell'utilizzo delle opere a seguito di rinuncia, decadenza o revoca della concessione della derivazione d'acqua - Verifica e approvazione che non esime il richiedente dall'acquisizione di altre autorizzazioni o nullaosta, comunque denominati, previsti da ulteriori disposizioni di legge.



Paesaggio - Norme della Regione Veneto - Disciplina in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale - Parere di ammissibilità dell'opera - Previsione che l'approvazione del progetto esecutivo tiene integralmente luogo degli adempimenti tecnici ed amministrativi di cui alla legge n. 1086 del 1971.

Paesaggio - Norme della Regione Veneto - Disciplina in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale - Regolarizzazione delle opere esistenti - Previsione che la presentazione dei relativi progetti esecutivi, sono approvati e realizzati secondo le procedure disposte dalla normativa di riferimento.

Paesaggio - Norme della Regione Veneto - Disciplina in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale - Sanzioni.

- Legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 23 (Norme in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale), artt. 1, commi 1, 2 e 3; 2; 3; 4; 5; 9; 11; e 12.....

Pag. 23

- N. 74. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 agosto 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Commercio - Norme della Provincia autonoma di Trento - Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali - Previsione che gli esercizi di vendita al dettaglio osservano la chiusura domenicale e festiva, salvo specifiche deroghe - Previsione che la Giunta provinciale individua con propria deliberazione i Comuni ad elevata intensità turistica o attrattività commerciale e turistica nei quali è ammessa l'apertura degli esercizi di vendita al dettaglio anche nelle giornate domenicali e festive - Previsione che i Comuni possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva per un massimo di diciotto giornate annue in occasione di grandi eventi o manifestazioni.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 3 luglio 2020, n. 4 (Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali), art. 1.....

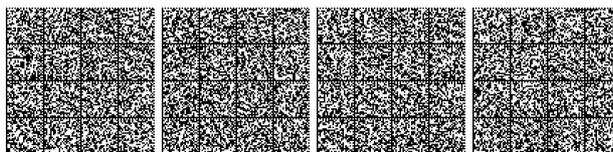
Pag. 28

- N. 75. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° settembre 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

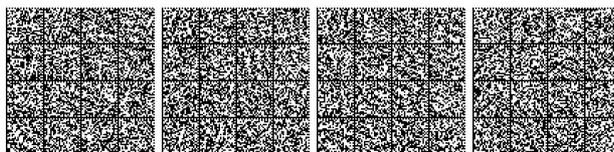
Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interpretazione di norme di pianificazione paesaggistica - Esercizio delle funzioni amministrative trasferite o delegate alla Regione Sardegna in materia paesaggistica senza pianificazione congiunta con il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo sui beni paesaggistici diversi da quelli di cui all'art. 143, comma 1, lettere b), c) e d), del d.lgs. n. 42 del 2004 - Interpretazione del piano paesaggistico regionale (PPR) primo ambito omogeneo e le relative norme tecniche di attuazione (NTA), dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 63 del 2008, nel senso di sottrarre alla pianificazione congiunta alcuni beni in particolare elencati - Interpretazione dell'eccezione al divieto di realizzazione di nuove strade extraurbane di dimensioni superiori alle due corsie, contenuta nell'art. 20, comma 1, lettera b), punto 1), delle NTA, nel senso di escludere da tale divieto ogni opera il cui procedimento di realizzazione, con riferimento alla data di approvazione del PPR, si trovi a uno stadio di avanzamento nel quale è in corso la procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA), le opere a uno stadio più avanzato o le varianti di opere già escluse dal divieto - Applicazione dell'eccezione al divieto all'infrastruttura denominata "asse viario Sassari-Alghero".

- Legge della Regione autonoma Sardegna 13 luglio 2020, n. 21 (Norme di interpretazione autentica del Piano paesaggistico regionale), art. 1.....

Pag. 36



- N. 141. Ordinanza del Tribunale di Salerno del 29 giugno 2020
Responsabilità civile dei magistrati - Giudizio risarcitorio nei confronti dello Stato per fatto illecito del magistrato - Abolizione della fase preliminare di deliberazione in camera di consiglio della ammissibilità e non manifesta infondatezza della domanda - Conseguente soppressione del termine che ricollegava l'esercizio dell'azione disciplinare alla comunicazione di ammissibilità della domanda - Trasmissione, da parte del Tribunale investito dalla cognizione dell'azione di responsabilità civile, degli atti del procedimento al Procuratore generale presso la Corte di cassazione.
- Legge 13 aprile 1998 (*recte*: 1988), n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), art. 9, comma 1, come modificato dall'art. 6, comma 1, della legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati). Pag. 46
- N. 142. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte del 14 giugno 2020
Patrocinio a spese dello Stato - Contenuto dell'istanza - Previsione che, per i redditi prodotti all'estero, il cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea debba corredare l'istanza con una certificazione dell'autorità consolare competente che ne attesta la veridicità.
- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)"), art. 79, comma 2. Pag. 53
- N. 143. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte del 14 giugno 2020
Patrocinio a spese dello Stato - Contenuto dell'istanza - Previsione che, per i redditi prodotti all'estero, il cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea debba corredare l'istanza con una certificazione dell'autorità consolare competente che ne attesta la veridicità.
- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 ("Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)"), art. 79, comma 2. Pag. 58
- N. 144. Ordinanza del Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria del 16 giugno 2020
Ordinamento penitenziario - Misure urgenti anti-COVID-19 per gli istituti penitenziari e gli istituti penali per i minorenni - Colloqui dei detenuti - Mancata previsione che i colloqui cui hanno diritto i detenuti e gli internati sottoposti a regime speciale di cui all'art. 41-bis della legge n. 354 del 1975 possono essere svolti a distanza con i figli minorenni mediante, ove possibile, apparecchiature e collegamenti di cui dispone l'amministrazione penitenziaria e minorile.
- Decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29 (Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, di persone detenute o internate per delitti di criminalità organizzata di tipo terroristico o mafioso, o per delitti di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa o con finalità di terrorismo, nonché di detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonché, infine, in materia di colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati), art. 4.
- Ordinamento penitenziario - Detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione - Colloqui dei detenuti - Mancata previsione che i colloqui sostitutivi con i figli minorenni possono essere autorizzati a distanza, in alternativa a quelli telefonici, con modalità audiovisive.**
- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 41-bis, comma 2-*quater*, lettera b), terzo periodo. Pag. 63



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 208

Sentenza 8 settembre - 9 ottobre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Porti e aeroporti - Istituzione, mediante decreto-legge, dell'Autorità del sistema portuale dello Stretto - Assegnazione dei porti di Reggio Calabria e Villa San Giovanni, in precedenza ricompresi nell'Autorità del sistema portuale dei mari Tirreno meridionale e Ionio - Ricorso della Regione Calabria - Denunciato mancato coinvolgimento delle Regioni interessate, con violazione del principio di leale collaborazione nella materia dei porti e aeroporti civili - Non fondatezza della questione.

Porti e aeroporti - Istituzione, mediante decreto-legge, dell'Autorità del sistema portuale dello Stretto - Assegnazione dei porti di Reggio Calabria e Villa San Giovanni, in precedenza ricompresi nell'Autorità del sistema portuale dei mari Tirreno meridionale e Ionio - Ricorso della Regione Calabria - Denunciata irragionevolezza - Non fondatezza della questione.

- Decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119, convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, art. 22-*bis*, modificativo dell'art. 6 della legge 28 gennaio 1994, n. 84 e dell'allegato A della medesima legge.
- Costituzione, artt. 77, secondo comma, 97 e 117, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

Giudici : Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

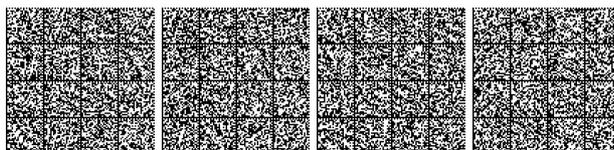
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 22-*bis* del decreto-legge 23 ottobre 2018 n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 17 dicembre 2018, n. 136, promosso dalla Regione Calabria con ricorso notificato il 15-20 febbraio 2019, depositato in cancelleria il 21 febbraio 2019, iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 18, prima serie speciale, dell'anno 2019.

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

udito nell'udienza pubblica dell'8 settembre 2020 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato Vincenzo Cerulli Irelli e Gianclaudio Festa per la Regione Calabria e l'avvocato dello Stato Andrea Fedeli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 settembre 2020.



Ritenuto in fatto

1.- La Regione Calabria, con ricorso notificato il 15-20 febbraio 2019 e depositato in cancelleria il 21 febbraio 2019 (reg. ric. n. 30 del 2019), ha promosso, in riferimento agli artt. 97 e 117, terzo comma, della Costituzione, nonché ai principi di semplificazione, ragionevolezza e leale collaborazione ed omogeneità delle disposizioni legislative, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22-*bis* del decreto-legge 23 ottobre 2018 n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 17 dicembre 2018, n. 136.

1.1.- I commi 1 e 2 di tale articolo modificano l'art. 6 e l'Allegato A della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale) - istituendo l'«Autorità di sistema portuale dello Stretto», comprensiva dei Porti di Messina, Milazzo, Tremestieri, Villa San Giovanni e Reggio Calabria - mentre il comma 3 modifica l'art. 4, comma 6, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 (Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno), convertito, con modificazioni, in legge 3 agosto 2017, n. 123, stabilendo che, qualora «i porti inclusi nell'area della ZES rientrino nella competenza territoriale di un'Autorità di sistema portuale con sede in altra regione, il presidente del Comitato di indirizzo è individuato nel Presidente dell'Autorità di sistema portuale che ha sede nella regione in cui è istituita la ZES».

2.- Secondo la parte ricorrente le disposizioni impugnate, intervenendo nella materia dei «porti e aeroporti civili», inciderebbero sulle competenze regionali in relazione alle aree portuali, in assenza di strumenti di leale collaborazione, in violazione altresì dell'art. 97 Cost., con particolare riferimento alla disciplina della Zona economica speciale (da qui: ZES).

2.1.- La difesa della Regione Calabria premette un'ampia ricostruzione delle vicende che hanno interessato la materia dei porti, fornendo un quadro descrittivo della normativa di riferimento.

2.1.1.- Un primo riordino della materia dei porti e delle attività portuali si è avuto con la legge n. 84 del 1994. Sulla base della delega di cui all'art. 8 comma 1, lettera *f*), della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), è poi intervenuto il decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, recante «Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera *f*), della legge 7 agosto 2015, n. 124», che ha ampiamente modificato la legge n. 84 del 1994.

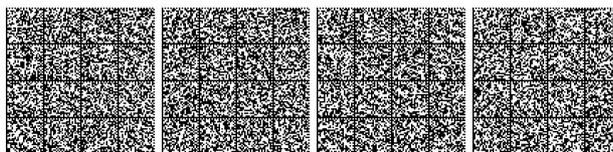
In relazione allo schema di siffatto decreto, il Consiglio di Stato, nel parere 9 maggio 2016, n. 1142, ha sottolineato l'importanza di curare la fase attuativa della riforma, attraverso adeguate iniziative, sia normative, sia soprattutto di manutenzione costante. In particolare, la parte ricorrente sottolinea i passaggi del parere ove si evidenzia la necessità di evitare il rischio di duplicazioni di centri decisionali e l'auspicio che il processo di riorganizzazione delle autorità portuali non si limiti a un mero accorpamento «aritmetico» di enti di governo, ma si coniughi con una visione strategica d'integrazione dei settori coinvolti.

In virtù della disciplina vigente, dunque, i porti marittimi nazionali sono ripartiti in categorie e classi. I porti sede di Autorità di sistema portuale (da qui: AdSP), nella specie, appartengono a una delle prime due classi della categoria II - che hanno funzioni commerciale e logistica, industriale e petrolifera, di servizio passeggeri, ivi compresi i crocieristi, peschereccia, turistica e da diporto - ossia: porti, o specifiche aree portuali, di rilevanza economica internazionale (classe I) e nazionale (classe II).

Tale disciplina verterebbe nella materia di competenza concorrente «porti e aeroporti civili»; per tale ragione, pertanto, la legge n. 84 del 1994 prevederebbe il coinvolgimento delle Regioni sotto diversi profili, come per le caratteristiche dimensionali, funzionali e la tipologia del porto, nonché per l'assegnazione allo stesso della relativa categoria, da stabilirsi con decreto ministeriale, previo parere della Regione interessata. Così anche per il documento di pianificazione strategica di sistema, redatto dalle AdSP, adottato da un Comitato di gestione e approvato dalla Regione interessata, previa intesa con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (da qui, anche: MIT).

Le AdSP, a cui spettano le principali funzioni amministrative per la gestione delle aree portuali, sono qualificate come enti pubblici non economici di rilevanza nazionale a ordinamento speciale e sono dotate di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria. Organi delle autorità sono il Presidente, il Comitato di gestione, il Collegio dei revisori dei conti e il Segretario generale.

La sede delle AdSP è individuata presso il porto centrale (porto "CORE"), stabilito ai sensi del Regolamento (UE) n. 1315/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, «sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE». Detto regolamento individua la rete transeuropea dei trasporti ("TEN-T"), ossia quella avente alta importanza strategica ai fini del conseguimento degli obiettivi di sviluppo delle infrastrutture di trasporto, mediante l'interconnessione dei collegamenti ferroviari, portuali, aeroportuali, di navigazione interna, stradali e intermodali.



L'art. 6, comma 1, della legge n. 84 del 1994 disciplina così l'individuazione dei porti ricompresi nelle AdSP, rinviando all'Allegato A, ove si prevede che il primo porto indicato per ogni autorità rappresenta anche la sede della stessa autorità.

Per quanto riguarda i porti calabresi, è qualificato CORE il porto di Gioia Tauro, in considerazione delle dimensioni, della localizzazione e della sua strategicità. Viceversa, per la Sicilia sono indicati quali porti CORE quello di Palermo e quello di Augusta. Il porto di Gioia Tauro, ai sensi del predetto regolamento europeo, insiste sulla rete TEN-T, che collega il Mediterraneo alla Scandinavia. Sulla medesima rete insiste anche il porto di Messina, circostanza questa che lo renderebbe idoneo a ospitare la sede di una AdSP.

Le AdSP, prima della modifica apportata con le disposizioni impugnate, erano quindici (nelle quali erano state raggruppate le precedenti 53 Autorità portuali) e, in relazione ai porti calabresi e siciliani, l'art. 6, comma 1, lettera j), della legge n. 84 del 1994 individuava l'«Autorità di sistema portuale dei Mari Tirreno meridionale e Ionio e dello Stretto», comprensiva, ai sensi dell'Allegato A della stessa legge, di tutti i porti della Calabria e di tre porti della Sicilia (Messina, Milazzo e Tremestieri), con sede nel porto di Gioia Tauro, quale primo porto indicato.

Ai sensi dell'art. 6, comma 2-bis, della legge n. 84 del 1994 e successive modificazioni, eventuali cambiamenti all'Allegato A devono essere adottati con regolamento, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e su richiesta motivata del Presidente della Regione interessata. Tali modifiche sono finalizzate a consentire: «a) l'inserimento di un porto di rilevanza economica regionale o di un porto di rilevanza economica nazionale la cui gestione è stata trasferita alla regione all'interno del sistema dell'Autorità di sistema portuale territorialmente competente; b) il trasferimento di un porto a una diversa Autorità di sistema portuale, previa intesa con le regioni nel cui territorio hanno sede le Autorità di sistema portuale di destinazione e di provenienza».

Il comma 14 del medesimo art. 6 prevede altresì che, decorsi tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto di modifica e riorganizzazione (cioè il citato d.lgs. n. 169 del 2016), con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e previo parere della Conferenza unificata, possa essere modificato il numero delle AdSP.

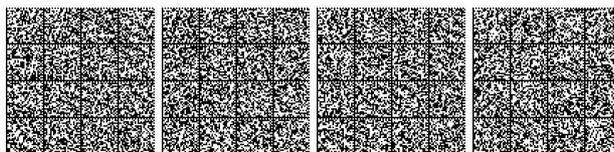
Infine, ai sensi del successivo comma 15, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e previo parere della Conferenza unificata, si procede per la modifica dei limiti territoriali di ciascuna delle autorità.

2.1.2.- In seguito alla novella del 2016, la Regione Calabria ha ottenuto l'istituzione di una ZES ai sensi dell'art. 4 del d.l. n. 91 del 2017, come convertito. La ZES, ai sensi del comma 2, è una «zona geograficamente delimitata e chiaramente identificata, situata entro i confini dello Stato, costituita anche da aree non territorialmente adiacenti purché presentino un nesso economico funzionale, e che comprenda almeno un'area portuale», nella quale «per l'esercizio di attività economiche e imprenditoriali le aziende già operative e quelle che si insedieranno nella ZES possono beneficiare di speciali condizioni». L'istituzione della stessa è volta alla creazione di condizioni economiche, finanziarie e amministrative favorevoli per lo sviluppo delle imprese insediate in alcune aree del Paese in cui siano presenti aree portuali.

In attuazione di tale normativa, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 25 gennaio 2018, n. 12, denominato «Regolamento recante istituzione di Zone economiche speciali (ZES)», ha ulteriormente integrato la materia. In particolare, sono stati specificati i compiti e le funzioni del Comitato di indirizzo, organo di amministrazione della ZES, composto dal Presidente dell'Autorità di sistema portuale, da un rappresentante della Regione, da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri e da un rappresentante del MIT. Dette funzioni si intersecherebbero con quelle attribuite all'AdSP e il raccordo tra le stesse sarebbe assicurato dal Presidente di detto Comitato, allo stesso tempo Presidente dell'autorità.

La Regione Calabria, con deliberazione della Giunta regionale 29 marzo 2018, n. 100, ha dunque avviato l'iter per l'istituzione della ZES, approvando il Piano di sviluppo strategico, in cui si sottolinea il ruolo principale del porto CORE di Gioia Tauro e si specifica che le aree portuali ricomprese nella ZES sono quelle del porto di Reggio Calabria e dei porti nazionali di Villa San Giovanni, Crotone, Vibo Valentia e Corigliano Calabro. Con successivo decreto del Presidente della Giunta regionale 4 aprile 2018, n. 24, la Regione Calabria ha formalmente richiesto l'istituzione della ZES, avvenuta con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 maggio 2018, a cui ha fatto seguito la nomina dei membri del Comitato di indirizzo.

2.1.3.- L'art. 22-bis del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, pertanto, s'inserisce in tale quadro normativo, scorporando i porti di Messina, Milazzo, Tremestieri, Villa San Giovanni e Reggio Calabria dalla AdSP dei Mari Tirreno meridionale e Ionio e dello Stretto e inserendoli nella nuova AdSP dello Stretto, con sede a Messina, unico porto che insisterebbe sulla rete TEN-T e, dunque, porto CORE. La precedente autorità, così, è divenuta «Autorità di sistema portuale dei Mari Tirreno Meridionale e Ionio», con sede presso il porto di Gioia Tauro.



2.2.- Ciò premesso, la difesa regionale asserisce, in primo luogo, l'illegittimità costituzionale dell'art. 22-*bis* del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in riferimento anche al principio di leale collaborazione.

Le disposizioni impugnate, infatti, incidendo sulla materia «porti e aeroporti civili», di competenza concorrente, nonché sugli interessi della Regione Calabria, avrebbero modificato, senza alcun previo coinvolgimento regionale, l'assetto dell'autorità calabrese e assegnato i due porti di Reggio Calabria e di Villa San Giovanni all'AdSP dello Stretto, con sede in Sicilia, presso il porto di Messina.

2.2.1.- Secondo costante giurisprudenza costituzionale, argomenta ancora la ricorrente, le Regioni sono legittimate a censurare, in via d'impugnazione principale, le leggi dello Stato, per questioni attinenti al riparto delle rispettive competenze (sono richiamate le sentenze n. 195 del 2017 e n. 216 del 2008).

Una deroga al riparto di competenze tra Stato e Regioni, così come stabilito dall'art. 117 Cost., potrebbe avvenire solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata e oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata (si richiama la sentenza di questa Corte n. 303 del 2003). L'intervento statale, in particolare, dovrebbe prevedere procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti, attraverso strumenti di leale collaborazione (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 251 e n. 65 del 2016, n. 88 del 2014, n. 139 del 2012 e n. 6 del 2004.).

D'altronde, sottolinea la Regione Calabria, nelle materie di competenza concorrente sarebbe sempre necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni (*ex plurimis*, si richiamano le sentenze di questa Corte n. 163 del 2012, n. 165 del 2011, n. 278 del 2010, n. 383 e n. 62 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003). In presenza di potestà legislativa concorrente, dunque, la legge statale dovrebbe essere adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti, attraverso strumenti di leale collaborazione, potendo superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà e non sono superabili con una determinazione unilaterale dello Stato, se non quando l'esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace (tra tutte, è richiamata la sentenza di questa Corte n. 7 del 2016).

Tali argomentazioni troverebbero conferma anche nella sentenza n. 261 del 2015, relativa proprio alle autorità portuali, nella quale è stato ritenuto incostituzionale il mancato coinvolgimento delle Regioni attraverso l'intesa in ordine all'adozione del Piano strategico nazionale della portualità e della logistica, di cui all'art. 29, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, in legge 11 novembre 2014, n. 164. Ivi, inoltre, questa Corte ha specificato che le forme di partecipazione delle Regioni previste nella legge n. 84 del 1994 non possono essere considerate in alcun modo equivalenti al coinvolgimento nella forma dell'intesa, nella specie mancato.

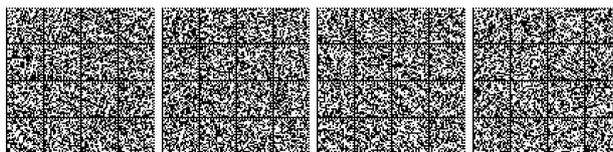
Le disposizioni impugnate, introdotte con la legge di conversione del d.l. n. 119 del 2018, sarebbero state approvate senza il coinvolgimento della Conferenza unificata e, dunque, delle Regioni interessate, in particolar modo della Regione Calabria, pur incidendo fortemente sugli interessi regionali. L'istituzione dell'AdSP dello Stretto, con la relativa assegnazione di due porti calabresi, di conseguenza, configurerebbe di per sé una lesione della potestà legislativa concorrente regionale, venendo precluso alla Regione qualsiasi intervento normativo teso ad assicurare il coordinamento con gli altri porti calabresi.

Del resto, la stessa legge n. 84 del 1994 prevederebbe strumenti di coinvolgimento delle Regioni territorialmente interessate in relazione a determinate attività; strumenti che nel caso di specie sarebbero stati irragionevolmente pretermessi.

2.3.- In secondo luogo, osserva la parte ricorrente, le disposizioni oggetto di censura violerebbero l'art. 97 Cost., i principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, nonché il principio giurisprudenziale di omogeneità delle disposizioni legislative introdotte con la legge di conversione nel decreto-legge.

2.3.1.- Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il principio di ragionevolezza sarebbe leso quando si accerti l'esistenza di un'irrazionalità *intra legem*, intesa come «contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore e la disposizione espressa dalla norma censurata (sentenza n. 416 del 2000)» (sentenza n. 86 del 2017), ovvero quando la legge manchi il suo obiettivo e tradisca la sua *ratio* (si richiama la sentenza n. 43 del 1997).

La scelta del legislatore statale di prevedere una nuova AdSP interregionale si porrebbe, appunto, in contrasto con la *ratio* della riforma del 2016, chiaramente espressa nel parere del Consiglio di Stato n. 1142 del 2016, tesa a un accorpamento dei centri decisionali e al superamento della frammentazione e del localismo delle autorità portuali.



Le norme impugnate, inoltre, sono state inserite solo in sede di conversione del d.l. n. 119 del 2018, provvedimento legislativo recante «[d]isposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria». Le stesse, quindi, sarebbero del tutto estranee al contenuto originario di tale provvedimento e per tale ragione illegittime. La giurisprudenza costituzionale, infatti, sarebbe pacifica nel ritenere incostituzionali le norme come quelle in esame, inserite in sede di conversione, che siano disomogenee ed eterogenee rispetto al contenuto, alla finalità e alla *ratio* complessiva dell'originario disegno di legge (sono richiamate le sentenze n. 94 del 2016 e n. 32 del 2014).

2.4.- Da ultimo, l'art. 97 Cost. e il principio di ragionevolezza verrebbero violati anche sotto un altro profilo.

2.4.1.- Nel disegno tracciato dal legislatore statale, il raccordo tra le funzioni esercitate dall'AdSP e dal Comitato di indirizzo della ZES sarebbe stato assicurato dal Presidente di detto Comitato, allo stesso tempo Presidente dell'autorità operante sul territorio regionale. Tale figura, quindi, sarebbe funzionale a garantire il coordinamento tra le due strutture e ad evitare eventuali disfunzioni nell'espletamento dei relativi compiti.

Il quadro sarebbe profondamente mutato a seguito della riforma operata con le disposizioni impugnate. Il Presidente del Comitato di indirizzo della ZES, infatti, è individuato nel Presidente dell'AdSP con sede in Gioia Tauro, ma due porti calabresi (Villa San Giovanni e Reggio Calabria) sono transitati nell'ambito dell'autorità interregionale di nuova istituzione e, quindi, rispondono al Presidente di quest'ultima.

Né potrebbe ritenersi che detta funzione di coordinamento possa essere soddisfatta da quanto stabilito al comma 3 dell'art. 22-*bis* del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, il quale, modificando l'art. 4, comma 6, del d.l. n. 91 del 2017, come convertito, ha previsto, nell'ipotesi in cui i porti inclusi nell'area della ZES rientrino nella competenza territoriale di un'AdSP con sede in altra Regione, come nel caso di specie, che il Presidente del Comitato di indirizzo sia individuato nel Presidente dell'AdSP con sede nella Regione in cui è istituita la ZES (dunque l'autorità con sede a Gioia Tauro). Ciò, infatti, non sarebbe in alcun modo sufficiente a garantire il coordinamento tra le funzioni proprie dei due organi.

Lo scorporo dei due porti calabresi, inoltre, inciderebbe pesantemente sull'attuazione del piano strategico della ZES, che ricomprenderebbe necessariamente, in una visione organica, tutte le infrastrutture del territorio. Infatti, sarebbe lo stesso esercizio delle funzioni suindicate attribuite all'AdSP interregionale a pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi del piano, tesi a incentivare la semplificazione amministrativa e la creazione di un sistema regionale unitario.

Infine, la moltiplicazione dei soggetti istituzionali competenti sui porti calabresi, venutasi a creare a seguito della riforma oggetto di contestazione, produrrebbe evidentemente un effetto pregiudizievole anche in capo agli operatori che devono interfacciarsi con tali soggetti, rendendo più gravose le attività autorizzatorie e concessorie necessarie per poter fruire dei servizi e delle infrastrutture portuali.

3.- Con atto depositato il 29 marzo 2019 si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto del ricorso della Regione Calabria (ribadendo le proprie conclusioni nella memoria presentata in prossimità dell'udienza).

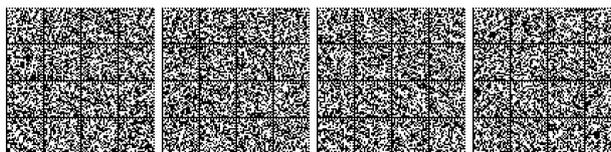
3.1.- Riguardo al primo motivo di ricorso, la difesa statale precisa che con le disposizioni impugnate si è costituita una nuova AdSP, fattispecie come tale non sussumibile nell'ipotesi disciplinata all'art. 6, comma 2-*bis*, della legge n. 84 del 1994, concernente la possibilità di modificare, su richiesta motivata del Presidente della Regione interessata, l'ambito di competenza delle autorità di cui all'Allegato A della medesima legge.

Anche la procedura di cui all'art. 6, comma 14, della legge n. 84 del 1994, che consente di modificare il numero delle AdSP con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, acquisendo sullo schema di regolamento il parere della Conferenza unificata, non sarebbe applicabile al caso in questione. Infatti, detta procedura trova applicazione decorsi tre anni dalla data di entrata in vigore del decreto di cui all'art. 8, comma 1, lettera *f*), della legge n. 124 del 2015, ossia il d.lgs. n. 169 del 2016, mentre l'istituzione dell'AdSP dello Stretto è avvenuta prima di tale periodo.

In altri termini, il legislatore statale sarebbe intervenuto senza violare le disposizioni e i principi della richiamata legge n. 84 del 1994, con conseguente legittimità dello strumento normativo prescelto e del relativo *iter* procedurale seguito.

3.2.- Per quanto concerne il secondo motivo di ricorso, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità della questione per difetto di motivazione in ordine alla ridondanza dei vizi evocati su competenze regionali.

Com'è noto, infatti, le Regioni possono evocare parametri di legittimità costituzionale diversi da quelli che sovraintendono al riparto di competenze fra Stato e Regioni solo a due condizioni: quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a riverberarsi sulle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 78 del 2018, n. 13 del 2017, n. 287, n. 251 e n. 244 del 2016, n. 8 del 2013 e n. 199 del 2012); qualora la Regione ricorrente abbia sufficientemente motivato in ordine alla ridondanza della lamentata illegittimità costituzionale sul riparto di competenze, indicando la specifica competenza che risulterebbe offesa e argomentando adeguatamente in proposito (si richiamano ancora le sentenze n. 65 e n. 29 del 2016, n. 251, n. 189, n. 153, n. 140, n. 89 e n. 13 del 2015).



3.2.1.- In ogni caso, le censure risulterebbero infondate, poiché la scelta del legislatore statale sarebbe stata dettata dall'esigenza di tutelare e valorizzare le peculiarità dello Stretto di Messina, un territorio altamente svantaggiato e interressato giornalmente dal transito di un elevatissimo numero di passeggeri, in relazione al quale sarebbe stata assicurata la continuità territoriale e dei servizi di trasporto adeguati.

Proprio la vocazione al traffico passeggeri che accomunerebbe i porti in questione, nonché la stretta correlazione tra quelli interessati dai collegamenti sullo Stretto, avrebbero determinato l'istituzione di un'apposita AdSP, dedicata alle peculiari realtà portuali ivi insistenti, in un'ottica di massima efficienza del servizio di trasporto a soddisfacimento dell'interesse pubblico prevalente, coincidente con la tutela dei passeggeri, secondo «una visione olistica che mette al centro il destinatario del servizio pubblico» (è citato il parere del Consiglio di Stato n. 1142 del 2016).

Il realizzato scorporo dei porti di Villa San Giovanni e Reggio Calabria dall'originaria autorità risponderebbe, quindi, a criteri di ragionevolezza, al fine di soddisfare le esigenze peculiari legate a un intenso traffico passeggeri, senza aggravare un porto altamente specializzato in traffico container come quello di Gioia Tauro.

In questo modo, non solo non si tradirebbe la complessiva finalità perseguita con la riforma del 2016, ma se ne darebbe compiuta e mirata attuazione, assecondandone il proposito di realizzare maggiore interazione, integrazione e capacità di coordinamento, ancor più tra porti contigui per continuità territoriale e identità/omogeneità di traffici e servizi come quelli siciliani e calabresi, riuniti sotto la nuova AdSP dello Stretto.

Ciò risulterebbe altresì coerente con la realizzazione di una rete transeuropea dei trasporti, ex regolamento n. 1315/2013/UE, articolata in una struttura «a doppio strato», comprendente una rete globale (comprehensive network), strato di base del TEN-T e con una prevalente funzione di coesione territoriale all'interno dei singoli Stati membri, e una rete centrale (core network), a cui sarebbe affidato il compito di collegare i 28 Paesi dell'Unione, nonché questi ai Paesi confinanti.

3.3.- Da ultimo, riguardo al terzo motivo di ricorso, ribadite anche in tal caso le medesime ragioni d'inammissibilità illustrate per il secondo, la difesa statale ne asserisce comunque l'infondatezza.

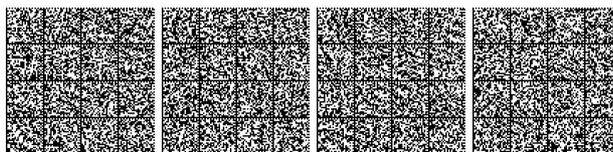
Il lamentato conflitto tra la novella legislativa e il disegno tracciato dal d.l. n. 91 del 2017, come convertito, deriverebbe da un possibile pregiudizio al raccordo tra le funzioni esercitate dall'Autorità di sistema portuale e quelle proprie del Comitato d'indirizzo della ZES. Tale funzione di raccordo, tuttavia, sarebbe soltanto presunta dalla parte ricorrente, che non recherebbe alcuna motivazione in merito, fornendo solo alcune generiche indicazioni, anche sotto il profilo dei principi costituzionali richiamati a supporto.

D'altro canto, proprio in attuazione della disposizione di cui all'art. 6, comma 14, della legge n. 84 del 1994, che consente di variare, decorsi tre anni dall'entrata in vigore della riforma portuale, il numero delle AdSP, si sarebbe resa necessaria la modifica introdotta al d.l. n. 91 del 2017, atteso che, in assenza, si sarebbe potuto assistere a una sorta di «cristallizzazione» delle esistenti autorità, sull'assunto che le relative circoscrizioni territoriali debbano obbligatoriamente coincidere con quelle delle ZES. Ciò sarebbe contraddetto dalla possibilità di modificare, anche ai sensi della legge n. 84 del 1994, la conformazione delle aree portuali, che seguendo la tesi della ricorrente, invece, dovrebbe sempre avvenire sulla base delle ZES. Anzi, proprio in considerazione di tale ipotesi le norme impugnate avrebbero previsto che quando i porti inclusi nell'area della ZES rientrino nella competenza territoriale di un'AdSP con sede in altra Regione, il presidente del Comitato di indirizzo sia individuato nel Presidente dell'autorità che ha sede nella Regione in cui è istituita la ZES.

Considerato in diritto

1.- La Regione Calabria, con ricorso iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2019, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 22-bis del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 17 dicembre 2018, n. 136.

1.1.- Nella specie, i commi 1 e 2 di tale articolo modificano l'art. 6 e l'Allegato A della legge 28 gennaio 1994, n. 84 (Riordino della legislazione in materia portuale), come novellati dal decreto legislativo 4 agosto 2016, n. 169, recante «Riorganizzazione, razionalizzazione e semplificazione della disciplina concernente le Autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in attuazione dell'articolo 8, comma 1, lettera f), della legge 7 agosto 2015, n. 124», istituendo l'«Autorità di sistema portuale dello Stretto», con sede presso il porto di Messina e comprensiva dei Porti di Messina, Milazzo, Tremestieri, Villa San Giovanni e Reggio Calabria, questi ultimi due dapprima compresi nell'«Autorità di sistema portuale dei Mari Tirreno meridionale e Ionio e dello Stretto», con sede presso il porto di Gioia Tauro, divenuta così «Autorità di sistema portuale dei Mari Tirreno meridionale e Ionio».



Il comma 3 dell'art. 22-*bis*, invece, modifica l'art. 4, comma 6, del decreto-legge 20 giugno 2017, n. 91 (Disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno), convertito, con modificazioni, in legge 3 agosto 2017, n. 123, stabilendo che qualora i porti inclusi nell'area della Zona economica speciale (da qui: ZES) rientrino nella competenza territoriale di un'Autorità di sistema portuale (da qui: AdSP) con sede in altra Regione «il presidente del Comitato di indirizzo è individuato nel Presidente dell'Autorità di sistema portuale che ha sede nella regione in cui è istituita la ZES».

2.- Secondo la parte ricorrente l'art. 22-*bis* del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, inciderebbe sulla materia di competenza concorrente dei «porti e aeroporti civili», senza rispettare, tra l'altro, il principio di leale collaborazione, violando così l'art. 117, terzo comma, Cost., nonché l'art. 97 Cost., in riferimento al principio di ragionevolezza, in particolare per l'interferenza con la disciplina della ZES.

3.- In primo luogo, le norme impugnate sono censurate in quanto interverrebbero sulle competenze della Regione Calabria senza alcun previo coinvolgimento regionale, assegnando i due porti di Reggio Calabria e di Villa San Giovanni all'AdSP dello Stretto, con sede in Sicilia, presso il porto di Messina.

3.1.- La questione non è fondata.

3.1.1.- L'art. 22-*bis* del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, modifica la legge n. 84 del 1994 in materia di porti, materia che ha subito un profondo riordino in seguito al d.lgs. n. 169 del 2016, al fine di razionalizzare sia la governance dei porti, sia le attività portuali.

Per quanto qui d'interesse, la novella del 2016 ha previsto la riorganizzazione delle autorità portuali, sostituite dalle nuove Autorità di sistema portuale (art. 6 della legge n. 84 del 1994), con sede presso i porti appartenenti alle prime due classi della categoria II, ossia i porti, o le specifiche aree portuali - che hanno funzioni commerciale e logistica, industriale e petrolifera, di servizio passeggeri, ivi compresi i crocieristi, peschereccia, turistica e da diporto - di rilevanza economica internazionale e nazionale (art. 4 della legge n. 84 del 1994). Tale sede è individuata dall'Allegato A alla legge n. 84 del 1994 (cui rinvia l'art. 6, comma 1), nella sede del porto centrale ("CORE"), stabilito ai sensi del Regolamento (UE) n. 1315/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, «sugli orientamenti dell'Unione per lo sviluppo della rete transeuropea dei trasporti e che abroga la decisione n. 661/2010/UE», collocato sulla rete transeuropea dei trasporti ("TEN-T"), ossia quella avente alta importanza strategica.

Le AdSP, istituite dal d.lgs. n. 169 del 2016 nel numero di 15, sono qualificate come enti pubblici non economici di rilevanza nazionale a ordinamento speciale, dotate di autonomia amministrativa, organizzativa, regolamentare, di bilancio e finanziaria e possono valersi del patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato. Esse sono sottoposte ai poteri di indirizzo e vigilanza del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e sono soggette alle disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili (il conto consuntivo è allegato allo stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il rendiconto della gestione è soggetto al controllo della Corte dei conti). Organi delle autorità sono: il Presidente (nominato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con il Presidente o i Presidenti delle Regioni interessate), il Comitato di gestione e il Collegio dei revisori dei conti (art. 7 della legge n. 84 del 1994).

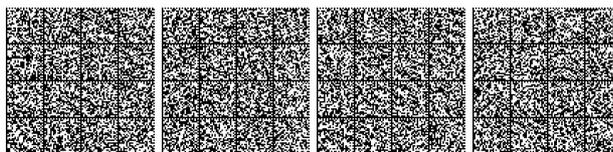
L'Allegato A individua altresì i porti rientranti nell'ambito di ciascuna autorità. Ai sensi dell'art. 6, comma 2-*bis*, della legge n. 84 del 1994, tale allegato può essere modificato con regolamento, adottato su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, su richiesta motivata del Presidente della Regione interessata. Le modifiche in questione sono quelle finalizzate all'inserimento di un porto di rilevanza economica regionale (o di un porto di rilevanza economica nazionale la cui gestione è stata trasferita alla Regione) all'interno del sistema dell'AdSP territorialmente competente, oppure al trasferimento di un porto a una diversa autorità (in tal caso previa intesa con le Regioni nel cui territorio hanno sede le autorità di destinazione e di provenienza).

L'art. 6, comma 14, della legge n. 84 del 1994, come modificato dal d.lgs. n. 169 del 2016, infine, stabiliva che, decorsi tre anni dall'entrata in vigore dello stesso decreto legislativo, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e previo parere della Conferenza unificata, fosse possibile ridurre il numero delle AdSP.

L'art. 22-*bis* del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, oggetto di censura, ha successivamente mutato in via legislativa il numero delle AdSP, creando una sedicesima autorità e prevedendo che il numero così individuato possa essere ulteriormente modificato in via regolamentare decorso il già ricordato termine triennale.

3.1.2.- Alla luce di tale quadro normativo deve affermarsi che le disposizioni impugnate non toccano le competenze regionali, ma costituiscono esercizio di potestà legislative statali, tenendo anche conto che i porti sede di AdSP rientrano tra quelli di rilevanza nazionale o internazionale.

3.1.2.1.- Sotto un primo profilo, infatti, la disciplina rientra tra i principi fondamentali della materia, di competenza concorrente, dei «porti e aeroporti civili».



Vero è che questa Corte ha sottolineato la necessità che la disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in tale materia rispetti il principio di leale collaborazione, da realizzarsi nella forma dell'intesa (sentenza n. 261 del 2015).

Nel caso di specie, tuttavia, le norme impugnate regolano non l'esercizio di funzioni amministrative, bensì profili organizzativi fondamentali, quale la determinazione del numero delle AdSP e la relativa istituzione. E, sul punto, la giurisprudenza costituzionale ha più volte ricondotto ai principi fondamentali della materia norme concernenti basilari aspetti organizzativi (si vedano le sentenze n. 207 del 2010, n. 181 del 2006 e n. 270 del 2005, nonché, con specifico riferimento ai porti, le sentenze n. 256 del 2012 e n. 314 del 2010).

Si tratta di una fattispecie diversa da quella di cui all'art. 6, comma 2-*bis*, della legge n. 84 del 1994, che concerne l'inserimento negli ambiti delle AdSP di porti di rilevanza regionale o il trasferimento di un porto da un'autorità ad un'altra. Né l'intervento del legislatore statale può essere collegato a quanto previsto dall'art. 6, comma 14, della legge n. 84 del 1994, che regola la possibilità di modificare il numero delle AdSP individuate dalla legge in via regolamentare, decorsi però tre anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 169 del 2016.

3.1.2.2.- Sotto un ulteriore profilo, inoltre, deve considerarsi che le AdSP, come già sottolineato, sono enti pubblici non economici di rilevanza nazionale, sebbene taluni aspetti della relativa disciplina possano anche interferire con competenze regionali, in particolare con riferimento alle funzioni esercitate dalle stesse autorità.

Gli interventi legislativi di riordino di tali enti risultano perciò espressione della stessa competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *g*), Cost., ossia «ordinamento e organizzazione amministrativa [...] degli enti pubblici nazionali», materia a cui questa Corte ha ascritto, appunto, la disciplina delle misure di riorganizzazione di enti rientranti in tale categoria (sentenza n. 153 del 2011).

3.1.3.- Nel caso in esame, in conclusione, il legislatore statale è intervenuto con legge a regolare aspetti riconducibili esclusivamente a proprie potestà legislative. Per entrambe tali ragioni non vengono in gioco profili richiedenti la leale collaborazione.

4.- In secondo luogo, la Regione Calabria censura l'art. 22-*bis* del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, per violazione dell'art. 97 Cost., in riferimento al principio di ragionevolezza, sotto due diversi profili.

Da un lato, la scelta del legislatore statale di prevedere una nuova AdSP interregionale pregiudicherebbe il buon andamento dell'amministrazione in quanto, in contrasto con la *ratio* della riforma di cui al d.lgs. n. 169 del 2016, produrrebbe un aumento dei centri decisionali, con conseguente frammentazione e accentuato localismo delle autorità portuali. Inoltre, tale scelta sarebbe stata effettuata inserendo nella legge di conversione del d.l. n. 119 del 2018 norme del tutto estranee al contenuto originario di tale provvedimento, in violazione del principio giurisprudenziale di omogeneità delle disposizioni legislative introdotte con la legge di conversione nel decreto-legge.

Dall'altro lato, in virtù del passaggio di due porti calabresi (Villa San Giovanni e Reggio Calabria) nell'ambito dell'autorità interregionale di nuova istituzione, con sede presso il porto di Messina, si creerebbe un'irragionevole interferenza con la disciplina della ZES. Verrebbe meno, infatti, quell'identità tra il Presidente del Comitato d'indirizzo della ZES e il Presidente dell'AdSP originaria, comprensiva di tutti i porti calabresi; identità che assicurerebbe il raccordo tra le funzioni esercitate da siffatti organi.

4.1.- Quanto alle censure relative alla non omogeneità delle norme impugnate con il testo del decreto-legge e dunque, implicitamente, alla violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., ne va, in via preliminare, dichiarata l'inammissibilità.

Si tratta, infatti, di un parametro di cui non vi è traccia nella deliberazione a impugnare della Giunta regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 270 e n. 154 del 2017, n. 239 del 2016, n. 46 del 2015, n. 246 e n. 220 del 2013, n. 198 del 2012 e n. 7 del 2011).

4.2.- Sempre in via preliminare, invece, deve essere rigettata l'eccezione d'inammissibilità sollevata dall'Avvocatura generale dello Stato per difetto di ridondanza delle censure sulle competenze regionali.

Sebbene il ricorso non si soffermi in modo dettagliato su tale aspetto, dal suo complessivo percorso argomentativo risultano sufficientemente chiari i motivi per i quali la violazione dell'art. 97 Cost., secondo la parte ricorrente, determinerebbe un pregiudizio per le competenze regionali in materia di porti.

4.3.- Nel merito la questione non è fondata.



4.3.1.- Il legislatore statale ha istituito una nuova AdSP al fine di valorizzare le peculiarità dello Stretto di Messina e dei relativi porti, in virtù degli elementi comuni propri degli stessi, in particolare per la prevalente vocazione al traffico passeggeri.

In tal senso, la modifica normativa è coerente con le finalità della riforma del 2016, tra cui vi è anche quella di realizzare una maggiore interazione tra porti, comunque contigui, che presentino un'omogeneità di traffici e servizi.

Ciò precisato, la disciplina delle AdSP presenta alcuni inevitabili punti di contatto con le norme che regolano la ZES calabrese, tenuto conto che la stessa viene istituita in territori ove sono presenti le aree portuali trasferite alla nuova autorità. La qual cosa genera sovrapposizioni in sede operativa.

Tuttavia, non può ritenersi che l'unica soluzione costituzionalmente possibile per fronteggiare tali sovrapposizioni sia la coincidenza tra le circoscrizioni territoriali delle AdSP e quelle della ZES, con conseguente identità del Presidente di entrambi gli organi, come argomenta la parte ricorrente.

Tale assunto resta non dimostrato dalla difesa regionale, mentre il legislatore, proprio per i casi in cui taluni dei porti inclusi nell'area della ZES rientrano nella competenza territoriale di un'AdSP con sede in altra Regione, ha previsto che il presidente del Comitato di indirizzo sia individuato nel Presidente dell'AdSP che ha sede nella Regione in cui è istituita la ZES.

Seguendo l'argomentazione della Regione Calabria, d'altronde, si finirebbe per porre uno stringente limite alle possibili modifiche al numero e agli ambiti territoriali delle AdSP, previsti dalle sopra ricordate procedure di cui alla legge n. 84 del 1994, poiché siffatte modifiche dovrebbero sempre avvenire sulla base delle ZES già istituite, la cui regolazione finirebbe per condizionare ogni scelta sull'assetto territoriale delle aree portuali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22-bis del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, in legge 17 dicembre 2018, n. 136, promossa dalla Regione Calabria, in riferimento al principio di omogeneità delle disposizioni legislative introdotte con la legge di conversione del decreto-legge, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22-bis del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, promossa dalla Regione Calabria, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e al principio di leale collaborazione, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22-bis del d.l. n. 119 del 2018, come convertito, promossa dalla Regione Calabria, in riferimento all'art. 97 Cost. e al principio di ragionevolezza, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 settembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

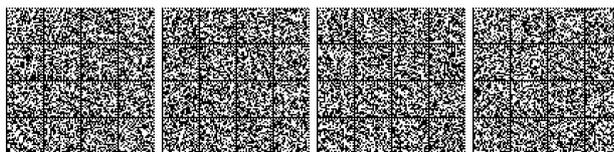
Giuliano AMATO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 ottobre 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



N. 209

Sentenza 8 settembre - 9 ottobre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Professioni - Norme della Regione Marche - Inserimento, da parte degli enti del servizio sanitario regionale, dei trattamenti osteopatici nell'ambito delle discipline ospedaliere - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza statale concorrente nella materia delle professioni - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Marche 18 aprile 2019, n. 8, art. 42.
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

Giudici : Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 42 della legge della Regione Marche 18 aprile 2019, n. 8 (Disposizioni di semplificazione e aggiornamento della normativa regionale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 14-26 giugno 2019, depositato in cancelleria il 20 giugno 2019, iscritto al n. 71 del registro ricorsi 2019 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 32, prima serie speciale, dell'anno 2019.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

udito nella udienza pubblica dell'8 settembre 2020 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

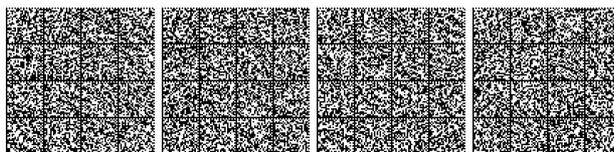
uditi l'avvocato dello Stato Francesca Morici per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Marche;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 settembre 2020.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 14-26 giugno 2019 e depositato in cancelleria il 20 giugno 2019 (reg. ric. n. 71 del 2019), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, l'art. 42 della legge della Regione Marche 18 aprile 2019, n. 8 (Disposizioni di semplificazione e aggiornamento della normativa regionale).

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata istituirebbe la nuova figura professionale dell'osteopata e del chiropratico, violando l'art. 7, comma 2, della legge 11 gennaio 2018, n. 3 (Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute), l'art. 1, comma 3, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131) e l'art. 5, comma 2, della legge 1° febbraio 2006, n. 43 (Disposizioni in materia di professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione e delega al Governo per l'istituzione dei relativi ordini professionali), come



modificato dall'art. 6 della menzionata legge n. 3 del 2018, con conseguente lesione del principio fondamentale della legislazione in materia di professioni che riserva allo Stato, secondo quanto previsto dall'art. 117, terzo comma, Cost., l'individuazione delle figure professionali.

Il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia, al riguardo, che la costante giurisprudenza della Corte costituzionale afferma che la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle «professioni» deve rispettare il principio fondamentale secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni solo la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale.

Ad avviso del ricorrente la norma impugnata, dando facoltà agli enti regionali sanitari di avviare progetti sperimentali finalizzati all'inserimento dei trattamenti osteopatici nell'ambito delle discipline ospedaliere, da attuare con specifici protocolli, implicherebbe l'istituzione nell'ordinamento regionale della nuova figura professionale dell'osteopata, nonostante che i procedimenti avviati, ai sensi della legge n. 3 del 2018, per la definizione dello statuto dell'osteopata e del chiropratico, non si siano ancora conclusi.

2.- Il 2 agosto 2019 la Regione Marche si è costituita in giudizio sostenendo l'infondatezza del ricorso.

La disposizione impugnata, ad avviso della difesa regionale, si limiterebbe, infatti, a disporre, secondo quanto testualmente previsto, che «[g]li enti del servizio sanitario regionale possono attivare progetti sperimentali finalizzati all'inserimento dei trattamenti osteopatici nell'ambito delle discipline ospedaliere» e a precisare che tali progetti devono essere attuati mediante specifici protocolli, senza però che da essa si possa, in alcun modo, ricavare una surrettizia introduzione nell'ordinamento della figura professionale dell'osteopata.

3.- Il 3 marzo 2020 la Regione Marche ha depositato un'ulteriore memoria in cui ha precisato gli argomenti già posti a fondamento della richiesta di rigetto del ricorso.

4.- Con memoria integrativa depositata il 4 marzo 2020, l'Avvocatura generale dello Stato ha ribadito le censure già svolte nel ricorso e contestato le difese della Regione.

Considerato in diritto

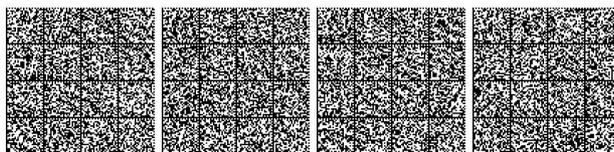
1.- Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 42 della legge della Regione Marche 18 aprile 2019, n. 8 (Disposizioni di semplificazione e aggiornamento della normativa regionale).

La disposizione impugnata, ad avviso del ricorrente, violerebbe l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, che attribuisce allo Stato la determinazione dei principi fondamentali nella materia delle «professioni», in quanto, stabilendo che gli enti del servizio sanitario regionale possono attivare, tramite specifici protocolli, progetti sperimentali finalizzati all'inserimento dei trattamenti osteopatici nell'ambito delle discipline ospedaliere, comporterebbe la previa definizione nell'ordinamento regionale della figura e dello statuto professionale dell'osteopata, ponendosi così in contrasto con l'art. 7, comma 2, della legge 11 gennaio 2018, n. 3 (Delega al Governo in materia di sperimentazione clinica di medicinali nonché disposizioni per il riordino delle professioni sanitarie e per la dirigenza sanitaria del Ministero della salute), con l'art. 1, comma 3, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30 (Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131) e con l'art. 5, comma 2, della legge 1° febbraio 2006, n. 43 (Disposizioni in materia di professioni sanitarie infermieristiche, ostetrica, riabilitative, tecnico-sanitarie e della prevenzione e delega al Governo per l'istituzione dei relativi ordini professionali), come modificato dall'art. 6 della menzionata legge n. 3 del 2018.

1.1.- La parte resistente deduce la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in quanto il ricorrente avrebbe attribuito, del tutto erroneamente, alla norma impugnata il significato di introdurre anticipatamente nell'ordinamento la figura professionale dell'osteopata.

2.- La questione non è fondata.

3.- Va, innanzitutto, chiarito che la professione dell'osteopata, così come quella del chiropratico (ordinanza n. 149 del 1988), già prima del riconoscimento della figura professionale da parte della legge n. 3 del 2018, andava considerata «un lavoro professionale tutelato, ex art. 35, primo comma, Cost., in tutte le sue forme ed applicazioni» e «una iniziativa privata libera ex art. 41 Cost.».



La sempre maggiore diffusione delle medicine cosiddette non convenzionali (nel novero delle quali venivano ricondotte anche l'osteopatia e la chiropratica) aveva, anzi, indotto il Parlamento europeo a evidenziare, con la risoluzione n. 75 del 29 maggio 1997 recante lo Statuto delle Medicine Non Convenzionali, la necessità di «garantire ai pazienti la più ampia libertà possibile di scelta terapeutica assicurando loro il più elevato livello di sicurezza e l'informazione più corretta sull'innocuità, la qualità, l'efficacia e il rischio eventuale delle cosiddette medicine non convenzionali, nonché di proteggerli da persone non qualificate».

E gli ospedali italiani, in questa medesima prospettiva, avevano avviato numerosi studi e sperimentazioni cliniche nel settore dei trattamenti osteopatici, in particolare nei reparti di neonatologia, neurologia, oncologia, ortopedia e geriatria, a prescindere dalla circostanza che la detta professione non fosse ancora riconosciuta e regolamentata.

Neppure erano mancate iniziative in materia da parte delle Regioni, ancorché realizzate in forme diverse, consistenti in specifici riferimenti alle medicine non convenzionali contenuti in alcuni piani sanitari regionali, nella creazione di strutture di studio ed approfondimento (commissioni, osservatori, ecc.) e nel finanziamento di programmi di ricerca in materia.

3.1.- L'ordinamento italiano configura, secondo una classificazione implicitamente confermata anche nelle normative in materia più recenti, tra cui la legge 14 gennaio 2013, n. 4 (Disposizioni in materia di professioni non organizzate), tre diverse tipologie di professioni: *a)* le professioni per il cui esercizio la legge prescrive l'iscrizione obbligatoria in albi o elenchi tenuti dagli ordini o collegi professionali; *b)* le professioni disciplinate comunque dalla legge, ma rispetto alle quali non è richiesto il predetto onere di iscrizione; *c)* le professioni non regolamentate.

Con specifico riferimento alle professioni sanitarie, il regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie) distingueva tre categorie: quella delle professioni sanitarie principali (medico chirurgo, veterinario, farmacista e, dal 1985, l'odontoiatra); quella delle professioni sanitarie ausiliarie (levatrice, assistente sanitaria visitatrice e infermiera diplomata) e, infine, quella delle arti ausiliarie delle professioni sanitarie (odontotecnico, ottico, meccanico ortopedico ed ernista, tecnico sanitario di radiologia medica e infermiere abilitato o autorizzato).

L'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 1999, n. 42 (Disposizioni in materia di professioni sanitarie) ha, quindi, sostituito la denominazione «professione sanitaria ausiliaria» con quella di «professione sanitaria» e, successivamente, la legge 10 agosto 2000, n. 251 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica) ha organizzato le professioni sanitarie in quattro distinte aree (professioni sanitarie infermieristiche e professione sanitaria ostetrica; professioni sanitarie riabilitative; professioni tecnico-sanitarie; professioni tecniche della prevenzione).

La legge n. 43 del 2006, stabilendo l'istituzione degli albi e degli ordini professionali per tutte le professioni sanitarie regolamentate, esistenti e di nuova configurazione, ha, poi, introdotto all'art. 5 (modificato dall'art. 6 della legge n. 3 del 2018) uno specifico procedimento per l'individuazione dei nuovi profili professionali.

Infine, la recente legge n. 3 del 2018 ha previsto, all'art. 7, la figura professionale dell'osteopata e del chiropratico, disponendo che gli ambiti di attività e le funzioni caratterizzanti tali professioni, i criteri di valutazione dell'esperienza professionale, nonché i criteri per il riconoscimento dei titoli equipollenti dovessero essere stabiliti, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, con accordo stipulato in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, mentre, con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro della salute, da adottare entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, acquisito il parere del Consiglio universitario nazionale e del Consiglio superiore di sanità, avrebbero dovuto essere definiti gli ordinamenti didattici della formazione universitaria in osteopatia e in chiropratica, nonché gli eventuali percorsi formativi integrativi.

Tale situazione di pendenza dei procedimenti per la definizione dello statuto professionale dell'osteopata e del chiropratico e dei relativi ordinamenti didattici non si è, però, ancora conclusa.

3.2.- La descritta evoluzione normativa è stata accompagnata da sensibili cambiamenti dell'organizzazione sanitaria e della responsabilità professionale degli operatori sanitari, culminati nell'entrata in vigore della legge 8 marzo 2017, n. 24 (Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie), che impone alle strutture sanitarie e sociosanitarie, pubbliche e private, tutte le attività finalizzate alla prevenzione e alla gestione del rischio connesso all'erogazione di prestazioni sanitarie.

La detta legge ha, tra l'altro, previsto l'istituzione, a livello regionale, dei Centri per la gestione del rischio sanitario e la sicurezza del paziente (art. 2, comma 4) e, a livello nazionale, dell'Osservatorio nazionale delle buone pratiche sulla sicurezza nella sanità (art. 3, comma 1), con la funzione di predisporre linee di indirizzo, volte ad individuare idonee misure per la prevenzione e la gestione del rischio sanitario (art. 3, comma 2), e l'emanazione di linee guida cui, salve le specificità del caso concreto, sono tenuti ad attenersi gli esercenti le professioni sanitarie, nell'esecuzione delle prestazioni sanitarie con finalità preventive, diagnostiche, terapeutiche, palliative, riabilitative e di medicina legale (art. 5).



3.3.- Nell'ambito di questo complesso contesto normativo, caratterizzato da significativi cambiamenti della disciplina delle professioni sanitarie, ma anche dei modelli organizzativi e della responsabilità degli operatori e delle strutture sanitarie, deve essere valutata la portata e la funzione della norma regionale impugnata.

La disposizione in questione, attribuendo agli enti del servizio sanitario regionale la facoltà di attivare progetti sperimentali finalizzati all'inserimento dei trattamenti osteopatici nell'ambito delle discipline ospedaliere, ha lo scopo, nelle more del processo di definizione dello statuto della figura professionale dell'osteopata e del chiropratico, di predisporre, in una ottica di gradualità e di sperimentazione, l'adeguamento dell'offerta sanitaria regionale alle nuove esigenze, in una prospettiva che appare, peraltro, di continuità rispetto al passato, considerati i numerosi studi clinici in materia di trattamenti osteopatici che risultano essere stati effettuati negli ospedali italiani.

D'altronde, il tema dei progetti sperimentali non può non essere valutato pure nella sua dimensione organizzativa e di prevenzione dei rischi connessi all'introduzione delle nuove forme di terapia nelle strutture ospedaliere.

In proposito, questa Corte ha, infatti, specificamente affermato che, laddove le disposizioni impugnate si prestino ad incidere contestualmente su una pluralità di materie, possono, comunque, essere ricondotte a quella della «tutela della salute» quando presentino una stretta inerenza «con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza» (sentenza n. 181 del 2006).

3.4.- Comunque, a prescindere dalla dimensione di carattere organizzativo della norma regionale e dalla sua attinenza alla materia della «tutela della salute», non evocata sotto alcun profilo dal ricorrente, la riconduzione della disposizione nell'ambito materiale delle «professioni» non consente di ritenere fondata la questione prospettata.

Questa Corte ha, in più occasioni, scrutinato, nell'ambito di giudizi promossi in via principale, normative regionali di regolamentazione di attività professionali.

In tali occasioni è stato costantemente ribadito che «la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle "professioni" deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale; e che tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura [...] quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale, da ciò derivando che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali (sentenze n. 138 del 2009, n. 93 del 2008, n. 300 del 2007, n. 40 del 2006 e n. 424 del 2005)» (sentenza n. 98 del 2013).

Nel caso in esame, però, la norma impugnata non introduce alcuna nuova figura professionale, limitandosi a conferire agli enti del servizio sanitario regionale la facoltà di avviare progetti sperimentali finalizzati all'inserimento dei trattamenti osteopatici nell'ambito delle discipline ospedaliere.

D'altra parte, il tema dei progetti sperimentali deve essere nettamente distinto da quello della istituzione di nuove figure professionali e della loro regolamentazione, almeno quando si tratti, come nel caso in esame, di sperimentazioni svolte con il coinvolgimento di soggetti la cui attività era considerata pienamente lecita anche prima del riconoscimento statale della professione (ordinanza n. 149 del 1988).

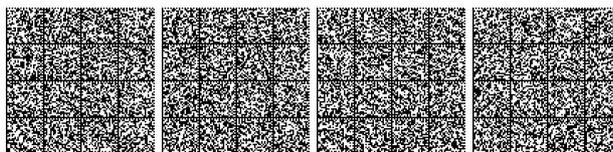
Sotto altro profilo, va poi ricordato che questa Corte ha, in numerose occasioni, precisato che, fermo il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali è riservata allo Stato, rimane «nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale» (sentenza n. 147 del 2018, con richiamo alla sentenza n. 98 del 2013).

Pertanto, l'esercizio della potestà legislativa regionale, laddove non direttamente incidente sulla istituzione e regolamentazione di nuove figure professionali, non può ritenersi precluso o limitato.

Appare, anzi, legittimo e ragionevole che la Regione Marche abbia ritenuto, a fronte della previsione nella legge n. 3 del 2018 delle istituende professioni dell'osteopata e del chiropratico, di rimettere agli enti del servizio sanitario regionale la facoltà di avviare progetti sperimentali per l'inserimento dei trattamenti osteopatici nell'ambito delle discipline ospedaliere.

Tali progetti non implicano, infatti, sotto alcun profilo, l'anticipazione dell'esito della definizione dello statuto della figura professionale dell'osteopata, anche in considerazione della circostanza che la norma regionale demanda la loro attuazione a specifici protocolli che, fissando le concrete modalità di svolgimento dei trattamenti osteopatici, dovranno necessariamente rispettare la normativa vigente in materia.

4.- Pertanto, la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri deve essere dichiarata non fondata.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42 della legge della Regione Marche 18 aprile 2019, n. 8 (Disposizioni di semplificazione e aggiornamento della normativa regionale), promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 settembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 ottobre 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200209

N. 210

Ordinanza 8 settembre - 9 ottobre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Declaratoria di estinzione del reato, conseguente a sospensione condizionale della pena, per mancata commissione di delitto o contravvenzione della stessa indole - Possibile revoca della precedente declaratoria, in caso di sopravvenuto accertamento contrario - Omessa previsione - Denunciata irragionevolezza e contrasto con la funzione rieducativa della pena - Manifesta inammissibilità delle questioni.

- Codice penale, art. 167.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;

Giudici : Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 167 del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice dell'esecuzione, nel procedimento penale a carico di C. L., con ordinanza del 7 ottobre 2019, iscritta al n. 2 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2020.

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

udito nella camera di consiglio dell'8 settembre 2020 il Giudice relatore Stefano Petitti;

deliberato nella camera di consiglio dell'8 settembre 2020.

Ritenuto che, con ordinanza del 7 ottobre 2019 (reg. ord. n. 2 del 2020), il Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 167 del codice penale, nella parte in cui esso, nella sua «comune e dominante interpretazione giurisprudenziale», non prevede l'ipotesi di revoca della declaratoria di estinzione del reato conseguente a sospensione condizionale della pena «nei casi in cui sopravvenga alla pronuncia l'accertamento dell'avvenuta commissione, da parte dell'interessato, nei termini stabiliti, di un delitto ovvero una contravvenzione della stessa indole»;

che il giudice *a quo* premette che l'articolo censurato è stato invocato dalla difesa al fine di veder dichiarata l'estinzione del reato per cui C. L. è stato condannato, con sentenza divenuta irrevocabile il 15 maggio 2009, ad una pena condizionalmente sospesa, sulla base dell'assunto di non aver egli commesso reati nei cinque anni successivi al passaggio in giudicato della sentenza;

che il rimettente è chiamato a pronunciarsi su tale richiesta ai sensi dell'art. 676 del codice di procedura penale;

che, a suo avviso, sussiste il requisito della rilevanza perché dalla soluzione delle questioni aventi ad oggetto l'art. 167 cod. pen. «dipende evidentemente il tipo di valutazione demandata a questo Giudice circa il contenuto della declaratoria da adottare, nonché circa la situazione fattuale posta a fondamento della richiesta dell'interessato, con particolare riferimento agli oneri dimostrativi imposti all'istante»;

che le questioni sarebbero non manifestamente infondate, in riferimento ai menzionati parametri costituzionali, alla luce delle considerazioni che seguono;

che, ad avviso del rimettente, al soggetto condannato con pena condizionalmente sospesa che chieda dichiararsi l'estinzione del reato, secondo quanto prevede la norma censurata, per non aver egli commesso nel termine di cinque anni (se la condanna è per delitto) o di due anni (se la condanna è per contravvenzione) un delitto o una contravvenzione della stessa indole, sarebbe imposta la prova negativa volta a dimostrare la mancata commissione di condotte illecite nel periodo stabilito;

che tale prova negativa si rivelerebbe peraltro difficilmente esigibile se al richiedente fosse demandato l'onere di dimostrare la mancata commissione di tali condotte anche in relazione a fatti che egli avrebbe potuto compiere ma che non sono, all'atto della richiesta, oggetto di indagine;

che «risolto logicamente necessitato» dell'impossibilità di imporre al richiedente una tale *probatio diabolica* sarebbe pertanto, ad avviso del rimettente, la provvisorietà del provvedimento di estinzione del reato adottato dal giudice ai sensi del censurato art. 167 cod. pen.;

che, a dispetto di ciò, l'art. 167 cod. pen. non prevede alcuna possibilità di revoca dell'ordinanza estintiva, «peraltro in evidente (ed ingiustificata) asimmetria con l'analoga previsione di estinzione per indulto di cui all'art. 1 L. n. 241/2006, che al co. 3 prevede espressamente la possibilità di revoca del già emesso provvedimento estintivo»;

che anche nel consolidato diritto vivente le ordinanze emesse in sede di incidente di esecuzione aventi ad oggetto la declaratoria di estinzione del reato nelle ipotesi basate sul mancato rilievo di attività criminosa in un dato periodo sono irrevocabili (viene richiamata Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 29 settembre 2016-6 febbraio 2017, n. 5501);

che la previsione di tale irrevocabilità si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 27 Cost.;

che, in particolare, sarebbe manifestamente irragionevole, e quindi lesiva del primo parametro richiamato, l'attribuzione di effetti definitivi e permanenti ad un accertamento di natura asseritamente sommaria e provvisoria;

che, oltre a ciò, sarebbe palese l'ingiustificata disparità di trattamento derivante dall'irrevocabilità dell'accertamento imposto al giudice dall'art. 167 cod. pen., a fronte della disciplina contenuta nell'art. 1, comma 3, della legge 31 luglio 2006, n. 241 (Concessione di indulto), secondo la quale l'indulto è revocabile dal giudice nel caso in cui il soggetto da esso beneficiario commetta, entro cinque anni dalla data di entrata in vigore della legge, un delitto non colposo per il quale riporti condanna a pena detentiva non inferiore a due anni;



che sarebbe lesivo, altresì, l'art. 27 Cost., perché la contestata irrevocabilità della declaratoria di estinzione del reato vanificherebbe, nel caso in cui venisse accertato che il soggetto condannato con pena condizionalmente sospesa abbia compiuto reati nel periodo interessato, ogni funzione rieducativa della pena, in ragione della rinuncia a punire colui che sia riconosciuto responsabile di altro reato;

che, infine, entrambi i parametri costituzionali evocati sarebbero menomati per il fatto che dall'interpretazione che assume l'irrevocabilità della declaratoria di estinzione del reato di cui alla norma censurata deriverebbe la sostanziale inoperatività della previsione contenuta nell'art. 168, primo comma, numero 1), cod. pen. in materia di revoca della sospensione, nel caso in cui la commissione del nuovo reato emergesse successivamente all'emissione del provvedimento estintivo, «in palese spregio di qualsiasi canone di ragionevolezza, parità di trattamento (rispetto a casi identici in cui - per una qualsiasi evenienza - tale commissione emergesse in epoca precedente) e finalità rieducativa»;

che, con atto depositato l'11 febbraio 2020, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato;

che l'Avvocatura generale premette che su analoga questione, avente tuttavia ad oggetto l'art. 676 cod. proc. pen., questa Corte si è già pronunciata, nel senso della manifesta inammissibilità, con ordinanza n. 101 del 2019;

che anche nel presente caso emergono profili di inammissibilità per difetto di motivazione sulla rilevanza, perché il giudice rimettente avrebbe ommesso di considerare, così «sottraendosi ad ogni confronto sul punto», che la commissione del reato che si pone come ostativa alla dichiarazione di estinzione del reato di cui all'art. 167 cod. pen. deve essere accertata con sentenza passata in giudicato (vengono richiamate l'ordinanza di questa Corte n. 107 del 1998 e la sentenza della Corte di cassazione, sezione prima penale, 30 gennaio-7 aprile 2017, n. 17878);

che, sulla base di ciò, le questioni sarebbero state sollevate in via astratta e ipotetica, perché il giudice rimettente avrebbe dovuto attingere alle risultanze del casellario giudiziale, non essendo egli chiamato a pronunciarsi su una richiesta di revoca della declaratoria di estinzione del reato a fronte dell'accertata commissione di ulteriore reato nel periodo di sospensione della pena;

che le questioni sarebbero inammissibili anche perché, con esse, il rimettente mira a ottenere una pronuncia sfavorevole al condannato, in contrasto con la riserva di valutazione discrezionale affidata in questa materia al legislatore;

che le questioni sarebbero comunque infondate, perché rientra nella discrezionalità del legislatore stabilire un termine oltre il quale rinunciare all'esercizio della potestà punitiva, e non sarebbe irragionevole che la declaratoria di estinzione del reato, pur se pronunciata sulla base delle risultanze disponibili al momento della pronuncia, possa restare ferma anche laddove emerga in un secondo momento la prova della non meritevolezza della pronuncia estintiva, in ragione della necessità di salvaguardare principi quale quello di certezza delle situazioni giuridiche.

Considerato che il Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice dell'esecuzione, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 167 del codice penale, nella parte in cui esso non prevede la revoca della declaratoria di estinzione del reato nel caso in cui sopravvenga a tale pronuncia l'accertamento dell'avvenuta commissione, da parte del condannato con pena condizionalmente sospesa e nei termini stabiliti, di un delitto o di una contravvenzione della stessa indole;

che secondo il rimettente la norma censurata sarebbe irragionevole, per il fatto di attribuire effetti definitivi ad un accertamento, quale quello avente ad oggetto l'avvenuta estinzione del reato conseguente al decorso dei termini di sospensione condizionale della pena, ritenuto invece di natura sommaria e provvisoria;

che la norma censurata si porrebbe altresì in contrasto col principio che assegna alla pena una funzione rieducativa, in ragione della rinuncia a punire chi si renda responsabile di altro reato non conosciuto al momento dell'adozione della dichiarazione di estinzione del reato;

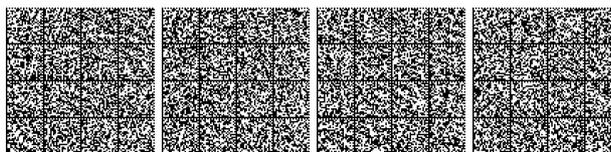
che le questioni così prospettate sono manifestamente inammissibili;

che questa Corte, con ordinanza n. 101 del 2019, ha dichiarato manifestamente inammissibili per aberratio ictus analoghe questioni di legittimità costituzionale, aventi in quel caso ad oggetto l'art. 676 del codice di procedura penale relativo alle competenze del giudice dell'esecuzione, rinvenendo comunque nell'ordinanza introduttiva «plurimi profili di inammissibilità»;

che il rimettente ha, quindi, riproposto tali analoghe questioni, ripetendo le medesime argomentazioni impiegate a supporto dell'incostituzionalità dell'art. 676 cod. proc. pen.;

che la sostanziale coincidenza degli argomenti addotti in quell'occasione a sostegno dell'incostituzionalità dell'art. 676 cod. proc. pen. con quelli di cui all'atto introduttivo del presente giudizio, benché aventi ad oggetto l'art. 167 cod. pen., conduce a ritenere che anch'esso risulti segnato da diversi profili di inammissibilità;

che, innanzitutto, l'ordinanza omette di descrivere adeguatamente la fattispecie del giudizio *a quo*, non indicando il reato per cui il soggetto richiedente è stato condannato, né dando conto dell'adempimento degli eventuali obblighi a questi imposti ai sensi dell'art. 165 cod. pen., che si pone come pregiudiziale, secondo quanto previsto dal medesimo art. 167 cod. pen., al fine di poter dichiarare l'estinzione del reato;



che l'ordinanza ha omissso anche di indicare se l'istanza di declaratoria di estinzione del reato ex art. 167 cod. pen. sia stata suffragata da adeguata certificazione e, in particolare, se sia stato prodotto il certificato del casellario giudiziale di cui all'art. 24 del d.P.R. 14 novembre 2002, n. 313, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di casellario giudiziale europeo, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti (Testo A)»;

che tali omissioni risultano particolarmente significative perché il giudice *a quo*, come correttamente rilevato dall'Avvocatura generale, manca comunque di confrontarsi con la giurisprudenza costituzionale (ordinanza n. 107 del 1998) e di legittimità (Corte di cassazione, sezione prima penale, sentenza 30 gennaio-7 aprile 2017, n. 17878), secondo cui la condizione alla quale è sottoposta la declaratoria di estinzione del reato, in caso di sospensione condizionale della pena, è unicamente la mancata commissione di un nuovo reato, nel termine stabilito, commissione che deve essere accertata con sentenza irrevocabile, in ragione della presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27 Cost. (da ultimo, Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza 22 novembre 2019-9 aprile 2020, n. 11759);

che, dunque, siffatte lacune descrittive non consentono a questa Corte di verificare l'effettiva rilevanza delle questioni sollevate dal rimettente (ordinanze n. 147, n. 108 e n. 92 del 2020, n. 203 e n. 64 del 2019);

che, inoltre, deve rilevarsi che, pur a fronte delle disfunzioni che caratterizzano l'istituto della sospensione condizionale della pena e, in particolare, rendono non agevole il coordinamento tra la declaratoria di estinzione di cui all'art. 167 cod. pen. e il sopraggiungere di sentenze irrevocabili di condanna relative a fatti compiuti nei termini stabiliti dall'art. 163 cod. pen., le questioni sollevate sono in ogni caso inammissibili perché il giudice rimettente ha sollevato un dubbio relativo a una mera eventualità, consistente nell'astratta possibilità che il condannato, che abbia fatto richiesta di estinzione del reato, abbia compiuto, nel termine quinquennale, reati non ancora oggetto di accertamento, dei quali tuttavia l'ordinanza non offre alcun elemento dimostrativo;

che ulteriore profilo di inammissibilità è dato dal rilievo che l'odierno rimettente è chiamato a pronunciarsi, ai sensi dell'art. 676 cod. proc. pen., sull'estinzione del reato e non sulla revoca della medesima, una volta che sia intervenuto l'accertamento della commissione del reato con sentenza passata in giudicato nei termini previsti, il che vale, da una diversa prospettiva, a rendere premature e puramente astratte le odierne questioni;

che, per costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, la questione incidentale è inammissibile in quanto ipotetica o prematura se l'applicazione della norma censurata è solo eventuale e successiva, ciò che esclude la rilevanza attuale della stessa (sentenze n. 139 del 2020 e n. 217 del 2019; ordinanze n. 259 del 2016 e n. 161 del 2015).

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 1, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 167 del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Lecce, in funzione di giudice dell'esecuzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 settembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

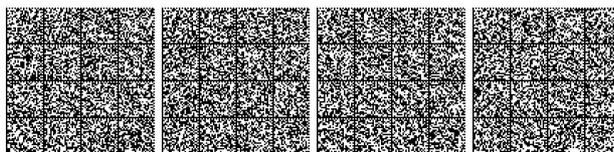
Stefano PETITTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 ottobre 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



N. 211

Ordinanza 23 settembre - 9 ottobre 2020

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

Pronunce della Corte costituzionale - Errore materiale contenuto nell'ordinanza n. 195 del 2020 - Correzione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Mario Rosario MORELLI;*Giudici :* Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per la correzione di errore materiale contenuto nell'ordinanza n. 195 del 12-13 agosto 2020.

Udito nella camera di consiglio del 23 settembre 2020 il Giudice relatore Giuliano Amato;
deliberato nella camera di consiglio del 23 settembre 2020.Considerato che nell'ordinanza n. 195 del 2020, al decimo e undicesimo capoverso del Considerato, è stato fatto riferimento, quanto alle date di svolgimento del *referendum*, all'intervallo temporale indicato dalla legge 25 maggio 1970, n. 352 (Norme sui *referendum* previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo), con l'espressa precisazione che questo intervallo è quello modificato dall'art. 81 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, ossia quello di cui all'art. 15 della legge n. 352 del 1970;

che, tuttavia, nel decimo capoverso del Considerato il medesimo intervallo è stato indicato richiamando l'art. 34, primo comma, anziché l'art. 15, primo comma, della legge n. 352 del 1970.

Ravvisata la necessità di correggere tale errore materiale.

Visto l'art. 32 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dispone che, nel decimo capoverso del Considerato dell'ordinanza n. 195 del 2020, le parole «dall'art. 34, primo comma,» siano sostituite dalle parole «dall'art. 15, primo comma,».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 settembre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*Giuliano AMATO, *Redattore*Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 ottobre 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200211



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 72

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 agosto 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Calabria - Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 21 del 2010 - Interventi straordinari di ampliamento, di variazione di destinazione d'uso e di variazioni del numero di unità immobiliari - Limiti percentuali di superficie lorda per l'ammissibilità degli interventi.

Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Calabria - Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 21 del 2010 - Interventi straordinari di demolizione e di ricostruzione.

Edilizia e urbanistica - Paesaggio - Norme della Regione Calabria - Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 21 del 2010 - Ambito di applicazione degli interventi - Previsione che gli interventi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione possono essere realizzati su immobili esistenti alla data del 31 dicembre 2019 - Differimento al 31 dicembre 2021 del termine di presentazione dell'istanza per l'esecuzione degli interventi.

– Legge della Regione Calabria 2 luglio 2020, n. 10 (“Modifiche e integrazioni al Piano casa (Legge regionale 11 agosto 2010, n. 21)”), artt. 2; 3, commi 1 e 3; e 4, commi 1 e 2, lettera *b*).

Ricorso per la Presidenza del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio attualmente in carica, rappresentata e difesa per mandato *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587), presso i cui uffici ha domicilio in Roma, via dei Portoghesi n. 12 (fax 06/96514000; Pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), ricorrente;

Contro Regione Calabria, in persona del Presidente della Giunta regionale attualmente in carica, resistente;

Per l'impugnazione e la dichiarazione di incostituzionalità degli articoli 2, 3, commi 1 e 3, e 4, commi 1 e 2, lettera *b*) della legge regionale 2 luglio 2020, n. 10, avente ad oggetto «Modifiche ed integrazioni al Piano casa» pubblicata nel B.U.R. n. 66 del 2 luglio 2020.

In attuazione delle disposizioni di cui agli articoli 135 e 143 del codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo n. 42/2004, la Regione Calabria ed il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo hanno avviato sin dal 2012 un rapporto di collaborazione istituzionale finalizzato all'elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale.

Ne è derivata l'adozione del Quadro territoriale regionale con valenza paesaggistica (QTRP) approvato dal Consiglio regionale con deliberazione 1° agosto 2016, che prevede la successiva redazione del piano paesaggistico costituito da sedici piani d'ambito; questo strumento è destinato alla tutela, conservazione e valorizzazione del paesaggio.

Nelle more dell'approvazione del piano, sono state concordate e stabilite nome di salvaguardia attinenti al sistema delle tutele, alla difesa del suolo e alla previsione dei rischi.

In questo contesto, il Consiglio regionale della Calabria ha approvato nella seduta del 29 giugno 2020 la legge n. 10, recante «Modifiche ed integrazioni al Piano casa (legge regionale 11 agosto 2010, n. 21)» che come noto disciplina l'esecuzione di interventi di razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, di riqualificazione di aree urbane degradate, di sostituzione edilizia, di ampliamento e demolizione/ricostruzione di edifici esistenti, in deroga alle previsioni dei regolamenti comunali e degli strumenti urbanistici e territoriali comunali, provinciali e regionali.

La legge si compone di sei articoli (i primi quattro sostanziali, il terzo attestante l'irrelevanza sul piano finanziario, il quarto dedicato all'immediata entrata in vigore).

Le norme in questione, tuttavia, ad avviso della Presidenza del Consiglio, violano sia la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, sia il principio di leale collaborazione fra Stato e regioni, sia infine la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio, e devono pertanto essere impugnate per i seguenti



MOTIVI

1. *Illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale n. 10/2020 per violazione dell'art. 9 e dell'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni, in relazione agli articoli 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.*

La norma in epigrafe modifica l'art. 4 della precedente legge regionale n. 21/2010 prevedendo in via generale l'incremento dei limiti percentuali di superficie lorda nel cui ambito sono consentiti interventi straordinari di ampliamento, di variazione di destinazione d'uso e di variazione del numero di unità immobiliari. In particolare:

a) con la lettera a) al numero 1 si aumenta dal 15 al 20 per cento della superficie lorda per unità immobiliare già esistente il limite di intervento consentito; tale limite va fino ad un massimo di 75 mq di superficie interna netta per ogni unità residenziale, e di 200 mq di superficie interna netta per ogni unità non residenziale;

b) con la lettera a) al n. 2 si prevede che il limite di intervento di cui sopra, riferito agli immobili residenziali, è ora consentito anche per le unità di volumetria superiore ai 1000 mc (mentre prima era entro i 1000 mc) a patto che si effettuino contestualmente sull'intero fabbricato lavori di innalzamento dell'efficienza termica o strutturale di almeno una classe;

c) con i numeri 2, 3, 4 e 5 della lettera b) si prevedono poi ulteriori aumenti percentuali ai limiti di intervento (dove era 15 è 20, dove era 25 è 30 e dove erano 500 mq sono 700 mq) per l'ampliamento, per il mutamento di destinazione d'uso e per la variazione del numero di unità immobiliari nel non residenziale, e si prevede l'inserimento della destinazione commerciale (prima non esistente) fra quelle per le quali l'art. 4 della legge n. 21/2010 consente l'incremento di superficie oggetto di intervento.

Queste modifiche, in assenza del necessario quadro di riferimento costituito dalla previsione del piano paesaggistico, che appunto deve essere elaborato come prescrivono le norme statali (articoli 135, 143 e 145 del codice dei beni culturali e del paesaggio), compromettono l'assetto del territorio e l'ordinato sviluppo urbanistico.

Secondo la legge statale, quest'ultimo è il solo strumento che deve stabilire le prescrizioni d'uso (cioè i criteri di gestione del vincolo da utilizzare nella fase autorizzatoria) per ciascuna delle aree tutelate e deve individuare le trasformazioni compatibili e quelle vietate, nonché le condizioni delle trasformazioni consentite. E questo strumento deve essere frutto dell'intesa fra lo Stato e la regione.

Il legislatore nazionale, cui spetta la competenza legislativa esclusiva a regolare la materia ai sensi degli articoli 9 e 117, comma 2, lettera s) della Costituzione, ha assegnato al piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione del territorio. Gli articoli 143 e 145 del codice di settore sanciscono infatti l'inderogabilità delle previsioni del piano paesaggistico rispetto a programmi o progetti regionali di sviluppo economico, e la sua cognenza rispetto agli strumenti urbanistici.

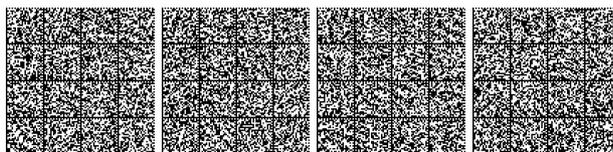
La giurisprudenza della Corte costituzionale ha sempre e ripetutamente ribadito questo concetto ogniqualvolta si è trattato di scrutinare leggi regionali che rivendicavano spazi più o meno estesi di autonomia nella decisione di strumenti di pianificazione comunali e regionali.

È stato infatti costantemente affermato che l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un principio teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale (Corte costituzionale n. 272/2009; Corte costituzionale n. 183/2006).

Le disposizioni regionali qui censurate, invece, attuano scelte decise dalla regione in modo autonomo, e avulso dal quadro pianificatorio previsto dalla legge statale.

E questo profilo di illegittimità non viene meno per il fatto che già nel 2010, con l'originaria legge sul Piano casa, la Regione Calabria aveva dettato norme proprie; il processo di elaborazione congiunta della pianificazione condivisa infatti è successivo (2012 l'inizio del rapporto di collaborazione istituzionale finalizzato all'elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale, e 2016 approvazione del Quadro territoriale regionale con valenza paesaggistica in vista della successiva redazione del piano paesaggistico), e proprio a processo in corso la regione si è indotta a disciplinare in modo autonomo ed indipendente la materia.

È appena il caso di ricordare che la legge statale (art. 143, comma 1 del codice dei beni culturali e del paesaggio) demanda al piano paesaggistico, fra l'altro, la ricognizione del territorio mediante l'analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche, la ricognizione e l'eventuale nuova identificazione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico al fine di dettarne specifiche prescrizioni d'uso, e soprattutto l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate.



È dunque evidente che norme che consentano la trasformazione del territorio anche attraverso interventi edilizi non possa non possono essere emanate dalle regioni al di fuori del contesto pianificatorio condiviso con lo Stato.

Se dunque lo Stato ha potestà esclusiva ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione, e se la legge statale impone una pianificazione condivisa del territorio regionale al fine di elaborare un regime di prescrizioni e di vincoli a tutela rispondente a criteri uniformi, la singola regione non può «andare per conto suo» legiferando in questa materia, e consentendo interventi di modifica fisica dei corpi edilizi avulsi dalla benché minima pianificazione condivisa, e peraltro in deroga agli strumenti già vigenti.

La norma qui censurata pertanto viola sia la competenza legislativa esclusiva dello Stato sopra richiamata, sia il principio di leale collaborazione che vuole che la gestione del territorio regionale avvenga nel quadro di una pianificazione paesaggistica condivisa, sia infine il precetto costituzionale (art. 9 della Costituzione) che affida allo Stato la tutela del paesaggio.

2. Illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1 e 3 della legge regionale 2 luglio 2020, n. 10, per violazione dell'art. 9 e dell'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione in relazione agli articoli 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché per violazione del principio di leale collaborazione fra Stato e regioni.

La norma di cui alla rubrica modifica in due punti l'art. 5 della precedente legge regionale n. 21/2010.

Il comma 1 sostituisce alcune parole del primo comma del citato art. 5 con un lungo periodo. In luogo della locuzione che faceva salve le disposizioni statali in materia, con specifico riferimento al testo unico n. 380/2001, la norma ora prevede che la demolizione/ricostruzione con aumento di volumetria di edifici residenziali e non residenziali possono avvenire «anche con riposizionamento dell'edificio all'interno delle aree di pertinenza catastale dell'unità immobiliare interessata, anche conformata con atti successivi alla realizzazione dell'edificio stesso, con realizzazione di un aumento di volumetria entro un limite del 30 per cento su immobili esistenti, alle condizioni di cui all'art. 6, comma 1 della presente legge, nel rispetto del decreto ministeriale n. 1444/1968, fatte salve le disposizioni del codice civile, con particolare riferimento all'art. 2-bis, comma 1-ter del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, che si applica nei soli casi in cui è necessario derogare ai limiti di distanza tra fabbricati».

Il comma 3 sostituisce il comma 3-bis del citato art. 5 della precedente legge n. 21/2010, stabilendo che «L'altezza massima della nuova edificazione può essere derogata fino all'utilizzo della volumetria realizzabile. I consigli comunali, nel termine di sessanta giorni decorrenti dall'entrata in vigore della presente legge, possono stabilire, con provvedimento motivato, i limiti di altezza della nuova edificazione sempreché siano compatibili con la realizzazione dell'aumento di volumetria consentiti dalla presente legge. I provvedimenti adottati dai consigli comunali oltre il termine di sessanta giorni decorrenti dall'entrata in vigore della presente legge sono inefficaci». La precedente versione della norma prevedeva che l'altezza massima degli edifici di nuova edificazione potesse essere derogata di un piano rispetto ai limiti imposti dalle norme tecniche di attuazione per le costruzioni legittime, e di un piano rispetto alla preesistenza per gli edifici condonati.

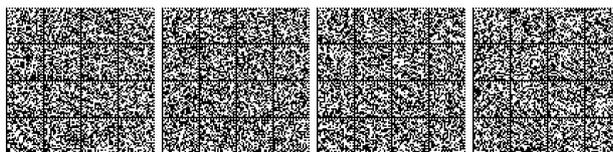
Anche per questa norma valgono i profili di illegittimità costituzionale sopra fatti valere con riferimento all'art. 2 della nuova legge regionale.

Si tratta infatti di consentire interventi di modifica fisica in aumento e in elevazione di edifici nella fase di loro ricostruzione dopo la demolizione, nonché di loro riposizionamento, in deroga agli strumenti di pianificazione comunale vigenti, e soprattutto al di fuori di ogni criterio di pianificazione paesaggistica da concordare necessariamente ed inderogabilmente con lo Stato.

Senza dover ripetere quanto eccepito nel censurare la legittimità costituzionale dell'art. 2 della stessa legge — trattandosi di motivazioni, di carattere generale che si attagliano a tutta la manovra edilizia qui adottata dalla Regione Calabria — non c'è dubbio sul fatto che non possa consentirsi al legislatore regionale di emanare unilateralmente disposizioni che incidono (mutando in aumento la conformazione fisica dei fabbricati ed anche la loro collocazione quando ricostruiti) sul paesaggio.

La disciplina del paesaggio, la sua tutela, la fissazione di limiti, vincoli, prescrizioni e criteri spetta allo Stato, e deve essere trovata sede nel piano paesaggistico elaborato d'intesa fra Stato e regione ai sensi degli articoli 135, 143 e 145 del codice di settore.

Va anche qui ribadito che la legge statale attua un sistema organico di tutela paesaggistica, prevedendo un regime autorizzatorio e soprattutto prevedendo l'individuazione delle tipologie di trasformazione compatibili con il territorio e fissandone le condizioni.



Per le stesse ragioni dedotte nei confronti dell'art. 2 della legge regionale qui censurata, anche le norme dell'art. 3 sopra descritte violano la competenza legislativa esclusiva dello Stato garantita dalla lettera *s*) del comma 2 dell'art. 117 della Costituzione, ponendosi in contrasto con il parametro legislativo interposto mediante il quale lo Stato quella competenza esercita; esse violano altresì il principio di leale collaborazione tra Stato e regione laddove danno vita ad un intervento autonomo regionale al posto della pianificazione concertata e condivisa, prescindendo da questa e superandola, peraltro smentendo l'impegno assunto nei confronti dello Stato al percorso di collaborazione; esse infine violano l'art. 9 della Costituzione vanificando il potere dello Stato nella tutela dell'ambiente, rispetto al quale il paesaggio assume valore primario ed assoluto (Corte costituzionale n. 367/2007).

3. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 1 e 2, lettera b) della legge regionale 2 luglio 2020, n. 10, per violazione dell'art. 9 e dell'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione in relazione agli articoli 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché per violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e regioni.

La norma in rubrica, al comma 1 sposta in avanti di un anno la data di realizzazione dell'immobile suscettibile di essere oggetto degli interventi consentiti dalla legge regionale: questi interventi infatti prima potevano riguardare gli edifici esistenti alla data del 31 dicembre 2018, ed ora possono riguardare quelli esistenti al 31 dicembre 2019.

Il comma 2, alla lettera *b*), sposta anch'esso avanti di un anno il termine (dal 31 dicembre 2020 al 31 dicembre 2021) entro il quale è possibile presentare l'istanza per eseguire gli interventi consentiti dalla legge.

Queste due norme rendono palese l'intento del legislatore di rendere permanente la patologia in atto.

Gli interventi previsti e consentiti dalla legge regionale sul Piano casa del 2010 nascevano infatti come «straordinari» ed erano — come tali — destinati ad avere vita temporalmente limitata.

Basti pensare che il termine entro il quale sarebbe stato possibile presentare istanza per eseguire gli interventi in questione era originariamente fissato al 31 dicembre 2014, poi venne prorogato al 31 dicembre 2016, poi ancora al 31 dicembre 2018, poi al 31 dicembre 2020 ed ora al 31 dicembre 2021.

Ed ancora, mentre la possibilità di eseguire interventi di modificazione in aumento di volumetria e di altezza, e di demolizione/ricostruzione con premio di cubatura riguardava edifici esistenti alla fine del 2019, ora tale possibilità riguarda edifici realizzati anche dopo tale data.

Ciò significa che, pendente il processo di pianificazione paesaggistica condivisa fra Stato e Regione Calabria cui dovrebbero riferirsi tutte le trasformazioni del territorio, la Regione Calabria, sta facendo da dieci anni «per conto suo».

Posto infatti che la finalità della legge regionale sul Piano casa del 2010 era quella di consentire interventi straordinari per un tempo limitato, le continue proroghe apportate dalle altre leggi regionali succedutesi nel tempo (ultima appunto quella di cui all'art. 4 della legge qui impugnata) hanno l'effetto di stabilizzare nel lungo periodo questo regime, con la conseguenza di accrescere enormemente — per sommatoria — il numero degli interventi assentiti in deroga.

Quindi, ciò che dovrebbe essere straordinario e temporaneo diviene di fatto permanente e rende costante l'estraneità di questi interventi rispetto all'alveo naturale costituito dal piano paesaggistico.

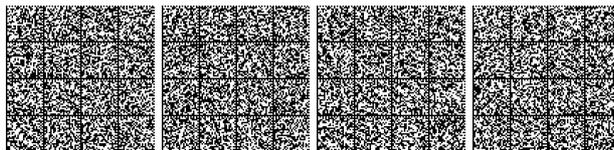
Anche questa disposizione quindi, nei suoi due commi descritti, viola tutti i precetti costituzionali già lesi dalle precedenti norme della stessa legge sopra censurate: l'art. 9 e l'art. 117, comma 2, lettera *s*) della Costituzione nonché il principio di leale collaborazione fra Stato e regioni.

P.Q.M.

La Presidenza del Consiglio dei ministri come sopra rappresentata e difesa, conclude, affinché la Corte costituzionale voglia accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme della legge della Regione Calabria n. 10/2020 denunciate con il presente ricorso.

Roma, 19 agosto 2020

L'Avvocato dello Stato: CORSINI



N. 73

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 agosto 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Paesaggio - Norme della Regione Veneto - Disciplina in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale - Prevista attribuzione, da parte della legislazione statale, della disciplina relativa agli sbarramenti con altezza superiore a 5 metri e fino a 15 metri e/o che determinano un volume d'invaso superiore a 5.000 metri cubi e fino a 1.000.000 di metri cubi - Esclusione dall'applicazione per le opere a servizio di grandi derivazioni.

Paesaggio - Norme della Regione Veneto - Disciplina in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale - Prevista adibizione delle opere di sbarramento a qualsiasi uso compatibile con la disciplina urbanistica dell'area in cui vengono realizzate.

Paesaggio - Norme della Regione Veneto - Disciplina in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale - Previsione che la Giunta regionale definisce i criteri e le modalità procedurali per il rilascio dell'autorizzazione.

Paesaggio - Norme della Regione Veneto - Disciplina in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale - Progetto di fattibilità tecnica ed economica per ogni intervento riguardante la costruzione o la modifica strutturale di opere di sbarramento o manufatti esistenti - Prevista presentazione alla struttura della Giunta regionale territorialmente competente unitamente, ove previsto, alla istanza di valutazione di impatto ambientale (VIA).

Paesaggio - Norme della Regione Veneto - Disciplina in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale - Parere di ammissibilità dell'opera - Approvazione del progetto esecutivo e autorizzazione - Previsione che il richiedente non è esentato dall'acquisizione di altre autorizzazioni o nullaosta, comunque denominati, previsti da ulteriori disposizioni di legge.

Paesaggio - Norme della Regione Veneto - Disciplina in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale - Ripristino dello stato dei luoghi - Presentazione del relativo progetto in caso di cessazione dell'utilizzo delle opere a seguito di rinuncia, decadenza o revoca della concessione della derivazione d'acqua - Verifica e approvazione che non esime il richiedente dall'acquisizione di altre autorizzazioni o nullaosta, comunque denominati, previsti da ulteriori disposizioni di legge.

Paesaggio - Norme della Regione Veneto - Disciplina in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale - Parere di ammissibilità dell'opera - Previsione che l'approvazione del progetto esecutivo tiene integralmente luogo degli adempimenti tecnici ed amministrativi di cui alla legge n. 1086 del 1971.

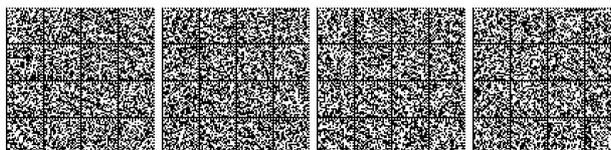
Paesaggio - Norme della Regione Veneto - Disciplina in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale - Regularizzazione delle opere esistenti - Previsione che la presentazione dei relativi progetti esecutivi, sono approvati e realizzati secondo le procedure disposte dalla normativa di riferimento.

Paesaggio - Norme della Regione Veneto - Disciplina in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale - Sanzioni.

– Legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 23 (Norme in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale), artt. 1, commi 1, 2 e 3; 2; 3; 4; 5; 9; 11; e 12.

Ricorso *ex art.* 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege*, dall'Avvocatura generale dello Stato, (codice fiscale 80224030587), per il ricevimento degli atti FAX 06-96514000 e PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici in Roma, alla via dei Portoghesi, n. 12 domicilia;

Contro Regione Veneto, per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto n. 23 del 23 giugno 2020 pubblicata nel BUR n. 94 del 26 giugno 2020 recante «norme in materia di costruzione, esercizio e vigilanza degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale», relativamente agli articoli 1, commi 1, 2 e 3, 2, 3, 4, 5, 9, 11, 12, come da delibera del Consiglio dei ministri del 29 luglio 2020.



Il Governo ritiene che la legge regionale in epigrafe, relativamente alle norme testé richiamate sia censurabile sicché propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 della Costituzione per i seguenti

MOTIVI

La legge regionale qui censurata si pone in aperto contrasto con disposizioni statali di principio che costituiscono norme interposte con riferimento ai principi fondamentali in materia di governo del territorio e protezione civile riservati alla competenza statale *ex art. 117, II comma della Costituzione*, nonché alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale e tutela dell'ambiente e del paesaggio di cui all'art. 117, II comma, lettere *l)* e *s)* della Costituzione.

Le norme regionali contestate con il presente ricorso presentano taluni aspetti di contrasto con il principio di buon andamento dell'azione amministrativa e di cui all'art. 97 della Costituzione.

In particolare:

1) Aspetti di illegittimità presentano l'art. 1, comma 1, e l'art. 2. Dette disposizioni nel classificare le opere di sbarramento, pur richiamando i parametri definiti dalla legge statale relativi all'altezza ed al volume di invaso, violano il riparto di competenza tra Stato e regioni. Rientrano infatti nella competenza statale sia gli sbarramenti che superano i 15 m di altezza sia quelli che determinano un volume di invaso superiore a 1.000.000 metri cubi. Sono quindi di competenza regionale quelli che, al contrario, non hanno nessuna delle due caratteristiche che non superano i 15 m di altezza e non determinano un volume di invaso superiore a 1.000.000 metri cubi. Pertanto, è evidente che l'uso, nella norma regionale riguardante l'ambito di applicazione delle norme regionali, della disgiuntiva «o» all'art. 1, comma 1 ultimo periodo, e della doppia congiunzione «e/o» dell'art. 2 della legge regionale in esame sottraggono alla competenza dello Stato la funzione di vigilanza sugli sbarramenti che non superano i 15 metri di altezza, ma che contemporaneamente determinano un volume di invaso superiore a un 1.000.000 di metri cubi e sugli sbarramenti che pur di invaso inferiore a 1.000.000 metri cubi hanno un'altezza superiore a 15 metri.

Inoltre lo stesso art. 1, al comma 3, esclude dall'applicazione della legge regionale le opere a servizio di grandi derivazioni, in contrasto con l'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 507/94, convertito con modificazioni con la legge n. 584/1994, e del decreto legislativo n. 112/1998, che distinguono le opere di sbarramento ai fini della competenza solo in base a criteri dimensionali. La riserva statale di alcune funzioni in materia di grandi derivazioni (in particolare idroelettriche), inizialmente mantenuta dalla legge n. 584/1994 per gli sbarramenti «ove posti al servizio di grandi competenza statale», è venuta meno ai sensi dell'art. 29, comma 3, del citato decreto legislativo n. 112/1998, e del recepimento della direttiva 96/1992/CE.

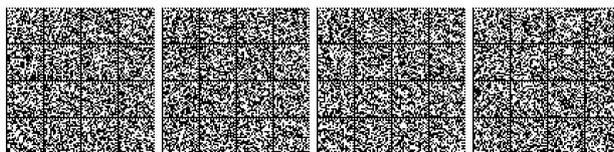
L'esclusione operata all'art. 1, comma 3, lettera *a)* della legge in esame, crea dunque un vuoto normativo in materia di vigilanza su una fattispecie di sbarramenti a servizio di grandi derivazioni in termini concessori ma realizzati tramite dighe con caratteristiche dimensionali ridotte. La violazione delle citate norme statali di principio determina il contrasto con l'art. 117, terzo comma della Costituzione con riferimento al governo del territorio.

2) Anche il comma 2 dell'art. 1 della legge *de qua* è incostituzionale posto che le opere ivi disciplinate afferiscono a corsi d'acqua, sicché la disposizione incide sulla tutela assicurata a detti beni dall'art. 142, I comma, lettera *c)* del decreto legislativo n. 42/2004.

La disposizione in esame fa esclusivo riferimento alla compatibilità delle opere con la disciplina urbanistica, senza alcun cenno alla disciplina paesaggistica, alla quale le opere in questione sono suscettibili di essere sottoposte, interferendo necessariamente con beni tutelati *ope legis*, oltre che, potenzialmente, con altri beni o contesti vincolati ai sensi della parte III di detto codice.

Al riguardo, occorre tenere presente che la parte III del Codice dei beni culturali e del paesaggio delinea un sistema organico di tutela paesaggistica, inserendo i tradizionali strumenti del provvedimento impositivo del vincolo e dell'autorizzazione paesaggistica nel quadro della pianificazione paesaggistica del territorio, che deve essere elaborata concordemente da Stato e regione. Tale pianificazione concordata prevede, per ciascuna area tutelata, le c.d. prescrizioni d'uso (e cioè i criteri di gestione del vincolo, volti a orientare la fase autorizzatoria) e stabilisce la tipologia delle trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni.

In questo quadro, è alla pianificazione paesaggistica che spetta, ai sensi dell'art. 135, comma 4, del Codice di settore, di definire «apposite prescrizioni e previsioni ordinate in particolare: (...) *h)* alla riqualificazione delle aree compromesse o degradate; *c)* alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche degli altri ambiti territoriali, assicurando, al contempo, il minor consumo del territorio. Coerentemente con queste previsioni, l'art. 143, comma 1 dello



stesso Codice, nel delineare i contenuti propri del piano paesaggistico, riserva al predetto strumento il compito di operare la «analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio ai fini dell'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio nonché comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo» (lettera *l*), la «individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate» (lettera *h*), la «individuazione dei diversi ambiti e dei relativi obiettivi di qualità, a termini dell'art. 135, comma 3» (lettera *i*).

Il mero richiamo alla sola disciplina urbanistica risulta dunque insufficiente, essendo indispensabile assicurare il rispetto della parte III del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, il quale impone che i suddetti interventi siano valutati nel necessario quadro di disciplina costituito dal piano paesaggistico, da elaborare previa intesa con lo Stato, ai sensi degli articoli 135, 143 e 145 del Codice. La violazione di dette previsioni del Codice, che si pongono come norme interposte, comporta il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*) della Costituzione.

3) L'art. 3 rinvia alla giunta regionale la definizione di criteri e modalità procedurali per il rilascio delle autorizzazioni stabilendo che «La giunta regionale, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, sentita la competente commissione consiliare, definisce i criteri e le modalità procedurali per il rilascio dell'autorizzazione, gli elaborati necessari per la progettazione nonché le forme e le tipologie di garanzia che il richiedente deve presentare a tutela degli obblighi derivanti dalla presente legge e in particolare del ripristino dello stato dei luoghi, ai sensi dell'art. 9; la commissione consiliare competente in materia si esprime entro quarantacinque giorni dalla richiesta decorsi i quali si può prescindere da parere». Tuttavia l'art. 2 del decreto-legge n. 507 del 1994, convertito con modificazioni con la legge n. 584/1994, disciplina in modo dettagliato il regolamento per la disciplina del procedimento di approvazione dei progetti e del controllo sulla costruzione e l'esercizio delle dighe, ed il comma 2-*bis* della medesima disposizione statale stabilisce che le regioni adottino un regolamento per la disciplina del procedimento di approvazione dei progetti e del controllo sulla costruzione e sull'esercizio delle dighe di loro competenza, disponendo quindi un preciso riferimento alle prescrizioni del predetto regolamento statale al cui modello procedimentale le regioni devono attenersi. Detta norma statale, che costituisce principio fondamentale in materia di governo del territorio, risulta quindi violata in contrasto con l'art. 117, terzo comma della Costituzione.

4) L'art. 4, inserito nel titolo II della legge regionale riguardante la progettazione e l'autorizzazione delle opere, si occupa della presentazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica con una disciplina procedimentale che risulta non coerente con le previsioni statali in materia di VIA di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006.

La disciplina del procedimento di VIA/VAS deve intendersi riservata allo Stato quale titolare della competenza a fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (*cf.*, sentenze n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011, n. 225 e n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008 della Corte costituzionale).

È noto, d'altronde, che le norme attinenti alle verifiche in ambito VAS e VIA rientrano nella materia della tutela dell'ambiente, con conseguente idoneità a fungere da parametro interposto, ovvero da *standard* minimo o punto di equilibrio di certo non derogabile dal legislatore regionale.

La disciplina statale in materia «in quanto appunto rientrante principalmente nella tutela dell'ambiente, e dunque in una materia che, per la molteplicità dei settori di intervento, assume una struttura complessa, riveste un carattere di pervasività rispetto anche alle attribuzioni regionali» (sentenza n. 249 del 2009), con la conseguenza che la disciplina statale «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le regioni e le province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino» (sentenze n. 58 del 2015, n. 314 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007). La norma regionale in esame disciplina sbarramenti e manufatti di qualsiasi tipo e forma in alveo e fuori alveo, anche temporanei, che non superino i 15 metri di altezza o che determinino un volume di invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi.

Dal punto di vista delle valutazioni ambientali i suddetti progetti, in ragione della loro specificità tipologica, ricadono nell'ambito previsionale di cui alla lettera *t*), dell'allegato III, alla parte II, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 che prevede la sottoposizione a VIA di competenza regionale di progetti concernenti «Dighe ed altri impianti destinati a trattenere, regolare o accumulare le acque in modo durevole, ai fini non energetici, di altezza superiore a 10 m e/o di capacità superiore a 100.000 m³, con esclusione delle opere di confinamento fisico finalizzate alta messa in sicurezza dei siti inquinati.»



Qualora, invece, si tratti di dighe ed invasi asserviti a centrali per la produzione dell'energia idroelettrica con potenza di concessione superiore a 30 MW, i suddetti progetti sono da ritenersi riconducibili nell'elencazione di cui al punto 2, dell'allegato II, alla parte II, dell'anzidetto decreto legislativo n. 152 del 2006 («2) Installazioni relative a: centrali per la produzione dell'energia idroelettrica con potenza di concessione superiore a 30 MW incluse le dighe ed invasi direttamente asserviti.») e, pertanto, assoggettati a VIA di competenza statale.

Nel caso in cui il procedimento di VIA sia di competenza regionale si applica la disciplina di cui all'art. 27-bis del decreto legislativo n. 152 del 2006 (provvedimento autorizzatorio unico regionale) che non viene espressamente richiamato all'art. 4 della legge regionale in esame che, pertanto, non risulta coerente con la citata norma nazionale. A tal riguardo occorre evidenziare che, alla luce della novella recata dalla legge n. 104 del 2017, il provvedimento di VIA non può più essere adottato autonomamente bensì deve essere parte del più ampio «Provvedimento autorizzatorio unico regionale» scaturente all'esito di una conferenza di servizi, la cui determinazione motivata di conclusione comprende, ai sensi dell'art. 27-bis, del decreto legislativo n. 152 del 2006 e dell'art. 14, comma 4, della legge n. 241/1990, sia il provvedimento di VIA che i titoli abilitativi rilasciati per la realizzazione e l'esercizio del progetto, recandone l'indicazione esplicita.

Inoltre, all'art. 4, comma 1, della legge regionale non viene prevista la verifica di assoggettabilità a VIA del progetto ai sensi dell'art. 19 del decreto legislativo n. 152 del 2006, pur trattandosi anche di istanze relative non solo a nuove derivazioni d'acqua ma anche a modifiche di queste.

Alla luce di quanto sopra, fa disciplina procedimentale introdotta dall'art. 4 della legge regionale è da ritenersi non coerente con le previsioni statali in materia di VIA di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006 dianzi richiamate che rappresentano, «anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale» (sentenze n. 93 del 2019 e n. 198 del 2018 Corte costituzionale).

A tal riguardo, la stessa Corte costituzionale ha, altresì, precisato che l'art. 27-bis cod. ambiente, costituisce uno degli snodi fondamentali della riforma apportata dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (in attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114, che costituisce parametro normativo interposto la cui osservanza si impone alle regioni ai sensi dell'art. 117, comma 1 della Costituzione); tale disposizione, infatti, rientra tra quelle «che — in attuazione degli obiettivi [...] di «semplificazione, armonizzazione e razionalizzazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale» e di «rafforzamento della qualità della procedura di valutazione di impatto ambientale» - determinano un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedimentali, assegnando allo Stato l'apprezzamento dell'impatto sulla tutela dell'ambiente dei progetti reputati più significativi e, così, evitando la polverizzazione e differenziazione delle competenze che caratterizzava il previgente sistema». L'unitarietà e l'allocatione in capo allo Stato delle procedure relative a progetti di maggior impatto ambientale ha risposto, pertanto, «ad una esigenza di razionalizzazione e standardizzazione funzionale all'incremento della qualità della risposta ai diversi interessi coinvolti, con il correlato obiettivo di realizzare un elevato livello di protezione del bene ambientale» (sentenze n. 93 del 2019 e n. 198 del 2018). Il rispetto delle suesposte finalità costituisce anche espressione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa derivante dall'art. 97 della Costituzione.

Il legislatore statale ha dunque riservato a se stesso, in via esclusiva, la disciplina dei procedimenti di verifica ambientale, definendo le modalità attraverso le quali fissare un equilibrio fra gli interessi e i diversi valori coinvolti.

In particolare, come detto, la disciplina della VIA è mossa dalla necessità di affiancare alla tutela ambientale anche la semplificazione, razionalizzazione e velocizzazione dei procedimenti che sono espressione del buon andamento dell'azione amministrativa: esigenze che sarebbero frustrate da interventi regionali che, incidendo sul relativo procedimento, finiscano per incidere significativamente sul relativo portato, in aperta contraddizione con le scelte del legislatore statale.

In siffatta cornice non è casuale, a tale riguardo, che anche l'art. 7-bis, comma 8, del decreto legislativo n. 152 del 2006, pur riconoscendo uno spazio di intervento alle regioni e province autonome, ne definisca tuttavia il perimetro d'azione in ambiti specifici e puntualmente precisati. Gli enti regionali, infatti, possono disciplinare, «con proprie leggi o regolamenti l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA», stabilendo «regole particolari ed ulteriori» solo e soltanto «per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione [...] dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie» (sentenza n. 198 del 2018).

Fuori da questi ambiti è dunque preclusa alle regioni la possibilità di incidere sul dettato normativo che attiene ai procedimenti di verifica ambientale così come definito dal legislatore nazionale.



Le previsioni regionali anzidette, nella loro attuale formulazione, si pongono, dunque in contrasto con i parametri statali interposti in materia, in quanto comportano l'esercizio di una potestà legislativa travalicante l'ambito di competenza costituzionalmente assegnato alle regioni.

L'art. 4 della legge regionale è dunque illegittimo per violazione degli articoli 97, 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, in riferimento ai danzi evidenziati parametri statali interposti.

5) Il medesimo art. 4, prevede che il progetto venga presentato alla struttura della giunta regionale territorialmente competente unitamente, ove previsto, alla istanza di valutazione di impatto ambientale (VIA) «o ad ulteriori richieste di autorizzazioni previste dalla vigente normativa per la realizzazione di tali opere» (comma 1). Si prevede inoltre che la struttura della giunta regionale territorialmente competente esprima, entro sessanta giorni dalla richiesta, un preventivo parere di ammissibilità dell'opera, «previa acquisizione delle necessarie valutazioni tecniche».

Il successivo art. 5, in tema di approvazione del progetto esecutivo e autorizzazione, demanda, una volta ottenuta l'ammissibilità dell'opera ai sensi dell'art. 4, alla struttura della giunta regionale competente in materia di difesa del suolo l'autorizzazione alla costruzione dell'opera e l'approvazione del progetto, ivi compreso quello per il ripristino dello stato dei luoghi a fine esercizio.

Ai sensi del comma 3 dell'art. 5 della legge regionale in esame, tale approvazione «non esime il richiedente dall'acquisizione di altre autorizzazioni o nullaocta, comunque denominati, previsti da ulteriori disposizioni di legge».

Appare evidente che tale disposizione inverte il principio di necessaria priorità temporale dell'autorizzazione paesaggistica rispetto al titolo legittimante l'intervento urbanistico edilizio, stabilito dal legislatore statale al comma 4 dell'art. 146 del codice di settore, in base al quale l'autorizzazione paesaggistica «costituisce atto autonomo e presupposto» per il valido ed efficace rilascio del titolo edilizio.

Tale principio è peraltro confermato anche dal testo unico dell'edilizia, ove si prevede che per poter eseguire interventi edilizi, su immobili ricadenti in aree sottoposte a tutela paesaggistica occorre acquisire il preventivo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica (art. 22, comma 6, decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001). Anche di recente la Corte costituzionale ha rilevato come l'art. 146, comma 4, del codice di settore, stabilisce un «rapporto di necessaria presupposizione» tra l'autorizzazione paesaggistica e il titolo legittimante l'intervento, imponendo che quest'ultimo «non possa avere dei contenuti che non risultino già previsti e disciplinati nell'autorizzazione paesaggistica», annullando una disposizione regionale che introduceva «margini di flessibilità» (Corte costituzionale sentenza n. 210 del 2016).

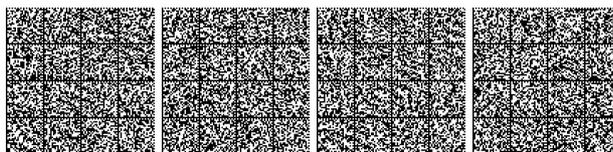
L'autorizzazione paesaggistica deve necessariamente precedere l'approvazione del progetto, ai sensi dell'art. 146, comma 4, del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Considerazioni analoghe a quelle esposte al punto 2 valgono anche per il progetto di ripristino dello stato dei luoghi in caso di cessazione dell'utilizzo delle opere a seguito di rinuncia, decadenza o revoca della concessione della derivazione d'acqua, di cui all'art. 9 della legge regionale in esame, atteso il richiamo, contenuto nel comma 2, per la verifica e l'approvazione del progetto medesimo alle «procedure di cui all'art. 5». La modifica dell'art. 5 nel senso auspicato, stante il predetto rinvio, consentirebbe di sanare anche le censure relative all'art. 9.

La violazione delle citate norme statali di riferimento, che si pongono come norme interposte, comporta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), sotto il profilo della tutela del paesaggio, e terzo comma della Costituzione in ordine al governo del territorio. Considerazioni analoghe valgono anche per l'art. 9, considerato il richiamo in esso contenuto alle procedure di cui all'art. 5.

6) L'art. 5, comma 3, prevede che l'approvazione del progetto esecutivo da parte della struttura regionale, «tiene integralmente luogo agli adempimenti tecnici ed amministrativi di cui alla legge 5 novembre 1971, n. 1086 recante «Norme per la disciplina delle spese di conglomerato cementizio armato normale e precompresso a struttura metallica».

Poiché, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 1086/71, tutte le opere devono essere sottoposte a collaudo statico, la disposizione regionale in esame confligge con l'obbligo del collaudo statico previsto dalla Normativa tecnica nazionale. La previsione regionale prescinde dal decreto ministeriale del Ministero infrastrutture e trasporti 26 giugno 2014 recante «Norme tecniche per la progettazione e la costruzione di sbarramenti di ritenuta quali dighe e traverse» che costituisce normativa tecnica nazionale vincolante per il collaudo statico e che, in relazione alla sua dichiarata funzione di protezione civile, rientra nella materia - funzione di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione e comunque, costituisce legislazione di principio in tema di protezione civile e governo del territorio ai sensi dell'art. 117, terzo comma della Costituzione.

7) Il titolo IV della legge regionale disciplina le opere esistenti alla data di entrata in vigore della stessa legge regionale, introduce una sorta di «sanatoria» delle opere che, in esercizio alla data di entrata in vigore della legge, non siano state denunciate ovvero siano state realizzate in difformità dai progetti approvati. Il comma 1 dell'art. 11 dispone che i progetti esecutivi di dette opere, completi dello stato di fatto e comprensivo della certificazione di idoneità statica, che i proponenti devono presentare ai fini della regolarizzazione delle stesse, sono «approvati e realizzati secondo la procedura di cui ai titoli II e III, fatte salve, comunque, le autorizzazioni comunali in ordine all'ammissibilità delle opere».



Tale procedura si pone in contrasto con l'art. 167 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, che dispone il generale divieto di sanatoria per gli interventi non autorizzati su beni paesaggistici, salvi i (imitatissimi casi in cui è possibile l'accertamento di compatibilità paesaggistica *ex post* ai sensi del comma 4, peraltro riferibili a fattispecie edilizie in senso stretto. In tali casi, da ritenere eccezionali, il codice di settore, con il comma 5 dello stesso art. 167, richiede, ai fini dell'accertamento di compatibilità paesaggistica, il previo parere vincolante della soprintendenza.

La Corte costituzionale ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali in contrasto con la normativa del Codice dei beni culturali e del paesaggio, secondo la quale l'autorità competente si pronuncia «previo parere vincolante della soprintendenza», per violazione, oltre che della potestà esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio, ai sensi dell'art. 117 secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, anche degli *standard* minimi di tutela del paesaggio valevoli su tutto il territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*, della Costituzione (sentenza n. 238 del 2013).

8) La norma sanzionatoria contenuta nell'art. 12 non considera che le condotte sanzionate potrebbero integrare, in presenza degli elementi costitutivi previsti dalla legge statale, anche fattispecie penalmente rilevanti ovvero reati edilizi e/o ambientali. In tal caso opererebbe il disposto dell'art. 9, comma 2, della legge 24 novembre 1981, n. 689 secondo cui quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione regionale o delle Province autonome di Trento e di Bolzano che preveda una sanzione amministrativa, si applica in ogni caso la disposizione penale, salvo che quest'ultima sia applicabile solo in mancanza di altre disposizioni penali. La disposizione appare riconoscere alla condotta da sanzionare una sola rilevanza amministrativa, in contrasto con il principio della prevedibilità della sanzione irrogabile e quindi in violazione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale di cui all'art. 117, comma 2, lettera *l*) della Costituzione.

P. Q. M.

Alla luce delle superiori censure si conclude affinché codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia statuire la incostituzionalità delle epigrafate norme impugnate della legge della Regione Veneto n. 23/2020.

Con l'originale del ricorso si depositeranno l'estratto della delibera consiliare del 29 luglio 2020 unitamente alla legge regionale impugnata.

Roma, 24 agosto 2020

Il Vice Avvocato generale dello Stato: FIGLIOLIA

20C00227

N. 74

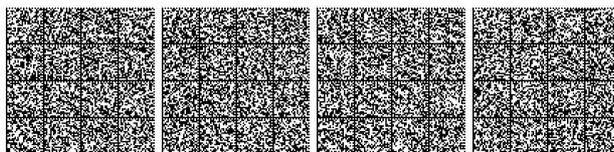
*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 agosto 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Commercio - Norme della Provincia autonoma di Trento - Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali - Previsione che gli esercizi di vendita al dettaglio osservano la chiusura domenicale e festiva, salvo specifiche deroghe - Previsione che la Giunta provinciale individua con propria deliberazione i Comuni ad elevata intensità turistica o attrattività commerciale e turistica nei quali è ammessa l'apertura degli esercizi di vendita al dettaglio anche nelle giornate domenicali e festive - Previsione che i Comuni possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva per un massimo di diciotto giornate annue in occasione di grandi eventi o manifestazioni.

– Legge della Provincia autonoma di Trento 3 luglio 2020, n. 4 (Disciplina delle aperture nei giorni domenicali e festivi delle attività commerciali), art. 1.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (c.f. n. 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. n. 80224030587) presso cui è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12 (ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it - fax 06/96514000);

Contro Provincia autonoma di Trento in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta provinciale;



Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge provinciale della Provincia autonoma di Trento 3 luglio 2020, n. 4, pubblicata nel Bollettino Ufficiale Trentino-Alto Adige 3 luglio 2020, n. 27, Numero straordinario n. 11 relativamente alle seguenti disposizioni: art. 1 (delibera del Consiglio dei ministri del 7 agosto 2020).

L'art. 31 del decreto-legge nn. 201/2011, conv. in legge n. 214/2011, dispone: «1. In materia di esercizi commerciali, all'art. 3, comma 1, lettera *d-bis*, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, sono soppresse le parole: «in via sperimentale» e dopo le parole «dell'esercizio» sono soppresse le seguenti «ubicato nei comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte».

2. Secondo la disciplina dell'Unione europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.»

Di conseguenza, il testo attuale dell'art. 3, decreto-legge n. 223/2006 è il seguente:

«3. Regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale.

1. Ai sensi delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi ed al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme, di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lettere *e*) ed *m*), della Costituzione, le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e di somministrazione di alimenti e bevande, sono svolte senza i seguenti limiti e prescrizioni:

a) l'iscrizione a registri abilitanti ovvero possesso di requisiti professionali soggettivi per l'esercizio di attività commerciali, fatti salvi quelli riguardanti il settore alimentare e della somministrazione degli alimenti e delle bevande;

b) il rispetto di distanze minime obbligatorie tra attività commerciali appartenenti alla medesima tipologia di esercizio;

c) le limitazioni quantitative all'assortimento merceologico offerto negli esercizi commerciali, fatta salva la distinzione tra settore alimentare e non alimentare;

d) il rispetto di limiti riferiti a quote di mercato predefinite o calcolate sul volume delle vendite a livello territoriale sub regionale;

d-bis) il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio;

e) la fissazione di divieti ad effettuare vendite promozionali, a meno che non siano prescritti dal diritto comunitario;

f) l'ottenimento di autorizzazioni preventive e le limitazioni di ordine temporale o quantitativo allo svolgimento di vendite promozionali di prodotti, effettuate all'interno degli esercizi commerciali, tranne che nei periodi immediatamente precedenti i saldi di fine stagione per i medesimi prodotti;

f-bis) il divieto o l'ottenimento di autorizzazioni preventive per il consumo immediato dei prodotti di gastronomia presso l'esercizio di vicinato, utilizzando i locali e gli arredi dell'azienda con l'esclusione del servizio assistito di somministrazione e con l'osservanza delle prescrizioni igienico-sanitarie.

2. Sono fatte salve le disposizioni che disciplinano le vendite sottocosto e i saldi di fine stagione.

3. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto sono abrogate le disposizioni legislative e regolamentari statali di disciplina del settore della distribuzione commerciale incompatibili con le disposizioni di cui al comma 1.

4. Le regioni e gli enti locali adeguano le proprie disposizioni legislative e regolamentari ai principi e alle disposizioni di cui al comma 1 entro il 1° gennaio 2007.»

L'art. 1, commi 1, 2, 4 del decreto-legge n. 1/2012 conv. in legge n. 27/2012 ha poi previsto:

«1. Fermo restando quanto previsto dall'art. 3 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, in attuazione del principio di libertà di iniziativa economica sancito dall'art. 41 della Costituzione e del principio di concorrenza sancito dal Trattato dell'Unione europea, sono abrogate, dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 3 del presente articolo e secondo le previsioni del presente articolo:

a) le norme che prevedono limiti numerici, autorizzazioni, licenze, nulla osta o preventivi atti di assenso dell'amministrazione comunque denominati per l'avvio di un'attività economica non giustificati da un interesse generale, costituzionalmente rilevante e compatibile con l'ordinamento comunitario nel rispetto del principio di proporzionalità;



b) le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti, programmi e controlli non ragionevoli, ovvero non adeguati ovvero non proporzionati rispetto alle finalità pubbliche dichiarate e che in particolare impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici ponendo un trattamento differenziato rispetto agli operatori già presenti sul mercato, operanti in contesti e condizioni analoghi, ovvero impediscono, limitano o condizionano l'offerta di prodotti e servizi al consumatore, nel tempo nello spazio o nelle modalità, ovvero alterano le condizioni di piena concorrenza fra gli operatori economici oppure limitano o condizionano le tutele dei consumatori nei loro confronti.

2. Le disposizioni recanti divieti, restrizioni, oneri o condizioni all'accesso ed all'esercizio delle attività economiche sono in ogni caso interpretate ed applicate in senso tassativo, restrittivo e ragionevolmente proporzionato alle perseguite finalità di interesse pubblico generale, alla stregua dei principi costituzionali per i quali l'iniziativa economica privata è libera secondo condizioni di piena concorrenza e pari opportunità tra tutti i soggetti, presenti e futuri, ed ammette solo i limiti, i programmi e i controlli necessari ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica.

4. I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni si adeguano ai principi e alle regole di cui ai commi 1, 2 e 3 entro il 31 dicembre 2012, fermi restando i poteri sostitutivi dello Stato ai sensi dell'art. 120 della Costituzione. A decorrere dall'anno 2013, il predetto adeguamento costituisce elemento di valutazione della virtuosità degli stessi enti ai sensi dell'art. 20, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. A tal fine la Presidenza del Consiglio dei ministri, nell'ambito dei compiti di cui all'art. 4, comunica, entro il termine perentorio del 31 gennaio di ciascun anno, al Ministero dell'economia e delle finanze gli enti che hanno provveduto all'applicazione delle procedure previste dal presente articolo. In caso di mancata comunicazione entro il termine di cui al periodo precedente, si prescinde dal predetto elemento di valutazione della virtuosità. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano procedono all'adeguamento secondo le previsioni dei rispettivi statuti.»

Come emerge dalla vicenda normativa statale appena riportata, il legislatore statale con il decreto-legge n. 201/2011 conv. in legge n. 214/2011 ha ritenuto che l'eliminazione definitiva di vincoli di apertura oraria e di obblighi di chiusura domenicale e festiva degli esercizi di vendita al dettaglio, prevista in via sperimentale con il decreto-legge n. 223/2006 (come integrato dall'art. 35, decreto-legge n. 98/2011, che aveva introdotto l'originaria lettera «d bis» che prevedeva la rimozione dei vincoli solo in via sperimentale), potesse costituire, in base all'esperienza verificata nell'applicazione di tale normativa, una misura idonea ad ampliare la concorrenza nel commercio al dettaglio, e ad imprimere così maggiore sviluppo ed efficienza a tale settore economico.

In questo contesto si inserisce l'art. 1 della legge provinciale trentina n. 4/2020, qui impugnato.

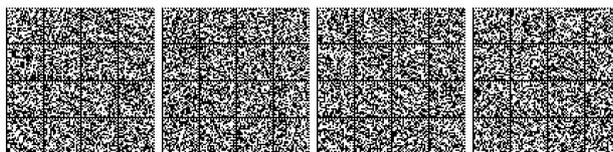
Le disposizioni in esso contenute (comprese le integrazioni al comma 6 e l'aggiunta del comma 6-bis operate con la legge provinciale 6 agosto 2020, n. 6, evidenziate in neretto) prevedono:

«1. Per favorire la conservazione delle peculiarità socio-culturali e paesaggistico-ambientali, gli esercizi di vendita al dettaglio osservano la chiusura domenicale e festiva, fatto salvo quanto previsto da quest'articolo in relazione all'attrattività turistica dei territori e a garanzia del pluralismo nella concorrenza.

2. La Giunta provinciale individua con propria deliberazione i comuni ad elevata intensità turistica o attrattività commerciale/turistica nei quali è ammessa l'apertura degli esercizi di vendita al dettaglio anche nelle giornate domenicali e festive. La deliberazione può individuare i periodi di apertura degli esercizi, con riferimento alla vocazione turistica dei territori, o specifiche aree dei territori comunali in cui si limita la possibilità di apertura, sempre nel rispetto degli obiettivi del comma 1.

3. La Giunta provinciale entro il 31 ottobre 2020, quale modalità ordinaria, modifica o integra la deliberazione prevista dal comma 2 acquisendo preventivamente il parere del Consiglio delle autonomie locali, delle associazioni dei consumatori riconosciute a livello locale, delle associazioni datoriali del commercio e delle associazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello locale.

4. In occasione di grandi eventi o manifestazioni che richiamano un notevole afflusso di persone i comuni possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva per un massimo di diciotto giornate annue. I comuni acquisiscono il parere delle associazioni dei consumatori riconosciute a livello locale, delle associazioni datoriali del commercio e delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello locale in ordine alla programmazione di queste deroghe.



5. Quest'articolo non si applica a:

- a) i soggetti e le attività indicati dagli articoli 2 e 27, comma 2, della legge provinciale 30 luglio 2010, n. 17 (legge provinciale sul commercio 2010);
- b) gli esercizi commerciali interni ai campeggi, villaggi e complessi turistici e alberghieri che effettuano la vendita esclusivamente a favore delle persone alloggiate;
- c) gli esercizi di vendita al dettaglio situati nelle aree di servizio lungo le autostrade, nelle stazioni ferroviarie, di autolinee e aeroportuali;
- d) gli impianti di distribuzione automatica di carburante;
- e) le ulteriori attività individuate dalla Giunta provinciale.

6. La violazione di quest'articolo è punita con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma da 200 a 1.200 euro e contestualmente con la sanzione amministrativa accessoria della sospensione dell'attività per un periodo da uno a sette giorni; in caso di recidiva la sanzione accessoria è raddoppiata. Per l'applicazione delle sanzioni si osserva la legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale); l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione o dell'ordinanza di archiviazione di cui all'art. 18 della legge n. 689 del 1981 nonché l'adozione della sanzione amministrativa accessoria spettano al comune territorialmente competente. Le somme riscosse ai sensi di questo comma sono introitate nel bilancio del comune competente.

6-bis. In prima applicazione per l'anno 2020, i comuni possono derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva per un massimo di dodici giornate, previo parere delle associazioni dei consumatori riconosciute a livello locale, delle associazioni datoriali del commercio e delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello locale in ordine alla programmazione di queste deroghe. L'art. 1, comma 4, si applica a decorrere dal 1° gennaio 2021».

Le disposizioni provinciali, come si vede, confermano nel comma 1 l'obbligo di chiusura domenicale e festiva, salvo le limitate deroghe previste nel comma 5. Inoltre, la normativa provinciale nel comma 2 subordina ad una delibera della giunta provinciale (in effetti adottata con provvedimento n. 891/2020) l'individuazione de «i comuni ad elevata intensità turistica o attrattività commerciale/turistica nei quali è ammessa l'apertura degli esercizi di vendita al dettaglio anche nelle giornate domenicali e festive. La deliberazione può individuare i periodi di apertura degli esercizi». Il comma 4, infine, autorizza i comuni a derogare all'obbligo di chiusura domenicale e festiva, per non oltre diciotto giornate annue, «in occasione di grandi eventi o manifestazioni che richiamano un notevole afflusso di persone».

Appare evidente il contrasto della normativa provinciale impugnata con i principi fissati dalla nuova normativa statale riportata all'inizio.

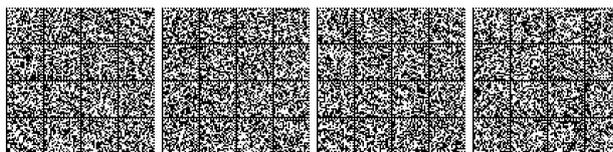
Gli interventi statali abolitivi dei limiti orari e festivi all'apertura degli esercizi di vendita al dettaglio tendono a realizzare, per espressa dichiarazione dell'art. 31, comma 2, decreto-legge n. 201/2011 e dell'art. 3 comma 1, decreto-legge n. 223/2006, migliori condizioni di competitività del settore, accrescendo le possibilità dei consumatori di accedere ai servizi commerciali al dettaglio e rimuovendo le disparità territoriali (spesso a base microcomunale) che determinano notorie e gravi distorsioni nella concorrenza del settore, tanto dal punto di vista dello svolgimento in atto dei servizi commerciali, quanto dal punto di vista dell'insediamento dei nuovi esercizi di vendita.

Le norme statali in materia di rimozione delle limitazioni orarie e festive al commercio al dettaglio costituiscono quindi esercizio della competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza (art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione), che la Provincia ha violato dettando disposizioni che si contrappongono alla liberalizzazione assoluta voluta dalla legge statale e reintroducono, invece, un regime limitativo caratterizzato da un divieto generale di apertura festiva, e dall'attribuzione alla pubblica amministrazione (Giunta provinciale nel caso del comma 2; comuni nel caso del comma 4) della possibilità di consentire deroghe in ipotesi particolari.

Come si vedrà, la materia della concorrenza è «trasversale», e supera, quindi, le competenze settoriali in materia di commercio spettanti alle regioni e province autonome.

Fermo quanto ora osservato, nel disporre nel senso sopra indicato, chiaramente incompatibile con l'attuale disciplina statale, la Provincia di Trento ha comunque violato altresì gli articoli 4, 5, 9 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, di cui al dpr n. 670/72.

L'art. 9 dello statuto attribuisce infatti alle province autonome la competenza legislativa in materia di commercio (n. 3), ma in regime di competenza legislativa concorrente: l'art. 9 prevede infatti che tale competenza sia esercitata «nei limiti indicati dall'art. 5», che a sua volta richiama (rinviando all'art. 4) «la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica» e prevede, come propria specifica previsione, l'ulteriore limite costituito dai «principi stabiliti dalle leggi dello Stato» (dove il carattere concorrente della legislazione provinciale in materia di commercio).



A conclusione non diversa si perviene anche se, applicando l'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001, che estende alle regioni e province ad autonomia speciale le norme del nuovo Titolo V della Costituzione qualora queste prevedano «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite», si ascrive ora la disciplina del commercio alla competenza legislativa regionale residuale, ex art. 117, comma 4 della Costituzione.

Anche la competenza residuale va infatti esercitata nel rispetto delle competenze legislative esclusive dello Stato, e comunque ogni competenza legislativa provinciale, in forza del rinvio operato all'art. 4 statuto dagli articoli 8 e 9 dello statuto stesso, deve essere esercitata in armonia con la Costituzione, e dunque, per quanto qui rileva, con l'art. 117, comma 2, lettera e).

Il tema dei rapporti tra disciplina della concorrenza e disciplina dell'apertura oraria e festiva degli esercizi di vendita al dettaglio ha formato oggetto di una analisi attenta ed evolutiva nella giurisprudenza di codesta Corte.

Tale analisi ha trovato un approdo fondamentale nella sentenza n. 150/2011, ove codesta Corte ha affermato quanto segue: «la disciplina degli orari degli esercizi commerciali rientra nella materia «commercio» (sentenze n. 288 del 2010 e n. 350 del 2008), di competenza esclusiva residuale delle regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost., e «il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), [...], si applica, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), soltanto alle regioni che non abbiano emanato una propria legislazione nella suddetta materia» (sentenze n. 288 e n. 247 del 2010, ordinanza n. 199 del 2006).

Si è anche evidenziato che l'ascrivibilità della disciplina degli orari degli esercizi commerciali alla materia «commercio» trova ulteriore conferma, a contrario, nell'art. 3, comma 1, del decreto-legge n. 223 del 2006.

Tale ultima norma, infatti, «nel dettare le regole di tutela della concorrenza nel settore della distribuzione commerciale — al fine di garantire condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale — non ricomprende la disciplina degli orari e della chiusura domenicale o festiva nell'elenco degli ambiti normativi per i quali espressamente esclude che lo svolgimento di attività commerciali possa incontrare limiti e prescrizioni» (sentenza n. 288 del 2010).

Tuttavia, anche se la disciplina in esame è riconducibile alla materia «commercio», di competenza regionale, è comunque necessario valutare se la stessa, nel suo contenuto, determini o meno un *vulnus* alla tutela della concorrenza, tenendo presente che è stata riconosciuta la possibilità, per le regioni, nell'esercizio della potestà legislativa nei loro settori di competenza, di dettare norme che, indirettamente, producano effetti pro-concorrenziali.

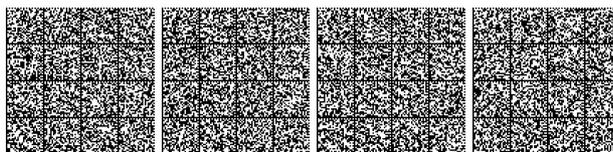
Infatti la materia «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, non ha solo un ambito oggettivamente individuabile che attiene alle misure legislative di tutela in senso proprio, quali ad esempio quelle che hanno ad oggetto gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, ma, dato il suo carattere «finalistico», anche una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell'esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle regioni nelle materie di loro rispettiva competenza.

Nel caso di specie, la normativa regionale sull'apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali per la vendita al dettaglio non solo persegue il medesimo obiettivo di apertura al mercato e di eliminazione di barriere e vincoli al libero esplicarsi dell'attività economica che ha ispirato il decreto legislativo n. 114 del 1998, ma ne amplia la portata liberalizzatrice, aumentando, rispetto a quanto prevede l'art. 11 di tale decreto, il numero di giornate in cui è consentita l'apertura domenicale e festiva, contribuendo, quindi, ad estendere l'area di libera scelta sia dei consumatori che delle imprese.

In conclusione, la Regione Abruzzo, con le norme impugnate, ha esercitato la propria competenza in materia di commercio, dettando una normativa che non solo non si pone in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza, ma che produce anche effetti pro-concorrenziali, sia pure in via marginale e indiretta».

L'impatto pro concorrenziale dell'abolizione delle limitazioni di apertura degli esercizi pubblici di vendita al dettaglio è quindi un dato ormai acquisito alla giurisprudenza costituzionale, tanto che rende inattuabili dal legislatore statale eventuali leggi liberalizzatrici introdotte dalle regioni.

Ciò comporta, a maggior ragione, che sussista ormai il titolo del legislatore statale di intervenire sulla materia, quante volte ravvisi la necessità di rimuovere pregiudizi all'assetto concorrenziale del mercato che derivano direttamente e immediatamente da quelle limitazioni.



Ora, è dato pacifico, come già detto, che la molteplicità di discipline locali delle limitazioni orarie e festive dell'apertura degli esercizi di vendita al dettaglio, spesso diversissime a minima distanza (nel caso p. es. di comuni di piccola estensione), distorce la concorrenza sia nell'erogazione dei servizi in questione, sia nella localizzazione delle nuove imprese di vendita. Ciò danneggia l'utenza e compromette l'efficienza concorrenziale del settore, che deve scontare barriere amministrative economicamente non giustificate.

In questo contesto, non può esservi dubbio sull'avvenuta traslazione della materia delle limitazioni orarie e festive, nella dimensione della rimozione delle stesse, alla competenza statale esclusiva *ex art. 117, comma 2, lettera e)* della Costituzione.

Ciò, naturalmente, non significa che le regioni non possano legiferare nella materia, che come ha ribadito il citato precedente di codesta Corte rientra anche nella materia residuale «commercio». Tuttavia, l'indubbia insorgenza del titolo esclusivo statale preclude interventi normativi regionali che abbiano per oggetto o per effetto la vanificazione della disciplina statale liberalizzatrice.

Le regioni, in definitiva, possono intervenire nella materia delle (rimosse) limitazione festive e orarie nel senso di far emergere le esigenze specificamente «commerciali», e come tali riconducibili alla suddetta competenza residuale, che potrebbero giustificare ancora talune ipotesi limitative. Ma è evidente che in questo contesto la legislazione regionale consentita deve muovere dalla chiara e specifica indicazione già nella legge delle ragioni giustificatrici delle limitazioni, deve escludere ogni discrezionalità amministrativa nel gestire le procedure di introduzione delle limitazioni, deve prevedere la temporaneità delle limitazioni e la loro cessazione al termine del periodo prescritto, che darà ingresso ad un nuovo esame della possibilità di introdurle ancora o di modificarle. Solo in questo modo, la competenza legislativa regionale potrà esplicarsi in questa materia in modo coordinato con il principio di tutela della concorrenza espresso dall'abolizione delle limitazioni da parte della legge statale.

Previsioni come quelle impugnate, che da un lato reintroducono stringenti e rigidi limiti di apertura, e dall'altro rimettono alla non delimitata discrezionalità delle amministrazioni provinciale e locali le deroghe a tali limiti, per giunta senza prevedere termini temporali di efficacia della normativa così introdotta, producono invece l'effetto diretto di conservare la causa di distorsione del mercato insita nelle limitazioni così connotate, che il legislatore statale ha inteso superare.

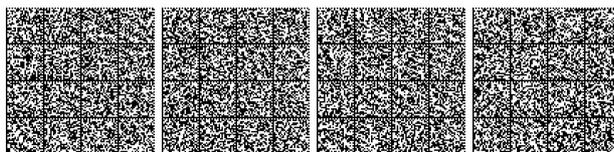
Interventi del tipo di quelli operati dall'art. 1 della legge regionale qui impugnata, per le ragioni ora illustrate invadono quindi l'ambito di intervento che nella materia si è aperto alla legislazione statale di tutela della concorrenza, e violano palesemente l'art. 117, comma 2, lettera e) della Cost., oltre che i già richiamati parametri statutari e l'art. 117, comma 4 della Costituzione.

Proseguendo nell'analisi della giurisprudenza di codesta Corte, va ricordata la sentenza n. 299/2012, secondo cui «dalla natura trasversale della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza deriva che il titolo competenziale delle regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale e che la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime regioni possono adottare in altre materie di loro competenza».

La riconduzione della materia delle aperture degli esercizi commerciali alla materia statale della disciplina della concorrenza è stata motivata da codesta Corte, in particolare, con la necessità di dare al settore una disciplina territorialmente unitaria, in modo da prevenire le distorsioni che regimi differenziati, anche in ambiti territoriali molto vicini, determinano.

Si legge nella sentenza n. 8/2013: «affinché l'obiettivo perseguito dal legislatore possa ottenere gli effetti sperati in termini di snellimento degli oneri gravanti sull'esercizio dell'iniziativa economica, l'azione di tutte le pubbliche amministrazioni — centrali regionali e locali — deve essere improntata ai medesimi principi, per evitare che le riforme introdotte ad un determinato livello di governo siano, nei fatti, vanificate dal diverso orientamento dell'uno o dell'altro degli ulteriori enti che compongono l'articolato sistema delle autonomie. Quest'ultimo, infatti, risponde ad una logica che esige il concorso di tutti gli enti territoriali all'attuazione dei principi di simili riforme. A titolo esemplificativo, si può rammentare che persino gli statuti di autonomia speciale prevedono che le norme fondamentali delle riforme economico-sociali costituiscono vincoli ai rispettivi legislatori regionali e provinciali, che sono tenuti ad osservarle nell'esercizio di ogni tipo di competenza ad essi attribuita. Per queste ragioni, il principio di liberalizzazione delle attività economiche — adeguatamente temperato dalle esigenze di tutela di altri beni di valore costituzionale — si rivolge tanto al governo centrale, quanto a comuni province, Città metropolitane e regioni, perché solo con la convergenza dell'azione di tutti i soggetti pubblici esso può conseguire risultati apprezzabili».

Su questa base, è costante la dichiarazione di illegittimità costituzionale di normative regionali simili a quella qui in esame.



La sentenza 15 marzo 2013 n. 38, ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge provinciale di Bolzano n. 7/2012, in ragione del fatto che la disposizione provinciale, «autorizzando la Giunta ad emanare appositi indirizzi in materia di orari di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio, si presta a reintrodurre limiti e vincoli in contrasto con la normativa statale di liberalizzazione, così invadendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e violando, quindi, l'art 117, secondo comma, lettera e), Costituzione». La Corte ha aggiunto, inoltre, che «nel caso di specie, il *vulnus* al menzionato parametro costituzionale è già insito nell'attribuzione alla Giunta provinciale del potere di assumere "appositi indirizzi" in materia devoluta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Ancora, la sentenza 12 aprile 2013, n. 65 ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge regionale Veneto n. 30/2011 poiché tale disposizione «detta una serie di rilevanti limitazioni e restrizioni degli orari e delle giornate di apertura e di chiusura al pubblico delle attività di commercio al dettaglio» che si pongono in contrasto con la disciplina statale in materia di orari e giornate di apertura e chiusura degli esercizi commerciali e, in particolare, con l'art. 3, legge n. 248/2006, come novellato dall'art. 31, legge n. 214/2011.

Nella sentenza 11 novembre 2016, n. 239 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 9 della legge regionale Puglia n. 24/2015 e, in questa occasione la Corte è stata ferma nel ribadire che «la legislazione statale vigente è perentoria nell'affermare che l'attività commerciale è esercitata senza limiti e prescrizioni concernenti gli orari. Il divieto previsto riguarda, pertanto, ogni forma di regolazione, diretta o indiretta, degli orari di esercizio: sia quelle prescritte per via normativa, sia quelle frutto di accordi tra operatori economici».

In questo senso, le disposizioni regionali/provinciali limitative della libertà di apertura degli esercizi commerciali sono state dichiarate «in contrasto con il perentorio e assoluto divieto contenuto nella descritta legislazione statale» e, in quanto tali, idonee a «determinare un *vulnus* dell'art. 117, secondo comma, lettera e) della Cost.»

Per l'effetto, «nel vigore del divieto di imporre limiti e prescrizioni sugli orari, stabilito dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva a tutela della concorrenza, la disciplina regionale che intervenga per attenuare il divieto risulta illegittima sotto il profilo della violazione del riparto di competenze» (sentenza n. 239/2016 cit.).

Discende da quanto ora illustrato l'illegittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 1, che si contrappone frontalmente al principio di liberalizzazione dei giorni e degli orari di apertura, e reintroduce come principio l'opposto divieto di apertura domenicale e festiva, rimettendo poi ad un complesso sistema di provvedimenti amministrativi discrezionali l'introduzione di eventuali deroghe al divieto stesso.

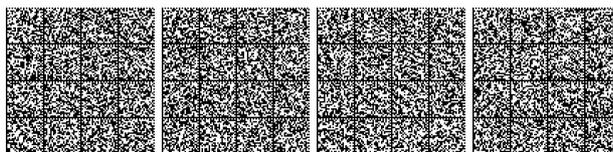
La norma in esame non si sottrae a censura per il fatto di enunciare come propria finalità la conservazione delle peculiarità socio-culturali e paesaggistico-ambientali: si tratta di finalità del tutto generiche, di cui non è percepibile il rapporto con l'apertura o meno degli esercizi commerciali nei giorni domenicali e festivi. Non è chiaro, in particolare, perché solo nel territorio provinciale trentino sussisterebbero «peculiarità» socio-culturali e paesaggistico-ambientali tali da consentire di vanificare la normativa statale di liberalizzazione; né in qual modo l'apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali comprometterebbe (e in modo così irrimediabile da giustificare un divieto generalizzato) tali pretese peculiarità.

Oltre che generica, l'enunciazione di tali finalità è contraddittoria con le disposizioni che seguono. Nei commi successivi, come si è visto, e in particolare nei commi 2 e 4, si prevedono infatti poteri amministrativi di deroga all'obbligo di chiusura proprio in correlazione con l'elevata intensità turistica di taluni comuni, o con lo svolgimento di eventi o manifestazioni atti a richiamare notevole afflusso di persone. Ora, proprio i comuni di maggiore interesse turistico sono quelli il cui territorio presenta il maggiore interesse paesaggistico e ambientale; e le manifestazioni atte ad attrarre notevole afflusso di persone sono spesso legate a usanze sociali e culturali proprie del territorio. Tali valori, che la stessa legge provinciale nei commi 2 e 4 pone a base dei provvedimenti che consentono l'apertura domenicale e festiva, non possono quindi, nel comma 1, costituire la giustificazione generale del divieto di tali aperture.

Dall'illegittimità costituzionale del comma 1 deriva poi l'illegittimità costituzionale di tutti gli altri commi dell'art. 1. Il comma 2 (e il comma 3, che si limita a prevedere l'integrazione successiva della delibera della Giunta provinciale prevista nel comma 2), attribuendo alla Giunta il potere di derogare al divieto di apertura con l'individuare i comuni di elevato interesse turistico nei quali ciò giustifica l'apertura domenicale e festiva, è infatti meramente consequenziale al divieto posto dal comma 1, e non sarebbe necessario se tale illegittimo divieto non fosse stato posto.

Le medesime considerazioni valgono, ovviamente, per il potere derogatorio attribuito ai comuni dal comma 4 in caso di eventi e manifestazioni; anche tale potere in tanto viene previsto in quanto sussiste il divieto di cui al comma 1.

Il comma 5 diviene, a sua volta, superfluo. Prevedere una serie di eccezioni al divieto di apertura domenicale e festiva non è più necessario, qualora si ripristini il principio generale di libera apertura domenicale e festiva.



Inoltre, il comma 5 prevede, con il rinviare all'art. 2 della legge provinciale n. 17/2010, deroghe di portata piuttosto ampia, come mostra la semplice lettura dell'art. 2, che dichiara di applicarsi:

«a) alle farmacie, se vendono esclusivamente prodotti farmaceutici, specialità medicinali, dispositivi medici e presidi medico-chirurgici;

b) ai titolari di rivendite di generi di monopolio, se vendono esclusivamente generi di monopolio;

c) alle associazioni dei produttori ortofrutticoli costituite ai sensi della legge 27 luglio 1967, n. 622 (Organizzazione del mercato nel settore dei prodotti ortofrutticoli);

d) ai produttori agricoli, singoli o associati, che esercitano attività di vendita di prodotti agricoli nei limiti previsti dall'art. 2135 del codice civile e dal decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228 (Orientamento e modernizzazione del settore agricolo, a norma dell'art. 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57);

e) fatto salvo quanto previsto dall'art. 7, agli artigiani iscritti nell'apposito albo e agli industriali che vendono nei locali di produzione o nei locali adiacenti beni di produzione propria o che forniscono al committente beni accessori all'esecuzione delle opere o alla prestazione dei servizi; a tal fine non sono considerati locali i mezzi mobili, come definiti dal regolamento di esecuzione; non sono considerati beni di produzione propria, inoltre, quelli per i quali l'artigiano o l'industriale si limita a operazioni accessorie o marginali rispetto all'attività di produzione;

f) ai pescatori e alle cooperative di pescatori, nonché ai cacciatori, singoli o associati, che vendono al pubblico, al dettaglio, la cacciagione e i prodotti ittici provenienti esclusivamente dall'esercizio della loro attività;

g) a coloro che esercitano la vendita dei prodotti da essi direttamente e legalmente raccolti su terreni soggetti a usi civici nell'esercizio dei diritti di erbatico, di fungatico e simili;

h) a chi vende o espone per la vendita le proprie opere d'arte, nonché quelle dell'ingegno a carattere creativo, comprese le proprie pubblicazioni di natura scientifica o informativa, realizzate anche mediante supporto informatico;

i) alla vendita dei beni del fallimento effettuata esclusivamente nell'ambito delle procedure fallimentari;

j) agli enti pubblici oppure alle persone giuridiche private alle quali partecipano lo Stato o enti territoriali che vendono pubblicazioni o altro materiale informativo, anche su supporto informatico, di propria o altrui elaborazione, concernenti l'oggetto della loro attività;

k) alle attività di cessione di materiale divulgativo, educativo e propagandistico esercitate direttamente dalla Provincia, dagli enti parco provinciali e dagli altri enti strumentali della provincia;

l) alle attività di cessione di prodotti cosmetici e curativi esercitate all'interno di centri termali accreditati»; e dell'art. 27 comma 2, che dichiara di applicarsi:

«a) alle rivendite di riviste e giornali, agli esercizi che utilizzano unicamente le tabelle speciali previste dall'art. 19, alle gelaterie, rosticcerie, pasticcerie, agli esercizi specializzati nella vendita di bevande o di pane e latte o di generi di gastronomia di produzione locale, agli esercizi indicati nell'art. 61;

b) alle attività di vendita concernenti le seguenti tipologie di beni, se esercitate in forma specializzata:

1) mobili;

2) libri;

3) dischi, musicassette, videocassette, supporti audio e video in formato digitale;

4) opere d'arte, oggetti d'antiquariato, stampe;

5) cartoline, articoli da ricordo e artigianato locale;

6) fiori, piante e articoli da giardinaggio;

7) autoveicoli, cicli e motocicli;

c) alle attività di vendita e somministrazione di alimenti e bevande su posteggi isolati concessi dai comuni su area pubblica.»

È evidente come gli effetti distorsivi della concorrenza a cui il principio di libera apertura intende porre rimedio siano aggravati da questa disposizione, che prevede ampie deroghe di tipo soggettivo (art. 2) e di tipo oggettivo (art. 27, comma 2). Non si comprende perché solo i commercianti (art. 2) o i commerci (art. 27, comma 2) menzionati in tali disposizioni debbano essere privilegiati rispetto a tutti gli altri, anche se espressivi di forme di commercio atte a soddisfare identiche esigenze dei consumatori.

A tutto quanto esposte consegue infine l'illegittimità derivata dei commi 6 e 6-bis: il primo prevede le sanzioni per la violazione del divieto costituzionalmente illegittimo posto dal comma 1; il secondo (probabilmente per tenere conto *in extremis* delle conseguenze economiche, soprattutto per il commercio al dettaglio, dell'emergenza sanitaria in corso) contiene una disposizione transitoria che autorizza i comuni, senza neppure dettare criteri direttivi di tale discrezionale decisione, a derogare in toto al divieto di cui all'art. 1 per il primo anno di applicazione della legge, e rinvia l'applicazione del comma 4 al 1° gennaio 2021.



Anche queste disposizioni poggiano sul presupposto che l'apertura domenicale e festiva sia vietata ai sensi del comma 1, laddove il dettato costituzionale sopra illustrato impone che essa sia consentita.

Al di là della loro illegittimità derivata da quella del comma 1, i commi 2 (con il 3) e 4 sono poi autonomamente illegittimi. Essi prevedono poteri amministrativi di disciplina dirigitica della concorrenza nel settore del commercio, come sono quelli provinciali e comunali che si esprimono nelle delibere della giunta e dei comuni volte ad autorizzare l'apertura domenicale e festiva nei casi ivi indicati.

Proprio in quanto configurano poteri amministrativi direttamente disciplinanti la concorrenza, le relative norme spettano alla competenza statale esclusiva *ex art. 117, comma 2 lettera e)* della Cost., e non possono essere dettate dalla Provincia, esulando, per tutto quanto si è esposto in premessa, dalla materia del commercio.

La genericità, o meglio assenza, di criteri legali prescritti all'esercizio di tali poteri amministrativi, che si pongono come assolutamente discrezionali (in particolare nell'individuare i comuni ad elevata intensità turistica, e le manifestazioni atte a richiamare un elevato numero di persone), ne comporta, poi, il carattere potenzialmente e direttamente discriminatorio e distorsivo della concorrenza, dimostrandone ancor più l'estraneità alla materia del commercio e l'appartenenza alla materia «disciplina della concorrenza».

P.Q.M.

Ciò premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri come sopra rapp.to e difeso ricorre a codesta Ecc.ma Corte costituzionale affinché voglia dichiarare per i motivi sopra illustrati l'illegittimità costituzionale della legge provinciale della Provincia autonoma di Trento 3 luglio 2020, n. 4, pubblicata nel Bollettino Ufficiale Trentino-Alto Adige 3 luglio 2020, n. 27, Numero straordinario n. 1, relativamente alle seguenti disposizioni: art. 1. Si producono la delibera del Consiglio dei ministri del 7 agosto 2020 e la legge provinciale impugnata.

Roma, 25 agosto 2020

L'Avvocato dello Stato: GENTILI

20C00228

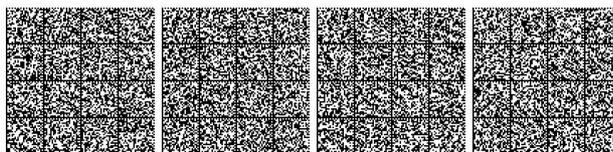
N. 75

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 1° settembre 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Paesaggio - Norme della Regione autonoma Sardegna - Interpretazione di norme di pianificazione paesaggistica - Esercizio delle funzioni amministrative trasferite o delegate alla Regione Sardegna in materia paesaggistica senza pianificazione congiunta con il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo sui beni paesaggistici diversi da quelli di cui all'art. 143, comma 1, lettere b), c) e d), del d.lgs. n. 42 del 2004 - Interpretazione del piano paesaggistico regionale (PPR) primo ambito omogeneo e le relative norme tecniche di attuazione (NTA), dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 63 del 2008, nel senso di sottrarre alla pianificazione congiunta alcuni beni in particolare elencati - Interpretazione dell'eccezione al divieto di realizzazione di nuove strade extraurbane di dimensioni superiori alle due corsie, contenuta nell'art. 20, comma 1, lettera b), punto 1), delle NTA, nel senso di escludere da tale divieto ogni opera il cui procedimento di realizzazione, con riferimento alla data di approvazione del PPR, si trovi a uno stadio di avanzamento nel quale è in corso la procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA), le opere a uno stadio più avanzato o le varianti di opere già escluse dal divieto - Applicazione dell'eccezione al divieto all'infrastruttura denominata "asse viario Sassari-Alghero".

– Legge della Regione autonoma Sardegna 13 luglio 2020, n. 21 (Norme di interpretazione autentica del Piano paesaggistico regionale), art. 1.

Ricorso (*ex art. 127, comma 1, Cost.*) del Presidente del Consiglio dei ministri (c.f. 80188230587), rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (c.f. 80224030587) presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12 telefax n. 06.96.51.40.00; indirizzo PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it giusta delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 7 agosto 2020, ricorrente;



Contro la Regione autonoma Sardegna, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica, intimata; per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, della legge Regione Sardegna, del 13 luglio 2020, n. 21, pubblicata nel BUR n. 40 del 13 luglio 2020, recante «norme di interpretazione autentica del Piano paesaggistico regionale»;

per violazione degli articoli 3, 9, 117, primo e secondo comma, lettera *s*), e del principio di leale collaborazione, per contrasto con il Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Con la legge 13 luglio 2020, n. 21, la Regione autonoma Sardegna ha emanato «norme di interpretazione autentica del Piano paesaggistico regionale».

In particolare, l'art. 1, comma 1, dispone che:

«1. La Regione autonoma della Sardegna esercita le funzioni amministrative a essa trasferite dall'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna), e delegate dall'art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica 19 giugno 1979, n. 348 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n. 382, e al decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), in conformità all'art. 3, comma 1, lettera *f*) della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), senza pianificazione congiunta con il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo sui beni paesaggistici diversi da quelli di cui all'art. 143, comma 1, lettere *b*), *c*) e *d*) del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137). Conseguentemente il Piano paesaggistico regionale (PPR), primo ambito omogeneo e le relative Norme tecniche di attuazione (NTA) approvati con il D.P.Reg. 7 settembre 2006, n. 82, dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), il cui art. 2, comma 1, lettera *e*) ha sostituito l'art. 135 del decreto legislativo n. 42 del 2004, si interpreta nel senso che sono in ogni caso sottratti alla pianificazione congiunta tra Regione autonoma della Sardegna e Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo i suddetti beni e in particolare:

a) la fascia costiera di cui all'art. 17, comma 3, lettera *a*) delle NTA al PPR, come definita dall'art. 19 e disciplinata dall'art. 20 delle medesime NTA;

b) i beni identitari di cui all'art. 2, comma 1, lettera *e*), delle NTA al PPR, come definiti dall'art. 6, comma 5 e disciplinati dall'art. 9 delle medesime NTA;

c) le zone agricole, l'edificato in zona agricola come definito dall'art. 79 delle NTA al PPR e l'edificato urbano diffuso come definito dall'art. 76 delle NTA al PPR.

Il comma 2 dell'art. 1, prevede che:

«L'eccezione al divieto di realizzazione di nuove strade extraurbane di dimensioni superiori alle due corsie, contenuta nell'art. 20, comma 1, lettera *b*), punto 1), della NTA al PPR, si interpreta nel senso che è esclusa da tale divieto ogni opera il cui procedimento di realizzazione, con riferimento alla data di approvazione del PPR, si trovi a uno stadio di avanzamento nel quale è in corso la procedura di valutazione di impatto ambientale e le opere che si trovino a uno stadio più avanzato. La medesima eccezione si interpreta nel senso che, se l'opera aveva le caratteristiche per essere esclusa dal divieto alla data di approvazione del PPR, continua a essere esclusa dal divieto anche in caso di variante, purché le caratteristiche generali e identificative dell'intervento non siano mutate, tenendo anche conto dell'art. 46, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità (Testo *A*))».

Il successivo comma, 3 stabilisce che:

«L'asse viario Sassari-Alghero e, in particolare, la realizzazione nello sviluppo geometrico a quattro corsie del lotto n. 1, costituisce un'infrastruttura determinante per assicurare lo sviluppo sostenibile del territorio ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettera *h*), del decreto legislativo n. 42 del 2004 ed assume carattere strategico, essendo di preminente interesse nazionale e regionale. A tale infrastruttura, la cui progettazione a quattro corsie a tutti gli effetti coincide, nelle sue caratteristiche generali e identificative, con quella già sottoposta con esito favorevole alle pregresse valutazioni di impatto ambientale e autorizzazioni paesistico-ambientali, si applicano pertanto le deroghe previste nell'art. 20, comma 1, lettera *b*), punto 1) delle NTA al PPR».

In sintesi, il primo comma dell'art. 1 prevede che le funzioni amministrative trasferite alla Regione Sardegna o ad essa delegate in materia paesaggistica sono esercitate in piena autonomia sui beni paesaggistici diversi da quelli che costituiscono oggetto di copianificazione obbligatoria ai sensi dell'art. 135, comma 1, del Codice dei beni culturali e paesaggistici emanato con il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. Sulla base di questo presupposto, la norma regionale afferma che a far data dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), che con



l'art. 2, comma 1, lettera e) ha sostituito l'art. 135 del decreto legislativo n. 42 del 2004, il Piano paesaggistico regionale e le relative Norme tecniche di attuazione, approvati con D.P.Reg. n. 82/2006, si interpretano nel senso che sono sottratti alla copianificazione le categorie di beni dalla stessa norma elencati.

Le disposizioni di carattere generale contenute nel comma 2 e quelle specifiche contenute nel comma 3, si inseriscono nell'ambito del procedimento di VIA della SS 291 c.d. «della Nurra», relativamente ai lavori di costruzione del Lotto 1 da Alghero a Olmedo e del Lotto 4 tra il bivio di Olmedo e l'Aeroporto di Alghero, nel cui ambito si sono espressi negativamente il Ministero dell'ambiente, del territorio e del mare ed il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, ed il relazione alla quale in data 28 luglio 2020 il Consiglio dei ministri ha deliberato di superare i dissensi emersi, ai sensi dell'art. 5, comma 2, lettera c-bis), della legge 23 agosto 1988, n. 400, ai fini dell'ulteriore corso del procedimento relativo ai lavori di costruzione di detta opera stradale.

Il comma 2 dell'art. 1 disciplina l'eccezione al divieto di realizzazione di nuove strade extraurbane di dimensioni superiori alle due corsie, contenuta nell'art. 20, comma 1, lettera b), punto 1), delle NTA al PPR, precisando che l'eccezione si interpreta nel senso che tale divieto non trova applicazione per le opere con procedura di VIA in corso o in stadio più avanzato alla data di approvazione del piano regionale o in caso di varianti di opere già escluse dal divieto. Il comma 3 precisa infine che l'eccezione al divieto di realizzazione di nuove strade extraurbane di dimensioni superiori alle due corsie, di cui al predetto art. 20, comma 1, lettera b), punto 1), della NTA al PPR, si applica all'infrastruttura denominata «asse viario Sassari-Alghero», compreso il Lotto 1.

Le suddette disposizioni appaiono costituzionalmente illegittime, in quanto eccedono l'ambito della competenza statutaria della Regione autonoma della Sardegna, violando gli articoli 3, 9, 117, primo e secondo comma, lettera s) ed il principio di leale collaborazione, per contrasto con la disciplina recata dal Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Il Presidente del Consiglio dei ministri propone, pertanto, il presente ricorso, affidato ai seguenti motivi di

DIRITTO

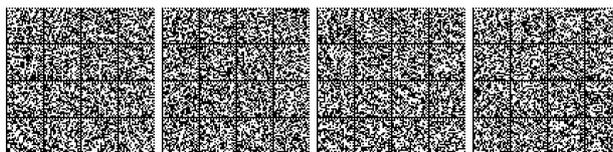
1. Illegittimità dell'art. 1, della legge regionale 13 luglio 2020, n. 21, per violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in riferimento all'art. 3 della legge costituzionale n. 3 del 1948 (Statuto speciale per la Sardegna), come attuato mediante il decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975, in relazione agli articoli 135, 143, 145 e 156 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio).

1.1. L'art. 3, lettera f), dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3) attribuisce alla Regione potestà legislativa in materia di «edilizia e urbanistica»; l'art. 6 decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480 («Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna») trasferisce alla Regione alcune competenze già esercitate dagli organi del Ministero della pubblica istruzione, poi attribuite al Ministero per i beni culturali e ambientali.

Lo stesso art. 3 dello Statuto speciale stabilisce che la potestà legislativa regionale in materia di edilizia e urbanistica deve essere esercitata «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», e quindi, necessariamente nel rispetto delle previsioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, dettate dallo Stato nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Ciò premesso, si evidenzia che la normativa regionale in esame è lesiva dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione, che riserva allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», in quanto consente alla regione di intervenire unilateralmente e non attraverso lo strumento della pianificazione condivisa prevista, per i beni vincolati, dagli articoli 135 e 143 del decreto legislativo n. 42 del 2004, che costituiscono norme di grande riforma economica-sociale vincolanti anche le regioni ad autonomia speciale.

Invero, codesta ecc.ma Corte costituzionale ha puntualizzato il ruolo e le attribuzioni del legislatore nazionale con riguardo alle previsioni dello Statuto speciale della Regione Sardegna, affermando che «Il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria dell'autonomia speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come “riforme economico-sociali”. E ciò anche sulla base — per quanto qui viene in rilievo — del titolo di competenza legislativa nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali e culturali» (sentenza n. 178 del 2018).



È perciò indubbio che la Regione Sardegna non gode di potestà normativa primaria in materia di tutela del paesaggio, che è attribuita in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in quanto lo Statuto speciale, come detto, attribuisce alla regione competenza legislativa esclusiva nella diversa materia «edilizia ed urbanistica», che corrisponde sostanzialmente a quella del «governo del territorio», in relazione alla quale le Regioni a statuto ordinario dispongono di potestà legislativa concorrente (ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.).

È pur vero che l'art. 6, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme d'attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna), nel definire i confini delle competenze esclusive della Regione in materia di «edilizia ed urbanistica» le attribuisce anche la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici di cui all'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497. Tale competenza, tuttavia, era riconosciuta anche a tutte le regioni ordinarie sin dall'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972, n. 8 (art. 1, quarto comma), senza che ciò potesse implicare una competenza normativa in materia di tutela del paesaggio, da sempre appartenente in via esclusiva allo Stato (salvo eventuali previsioni più favorevoli contenute negli Statuti di autonomia per le regioni a statuto speciale e le province autonome).

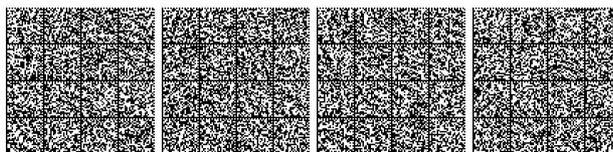
La stessa legge n. 431 del 1985 (c.d. «legge Galasso»), oltre a estendere il vincolo di tutela inerente a zone di particolare interesse ambientale a tutto il territorio nazionale, prevede espressamente che le regioni sottopongano «a specifica normativa d'uso e di valorizzazione ambientale il relativo territorio mediante la redazione di piani paesistici o di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici ed ambientali».

Codesta Corte costituzionale ha chiarito la natura e la portata delle attribuzioni spettanti alla Regione Sardegna in materia di «edilizia ed urbanistica», evidenziando che «il Capo III del decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna), intitolato “Edilizia ed urbanistica”, concerne non solo le funzioni di tipo strettamente urbanistico, ma anche le funzioni relative ai beni culturali e ai beni ambientali; infatti, l'art. 6, al comma 1, dispone espressamente che “sono trasferite alla Regione autonoma della Sardegna le attribuzioni già esercitate dagli organi centrali e periferici del Ministero della pubblica istruzione ai sensi della legge 6 agosto 1967, n. 765 ed attribuite al Ministero dei beni culturali ed ambientali con decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657, convertito in legge 29 gennaio 1975, n. 5, nonché da organi centrali e periferici di altri ministeri”. Al tempo stesso, il comma 2 del medesimo art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975 prevede puntualmente che il trasferimento di cui al primo comma “riguarda altresì la redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici, di cui all'art. 5 della legge 29 giugno 1939, n. 1497”» (sentenza n. 51 del 2006). Nella citata pronuncia codesta Corte ha rimarcato peraltro che, in ogni caso, le norme fondamentali statali emanate in materia — come il Codice dei beni culturali e del paesaggio — continuano ad imporsi al necessario rispetto del legislatore della Regione Sardegna che eserciti la propria competenza statutaria nella materia edilizia ed urbanistica.

Con la successiva sentenza n. 308 del 2013, codesta Corte, in merito alla legittimità di norme di interpretazione autentica emanate dalla Regione Sardegna, ha riaffermato il principio del limite alla potestà normativa regionale derivante dalle norme di grande riforma economica sociale statali in materia di tutela del paesaggio, tra le quali il principio di copianificazione obbligatoria per i beni paesaggistici, previsto dall'art. 135 del Codice di settore, come novellato nel 2008.

Alla stregua dei suddetti principi, è evidente che la Regione Sardegna non ha una competenza normativa primaria in materia di tutela dei beni paesaggistici (non prevista dallo Statuto), ma ha piuttosto competenza in ordine all'elaborazione del Piano paesaggistico, limitata a quella componente di pianificazione che può astrattamente essere ricondotta alla pianificazione urbanistico-edilizia, e perciò alla materia di competenza primaria che deve essere esercitata nei limiti derivanti dall'esercizio della potestà statale in materia di paesaggio.

In questo senso deve essere letta l'affermazione di codesta Corte, contenuta nella predetta sentenza n. 51 del 2006, secondo la quale «Tenendo presente che le norme di attuazione degli statuti speciali possiedono un sicuro ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle regioni ad autonomia speciale e non possono essere modificate che mediante atti adottati con il procedimento appositamente previsto negli statuti, prevalendo in tal modo sugli atti legislativi ordinari (secondo quanto ha più volte affermato questa Corte: si vedano, fra le molte, le sentenze n. 341 del 2001, n. 213 e n. 137 del 1998), è evidente che la Regione Sardegna dispone, nell'esercizio delle proprie competenze statutarie in tema di edilizia ed urbanistica, anche del potere di intervenire in relazione ai profili di tutela paesistico-ambientale. Ciò sia sul piano amministrativo che sul piano legislativo (in forza del cosiddetto “principio del parallelismo” di cui all'art. 6 dello statuto speciale), fatto salvo, in questo secondo caso, il rispetto dei limiti espressamente individuati nell'art. 3 del medesimo statuto in riferimento alle materie affidate alla potestà legislativa primaria della Regione (l'armonia con la Costituzione e con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica)».



La competenza primaria riconosciuta dallo Statuto speciale alla Regione in materia di governo del territorio non implica affatto una competenza primaria in materia di tutela del paesaggio, in quanto ciò significherebbe sconfessare e scardinare i capisaldi della giurisprudenza costituzionale, che non solo ha sempre distinto le diverse competenze in tali materie, ma ha legato saldamente le competenze in materia di paesaggio e di ambiente (come previsto all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione), anche sulla base dell'art. 9 della stessa Costituzione, che conferisce al paesaggio valore primario e assoluto (Corte cost. n. 367 del 2007).

Se prima della riforma costituzionale del 2001 la tutela dell'ambiente è stata considerata come un valore di rilievo costituzionale, in quanto sussunto nel concetto di paesaggio, e collocato tra i principi fondamentali della Repubblica, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione la Corte non solo ha delineato in negativo il nuovo significato di paesaggio, ma lo ha collegato anche chiaramente all'ambiente.

Come esplicitato nella sentenza n. 367 del 2007, il paesaggio tutelato dall'art. 9 della Costituzione è «l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico» ed è «innanzitutto, la morfologia del territorio», ciò che «riguarda ... l'ambiente nel suo aspetto visivo».

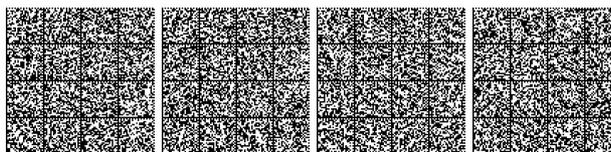
Mentre ambiente e paesaggio si compenetrano uno con l'altro, la tutela del paesaggio resta invece distinta dal «governo del territorio», pur avendo ambiti in comune, in particolare per quanto riguarda l'attività di pianificazione.

Al riguardo, codesta Corte ha riconosciuto la prevalenza dell'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, rimarcando che: «sul territorio vengono a gravare più interessi pubblici: da un lato, quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.; dall'altro, quelli riguardanti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati, in virtù del terzo comma dello stesso art. 117, alla competenza concorrente dello Stato e delle regioni. In definitiva, si «tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti» (così la citata sentenza n. 367 del 2007). Ne consegue, sul piano del riparto di competenze tra Stato e regione in materia di paesaggio, la «separatezza tra pianificazione territoriale ed urbanistica, da un lato, e tutela paesaggistica dall'altro», prevalendo, comunque, «l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica» (sentenza n. 182 del 2006). È in siffatta più ampia prospettiva che, dunque, si colloca il principio della «gerarchia» degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, espresso dall'art. 145 del decreto legislativo n. 42 del 2004» (sentenza n. 180 del 2008).

L'attribuzione alla Regione Sardegna di una competenza legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio, enucleata dalla materia governo del territorio, sarebbe peraltro discriminatoria nei confronti delle altre regioni a statuto speciale, sia di quelle che contemplano espressamente tale materia nello statuto (per esempio, la Sicilia e la Valle d'Aosta) sia di quelle che non la contemplano (per esempio, Friuli-Venezia Giulia).

Con riferimento alla Regione Friuli-Venezia Giulia, avente competenza primaria in materia urbanistica, ma non in materia di paesaggio, codesta Corte ha affermato che: «La Regione Friuli-Venezia Giulia, come del resto riconosce la sua stessa difesa, non ha competenza primaria nella materia della tutela del paesaggio, ma ha solo la facoltà, ai sensi dell'art. 6 dello statuto speciale e dell'art. 1 del decreto legislativo 2 marzo 2007, n. 34 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in materia di beni culturali e paesaggistici), di adeguare alle sue particolari esigenze le disposizioni delle leggi statali, emanando norme di integrazione e di attuazione. Fatta questa premessa, deve rilevarsi come questa Corte abbia più volte ribadito che il paesaggio deve essere considerato un valore primario ed assoluto e che la tutela apprestata dallo Stato costituisce un limite alla disciplina che le regioni e le province autonome possono dettare nelle materie di loro competenza (sentenze nn. 437 e 180 del 2008, nn. 378 e 367 del 2007). Si è più volte affermato che, in materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio, la disciplina statale costituisce un limite minimo di tutela non derogabile dalle regioni, ordinarie o a statuto speciale, e dalle province autonome (sentenze n. 272 del 2009 e n. 378 del 2007). Inoltre, di recente, si è chiarito che la dizione ora riportata, così come quella più volte usata in precedenza, secondo la quale, in materia di tutela dell'ambiente, lo Stato stabilisce «standard minimi di tutela» va intesa nel senso che lo Stato assicura una tutela «adeguata e non riducibile» dell'ambiente (sentenza n. 61 del 2009) valevole anche nei confronti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome. Infine, anche con specifico riferimento al procedimento volto al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, questa Corte ha affermato che «non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme valevole su tutto il territorio nazionale nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica» (sentenza n. 232 del 2008)» (sentenza n. 101 del 2010).

Dal descritto quadro giurisprudenziale e normativo si evince che la materia «edilizia ed urbanistica» include anche la possibilità di incidere sulla pianificazione del paesaggio in senso lato, salvi i limiti delle norme statali di grande riforma economico-sociale (tra le quali va annoverato il principio di copianificazione, di cui agli articoli 135, 143, 145 e 156 del Codice di settore), senza peraltro riconoscere alla regione una potestà legislativa primaria in materia di tutela paesaggistica in senso proprio (ossia di individuazione e sottoposizione a tutela dei beni paesaggistici), che non è prevista dal relativo Statuto.



Tale conclusione emerge con chiarezza dalla sopra citata sentenza n. 178 del 2018 con la quale codesta Corte, in una visione di sintesi complessiva, ha ripercorso l'evoluzione normativa ed i principi costituzionali via via affermati allorchè si è occupata, anche a seguito della riforma costituzionale del Titolo V, dei conflitti insorti tra lo Stato e la Regione Sardegna in materia di paesaggio.

In particolare, è stato ritenuto che: «Questa Corte ha già avuto modo di affermare, anche di recente, proprio con riferimento alla Regione autonoma della Sardegna, che «la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., alla cura esclusiva dello Stato [e che] le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio si impongono al rispetto del legislatore della Regione autonoma della Sardegna, anche in considerazione della loro natura di norme di grande riforma economico-sociale e dei limiti posti dallo stesso statuto sardo alla potestà legislativa regionale (sentenze n. 210 del 2014 e n. 51 del 2006)» (sentenza n. 103 del 2017)».

In relazione a tale giudizio, relativo agli usi civici (sui quali peraltro alla Regione Sardegna spetta la competenza esclusiva, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera *n*), dello Statuto) codesta Corte ha comunque censurato la normativa regionale impugnata, in quanto la Regione autonoma ha proceduto in via unilaterale, e non attraverso la pianificazione condivisa conformemente a quanto previsto dagli articoli 135 e 143 del decreto legislativo n. 42 del 2004.

Inoltre, in virtù del nesso di interdipendenza funzionale esistente tra la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio e la competenza regionale primaria in materia edilizia e urbanistica, codesta Corte ha evidenziato l'importanza del ricorso all'istituto della concertazione istituzionale, ed ha affermato che: «in ogni caso, in presenza di più competenze, quale quella dello Stato in materia ambientale, e quella della Regione autonoma della Sardegna in materia edilizia ed urbanistica, così intrecciate ed interdipendenti in relazione alla fattispecie in esame, la concertazione in sede legislativa ed amministrativa risulta indefettibile per prevenire ed evitare aporie del sistema ...Il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria dell'autonomia speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come «riforme economico-sociali». E ciò anche sulla base — per quanto qui viene in rilievo — del titolo di competenza legislativa nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali e culturali. Da ciò deriva che il legislatore della Regione autonoma della Sardegna non può esercitare unilateralmente la propria competenza statutaria nella materia edilizia e urbanistica quando siano in gioco interessi generali riconducibili alla predetta competenza esclusiva statale e risultino in contrasto con norme fondamentali di riforma economico-sociale».

1.2. La legge regionale impugnata si pone in contrasto con le norme ed i principi sopra illustrati.

L'art. 1, comma 1, prevede che le funzioni amministrative trasferite o delegate alla Regione in materia paesaggistica, sono da essa esercitate in piena autonomia sui beni paesaggistici diversi da quelli oggetto di copianificazione obbligatoria ai sensi dell'art. 135, comma 1, del Codice dei beni culturali e paesaggistici di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. In applicazione di tale principio, la citata disposizione stabilisce che, a far data dalla novella del 2008 al citato art. 135 del Codice di settore, il Piano paesaggistico e le relative Norme tecniche di Attuazione si interpretano nel senso che sono in ogni caso sottratti alla copianificazione le seguenti categorie di beni:

a) la fascia costiera di cui all'art. 17, comma 3, lettera *a*), delle NTA al PPR, come definita dall'art. 19 e disciplinata dall'art. 20 delle medesime NTA;

b) i beni identitari di cui all'art. 2, comma 1, lettera *e*), delle NTA al PPR, come definiti dall'art. 6, comma 5 e disciplinati dall'art. 9 delle medesime NTA;

c) le zone agricole, l'edificato in zona agricola come definito dall'art. 79 delle NTA al PPR e l'edificato urbano diffuso come definito dall'art. 76 delle NTA al PPR.

In tal modo il legislatore sardo ha inteso limitare la copianificazione con lo Stato ai soli beni oggetto di pianificazione obbligatoria; pertanto, ha sottratto alla pianificazione congiunta con lo Stato i beni paesaggistici «diversi» da quelli indicati dall'art. 143, comma 1, lettere *b*), *c*) e *d*), del Codice, fornendo, nella parte finale dello stesso comma 1, un elenco delle relative fattispecie come individuate dal vigente Piano paesaggistico regionale.

Con riferimento ai predetti beni paesaggistici, che la regione pretende di escludere dalla copianificazione obbligatoria con lo Stato, interessa evidenziare che il Piano paesaggistico regionale — Primo ambito omogeneo della Regione autonoma della Sardegna fu approvato il 5 settembre 2006, sulla base dell'allora vigente primo correttivo del Codice (decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157), che, ai sensi dell'art 134, comma 1, lettera *c*) nel testo previgente, consentiva alle Regioni di tipizzare e individuare particolari categorie di beni paesaggistici diversi dai beni paesaggistici degli articoli 136 e 142.



L'art. 134, comma 1, nel testo vigente prima della novella del 2008, comprendeva, infatti, tra i beni paesaggistici anche la seguente categoria di beni: «gli immobili e le aree comunque sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli articoli 143 e 156» (lettera *c*).

Tale categoria «speciale» di beni paesaggistici tipizzati e individuati, tuttavia, non è stata fatta salva dal decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63, che ha riformulato la citata lettera *c*) dell'art. 134, nei termini seguenti: «gli ulteriori immobili ed aree specificamente individuati a termini dell'art. 136 e sottoposti a tutela dai piani paesaggistici previsti dagli articoli 143 e 156». In tal modo il legislatore ha previsto la possibilità di introdurre con lo stesso piano paesaggistico provvedimenti sostanzialmente di tutela individuale e mirata di singoli beni o complessi (come previsto dall'art. 136), mentre non è più contemplata la possibilità di individuare con il piano aree o categorie di immobili da assoggettare a tutela, al di fuori dello schema proprio del vincolo provvedimentale.

I beni indicati nell'art. 134, comma 1, lettera *c*) del decreto legislativo n. 42/2004, sono quelli che, ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettera *d*), dello stesso decreto, devono essere ricompresi nel piano paesaggistico, e per i quali, l'art. 135 del Codice prevede l'obbligo della copianificazione.

In forza delle suddette previsioni, sussiste, quindi, un obbligo di pianificazione congiunta con lo Stato per i beni paesaggistici di cui all'art. 134, inclusi quelli di cui alla lettera *c*).

La disciplina così introdotta si riferisce direttamente ai «nuovi» beni paesaggistici di cui alla predetta lettera *c*), come sostituita dal «correttivo» del 2008. Non si può tuttavia dubitare del fatto che la medesima disciplina — e specificamente l'obbligo di copianificazione — debba necessariamente applicarsi anche ai beni paesaggistici già individuati sulla base della precedente versione della medesima lettera *c*). E ciò in quanto, una volta individuati, i predetti beni sono qualificati ai sensi di legge come beni paesaggistici e rimangono pertanto integralmente soggetti al regime di tutela.

Costituisce, infatti, principio cardine della materia della tutela del paesaggio, da sempre affermato dalla Corte costituzionale, quello della natura sostanzialmente ricognitiva del vincolo (Corte cost. n. 56 del 1968). Codesta Corte ha infatti sottolineato come l'attività dell'Amministrazione abbia valenza meramente ricognitoria, in quanto «gli immobili qualificati di bellezza naturale hanno valore paesistico per una circostanza che dipende dalla loro localizzazione e dalla loro inserzione in un complesso che ha in modo coesistente le qualità indicate dalla legge». Il vincolo opera quindi una volta per tutte l'accertamento della presenza nel bene dei caratteri di pregio, e non è conseguentemente revocabile, neppure mediante un eventuale successivo piano paesaggistico (*cf.* art. 140, comma 2), atteso che al piano spetta soltanto il compito di dettare la «disciplina d'uso» dei beni tutelati.

Poiché i beni individuati dal piano paesaggistico della Sardegna ai sensi dell'art. 134, comma 1, lettera *c*), nel testo vigente prima della novella del 2008, rientrano ormai a pieno titolo tra i beni paesaggistici, gli stessi sono necessariamente oggetto di copianificazione obbligatoria ai sensi del Codice dei beni culturali e paesaggistici e la regione non può, pertanto, sottrarli, autonomamente, alla pianificazione congiunta.

La norma regionale si pone, pertanto, in contrasto anche con l'art. 156 del Codice, in quanto essa non tiene conto dell'obbligo di copianificazione finalizzata alla verifica e all'adeguamento del vigente piano paesaggistico, relativamente ai predetti beni.

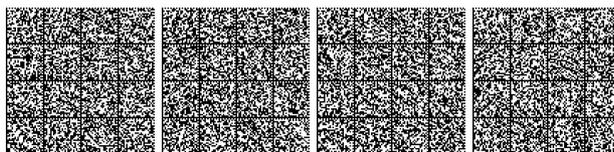
Né potrebbe sostenersi che la natura ricognitiva del vincolo paesaggistico sarebbe inidonea a far conservare la connotazione di beni paesaggistici, dichiarati o vincolati *ope legis*, a categorie di beni genericamente indicate, ancorché fossero vincolabili nel regime previgente. Ciò al fine di affermare che, con la novella del 2008 il legislatore statale avrebbe ritenuto non meritevoli di tutela detti «vincoli per categoria».

Una tale impostazione si porrebbe in contrasto con i cardini stessi del sistema ordinamentale di tutela paesaggistica. Costituisce, infatti, principio immanente alla predetta materia quello della conservazione del carattere di bene paesaggistico, ove lo stesso sia stato riconosciuto in base a legittimo procedimento, come incontestabilmente avvenuto, nella specie, per i beni inclusi e disciplinati nel e dal piano paesaggistico della Regione Sardegna.

L'eventuale modificazione dei criteri e delle modalità per l'individuazione dei beni paesaggistici non può, pertanto, determinare in nessun caso la perdita della qualità di bene paesaggistico, ormai riconosciuta, e che comporta a sua volta l'integrale applicazione del regime di tutela vigente (*cf.* art. 157 Codice di settore).

In sostanza, il vincolo paesaggistico è un vincolo permanente, non suscettibile di revoca, né può sostenersi che l'individuazione di nuovi beni paesaggistici operata mediante il piano del 2006 determinerebbe una presunta incertezza sull'estensione degli ambiti tutelati, atteso che questi ultimi sono, al contrario, chiaramente specificati e riportati negli elaborati di piano.

1.3. Le disposizioni previste dall'art. 1 dell'impugnata legge regionale comportano, anche un generale abbassamento del livello di tutela in contrasto anche con l'art. 9 della Costituzione, ai sensi del quale il paesaggio rappresenta valore primario e assoluto (sentenza n. 367 del 2007).



La disciplina censurata è volta, infatti, a consentire alla regione di intervenire unilateralmente nella determinazione della disciplina d'uso di beni paesaggistici, rimessa invece alla copianificazione, che è stata individuata dal legislatore nazionale quale sede appropriata per la cura dell'interesse alla tutela del paesaggio.

In questa prospettiva, il potere che la Regione pretende di assumere viene concretamente esercitato sulla base delle disposizioni previste dai commi 2 e 3 dell'art. 1 della legge regionale, il cui scopo immediato è quello di rendere inoperanti specifici divieti contenuti nella disciplina di piano.

Con le censurate disposizioni viene quindi realizzata l'effettiva compromissione dei valori tutelati, in violazione dell'art. 9 della Costituzione. L'art. 1 della legge regionale in esame è, pertanto, illegittimo per contrasto con l'art. 3 dello Statuto speciale della Regione, come attuato mediante il decreto del Presidente della Repubblica n. 480 del 1975, e con gli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

2. Illegittimità dell'art. 1, della legge regionale 13 luglio 2020, n. 21, per violazione degli articoli 3, 9 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

2.1. L'impugnata normativa regionale contrasta con il principio di irretroattività della legge, come enucleato da codesta Corte costituzionale e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, e viola il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 della Costituzione ed il valore costituzionale primario della tutela del paesaggio, di cui all'art. 9 della Costituzione, ponendosi altresì in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, che impone al legislatore regionale di rispettare gli obblighi internazionali.

La portata retroattiva della legge regionale in esame è evidente, in quanto la regione non si limita a chiarire l'originaria intenzione del legislatore, ma — a distanza di ben 14 anni dall'approvazione del piano paesaggistico — interviene in modo precettivo, imponendo un determinato significato normativo della disposizione interpretata, nel quale l'effetto retroattivo è logicamente incluso.

Si evidenzia peraltro che codesta Corte costituzionale, fin dalla sentenza n. 118 del 1957, ha riconosciuto alle leggi interpretative portata «naturalmente retroattiva», in quanto tale portata discende direttamente dalla loro funzione. In ogni caso, appare indubitabile che con le disposizioni censurate la regione abbia inteso introdurre nell'ordinamento un «quid novi, che rende obbligatorio per tutti il significato normativo dato a un precedente atto» (sentenza Corte costituzionale n. 155 del 1990).

Sebbene la Costituzione riferisca espressamente il principio di irretroattività della legge alla sola legge penale (art. 25), tuttavia nel tempo codesta Corte costituzionale ha tratto dalla Costituzione i limiti alla discrezionalità del legislatore di intervenire in senso retroattivo in materia diversa da quella penale, richiamando anzitutto i principi di ragionevolezza e di non contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (sentenza n. 234 del 2007).

La normativa regionale in esame travalica senza dubbio i limiti che il legislatore deve rispettare nell'intervenire in via interpretativa-retroattiva.

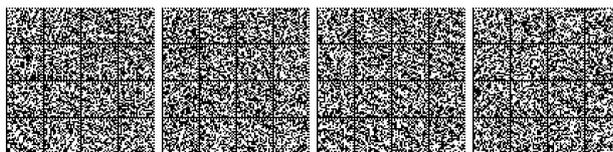
Sebbene codesta Corte abbia evidenziato come la regione sia libera nel disciplinare in via autonoma i beni non oggetto di pianificazione obbligatoria (Corte cost. n. 308 del 2013), nel caso in esame tale scelta, rivendicata dalla regione, si traduce in un generale abbassamento di tutela per tutte e tre le categorie di beni definite dalla normativa regionale. Ciò appare, oltre che irragionevole, anche contrario all'art. 9 della Costituzione.

Come si è sopra illustrato, i beni «tipizzati», cioè individuati dai piani paesaggistici ai sensi dell'art. 134, comma 1, lettera *c*) prima della novella del 2008, essendo equiparati ai beni paesaggistici, sono oggetto di copianificazione obbligatoria, e la regione non può esercitare la propria competenza statutaria nella materia edilizia e urbanistica, in contrasto con le norme fondamentali statali emanate in materia — come il Codice dei beni culturali e del paesaggio — che continuano ad imporsi al necessario rispetto del legislatore della Regione Sardegna.

Per quanto riguarda le fasce costiere, le stesse si innestano su beni tutelati *ope legis* a far data dalla legge n. 435 del 1985 (c.d. legge Galasso), che rivestono un ruolo strategico nel territorio insulare regionale, a forte vocazione turistica.

Le zone agricole, l'edificato in zona agricola e l'edificato urbano diffuso di cui alla lettera *c*) sono contesti di particolare fragilità paesaggistica, rispetto ai quali opportunamente il piano paesaggistico ha dettato una disciplina di tutela, correttamente interpretando la propria funzione di tutela in senso ampio dei «paesaggi», secondo l'impostazione sottesa alla Convenzione europea del paesaggio del 2000 (ratificata mediante la legge 9 gennaio 2006, n. 14).

Scopo della norma regionale «interpretativa» risulta dunque quello di sottrarre intere categorie di beni alla disciplina di tutela stabilita nelle NTA del piano paesaggistico, in contrasto con lo spirito stesso della normativa specifica, che intende regolamentare le trasformazioni del territorio, preservandone i caratteri peculiari di pregio paesaggistico, e comporta l'illegittimità costituzionale della normativa regionale per superamento dei predetti limiti individuati da codesta Corte.



2.2. La norma è illegittima anche per violazione del principio di irretroattività previsto nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo, secondo gli insegnamenti della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha ricondotto tale principio nell'ambito dell'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, che prevede il diritto a un equo processo e, come suo corollario, il principio di parità delle armi; principi validi anche fuori dall'ambito penale.

Le norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali devono essere intese secondo il significato ad esse attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, «specificatamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione» (sentenza Corte costituzionale n. 348 del 2007).

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha già censurato norme di interpretazione autentica di portata retroattiva allorquando le stesse costituiscono un'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, avendo lo scopo di influenzare l'esito di una controversia (Raffinerie greche Stran e Stratis Andreatis c. Grecia) orientandolo in proprio favore (Papageorgiou c. Grecia), riconoscendo la responsabilità del legislatore che si ingerisce in un processo influenzandone l'esito (Ducret c. Francia).

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha riconosciuto talvolta le ingerenze del legislatore ammissibili, in presenza di «motivi imperativi di interesse generale» (National & Provincia) Building Society et al. c. Regno Unito). Appare evidente che nel caso in esame tali motivi non sussistono.

Come già chiarito nella premessa del presente ricorso, infatti, le disposizioni di carattere generale contenute nel comma 2 e quelle specifiche contenute nel comma 3, si inseriscono nell'ambito del procedimento di VIA della SS 291 c.d. «della Nurra», relativamente ai lavori di costruzione del Lotto 1 da Alghero a Olmedo e del Lotto 4 tra il bivio di Olmedo e l'Aeroporto di Alghero, nel cui ambito si sono espressi negativamente il Ministero dell'ambiente, del territorio e del mare ed il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, con conseguente ricorso al Tribunale amministrativo regionale da parte della regione, ed in relazione al quale, in data 28 luglio 2020, il Consiglio dei ministri ha deliberato di superare i dissensi emersi, ai sensi dell'art. 5, comma 2, lettera c-bis), della legge 23 agosto 1988, n. 400, ai fini dell'ulteriore corso del procedimento relativo ai lavori di costruzione di detta opera stradale.

La norma è pertanto illegittima anche per violazione dell'art. 6 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, in base al quale il legislatore (in questo caso regionale) non può, quando esso è parte di una controversia, approfittare della posizione preminente attraverso un uso improprio della funzione legislativa, se non in presenza di imperativi motivi di interesse generale.

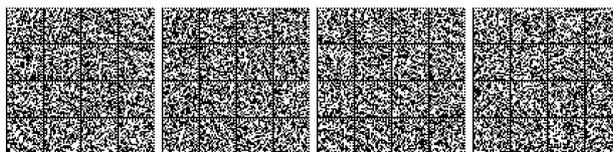
3) Illegittimità dell'art. 1, comma 1, della legge regionale 13 luglio 2020, n. 21 per violazione del principio di leale collaborazione, in relazione agli articoli 134, comma 1, lettera c), 143, comma 2 e 156, comma 1 e comma 3 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

La Regione Sardegna ha approvato il Primo ambito omogeneo del Piano paesaggistico regionale, relativo esclusivamente alle aree costiere, il 5 settembre 2006.

Successivamente, il 19 febbraio 2007, è stato sottoscritto dalla Regione con il Ministero per i beni e le attività culturali il Protocollo d'Intesa per la verifica e l'adeguamento congiunto del piano paesaggistico regionale — primo ambito omogeneo (ai sensi degli articoli 143 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio), nonché per la copianificazione congiunta con lo Stato del relativo secondo ambito omogeneo (comprendente le aree interne dell'isola), attività di copianificazione estesa all'intero territorio regionale (e quindi non esclusivamente ai beni paesaggistici vincolati ai sensi del Codice di settore).

Inoltre, il 1° marzo 2013 è stato sottoscritto tra la regione e il citato Ministero il Disciplinare attuativo del suddetto Protocollo d'Intesa, al fine di definire le modalità attuative dei lavori di copianificazione sia per il primo che per il secondo ambito. Il predetto Disciplinare è stato aggiornato con una nuova previsione e sottoscritto congiuntamente il 18 aprile 2018. Dall'applicazione delle disposizioni dei suddetti Disciplinari sono derivate numerose e, a tratti, intense attività di collaborazione tecnica istituzionale, le quali, nonostante i numerosi sforzi condotti dagli organi ministeriali, non si sono ancora concluse con l'approvazione del piano paesaggistico verificato e adeguato alle disposizioni del Codice di settore e della sua estensione alle aree interne dell'Isola.

Orbene, con la legge regionale in esame la Regione Sardegna si sottrae ingiustificatamente al proprio obbligo di redazione congiunta con il Ministero per i beni e le attività culturali del Piano paesaggistico, violando il principio di leale collaborazione. Come detto, infatti, la Regione ha assunto l'impegno, nei confronti del Ministero, di pianificare congiuntamente l'intero territorio regionale, e non solo i beni paesaggistici vincolati.



Né può assumere alcun rilievo la circostanza che l'accordo sia stato stipulato prima del c.d. secondo correttivo al Codice del 2008. Sia prima che dopo il predetto correttivo è stata, infatti, prevista la possibilità di stipulare accordi finalizzati alla copianificazione, la quale peraltro è sempre obbligatoria con riferimento ai beni vincolati, anche ai sensi dell'art. 156 del Codice (che non a caso prevede, in mancanza di accordo, l'esercizio di poteri sostitutivi).

La novella del 2008 al Codice non può porre nel nulla un accordo conforme al quadro normativo precedente e successivo ad essa, mai sconfessato dalla regione, e anzi attuato mediante due disciplinari.

Si ribadisce che la regione ha assunto l'impegno alla copianificazione dell'intero territorio regionale d'intesa con lo Stato e che, in ogni caso, anche laddove non avesse stipulato alcun accordo, sarebbe obbligata comunque a tale copianificazione rispetto ai beni paesaggistici, inclusi quelli già individuati per la prima volta mediante il Piano paesaggistico del 2006 ai sensi dell'art. 134, comma 1, lettera c), pena l'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato (cfr. art. 143, comma 2; art. 156, comma 1 e comma 3).

Codesta Corte, peraltro, nella citata sentenza n. 178 del 2018 ha richiamato, in virtù del nesso di interdipendenza funzionale esistente tra la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio e la competenza regionale primaria in materia edilizia e urbanistica, l'importanza del ricorso all'istituto della concertazione istituzionale, affermando che: «in ogni caso, in presenza di più competenze, quale quella dello Stato in materia ambientale, e quella della Regione autonoma della Sardegna in materia edilizia ed urbanistica, così intrecciate ed interdipendenti in relazione alla fattispecie in esame, la concertazione in sede legislativa ed amministrativa risulta indefettibile per prevenire ed evitare aporie del sistema».

La legge regionale in esame viola il principio di leale collaborazione che, secondo codesta Corte costituzionale, «deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e regioni», atteso che «la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti» (tra le tante, Corte costituzionale n. 31 del 2006). In particolare, codesta Corte ha chiarito che «il principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto» (sent. n. 178/2018).

La Regione, pertanto, non avrebbe potuto, con una propria legge, sottrarsi all'obbligo della pianificazione congiunta dell'intero territorio regionale, assunto nei confronti dello Stato.

La scelta della Regione Sardegna di assumere iniziative unilaterali e reiterate, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente avviato con lo Stato, si pone, pertanto, in contrasto anche con il predetto principio di leale collaborazione.

Per questi motivi il Presidente del Consiglio dei ministri propone il presente ricorso e confida nell'accoglimento delle seguenti conclusioni.

P.Q.M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 1, della legge Regione Sardegna, del 13 luglio 2020, n. 21, pubblicata nel BUR n. 40 del 13 luglio 2020, recante «norme di interpretazione autentica del Piano paesaggistico regionale», per violazione degli articoli 3, 9, 117, primo e secondo comma, lettera s) della Costituzione, e del principio di leale collaborazione».

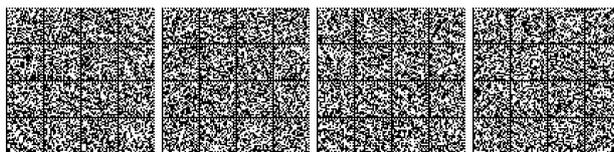
Valuterà la Corte se, a seguito dell'auspicata declaratoria di illegittimità costituzionale del predetto art. 1, debba essere dichiarata, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, anche l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 della legge regionale in esame, poiché privo di presupposto e quindi inapplicabile.

Si producono:

1. copia della legge regionale impugnata;
2. copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 7 agosto 2020, recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.

Roma, 26 agosto 2020

L'Avvocato dello Stato: GUIDA



N. 141

Ordinanza del 29 giugno 2020 del Tribunale di Salerno nel procedimento civile promosso da M. P. contro Presidenza del Consiglio dei ministri e altri

Responsabilità civile dei magistrati - Giudizio risarcitorio nei confronti dello Stato per fatto illecito del magistrato - Abolizione della fase preliminare di delibazione in camera di consiglio della ammissibilità e non manifesta infondatezza della domanda - Conseguente soppressione del termine che ricollegava l'esercizio dell'azione disciplinare alla comunicazione di ammissibilità della domanda - Trasmissione, da parte del Tribunale investito dalla cognizione dell'azione di responsabilità civile, degli atti del procedimento al Procuratore generale presso la Corte di cassazione.

- Legge 13 aprile 1998 (*recte*: 1988), n. 117 (Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati), art. 9, comma 1, come modificato dall'art. 6, comma 1, della legge 27 febbraio 2015, n. 18 (Disciplina della responsabilità civile dei magistrati).

TRIBUNALE DI SALERNO

PRIMA SEZIONE CIVILE

Nella causa civile iscritta al N.R.G. 8441/2017 il giudice dott. Mattia Caputo, letti gli atti delle parti ed esaminata la documentazione di causa, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 28 maggio 2019, tenuta mediante modalità di trattazione «scritta» ai sensi dell'art. 83, comma 7, lettera *h*) del decreto-legge n. 18/2020 convertito con modificazioni con legge n. 27/2020, ha pronunciato la seguente ordinanza

Rilevato che il sig. M. P. con atto di citazione notificato in data 19 settembre 2017 ha convenuto in giudizio la Presidenza del Consiglio dei ministri al fine di sentire accertata e dichiarata la responsabilità civile di alcuni magistrati per atti, comportamenti e provvedimenti da questi posti in essere per la loro attività presso il Tribunale di C. e la Procura della Repubblica presso il Tribunale di C.;

Rilevato che a seguito della richiesta di astensione facoltativa del precedente G.I., con provvedimento del 9 maggio 2019 il presidente del Tribunale autorizzava la predetta astensione, designando il sottoscritto alla trattazione del presente procedimento;

Rilevato che il sig. M. P., per tramite del suo difensore, con istanze depositate telematicamente il 29 marzo 2018, il 12 settembre 2018, il 7 giugno 2019, nonché a verbale dell'udienza del 13 marzo 2019 e con le note scritte autorizzate del 25 maggio 2020 ha chiesto disporsi la trasmissione degli atti al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 117 del 1988, per l'esercizio obbligatorio dell'azione disciplinare a carico dei Magistrati C. C., C. C., F. E. e F-B. S. per i fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento;

Considerato che l'art. 5, comma 5, della legge n. 117/1988 nella sua formulazione anteriore alla riforma operata con legge n. 18/2015 stabiliva che «Se la domanda è dichiarata ammissibile, il Tribunale ordina la trasmissione di copia degli atti ai titolari dell'azione disciplinare...», così subordinando la trasmissione, da parte del Tribunale, di copia degli atti ai titolari dell'azione disciplinare (i.e.: Procuratore generale presso la Corte di cassazione per i magistrati ordinari) al positivo superamento del c.d. «filtro di ammissibilità» dell'azione di responsabilità civile dei magistrati, previsto proprio dall'art. 5 della suddetta legge n. 117/1988;

Rilevato che l'art. 3, comma 2, della legge n. 18/2015 ha abrogato integralmente l'art. 5 — ivi compreso il comma 5 di cui sopra — della legge n. 117/1988, così eliminando il c.d. «filtro di ammissibilità» dell'azione di responsabilità civile dei magistrati, la quale va dunque trattata ed istruita a prescindere da qualsiasi vaglio circa la sussistenza dei termini e dei presupposti di cui agli articoli 2, 3 e 4 della legge n. 117/1988 (come previsto dall'art. 5, comma 3, prima dell'abrogazione) o quando non fosse manifestamente infondata;

Considerato che l'art. 6, comma 1, della legge n. 18/2015 ha modificato il disposto dell'art. 9, comma 1, della legge n. 117/1988, che prevedeva che il Procuratore generale presso la Corte di cassazione per i magistrati ordinari dovesse esercitare l'azione disciplinare nei confronti del Magistrato per i fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento, entro due mesi dalla comunicazione di cui al comma 5 dell'art. 5 (cioè da quando veniva delibata l'ammissibilità della domanda e, dunque, disposta a cura del Tribunale la trasmissione degli atti ai titolari dell'azione disciplinare). La nuova formulazione dell'art. 9, comma 1, della legge n. 117/1988 sancisce che «Il Procuratore generale presso la Corte



di cassazione per i magistrati ordinari o il titolare dell'azione disciplinare negli altri casi devono esercitare l'azione disciplinare nei confronti del Magistrato per i fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento, salvo che non sia stata già proposta»;

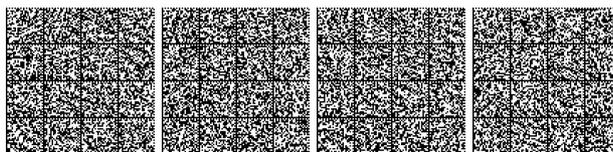
Ritenuto, pertanto, che per effetto della legge n. 18/2015 che da un lato, abrogando il disposto dell'art. 5 della legge n. 117/1988, ha disposto l'abolizione del c.d. «filtro di ammissibilità», e dall'altro ha modificato l'art. 9, comma 1, della suddetta legge, sopprimendo il richiamo al disposto dell'art. 5, comma 5, laddove sanciva che il Tribunale, valutata come ammissibile l'azione di responsabilità civile, era obbligato ad ordinare la trasmissione degli atti ai titolari dell'azione disciplinare (come si evinceva dall'uso del verbo «ordina» al modo indicativo, tempo presente) ed assoggettava l'esercizio obbligatorio dell'azione disciplinare ad opera del Procuratore generale presso la Corte di cassazione al termine massimo di due mesi dalla comunicazione degli atti del procedimento dopo che era stata valutata positivamente l'ammissibilità dell'azione risarcitoria, l'unica interpretazione possibile dell'art. 9, comma 1, della legge n. 117/1988 — come risultante dall'abrogazione dell'art. 5, comma 5 e dalla eliminazione proprio nel corpo dell'art. 9, comma 1, del richiamo al termine per esercitare l'azione disciplinare di due mesi dalla comunicazione degli atti — sia nel senso che il Tribunale, investito della cognizione dell'azione di responsabilità civile dei magistrati sia obbligato, per il solo fatto della proposizione dell'azione di responsabilità civile, ed indipendentemente da qualsivoglia vaglio preventivo di ammissibilità (ormai soppresso) quanto ai requisiti e termini per l'azione risarcitoria e circa la fondatezza in chiave prognostica della stessa, nonché a prescindere dall'esito del giudizio medesimo, a trasmettere copia degli atti del procedimento, al fine di consentire l'esercizio obbligatorio dell'azione disciplinare da parte del titolare, cioè il Procuratore generale presso la Corte di cassazione;

Ritenuto che tale interpretazione si imponga innanzitutto per il tenore letterale della norma, che fa riferimento all'esercizio dell'azione disciplinare da parte del Procuratore generale presso la Corte di cassazione «per i fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento» e non per la decisione che definisce il giudizio, cioè per i fatti come rappresentati nell'atto introduttivo del giudizio;

Ritenuto altresì che tale interpretazione si imponga per ragioni di tipo logico e sistematico, che impongono di valorizzare la portata innovativa della legge n. 18/2015 che ha modificato la legge n. 117/1988 sulla responsabilità civile dei magistrati, mediante un intervento ortopedico su tale disciplina che ha soppresso il «filtro di ammissibilità» dell'azione medesima e, di conseguenza, stante anche l'espunzione dal corpo dell'art. 9, comma 1, del richiamo al termine di due mesi dalla decisione del Tribunale che considerava ammissibile la domanda attorea e disponeva la comunicazione/trasmisione degli atti al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, ragion per cui, al fine di non svuotare di significato l'intervento novellatore del legislatore del 2015, si rende necessario interpretare la normativa di cui all'art. 9, comma 1, della legge n. 117/1988, nel senso che è fatto obbligo al Tribunale deputato a conoscere della controversia in materia di responsabilità civile dei magistrati di trasmettere copia degli atti del procedimento, al fine di consentire l'esercizio obbligatorio dell'azione disciplinare da parte del titolare, cioè il Procuratore generale presso la Corte di cassazione per i magistrati ordinari senza attendere la definizione del giudizio, per il solo fatto della proposizione dell'azione risarcitoria. Inoltre tale interpretazione appare altresì funzionale all'art. 9, comma 1, laddove stabilisce: «Il Procuratore generale presso la Corte di cassazione per i magistrati ordinari o il titolare dell'azione disciplinare negli altri casi devono esercitare l'azione disciplinare nei confronti del Magistrato per i fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento, salvo che non sia stata già proposta. Resta ferma la facoltà del Ministro di grazia e giustizia di cui al secondo comma dell'art. 107 della Costituzione»; pertanto, al fine di assicurare l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione disciplinare per i fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento e, dunque, di mettere il Procuratore generale presso la Corte di cassazione in condizione di esercitare l'azione disciplinare, si rende necessario che il giudice deputato a conoscere della relativa controversia trasmetta gli atti al procuratore stesso, quale effetto automatico, derivante «*ipso facto et ipso iure*» dalla mera proposizione della domanda risarcitoria;

Ritenuto, peraltro, che la disposizione di cui all'art. 9, comma 1, della legge n. 117/1988 come risultante dalla modifica operata con l'art. 6, comma 1, della legge n. 18/2015 non possa essere interpretata nel senso che il «*dies a quo*» a partire dal quale sorge l'obbligo per il Tribunale adito di trasmettere gli atti del procedimento risarcitorio al Procuratore generale presso la Corte di cassazione vada individuato nella decisione — eventualmente di accoglimento — della domanda di risarcimento dei danni, né tantomeno dal passaggio in giudicato della stessa, poiché una siffatta soluzione si pone in contrasto con il disposto dell'art. 6, comma 2, della legge n. 117/1988, secondo cui «... La decisione pronunciata nel giudizio promosso contro lo Stato... non fa stato nel procedimento disciplinare»;

Ritenuto, altresì, che la disposizione di cui all'art. 9, comma 1, della legge n. 117/1988 come risultante dalla modifica operata con l'art. 6, comma 1, della legge n. 18/2015 non possa essere interpretata neanche nel senso che il «*dies a quo*» a partire dal quale sorge l'obbligo per il Tribunale adito di trasmettere gli atti del procedimento risarcitorio al Procuratore generale presso la Corte di cassazione vada individuato nella instaurazione del giudizio in cui lo Stato pro-



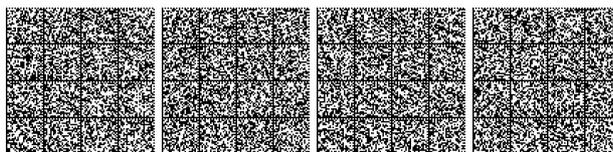
pone — a seguito della sua condanna nel procedimento di risarcimento dei danni — l'azione di rivalsa nei confronti del Magistrato, poiché il legislatore, nell'intervenire sull'art. 9, comma 1, della legge n. 117/1988 ha scartato tale opzione, che pure era stata formulata nel disegno di legge di iniziativa governativa n. 1626 (art. 3, comma 3), con cui si voleva attribuire al Tribunale investito dell'azione di rivalsa il potere di segnalazione al Procuratore generale presso la suprema Corte e, conseguentemente, l'insorgere dell'obbligo di quest'ultimo di esercitare l'azione disciplinare;

Ritenuto, pertanto, che l'art. 9, comma 1, della legge n. 117/1988 come risultante per effetto della modifica operata dall'art. 6, comma 1, della legge n. 18/2015 e dall'abrogazione dell'art. 5, comma 5, di tale normativa mediante l'art. 3, comma 2, della legge n. 18/2015, debba essere interpretato nel senso che al Tribunale, investito della cognizione dell'azione di responsabilità civile proposta dal cittadino che si assume danneggiato contro lo Stato per l'attività del Magistrato sia obbligato, per il solo fatto della proposizione della domanda risarcitoria, a prescindere da qualsiasi vaglio preventivo circa l'ammissibilità dell'azione risarcitoria (ormai soppresso), a disporre immediatamente la trasmissione degli atti del procedimento al Procuratore generale presso la Corte di cassazione per consentire a quest'ultimo l'esercizio obbligatorio dell'azione disciplinare nei confronti del Magistrato;

Ritenuto, tuttavia, che l'art. 9, comma 1, della legge n. 117 del 13 aprile 1988 come modificato dalla legge n. 18 del 27 febbraio 2015, anche a seguito dell'abrogazione dell'art. 5 della suindicata normativa e, dunque, del c.d. «filtro di ammissibilità», così come interpretato nel senso di imporre, sempre e comunque, al Tribunale investito della cognizione dell'azione di responsabilità civile dei Magistrati, di trasmettere immediatamente gli atti al Procuratore generale presso la Corte di cassazione al fine di consentire a quest'ultimo l'esercizio obbligatorio dell'azione disciplinare nei confronti del Magistrato per i fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento, ponga seri dubbi di legittimità costituzionale;

Ritenuto, pertanto, che nel caso di specie vi sia questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge n. 117 del 13 aprile 1988 come risultante dalle modifiche ad esso operate dall'art. 6, comma 1, della legge n. 18 del 27 febbraio 2015 laddove ha soppresso il richiamo al termine di due mesi per l'esercizio obbligatorio dell'azione disciplinare da parte del Procuratore generale presso la Corte di cassazione decorrente dalla trasmissione a quest'ultimo degli atti da parte del Tribunale, trasmissione che aveva luogo solo nel caso di positivo superamento del preventivo c.d. «filtro di ammissibilità» circa l'azione risarcitoria, nonché a seguito dell'abrogazione ad opera dell'art. 3, comma 2, della legge n. 27 febbraio 2015 dell'art. 5 della legge n. 117/1988 che prevedeva il c.d. «filtro di ammissibilità», in tal modo subordinando al vaglio positivo dello stesso anche la trasmissione degli atti del procedimento al Procuratore generale, al fine dell'esercizio doveroso dell'azione disciplinare;

Ritenuto, innanzitutto che nel caso di specie sussista il carattere della «rilevanza» della questione nel presente giudizio, che ai sensi dell'art. 23, comma 3, della legge n. 87/1953 costituisce insieme alla «non manifesta infondatezza» della stessa uno dei due requisiti di ammissibilità della questione incidentale di costituzionalità di una legge o di un atto avente forza di legge. La rilevanza, infatti, «esprime il rapporto che dovrebbe correre fra la soluzione della questione e la definizione del giudizio in corso» (Corte costituzionale, sentenza n. 13/1965) o «il nesso di pregiudizialità fra la risoluzione della questione di legittimità costituzionale e la decisione del caso concreto» (Corte costituzionale sent., n. 77/1983), ragion per cui essa ricorre nella vicenda in esame, dal momento che nel procedimento in oggetto recante N.R.G. 8441/2017, avente ad oggetto azione di responsabilità civile contro lo Stato per attività riferibile ad alcuni Magistrati ordinari (sostituti procuratori e giudici), occorre fare applicazione del disposto dell'art. 9, comma 1, della legge n. 117/1988 come risultante a seguito delle modifiche apportate dalla legge n. 18/2015. Infatti, nella vicenda in esame non è stata ancora disposta la trasmissione degli atti al Procuratore generale presso la Corte di cassazione ed il sottoscritto, assegnatario del procedimento in epigrafe dal 9 maggio 2019 (a seguito dell'accoglimento da parte del presidente del Tribunale delle istanze di astensione facoltativa dei due precedenti giudici istruttori assegnatari), è tenuto a provvedervi. Ciò anche considerato che con istanza depositata telematicamente in data 29 marzo 2018 il difensore dell'attore sig. M. P., reiterando la propria richiesta di trasmettere gli atti del presente giudizio al Procuratore generale presso la Corte di cassazione per l'esercizio dell'azione disciplinare ai sensi dell'art. 9, comma 1, della legge n. 117/1988 ha precisato che il rifiuto, l'omissione o il ritardo da parte del giudice investito della controversia di siffatto adempimento, cioè nel compimento di atti del suo ufficio, costituisce, tra l'altro, diniego di giustizia, ai sensi e per gli effetti dell'art. 3 della legge n. 117 del 1988 e successive modifiche, nonché «colpa grave» ai sensi e per gli effetti dell'art. 2 della medesima legge, evocando profili di responsabilità civile, facendo salve tutte le azioni di responsabilità civile, penale e disciplinare contro il giudice investito della controversia. Di talché, dalla mancata trasmissione degli atti del procedimento recante N.R.G. 8441/2017 al Procuratore generale presso la Corte di cassazione potrebbero derivare, secondo la prospettazione del difensore di parte attrice, conseguenze di tipo civile, disciplinare e penale per il giudice che, investito della controversia di risarcimento dei danni per responsabilità civile dei magistrati ai sensi della legge n. 117/1988, non provveda alla trasmissione degli atti al Procuratore generale presso la suprema Corte ai sensi dell'art. 9, comma 1, della legge n. 117/1988 come modificato, dalla legge n. 18/2015. Peraltro, come chiarito



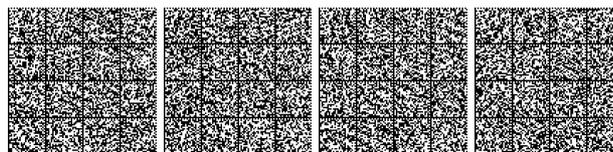
dalla Corte costituzionale in molteplici pronunce (Corte costituzionale, n. 125/1977; Corte costituzionale, n. 196/1982; Corte costituzionale, n. 18/1989), debbono ritenersi influenti sul giudizio anche le norme che, pur non essendo direttamente applicabili nel giudizio «*a quo*», attengono allo *status* del giudice, alla sua composizione nonché, in generale, alle garanzie e ai doveri che riguardano il suo operare. L'eventuale incostituzionalità di tali norme, infatti, è destinata ad influire su ciascun processo pendente davanti al giudice del quale regolano lo *status*, la composizione, le garanzie e i doveri, cioè la «protezione» dell'esercizio della funzione, nella quale i doveri si accompagnano ai diritti. Alla luce dell'interpretazione del disposto di cui all'art. 9, comma 1, della legge n. 117/1988 di cui sopra, dunque, si dovrebbe addivenire, nel caso di specie, a disporre «*sic et simpliciter*» la trasmissione degli atti del procedimento in epigrafe al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, al fine di consentirgli di esercitare l'azione disciplinare obbligatoria nei confronti dei magistrati i cui atti, comportamenti e provvedimenti hanno dato causa all'azione di responsabilità civile proposta dal sig. M. P.;

Ritenuto, tuttavia, che proprio il fondato dubbio circa la legittimità costituzionale della norma di cui occorre fare applicazione, cioè l'art. 9, comma 1, della legge n. 117/1988 come derivante dalle modifiche operate dalla legge n. 18/2015 (abrogazione del positivo superamento del c.d. «filtro di ammissibilità» quale condizione cui era subordinata la trasmissione degli atti al Procuratore generale presso la Corte di cassazione per l'esercizio disciplinare ed individuazione del «*dies ad quem*» entro cui esercitare l'azione disciplinare entro due mesi dalla comunicazione degli atti del procedimento da parte del Tribunale) abiliti il giudice che è chiamato a farne applicazione a sollevare la relativa questione;

Ritenuto che nella fattispecie in esame sussista anche il requisito della «non manifesta infondatezza» della questione. L'art. 9, comma 1, della legge n. 117/1988 secondo l'interpretazione che di esso è possibile dare alla luce delle modifiche normative operate per effetto degli articoli 3, comma 2 (laddove ha disposto la soppressione del c.d. «filtro di ammissibilità» e, di conseguenza, la trasmissione obbligatoria degli atti del procedimento al Procuratore generale presso la Corte di cassazione per l'esercizio dell'azione disciplinare solo in caso di positivo superamento dello scrutinio circa l'ammissibilità dell'azione risarcitoria) e 6, comma 1 (laddove ha espunto, il richiamo al limite di due mesi per l'esercizio dell'azione disciplinare da parte del Procuratore generale presso la Corte di cassazione, decorrente dal provvedimento di ammissibilità dell'azione risarcitoria e dalla comunicazione degli atti del procedimento) della legge n. 18 del 27 febbraio 2015 appare porsi in frizione con gli articoli 3 — «*sub specie*» di irragionevolezza e disparità di trattamento — 101, comma 2, 104, comma 1 e 108 della Costituzione;

Ritenuto che l'art. 9, comma 1, della legge n. 117/1988 interpretato nei termini di cui sopra si ponga innanzitutto in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, sotto forma di violazione del canone di irragionevolezza e disparità di trattamento.

L'art. 9, comma 1, della legge n. 117/1988, come risultante dall'interpretazione che si impone a seguito della soppressione del c.d. «filtro di ammissibilità» dell'azione risarcitoria e della modificazione del comma 1 dell'art. 9 stesso, infatti, appare irragionevole laddove impone, sempre e comunque, al Tribunale investito della cognizione dell'azione di responsabilità civile dei magistrati, di trasmettere immediatamente, per il solo fatto della proposizione della domanda attorea, gli atti al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, senza alcun possibile vaglio preventivo circa l'ammissibilità dell'azione di risarcimento del danno e, di conseguenza, dell'esercizio dell'azione disciplinare da parte del Procuratore generale presso la Corte di cassazione. Questo giudice non ignora che con la sentenza n. 164 del 3 aprile 2017 (depositata il 12 luglio 2017) il giudice delle leggi ha respinto le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione a possibili profili di incostituzionalità della legge n. 117/1988 come modificata dalla legge n. 18/2015, ed in particolare laddove ha soppresso il c.d. «filtro di ammissibilità» precedentemente previsto dall'art. 5 (poi abrogato), sulla base del ragionamento per cui, in buona sostanza, al fine di realizzare l'equo contemperamento tra i due interessi contrapposti consistenti da un lato nei diritti del soggetto ingiustamente danneggiato da un provvedimento giudiziario ad ottenere il risarcimento del danno, e dall'altro nella salvaguardia delle funzioni giudiziarie da possibili condizionamenti, a tutela dell'indipendenza e dell'imparzialità della magistratura «Non è costituzionalmente necessario, infatti, che, per bilanciare i contrapposti interessi di cui si è detto, sia prevista una delibazione preliminare dell'ammissibilità della domanda contro lo Stato, quale strumento, indefettibile di protezione dell'autonomia e dell'indipendenza della magistratura. Tale esigenza può essere infatti soddisfatta dal legislatore per altra via: ciò è quanto accaduto con la legge n. 18 del 2015, per un verso mediante il mantenimento del divieto dell'azione diretta contro il Magistrato e con la netta separazione dei due ambiti di responsabilità, dello Stato e del giudice; per un altro, con la previsione di presupposti autonomi e più restrittivi per la responsabilità del singolo Magistrato, attivabile, in via di rivalsa, solo se e dopo che lo Stato sia rimasto soccombente nel giudizio di danno; per un altro ancora, tramite il mantenimento di un limite della misura della rivalsa». Tuttavia, il ragionamento della Corte costituzionale in merito all'abolizione del c.d. «filtro di ammissibilità» di cui all'art. 5 della legge n. 117/1988 abrogato per effetto della legge n. 18/2015 in relazione all'esercizio dell'azione di responsabilità civile e, corrispondentemente, del venir meno della rilevanza della favorevole deli-



bazione dell'ammissibilità della domanda attorea quale condizione cui la previgente formulazione dell'art. 9, comma 1, della legge n. 117/1988 subordinava l'obbligo del Tribunale di trasmettere gli atti del procedimento al Procuratore generale presso la Corte di cassazione affinché esercitasse l'azione disciplinare, obbligatoria, nei confronti dei magistrati ordinari, non appare estensibile anche all'obbligatorietà dell'azione disciplinare ai sensi dell'art. 9, comma 1, della legge n. 117/1988, rispetto alla quale è funzionale la trasmissione, immediata, degli atti del procedimento risarcitorio ad opera del giudice «a quo». Vale a dire che se per la Corte costituzionale l'abolizione del c.d. «filtro di ammissibilità» in passato previsto dall'art. 5 della legge n. 117/1988 al fine di evitare l'intrapresa di azioni giudiziarie infondate nei confronti dei magistrati e di non comprometterne la serenità nell'espletamento della loro funzione si giustifica nell'ottica di assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale per il cittadino che assuma di essere leso dall'attività del Magistrato, anche al fine di garantire la primazia del diritto dell'Unione europea, non è, tuttavia, possibile rinvenire una medesima «ratio» anche per l'esercizio obbligatorio dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati, rispetto alla quale è funzionale la trasmissione, obbligatoria, immediata ed incondizionata, degli atti del procedimento da parte del Tribunale al Procuratore generale presso la Corte di cassazione. Rispetto all'azione disciplinare obbligatoria esercitata dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione quale conseguenza, sempre e comunque, della mera proposizione dell'azione di risarcimento dei danni ai sensi della legge n. 117/1988 — per effetto dell'intervento novellistico della legge n. 18/2015 — infatti, non viene in gioco alcuna necessità, di rilevanza costituzionale, di assicurare il diritto di difesa e l'effettività della tutela giurisdizionale in capo al cittadino che si assuma danneggiato per effetto dell'attività del Magistrato, posto che la responsabilità disciplinare riguarda il rapporto di impiego sussistente tra lo Stato ed il Magistrato e la violazione degli obblighi funzionali del Magistrato quale dipendente-lavoratore, rimanendo ad essa del tutto estranea ed indifferente la posizione del cittadino che abbia proposto l'azione risarcitoria; quest'ultimo, infatti, non persegue alcun vantaggio né dall'esercizio dell'azione disciplinare nei confronti del Magistrato per i fatti per i quali ha proposto domanda di risarcimento dei danni, né tantomeno dall'eventuale comminatoria di una sanzione disciplinare. Appare dunque irragionevole l'art. 9, comma 1, della legge n. 117/1988 secondo l'interpretazione derivante a seguito delle modifiche apportate dall'art. 3, comma 2 e 6, comma 1, della legge n. 18/2015 laddove impone la trasmissione immediata, sempre e comunque, degli atti al Procuratore generale presso la Corte di cassazione da parte del Tribunale investito dell'azione di risarcimento danni proposta da chi si assume danneggiato, in quanto tale meccanismo non appare sorretto da alcuna ragione giustificatrice, di carattere razionale o giuridico.

L'irragionevolezza della disposizione in esame, oltre che per una carenza di «ratio» della scelta legislativa, appare sussistere anche per altre quattro ragioni.

In primo luogo l'intervento novellatore della legge n. 18/2015, laddove fa sorgere l'obbligo per il Tribunale di trasmettere immediatamente gli atti del procedimento al Procuratore generale presso la Corte di cassazione per i fatti che hanno dato luogo all'azione risarcitoria — e, dunque, l'obbligo per il P.G. di esercitare l'azione disciplinare — appare irragionevole laddove modifica sensibilmente la disciplina della responsabilità disciplinare dei magistrati, ancorché con essa il legislatore avesse di mira il solo obiettivo di disciplinare, sia pure in termini più rigorosi, i rapporti risarcitori intercorrenti tra lo Stato ed i cittadini. La legge n. 18/2015, infatti, è diretta, in particolare, a dare seguito alle pronunce «Traghetti del Mediterraneo» del 13 giugno 2006 e del 24 novembre 2011 con cui la Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) ha condannato l'Italia per violazione degli obblighi di adeguamento dell'ordinamento interno al principio generale di responsabilità degli Stati membri dell'Unione europea, in caso di violazione del diritto dell'Unione da parte di uno dei propri organi giurisdizionali di ultimo grado. Secondo la CGUE, infatti, due profili della legge n. 117/1988 si ponevano in frizione con il diritto dell'Unione europea, da un lato l'esclusione della possibilità di un danno risarcibile causato da un giudice per interpretazioni di norme di diritto o per valutazioni di fatti e prove, dall'altro che in casi diversi dall'interpretazione di norme di diritto o dalla valutazione di fatti e di prove, possano essere imposti, per la concretizzazione della responsabilità dei giudici, «requisiti più rigorosi di quelli derivanti dalla condizione di una manifesta violazione del diritto vigente». Il risultato cui la modifica dell'art. 9, comma 1, della legge n. 117/1988 operata con legge n. 18/2015 conduce è dunque irragionevole laddove, esorbitando le finalità della legge di riforma della responsabilità civile dei magistrati, finisce per mutare il quadro normativo della responsabilità disciplinare degli stessi.

Il secondo profilo di irragionevolezza consiste nel fatto che, così come interpretato, l'art. 9, comma 1, della legge n. 117/1988 individua una sorta di pregiudizialità dell'azione di responsabilità civile rispetto a quella «disciplinare», ponendosi la prima quale antecedente logico-giuridico della seconda, e ciò in aperto contrasto con il dato normativo dell'art. 9, comma 2, della legge n. 117/1988 che prevedendo che «Gli atti del giudizio disciplinare possono essere acquisiti, su istanza di parte o d'ufficio, nel giudizio di rivalsa», consente una qualche incidenza del giudizio disciplinare in quello di responsabilità civile — sia pure in sede di rivalsa — e non il contrario (cioè degli atti del procedimento civile in sede disciplinare), di talché il legislatore del 2015 avrebbe realizzato un'inversione logica tra i due procedimenti.



In terzo luogo la norma «*de qua*» appare irragionevole laddove, prevedendo un obbligo generalizzato di trasmissione degli atti da parte del Tribunale al Procuratore generale presso la Corte di cassazione per il solo fatto della proposizione dell'azione risarcitoria, determina un vistoso contrasto con il principio generale di autonomia tra responsabilità civile e disciplinare sancito chiaramente dall'art. 20 del decreto legislativo n. 109/2006 e dall'art. 6, comma 2, della legge n. 117/1988 secondo cui la «decisione pronunciata nel giudizio promosso contro lo Stato... non fa stato nel procedimento disciplinare».

In quarto luogo, poi, l'art. 9, comma 1, della legge n. 117/1988 come sopra interpretato si pone altresì in contrasto con il principio di tipicità degli illeciti disciplinari «funzionali», cioè commessi dai magistrati nell'esercizio delle funzioni, al di fuori dell'esercizio delle funzioni e conseguenti a reato, che ai sensi degli articoli 2, 3 e 4 del decreto legislativo n. 109/2006 costituiscono un «*numerus clausus*», laddove la trasmissione degli atti del giudizio di responsabilità civile al Procuratore generale presso la Corte di cassazione per l'esercizio obbligatorio dell'azione disciplinare per il semplice fatto della proposizione dell'azione risarcitoria finisce, in aperta controtendenza con la scelta sottesa al decreto legislativo n. 109/2006 di tipizzazione degli illeciti disciplinari, per dare vita ad un illecito disciplinare processuale a carattere «atipico», dalla portata potenzialmente illimitata derivante dalla mera proposizione della domanda giudiziale di risarcimento danni, che finisce per svuotare di significato le norme sugli illeciti disciplinari tipici.

Inoltre la disposizione di cui all'art. 9, comma 1, della legge n. 117/1988 appare violato l'art. 3 della Costituzione anche sotto il versante della disparità di trattamento.

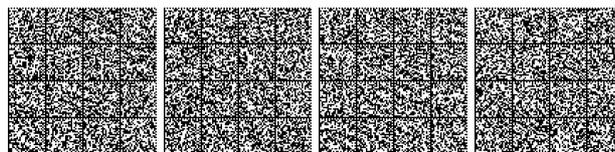
Ai sensi dell'art. 14, comma 1, del decreto legislativo n. 109/2006, infatti, «L'azione disciplinare è promossa entro un anno dalla notizia del fatto, della quale il Procuratore generale presso la Corte di cassazione ha conoscenza a seguito dell'espletamento di sommarie indagini preliminari o di denuncia circostanziata o di segnalazione del Ministro della giustizia. La denuncia è circostanziata quando contiene tutti gli elementi costitutivi di una fattispecie disciplinare. In difetto di tali elementi, la denuncia non costituisce notizia di rilievo disciplinare». Orbene, laddove si dovesse fare applicazione dell'art. 9, comma 1, della legge n. 117/1988 che impone al Tribunale investito dell'azione risarcitoria di trasmettere automaticamente, sempre e comunque, gli atti del procedimento al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, sottoponendo a sua volta quest'ultimo all'obbligo di esercitare l'azione disciplinare per i fatti che hanno dato causa all'azione di risarcimento, si finirebbe per imporre l'esercizio dell'azione disciplinare ancorché non sussistano gli estremi di una «denuncia circostanziata» in base all'art. 14, comma 1, del decreto legislativo n. 109/2006; per il solo fatto che è stata proposta azione di risarcimento dei danni per responsabilità dei magistrati. Possibilità, questa, resa ancora più concreta dall'abolizione del c.d. «filtro di ammissibilità» dell'azione risarcitoria, che implicando una valutazione «*ex ante*» e prognostica sulla possibile fondatezza della domanda attorea, svolgeva altresì una importante funzione di «filtro» di possibili notizie di illeciti disciplinari, essendo prima della legge n. 18/2015 la trasmissione degli atti al Procuratore generale subordinata proprio all'esito positivo del giudizio di ammissibilità;

Ritenuto che l'art. 9, comma 1, della legge n. 117/1998 secondo l'unica interpretazione che pare possibile fornire a tale norma si ponga altresì in contrasto con gli articoli 101, comma 2, 104, comma 1 e 108 della Costituzione.

Infatti, l'obbligo di trasmissione degli atti del procedimento relativo all'azione di responsabilità civile dei magistrati al Procuratore generale, con conseguente insorgenza dell'obbligo per quest'ultimo di esercitare l'azione disciplinare per i fatti che hanno dato vita alla domanda risarcitoria costituisce, a parere di questo giudice, uno strumento in grado di incidere in termini negativi sull'attività giurisdizionale e, in particolare, di pregiudicare la soggezione del giudice soltanto alla legge (art. 101, comma 2, della Costituzione) e di lederne le prerogative di autonomia, indipendenza, terzietà ed imparzialità che la Carta costituzionale riconosce alla magistratura non già quali privilegi, bensì quali garanzie per il sereno e corretto svolgimento della funzione giurisdizionale. Proprio la Corte costituzionale con la recente sentenza n. 164/2017 ha evidenziato come in una precedente occasione — in particolare con la pronuncia n. 18 del 1989 — essa avesse ritenuto che l'esistenza del c.d. «filtro di ammissibilità» rispetto all'azione: risarcimento dei danni proposta dal cittadino costituisse una «garanzia adeguata» per evitare di compromettere «l'imparzialità della magistratura, con l'attribuire alle parti uno strumento di pressione idoneo ad influenzarne le decisioni». Orbene, in ordine all'obbligatorietà della trasmissione degli atti del procedimento di responsabilità civile da parte del Tribunale quale effetto naturale ed automatico della proposizione dell'azione di risarcimento dei danni ai sensi della legge n. 117/1988 ed alla conseguente obbligatorietà dell'esercizio dell'azione disciplinare da parte del Procuratore generale presso la Corte di cassazione per tali fatti, appare a questo giudice che tale meccanismo sia in grado di integrare uno strumento di pressione di cui soggetti che si assumono danneggiati possono disporre in modo disinvolto, idoneo ad influenzare le decisioni del Magistrato, così compromettendone sensibilmente la serenità e, di conseguenza, la posizione di autonomia, indipendenza, terzietà ed imparzialità che la Costituzione riconosce all'ordinamento giudiziario. Attraverso le modifiche della legge n. 117/1988 — consistenti in buona sostanza per ciò che rileva in questa sede, negli effetti che l'abolizione del c.d. «filtro di ammissibilità» produce sull'obbligo di trasmissione ed opera del



giudice «a quo» degli atti del procedimento risarcitorio al Procuratore generale presso la Corte di cassazione affinché eserciti l'azione disciplinare obbligatoria nei confronti del Magistrato i cui atti comportamenti e provvedimenti si assume abbiano danneggiato la parte attrice e di cui questa si duole nel giudizio di risarcimento dei danni — infatti si perviene al risultato per cui la parte del giudizio, che ben può essere eventualmente ancora pendente (posto che l'eliminazione del c.d. «filtro di ammissibilità» impone al Tribunale investito della controversia risarcitoria di istruirla e trattarla, ancorché non siano stati esauriti i gradi di giudizio ed esperiti i rimedi ordinari ai sensi dell'art. 4, comma 2, della legge n. 117/1988, non potendone quindi dichiararne più immediatamente l'inammissibilità nello scrutinio endo-processuale di ammissibilità) proponendo azione di risarcimento del danno nei confronti dello Stato per l'attività del Magistrato, di fatto, finisce per coinvolgerlo non solo in un'azione di responsabilità civile (connessa all'esercizio discrezionale del diritto di difesa ad opera della parte), ma anche ad un procedimento di tipo disciplinare — a prescindere dalla fondatezza o infondatezza dell'azione risarcitoria —, a carattere obbligatorio, così esponendolo al rischio della possibile comminatoria di sanzioni disciplinari di carattere afflittivo, con un meccanismo che non appare più in grado di garantire il giudice dalla proposizione di «azioni infondate che possano turbarne la serenità impedendo al tempo stesso di creare con malizia i presupposti per l'astensione e, la ricsuzione» (Corte costituzionale, n. 18/1989 e n. 468/1990). L'azione di responsabilità civile, infatti, per quanto possa essere infondata, porta per ciò solo, stante la sua proposizione e pendenza, l'obbligo di trasmettere gli atti del relativo giudizio risarcitorio al Procuratore generale presso la Corte di cassazione e l'obbligo, per quest'ultimo, di esercitare la doverosa azione disciplinare. Ciò, del resto, anche considerato che la Corte costituzionale con la sentenza n. 164/2017 ha stabilito che il nuovo sistema della responsabilità civile dei magistrati derivante dalla legge n. 18/2015 a seguito della soppressione del c.d. «filtro di ammissibilità» non viola i principi di autonomia, indipendenza, imparzialità e terzietà del giudice, atteso che nell'azione di risarcimento dei danni proposta ai sensi della legge n. 117/1988 la serenità del giudice coinvolto e, dunque, i valori fondamentali di autonomia, indipendenza, imparzialità e terzietà dello stesso è assicurata dalla discrasia tra i soggetti del giudizio (parte che si assume danneggiata e Stato convenuto) e dal mantenimento di un limite della misura di rivalsa. Ebbene, in caso di esercizio obbligatorio dell'azione disciplinare da parte del Procuratore generale presso la Corte di cassazione (obbligatorio a seguito della trasmissione degli atti del procedimento da parte del Tribunale, stante il disposto dell'art. 9, comma 1, della legge n. 117/1988), i presupposti di cui sopra in presenza dei quali l'eliminazione del c.d. «filtro di ammissibilità» garantisce ancora il giudice da possibili strumenti di pressione non appaiono più. sussistere, poiché l'azione disciplinare è esercitata nei confronti del giudice stesso (e non dello Stato) e non vi è, logicamente, così come accade nell'azione di rivalsa, alcuno spazio per una limitazione delle conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'eventuale comminatoria di sanzioni disciplinari. Una siffatta soluzione, peraltro, appare contrastare con le norme di cui all'art. 101, comma 2 e 104, comma 1, della Costituzione, anche considerato che, a ben vedere, il cittadino che, proponendo l'azione di responsabilità civile nei confronti dello Stato per il risarcimento dei danni derivanti dall'attività dei magistrati determina, per ciò solo, anche l'automatismo dell'esercizio obbligatorio dell'azione disciplinare esercitata dal Procuratore generale presso la Corte di cassazione, non persegue né realizza alcun interesse suo proprio dall'esercizio dell'azione disciplinare stessa e, eventualmente, dall'infissione di una sanzione disciplinare (come invece avviene nel caso di condanna al ristoro dei danni in sede di giudizio civile), di talché appare evidente che il ricollegarsi alla proposizione dell'azione risarcitoria dell'effetto automatico della trasmissione degli atti del procedimento risarcitorio al Procuratore generale presso la Corte di cassazione e, dunque, l'esercizio dell'azione disciplinare da parte di quest'ultimo, si risolve nell'attribuzione in capo al privato di un singolare ed ingiustificato potere di dare impulso — sempre e comunque —, sia pure per tramite del Tribunale davanti al quale è proposta la domanda risarcitoria (il quale è tenuto a provvedere all'immediata trasmissione degli atti al P.G. presso la Suprema Corte) ad un procedimento disciplinare nei confronti del Magistrato i cui atti, comportamenti o provvedimenti si assumono lesivi della sua posizione giuridica. In tal modo, dunque, l'ordinamento finisce per attribuire ad una parte del giudizio la possibilità di influire indebitamente sul corso del giudizio e/o sulla serenità del giudice e, quindi, sull'esercizio della funzione giurisdizionale, ponendo in tal modo seriamente a repentaglio le prerogative di autonomia, indipendenza, imparzialità e terzietà che la Costituzione ricollega allo svolgimento della funzione giurisdizionale, senza che sia prevista — a differenza di quanto accadeva sotto la vigenza dell'art. 9, comma 1, nella sua formulazione anteriore all'entrata in vigore della riforma operata con la legge n. 18/2015 laddove richiamava il termine di due mesi dalla comunicazione di cui all'art. 5, comma 5, (cioè il positivo superamento del vaglio di ammissibilità dell'azione risarcitoria) — neanche una preventiva verifica preliminare circa la sua fondatezza. In questo modo, dunque, ha ingresso nell'ordinamento italiano un potere generalizzato del cittadino di dare impulso, mediante la mera proposizione di un'azione risarcitoria, all'esercizio obbligatorio dell'azione disciplinare nei confronti dei magistrati dai cui atti, comportamenti o provvedimenti si assuma lesa;



Ritenuto che per le ragioni innanzi esposte in questo modo venga violato anche il disposto dell'art. 108 della Costituzione, laddove stabilisce che la legge assicura l'indipendenza dei giudici speciali, poiché il meccanismo determinato per effetto delle modifiche di cui alla legge n. 18/2015 nel senso di imporre, sempre e comunque, la trasmissione degli atti del procedimento al soggetto titolare dell'azione disciplinare e l'esercizio obbligatorio dell'azione disciplinare riguarda, ai sensi dell'art. 9, comma 1, della legge n. 117/1988, anche i magistrati diversi da quelli ordinari, dunque appartenenti alle magistrature amministrative, contabili, militari e speciali (art. 1, comma 1, legge n. 117/1988), compromettendo in tal modo anche la loro indipendenza, terzietà ed imparzialità;

Ritenuto, alla luce di quanto innanzi esposto, dunque rilevante e non manifestamente infondata con riferimento gli articoli 3, 101, comma 2, 104, comma 1 e 108 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1 della legge n. 117 del 13 aprile 1998 così come modificato dall'art. 6, comma 1, della legge n. 18 del 27 febbraio 2015, nonché per effetto dell'art. 3, comma 2, della stessa legge laddove ha abolito il c.d. «filtro di ammissibilità», imponendo al Tribunale investito dell'azione di risarcimento dei danni nei confronti dello Stato per la responsabilità dei magistrati di trasmettere immediatamente, per il solo fatto della proposizione della domanda giudiziale, sempre e comunque, gli atti del procedimento al Procuratore generale presso la Corte di cassazione, determinando così l'obbligo per quest'ultimo di esercitare, nei confronti dei magistrati i cui atti, comportamenti e provvedimenti si assumono forieri di danno, l'azione disciplinare, per i fatti che hanno dato luogo alla proposizione della domanda risarcitoria;

Rilevato che ai sensi dell'art. 23, comma 2, della legge n. 87/1953, la sottoposizione dell'incidente di costituzionalità innanzi alla Corte costituzionale determina «*ex lege*» la sospensione del processo in corso;

P. Q. M.

1) *Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento gli articoli 3, 101, comma 2, 104, comma 1 e 108 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1 della legge n. 117 del 13 aprile 1998 così come modificato dall'art. 6, comma 1, della legge n. 18 del 27 febbraio 2015;*

2) *Dispone la immediata trasmissione degli atti del procedimento e della presente ordinanza alla Corte costituzionale;*

3) *Sospende il giudizio;*

4) *Manda alla cancelleria per la notificazione del presente provvedimento alle parti costituite ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la sua comunicazione al Presidente della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Salerno, 29 giugno 2020

Il Giudice: CAPUTO

In caso di diffusione, pubblicazione o riproduzione del presente provvedimento, si omettano le generalità e gli altri dati identificativi delle parti a norma dell'art. 52 del decreto legislativo n. 196/2003.

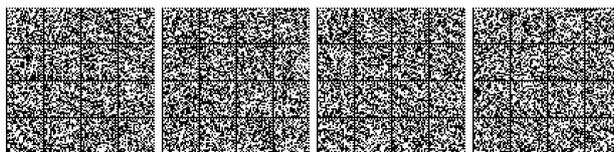
20C00231

N. 142

Ordinanza del 14 giugno 2020 del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte sull'istanza proposta da Singh Gurlal contro Ministero dell'interno, Prefettura di Torino

Patrocinio a spese dello Stato - Contenuto dell'istanza - Previsione che, per i redditi prodotti all'estero, il cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea debba corredare l'istanza con una certificazione dell'autorità consolare competente che ne attesta la veridicità.

– Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)”), art. 79, comma 2.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER IL PIEMONTE

SEZIONE PRIMA

ha pronunciato la presente ordinanza, sul ricorso numero di registro generale 141 del 2020, proposto da Gurlal Singh, rappresentato e difeso dall'avv. Elisabetta Giardino, con domicilio digitale come da pec da Registri di giustizia;

Contro Ministero dell'interno, Prefettura di Torino in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale Torino, domiciliataria *ex lege* in Torino, via dell'Arsenale n. 21;

Per l'annullamento del decreto della Prefettura di Torino del 9 dicembre 2019, con cui è stata rigettata la domanda del ricorrente di conversione del permesso di soggiorno per lavoro stagionale in permesso di soggiorno per lavoro subordinato;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto Patto di costituzione in giudizio del Ministero dell'interno;

Relatore nella Camera di consiglio del giorno 10 giugno 2020 il dott. Angelo Roberto Cerroni;

FATTO

1. Il ricorrente, Gurlal Singh, cittadino indiano, ha richiesto l'ammissione al patrocinio a spese dello stato al fine di proporre ricorso avverso il diniego di conversione del proprio permesso di soggiorno per lavoro stagionale. Ha allegato a tal uopo la documentazione prevista dall'art. 79, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, tra cui la copia del messaggio di posta elettronica certificata indirizzata all'Ambasciata indiana in Italia, seguito dall'invio con lettera raccomandata al Consolato indiano in Italia, nella quale si richiede l'attestazione consolare circa la veridicità di quanto dichiarato dal ricorrente in ordine all'insussistenza di redditi esteri.

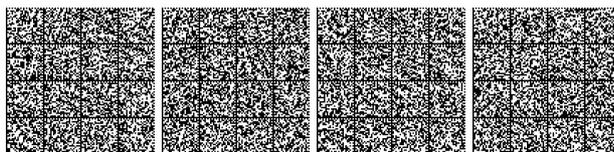
2. La commissione per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, appositamente istituita presso questo TAR, ha dapprima richiesto un'integrazione documentale in data 4 marzo 2020 invitando a produrre ai sensi dell'art. 79, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 «certificazione dell'Autorità consolare del Paese d'origine attestante i redditi (da lavoro dipendente e/o autonomo, finanziari e/o immobiliari) prodotti all'estero».

3. Con apposita nota di deposito, il ricorrente ha integrato la documentazione versando in atti un'ulteriore autocertificazione nella quale attesta di non disporre di redditi prodotti all'estero e dà atto del mancato riscontro dell'autorità consolare alla espressa richiesta di attestazione.

4. Con decreto del 9 aprile 2020, visto il verbale della commissione, il giudice delegato ha rigettato l'istanza di ammissione rilevando che «ai sensi dell'art. 79, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, per i cittadini non appartenenti all'Unione europea non è ammessa autocertificazione per quanto concerne i redditi prodotti all'estero, che devono essere certificati dal competente consolato».

5. Il ricorrente ha proposto reclamo innanzi al Collegio per la revoca del decreto di esclusione dal patrocinio a spese dello Stato evidenziando, in particolare, che l'art. 94, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 precisa che in caso di impossibilità di produrre la documentazione richiesta ai sensi dell'art. 79, comma 2 (ovvero certificazione redatta dall'autorità consolare competente attestante la veridicità di quanto in essa indicato) il cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea la sostituisce, a pena di inammissibilità, con una dichiarazione sostitutiva di certificazione, sicché l'autocertificazione presentata dal ricorrente deve essere considerata valida ai fini dell'ammissione al gratuito patrocinio.

6. All'udienza del 10 giugno 2020 la statuizione sul reclamo è passata in decisione ai sensi dell'art. 84, comma 5 del decreto-legge n. 18/2020, convertito dalla legge n. 27/2020.



DIRITTO

1. L'ammissione al patrocinio a spese dello Stato avviene a istanza di parte il cui contenuto è disciplinato puntualmente dall'art. 79, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002: in particolare, si prevede che l'istante alleggi una dichiarazione sostitutiva di certificazione da parte dell'interessato, ai sensi dell'art. 46, comma 1, lettera o), del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, attestante la sussistenza delle condizioni di reddito previste per l'ammissione, con specifica determinazione del reddito complessivo valutabile a tali fini, determinato secondo le modalità indicate nell'art. 76. La disposizione che viene in rilievo è quella recata dal comma 2 dell'art. 79 per cui «per i redditi prodotti all'estero, il cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea correda l'istanza con una certificazione dell'autorità consolare competente, che attesta la veridicità di quanto in essa indicato». L'esegesi letterale porta a concludere che la certificazione in questione deve attestare la veridicità di quanto dichiarato nell'istanza e deve essere rilasciata dall'autorità consolare competente a valle di una attività di accertamento e di controllo la quale, con tutta evidenza, non potrebbe essere utilmente svolta dalle autorità italiane.

2. Nel caso venuto all'esame del collegio in sede di reclamo, l'esclusione dal patrocinio discenderebbe dalla piana applicazione della citata disposizione in quanto il cittadino indiano richiedente l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato ha mancato di assolvere correttamente all'integrazione documentale richiesta visto che, pur avendo diligentemente richiesto la prevista attestazione consolare, non ha ricevuto risposta alcuna dall'Autorità consolare indiana. L'esclusione, in buona sostanza, viene a dipendere dall'inerzia di un soggetto pubblico terzo, non sopperibile allo stato con gli istituti di semplificazione amministrativa e de-certificazione documentale previsti, invece, per i cittadini italiani e dell'Unione europea, con irragionevole *vulnus* del principio di eguaglianza formale nell'accesso alla tutela giurisdizionale, nella specie da esperirsi contro atti della pubblica amministrazione italiana.

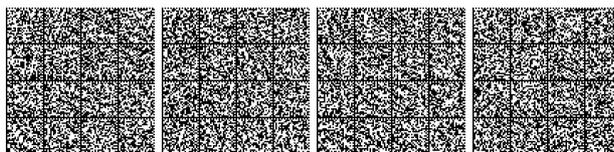
3. Il collegio ritiene che la disposizione in parola presenti profili di illegittimità rispetto agli articoli 3, 24, 113 e 117, comma 1, della Carta fondamentale, nella parte in cui subordina l'apprestamento di mezzi per l'accesso alla tutela giurisdizionale da parte dei non abbienti ad incumbenti documentali che, pur se pertinenti alla prova delle condizioni reddituali, esulano dalla loro sfera di dominio, profili alla luce dei quali si impone la rimessione alla Corte costituzionale delle relative questioni, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

4. La disposizione in questione è innanzitutto rilevante nel presente giudizio.

5. Invero, la decisione sul reclamo presentato dall'istante viene a dipendere dall'applicazione cruciale della disposizione sospettata di illegittimità costituzionale, nel senso che una pedissequa applicazione della *littera legis* comporterebbe la reiezione del reclamo con conferma della mancata ammissione al patrocinio a spese dello Stato per l'odierno ricorrente e l'ineluttabile lesione dei parametri costituzionali invocati (e dei sottesi valori di civiltà giuridica).

5.1. Ad avviso del Collegio non appare praticabile *de jure condito* una soluzione ermeneutica costituzionalmente orientata che scongiuri l'incidente di costituzionalità. In particolare, non è apparsa percorribile l'estensione in via analogica dell'art. 94, comma 2, decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 per cui «in caso di impossibilità a produrre la documentazione richiesta ai sensi dell'art. 79, comma 2, il cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea, la sostituisce, a pena di inammissibilità, con una dichiarazione sostitutiva di certificazione». Ostanto all'*analogia legis* di questa disposizione insuperabili argomenti di indole logico-interpretativa, sistematica e teleologica: innanzitutto, difetterebbero con tutta evidenza i presupposti per l'operatività del procedimento analogico, consistenti nella lacuna in senso tecnico del tessuto normativo e la medesimezza di *ratio* della disposizione che si vuole applicare per colmare la lacuna. L'assenza di lacuna si salda con l'argomento di indole sistematica che avvalorata la diversità di *ratio*: si deve osservare, infatti, che l'art. 94, comma 2 cit. si colloca nel Capo III del Titolo II, recante «Disposizioni particolari sul patrocinio a spese dello Stato nel processo penale» di talché non può revocarsi in dubbio che l'espresso ambito applicativo della norma è circoscritto al processo penale e, sul versante teleologico, il legislatore ha chiaramente inteso differenziare i regimi di accesso — e il correlato dosaggio dell'accesso agli istituti di de-certificazione — in ragione della diversità di interessi in gioco tra processo penale e altri giudizi.

5.2. È peraltro noto al collegio che siffatta lettura è stata già avallata dal giudice delle leggi che, con la sentenza 19 novembre 2015, n. 237, ha fornito importanti elementi sistematici relativi all'intera materia del patrocinio a spese dello Stato; in particolare, la Corte ha ricordato che «la disciplina del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti risulta assoggettata, sin dal suo esordio, ad un regime differenziato a seconda del tipo di controversie cui il beneficio sia applicabile, con una sorta di *summa divisio* tra processo penale e altri tipi di giudizio» e che «...le peculiarità che caratterizzano il processo penale rispetto ai procedimenti civili o amministrativi — significative al punto da aver indotto il legislatore costituzionale a contrassegnare, nell'art. 111 della Costituzione, in termini di marcata specificità le caratteristiche del «giusto processo penale» rispetto a quelle degli altri processi — non possono non corrispondere ai connotati



che caratterizzano l'azione penale rispetto alle domande proposte davanti ai giudici dei diritti o degli interessi; sicché può ritenersi del tutto coerente che il legislatore, proprio in considerazione delle particolari esigenze di difesa di chi «subisce» l'azione penale, abbia reputato necessario approntare un sistema di garanzie che ne assicurasse al meglio la effettività, anche sotto il profilo dei limiti di reddito per poter fruire del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti. Contrariamente, pertanto, a quanto fa mostra di ritenere il giudice *a quo*, la finalità di tutela giurisdizionale sancita dall'art. 24, primo comma, della Costituzione, ma, soprattutto, la necessità di assicurare ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione, prevista dal terzo comma dello stesso art. 24 della Costituzione, non presuppongono affatto che «gli appositi istituti» siano modellati in termini sovrapponibili per tutti i tipi di azione e di giudizio: potendo, al contrario, apparire sostanzialmente incoerente un sistema che — a risorse economiche limitate — assegni lo stesso tipo di protezione, sul piano economico, all'imputato di un processo penale, che vede chiamato in causa il bene della libertà personale, rispetto alle parti di una controversia che coinvolga, o possa coinvolgere, beni o interessi di non equiparabile valore».

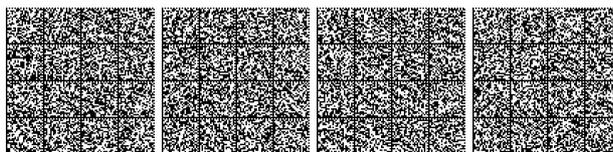
6. Con riguardo al presupposto della non manifesta infondatezza il Collegio è dell'avviso che la compatibilità costituzionale della disposizione di cui all'art. 79, comma 2 sia da revocare in dubbio per le ragioni che si vanno ad illustrare dappresso.

7. Il primo parametro che si assume lesa dalla disposizione *de qua* è l'art. 24 della Costituzione, il quale nell'assicurare al comma 3 l'apprestamento di appositi istituti rivolti ai non abbienti affinché abbiano i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione mira ad assicurare la pienezza e l'effettività della tutela giurisdizionale consacrata al comma 1.

7.1. Appare ben chiaro al collegio remittente che nella disciplina del patrocinio a spese dello Stato si contemperano le esigenze di garanzia per il richiedente del diritto alla difesa e di tutela dell'interesse patrimoniale pubblico. Nel disegno del legislatore il punto di equilibrio tra tali due istanze si situa nel rigoroso rispetto delle condizioni per l'ammissione al beneficio, concepite al fine di evitare che dello stesso possano usufruire soggetti che non hanno o che non provano di avere uno stato di indigenza patrimoniale (*cf.* Cassazione pen. Sez. IV, 3 febbraio 2009, n. 4647).

7.2. Senonché, non può non rilevarsi la particolare sensibilità dimostrata dal legislatore in due fattispecie peculiari nelle quali si prescinde o si attenua il rigore probatorio delle condizioni reddituali: *in primis*, il già menzionato art. 94, comma 2 introduce una previsione derogatoria di surrogabilità della attestazione consolare con una autocertificazione nel caso dei giudizi penali, come visto inapplicabile analogicamente per diversità di *ratio legis*; in secondo luogo, l'art. 142 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 dispone inequivocamente che nel processo avverso il provvedimento di espulsione del cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea, di cui all'art. 13, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, l'onorario e le spese spettanti all'avvocato e all'ausiliario del magistrato siano a carico dell'erario. Le due fattispecie comprovano la latitudine delle soluzioni entro cui sceglie di muoversi il legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità, tutte concordemente convergenti nell'espressione di un principio di assistenza e tutela della condizione degli stranieri, ancorché non in regola con le disposizioni in materia di ingresso e soggiorno, a riprova della preminenza della accessibilità sostanziale — a parità di condizioni — alla tutela giurisdizionale quale valore di civiltà giuridica fondante il nostro ordinamento.

7.3. Senonché, nella fattispecie in esame l'effettività dell'accesso alla tutela giurisdizionale sarebbe svuotata della propria portata sostanziale in conseguenza dell'inerzia degli apparati amministrativi degli uffici consolari dei Paesi non appartenenti all'Unione europea, inerzia, non preventivabile né altrimenti ovviabile a cura del richiedente, i cui effetti pregiudizievoli si riverbererebbero a danno degli stranieri non abbienti inibiti *de facto* all'accesso alla predetta tutela nei giudizi diversi dal processo penale o dai processi avverso i provvedimenti di espulsione. Siffatti esiti si pongono diametralmente agli antipodi degli auspici e delle ambizioni perseguite dal costituente, specialmente laddove si specifica a chiare lettere che l'approntamento degli appositi istituti deve assicurare l'accesso alla tutela davanti ad ogni giurisdizione; il *vulnus* si aggrava viepiù ponendo mente, con riguardo alla giurisdizione amministrativa, al parallelo parametro recato dall'art. 113 della Costituzione, che afferma parimenti con espressione inequivoca e incondizionata che è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi davanti agli atti della pubblica amministrazione. L'effettività di questa tutela corre sul filo della concreta accessibilità su un piede di eguaglianza sostanziale per tutti, cittadini italiani, comunitari e extracomunitari, non tollerando discriminazioni — dirette o indirette, *de jure* o *de facto* — fondate sullo *status civitatis*, quali si verificherebbero venendo a dipendere l'effettività dell'istituto dall'aleatoria solerzia nel riscontro all'istanza di cui all'art. 79, comma 2. La tenuta costituzionale potrebbe essere recuperata, ad avviso del Collegio rimittente, ove la disposizione prevedesse, in via additiva, il soddisfacimento dell'onere documentale, nei casi di impossibilità, comprovando di aver compiuto tutto quanto esigibile secondo l'ordinaria diligenza per ottenere la prevista attestazione consolare, valutazione quest'ultima da rimettersi al prudente apprezzamento del giudicante.



8. Invero, la disamina mette a nudo plurimi risvolti rispetto ai quali si ha ragione di dubitare della tenuta costituzionale della disposizione anche con riferimento all'art. 3 della Costituzione:

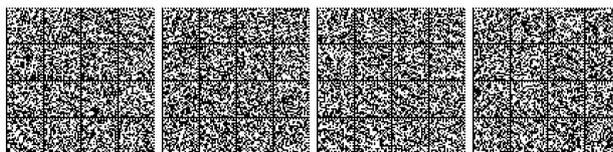
(a) pur non potendo evocare quale *tertium comparationis* l'art. 94, comma 2 decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 in ragione della acclarata diversità di interessi tutelati, si ravvisa una tensione con il principio di uguaglianza formale nelle concomitanti situazioni di persone straniere appartenenti a diversi Stati le quali instano per l'ammissione al patrocinio gratuito sortendo esiti opposti, pur se in pari condizione di indigenza, a seconda della reattività dei propri apparati burocratico-consolari, con inammissibile differenziazione sostanziale di trattamento (ammissione/esclusione) a seconda della propria nazionalità;

(b) il regime così diviso pecca, altresì, di irragionevolezza dacché trascura di considerare che gli ordinamenti nazionali di appartenenza degli stranieri richiedenti l'ammissione al gratuito patrocinio potrebbero disconoscere un obbligo di conclusione del procedimento a istanza di parte, specie in materia di attestazione di veridicità delle dichiarazioni per cui si controverte, minando alla base l'effettività dell'istituto nazionale. A tal riguardo, può utilmente soccorrere la *ratio decidendi* che sorresse la declaratoria di illegittimità parziale dell'antecedente storico-sistematico della disposizione in parola, ossia l'art. 5, comma 3, legge n. 217/1990 in tema di gratuito patrocinio: la Consulta, con pronuncia n. 219 del 1995, dichiarò, infatti, tale norma costituzionalmente illegittima *in parte qua* per violazione dell'art. 3 della Costituzione (assorbita la denuncia di violazione anche dell'art. 101, comma 2, della Costituzione) e realizzò la *reductio ad legitimitatem* mediante l'espunzione dell'inciso «per quanto a conoscenza della predetta autorità» consolare. In buona sostanza la Corte ritenne che «l'autorità consolare, se vuole rendere una attestazione utile in favore dell'interessato, non può più limitarsi a raffrontare l'autocertificazione con i dati conoscitivi di cui eventualmente disponga, ma (nello spirito di leale collaborazione tra autorità appartenenti a Stati diversi) ha (non certo l'obbligo, ma) l'onere (implicito nella riferibilità ad essa di un atto di asseveramento di una dichiarazione di scienza) di verificare nel merito il contenuto dell'autocertificazione indicando gli accertamenti eseguiti». Particolarmente significativa la conclusione raggiunta dalla Corte sugli esiti manipolativi della disposizione *illo tempore* censurata: «in conseguenza della presente pronuncia invece — dovendo l'autocertificazione essere in sé non mendace (piuttosto che meramente conforme a quanto eventualmente a conoscenza dell'autorità consolare) — il giudice diviene libero di valutare l'idoneità degli accertamenti eseguiti e la congruità delle risultanze degli stessi rispetto a quanto emergente dell'autocertificazione al fine di riconoscere o disconoscere il diritto dell'interessato al patrocinio a spese dello Stato». È dunque opinione del Collegio che — a fronte del precedente *dictum* della Corte — la nuova disposizione di cui all'art. 79, comma 2 pechi irragionevolmente di eccessivo rigore formale, precludendo l'accesso sostanziale agli istituti di sussidio in ragione del maggiore o minore lassismo delle autorità consolari. La *reductio ad legitimitatem* potrebbe operarsi in via additiva ritenendo ammissibile nei casi di impossibile produzione dell'attestazione consolare la produzione di forme sostitutive di certificazione, in analogia agli istituti previsti dall'ordinamento nazionale, valutando secondo il libero apprezzamento del giudice la condotta dell'interessato alla stregua dei canoni di ordinaria diligenza;

(c) la mancata previsione di un meccanismo alternativo che consenta al richiedente di prescindere dalla mancata collaborazione delle proprie Autorità consolari cozza, altresì, con un naturale e immanente principio di auto-responsabilità, addossando allo stesso richiedente le conseguenze sfavorevoli di siffatta inerzia, pur avendo questi posto in essere tutte le attività giuridiche esigibili secondo l'ordinaria diligenza (richiesta tempestiva e a mezzo pec o lettera raccomandata a/r alle autorità preposte).

9. La disposizione censurata, inoltre, si porrebbe in contrasto con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, così violando indirettamente l'art. 117, comma 1 della Costituzione, giacché, nel subordinare incondizionatamente alla produzione della attestazione consolare la fruizione del beneficio dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, si introdurrebbe un onere cui il soggetto privo di mezzi non potrebbe adempiere altrimenti, violando il diritto ad un accesso effettivo alla giustizia per coloro che non dispongono di mezzi sufficienti quale consacrato all'art. 47, paragrafo 3 della Carta.

10. Le tensioni con l'art. 117, comma 1, emergono anche ponendo mente ad una peculiare disposizione ampliativa di rango regolamentare recata dal testo unico in materia di documentazione amministrativa: l'art. 3, comma 3, decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 sancisce, infatti, che i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione autorizzati a soggiornare nel territorio dello Stato possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 nei casi in cui la produzione delle stesse avvenga in applicazione di convenzioni internazionali fra l'Italia ed il Paese di provenienza del dichiarante. Non può non intravedersi un profilo di tensione tra l'art. 79, comma 2 e tutte le convenzioni internazionali, stipulate o stipulande dallo Stato italiano, che prevedano bilateralmente o multilateralmente l'estensione degli istituti della de-certificazione amministrativa, le quali troverebbero, invece, un ostacolo frontale proprio nella lapidaria imposizione prescritta dalla disposizione impugnata, peraltro, in una delicata materia quale quella dell'ammissione al gratuito patrocinio.



11. Conclusivamente si ritiene, per le su esposte ragioni, di sollevare la questione di costituzionalità dell'art. 79, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 per violazione degli articoli 3, 24, 113 e 117 della Costituzione e di sospendere conseguentemente ogni decisione sul reclamo innestato dal ricorrente nel giudizio principale in attesa della pronunzia della Corte costituzionale.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Sezione prima), ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 79, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 in relazione agli articoli 3, 24, 113 e 117, comma 1 della Costituzione dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.

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

Così deciso in Torino nella Camera di consiglio del giorno 10 giugno 2020 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente;

Flavia Risso, Primo referendario;

Angelo Roberto Cerroni, referendario, estensore.

Il Presidente: SALAMONE

L'estensore: CERRONI

20C00232

N. 143

Ordinanza del 14 giugno 2020 del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte sull'istanza proposta da Singh Baljit contro Ministero dell'interno – Prefettura di Torino

Patrocinio a spese dello Stato - Contenuto dell'istanza - Previsione che, per i redditi prodotti all'estero, il cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea debba corredare l'istanza con una certificazione dell'autorità consolare competente che ne attesta la veridicità.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)”), art. 79, comma 2.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL PIEMONTE

SEZIONE PRIMA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 142 del 2020, proposto da Baljit Singh, rappresentato e difeso dall'avv. Elisabetta Giardino, con domicilio digitale come da Pec da registri di giustizia;

Contro Ministero dell'interno – Prefettura di Torino, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale Torino, domiciliataria *ex lege* in Torino, via dell'Arsenale n. 21;

Per l'annullamento del decreto della Prefettura di Torino del 9 dicembre 2019, con cui è stata rigettata la domanda del ricorrente di conversione del permesso di soggiorno per lavoro stagionale in permesso di soggiorno per lavoro subordinato;



Visti il ricorso e i relativi allegati;
Visti tutti gli atti della causa;
Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'interno;
Relatore nella Camera di consiglio del giorno 10 giugno 2020 il dott. Angelo Roberto Cerroni;

F A T T O

1. Il ricorrente, Baljit Singh, cittadino indiano, ha richiesto l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato al fine di proporre ricorso avverso il diniego di conversione del proprio permesso di soggiorno per lavoro stagionale. Ha allegato a tal uopo la documentazione prevista dall'art. 79 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, tra cui la copia del messaggio di Posta elettronica certificata indirizzata all'Ambasciata indiana in Italia, seguito da invio con lettera raccomandata al Consolato indiano in Italia, nella quale si richiede l'attestazione consolare circa la veridicità di quanto dichiarato dal ricorrente in ordine all'insussistenza di redditi esteri.

2. La Commissione per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, appositamente istituita presso questo TAR, ha dapprima richiesto un'integrazione documentale in data 4 marzo 2020 invitando a produrre ai sensi dell'art. 79, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 «certificazione dell'Autorità consolare del Paese d'origine attestante i redditi (da lavoro dipendente e/o autonomo, finanziari e/o immobiliari) prodotti all'estero».

3. Con apposita nota di deposito, il ricorrente ha integrato la documentazione versando in atti un'ulteriore autocertificazione nella quale attesta di non disporre di redditi prodotti all'estero e dà atto del mancato riscontro dell'autorità consolare alla espressa richiesta di attestazione.

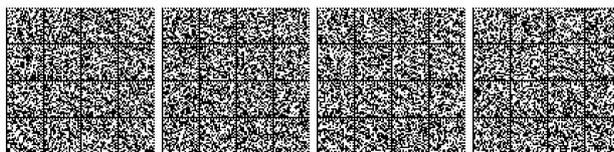
4. Con decreto del 9 aprile 2020, visto il verbale della Commissione, il giudice delegato ha rigettato l'istanza di ammissione rilevando che «ai sensi dell'art. 79, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002, per i cittadini non appartenenti all'Unione europea non è ammessa autocertificazione per quanto concerne i redditi prodotti all'estero, che devono essere certificati dal competente consolato».

5. Il ricorrente ha proposto reclamo innanzi al Collegio per la revoca del decreto di esclusione dal patrocinio a spese dello Stato evidenziando, in particolare, che l'art. 94, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 precisa che in caso di impossibilità di produrre la documentazione richiesta ai sensi dell'art. 79, comma 2 (ovvero certificazione redatta dall'autorità consolare competente attestante la veridicità di quanto in essa indicato) il cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea la sostituisce, a pena di inammissibilità, con una dichiarazione sostitutiva di certificazione, sicché l'autocertificazione presentata dal ricorrente deve essere considerata valida ai fini dell'ammissione al gratuito patrocinio.

6. All'udienza del 10 giugno 2020 la statuizione sul reclamo è passata in decisione ai sensi dell'art. 84, comma 5 del decreto-legge n. 18/2020, convertito dalla legge n. 27/2020.

D I R I T T O

1. L'ammissione al patrocinio a spese dello Stato avviene a istanza di parte il cui contenuto è disciplinato puntualmente dall'art. 79 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002: in particolare, si prevede che l'istante alleggi una dichiarazione sostitutiva di certificazione da parte dell'interessato, ai sensi dell'art. 46, comma 1, lettera o) del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, attestante la sussistenza delle condizioni di reddito previste per l'ammissione, con specifica determinazione del reddito complessivo valutabile a tali fini, determinato secondo le modalità indicate nell'art. 76. La disposizione che viene in rilievo è quella recata dal comma 2 dell'art. 79 per cui «per i redditi prodotti all'estero, il cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea correde l'istanza con una certificazione dell'autorità consolare competente, che attesta la veridicità di quanto in essa indicato». L'esegesi letterale porta a concludere che la certificazione in questione deve attestare la veridicità di quanto dichiarato nell'istanza e deve essere rilasciata dall'autorità consolare competente a valle di una attività di accertamento e di controllo la quale, con tutta evidenza, non potrebbe essere utilmente svolta dalle autorità italiane.



2. Nel caso venuto all'esame del Collegio in sede di reclamo, l'esclusione dal patrocinio discenderebbe dalla piana applicazione della citata disposizione in quanto il cittadino indiano richiedente l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato ha mancato di assolvere correttamente all'integrazione documentale richiesta visto che, pur avendo diligentemente richiesto la prevista attestazione consolare, non ha ricevuto risposta alcuna dall'Autorità consolare indiana. L'esclusione, in buona sostanza, viene a dipendere dall'inerzia di un soggetto pubblico terzo, non sopportabile allo Stato con gli istituti di semplificazione amministrativa e decertificazione documentale previsti, invece, per i cittadini italiani e dell'Unione europea, con irragionevole *vulnus* del principio di eguaglianza formale nell'accesso alla tutela giurisdizionale, nella specie da esperirsi contro atti della pubblica amministrazione italiana.

3. Il Collegio ritiene che la disposizione in parola presenti profili di illegittimità rispetto agli articoli 3, 24, 113 e 117, comma 1 della Carta fondamentale, nella parte in cui subordina l'apprestamento di mezzi per l'accesso alla tutela giurisdizionale da parte dei non abbienti ad incombenzi documentali che, pur se pertinenti alla prova delle condizioni reddituali, esulano dalla loro sfera di dominio, profili alla luce dei quali si impone la rimessione alla Corte costituzionale delle relative questioni, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

4. La disposizione in questione è innanzitutto rilevante nel presente giudizio.

5. Invero, la decisione sul reclamo presentato dall'istante viene a dipendere dall'applicazione cruciale della disposizione sospettata di illegittimità costituzionale, nel senso che una pedissequa applicazione della *littera legis* comporterebbe la reiezione del reclamo con conferma della mancata ammissione al patrocinio a spese dello Stato per l'odierno ricorrente e l'ineluttabile lesione dei parametri costituzionali invocati (e dei sottesi valori di civiltà giuridica).

5.1. Ad avviso del Collegio non appare praticabile *de jure condito* una soluzione ermeneutica costituzionalmente orientata che scongiuri l'incidente di costituzionalità. In particolare, non è apparsa percorribile l'estensione in via analogica dell'art. 94, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 per cui «in caso di impossibilità a produrre la documentazione richiesta ai sensi dell'art. 79, comma 2, il cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea, la sostituisce, a pena di inammissibilità, con una dichiarazione sostitutiva di certificazione». Ostanto all'*analogia legis* di questa disposizione insuperabili argomenti di indole logico-interpretativa, sistematica e teleologica: innanzitutto, difetterebbero con tutta evidenza i presupposti per l'operatività del procedimento analogico, consistenti nella lacuna in senso tecnico del tessuto normativo e la medesimezza di *ratio* della disposizione che si vuole applicare per colmare la lacuna. L'assenza di lacuna si salda con l'argomento di indole sistematica che avvalorata la diversità di *ratio*: si deve osservare, infatti, che l'art. 94, comma 2 cit. si colloca nel Capo III del Titolo II, recante «Disposizioni particolari sul patrocinio a spese dello Stato nel processo penale» di talché non può revocarsi in dubbio che l'espresso ambito applicativo della norma è circoscritto al processo penale e, sul versante teleologico, il legislatore ha chiaramente inteso differenziare i regimi di accesso — e il correlato dosaggio dell'accesso agli istituti di de-certificazione — in ragione della diversità di interessi in gioco tra processo penale e altri giudizi.

5.2. È peraltro noto al Collegio che siffatta lettura è stata già avallata dal giudice delle leggi che, con la sentenza 19 novembre 2015, n. 237, ha fornito importanti elementi sistematici relativi all'intera materia del patrocinio a spese dello Stato; in particolare, la Corte ha ricordato che «la disciplina del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti risulta assoggettata, sin dal suo esordio, ad un regime differenziato a seconda del tipo di controversie cui il beneficio sia applicabile, con una sorta di *summa divisio* tra processo penale e altri tipi di giudizio» e che «... le peculiarità che caratterizzano il processo penale rispetto ai procedimenti civili o amministrativi — significative al punto da aver indotto il legislatore costituzionale a contrassegnare, nell'art. 111 della Costituzione, in termini di marcata specificità le caratteristiche del "giusto processo penale" rispetto a quelle degli altri processi — non possono non corrispondere ai connotati che caratterizzano l'azione penale rispetto alle domande proposte davanti ai giudici dei diritti o degli interessi; sicché può ritenersi del tutto coerente che il legislatore, proprio in considerazione delle particolari esigenze di difesa di chi "subisce" l'azione penale, abbia reputato necessario approntare un sistema di garanzie che ne assicurasse al meglio la effettività, anche sotto il profilo dei limiti di reddito per poter fruire del patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti. Contrariamente, pertanto, a quanto fa mostra di ritenere il giudice *a quo*, la finalità di tutela giurisdizionale sancita dall'art. 24, primo comma della Costituzione, ma, soprattutto, la necessità di assicurare ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione, prevista dal terzo comma dello stesso art. 24 della Costituzione, non presuppongono affatto che "gli appositi istituti" siano modellati in termini sovrapponibili per tutti i tipi di azione e di giudizio: potendo, al contrario, apparire sostanzialmente incoerente un sistema che — a risorse economiche limitate — assegni lo stesso tipo di protezione, sul piano economico, all'imputato di un processo penale, che vede chiamato in causa il bene della libertà personale, rispetto alle parti di una controversia che coinvolga, o possa coinvolgere, beni o interessi di non equiparabile valore».



6. Con riguardo al presupposto della non manifesta infondatezza il Collegio è dell'avviso che la compatibilità costituzionale della disposizione di cui all'art. 79, comma 2 sia da revocare in dubbio per le ragioni che si vanno ad illustrare dappresso.

7. Il primo parametro che si assume lesa dalla disposizione *de qua* è l'art. 24 della Costituzione, il quale nell'assicurare al comma 3 l'apprestamento di appositi istituti rivolti ai non abbienti affinché abbiano i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione mira ad assicurare la pienezza e l'effettività della tutela giurisdizionale consacrata al comma 1.

7.1. Appare ben chiaro al Collegio remittente che nella disciplina del patrocinio a spese dello Stato si contemperano le esigenze di garanzia per il richiedente del diritto alla difesa e di tutela dell'interesse patrimoniale pubblico. Nel disegno del legislatore il punto di equilibrio tra tali due istanze si situa nel rigoroso rispetto delle condizioni per l'ammissione al beneficio, concepite al fine di evitare che dello stesso possano usufruire soggetti che non hanno o che non provano di avere uno stato di indigenza patrimoniale (*cf.* Cass. pen. Sez. IV, 3 febbraio 2009, n. 4647).

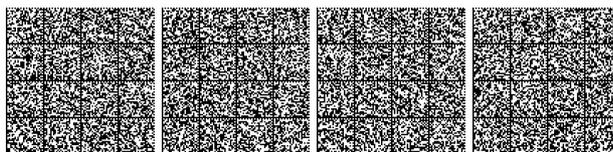
7.2. Senonché, non può non rilevarsi la particolare sensibilità dimostrata dal legislatore in due fattispecie peculiari nelle quali si prescinde o si attenua il rigore probatorio delle condizioni reddituali: *in primis*, il già menzionato art. 94, comma 2 introduce una previsione derogatoria di surrogabilità della attestazione consolare con una autocertificazione nel caso dei giudizi penali, come visto inapplicabile analogicamente per diversità di *ratio legis*; in secondo luogo, l'art. 142 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 dispone inequivocamente che nel processo avverso il provvedimento di espulsione del cittadino di Stati non appartenenti all'Unione europea, di cui all'art. 13 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, l'onorario e le spese spettanti all'avvocato e all'ausiliario del magistrato siano a carico dell'erario. Le due fattispecie comprovano la latitudine delle soluzioni entro cui sceglie di muoversi il legislatore nell'esercizio della sua discrezionalità, tutte concordemente convergenti nell'espressione di un principio di assistenza e tutela della condizione degli stranieri, ancorché non in regola con le disposizioni in materia di ingresso e soggiorno, a riprova della preminenza della accessibilità sostanziale — a parità di condizioni — alla tutela giurisdizionale quale valore di civiltà giuridica fondante il nostro ordinamento.

7.3. Senonché, nella fattispecie in esame l'effettività dell'accesso alla tutela giurisdizionale sarebbe svuotata della propria portata sostanziale in conseguenza dell'inerzia degli apparati amministrativi degli uffici consolari dei Paesi non appartenenti all'Unione europea, inerzia, non preventivabile né altrimenti ovviabile a cura del richiedente, i cui effetti pregiudizievoli si riverbererebbero a danno degli stranieri non abbienti inibiti *de facto* all'accesso alla predetta tutela nei giudizi diversi dal processo penale o dai processi avverso i provvedimenti di espulsione. Siffatti esiti si pongono diametralmente agli antipodi degli auspici e delle ambizioni perseguite dal costituente, specialmente laddove si specifica a chiare lettere che l'approntamento degli appositi istituti deve assicurare l'accesso alla tutela davanti ad ogni giurisdizione; il *vulnus* si aggrava vieppiù ponendo mente, con riguardo alla giurisdizione amministrativa, al parallelo parametro recato dall'art. 113 della Costituzione che afferma parimenti con espressione inequivoca e incondizionata che è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi davanti agli atti della pubblica amministrazione. L'effettività di questa tutela corre sul filo della concreta accessibilità su un piede di eguaglianza sostanziale per tutti, cittadini italiani, comunitari e extracomunitari, non tollerando discriminazioni — dirette o indirette, *de jure* o *de facto* — fondate sullo *status civitatis*, quali si verificherebbero venendo a dipendere l'effettività dell'istituto dall'aleatoria solerzia nel riscontro all'istanza di cui all'art. 79, comma 2. La tenuta costituzionale potrebbe essere recuperata, ad avviso del Collegio rimettente, ove la disposizione prevedesse, in via additiva, il soddisfacimento dell'onere documentale, nei casi di impossibilità, comprovando di aver compiuto tutto quanto esigibile secondo l'ordinaria diligenza per ottenere la prevista attestazione consolare, valutazione quest'ultima da rimettersi al prudente apprezzamento del giudicante.

8. Invero, la disamina mette a nudo plurimi risvolti rispetto ai quali si ha ragione di dubitare della tenuta costituzionale della disposizione anche con riferimento all'art. 3 della Costituzione:

(a) pur non potendo evocare quale *tertium comparationis* l'art. 94, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 in ragione della acclarata diversità di interessi tutelati, si ravvisa una tensione con il principio di uguaglianza formale nelle concomitanti situazioni di persone straniere appartenenti a diversi Stati le quali instano per l'ammissione al patrocinio gratuito sortendo esiti opposti, pur se in pari condizione di indigenza, a seconda della reattività dei propri apparati burocratico-consolari, con inammissibile differenziazione sostanziale di trattamento (ammissione/esclusione) a seconda della propria nazionalità;

(b) il regime così divisato pecca, altresì, di irragionevolezza dacché trascura di considerare che gli ordinamenti nazionali di appartenenza degli stranieri richiedenti l'ammissione al gratuito patrocinio potrebbero disconoscere un obbligo di conclusione del procedimento a istanza di parte, specie in materia di attestazione di veridicità delle dichiarazioni per cui si controverte, minando alla base l'effettività dell'istituto nazionale. A tal riguardo, può utilmente soccorrere la *ratio decidendi* che sorresse la declaratoria di illegittimità parziale dell'antecedente storico-sistematico



della disposizione in parola, ossia l'art. 5, comma 3 della legge n. 217/1990 in tema di gratuito patrocinio: la Consulta, con pronuncia n. 219 del 1995, dichiarò, infatti, tale norma costituzionalmente illegittima *in parte qua* per violazione dell'art. 3 della Costituzione (assorbita la denuncia di violazione anche dell'art. 101, comma 2 della Costituzione) e realizzò la *reductio ad legitimitatem* mediante l'espunzione dell'inciso «per quanto a conoscenza della predetta autorità» consolare. In buona sostanza la Corte ritenne che «l'autorità consolare, se vuole rendere una attestazione utile in favore dell'interessato, non può più limitarsi a raffrontare l'autocertificazione con i dati conoscitivi di cui eventualmente disponga, ma (nello spirito di leale collaborazione tra autorità appartenenti a Stati diversi) ha (non certo l'obbligo, ma) l'onere (implicito nella riferibilità ad essa di un atto di asseveramento di una dichiarazione di scienza) di verificare nel merito il contenuto dell'autocertificazione indicando gli accertamenti eseguiti». Particolarmente significativa la conclusione raggiunta dalla Corte sugli esiti manipolativi della disposizione *illo tempore* censurata: «in conseguenza della presente pronuncia invece — dovendo l'autocertificazione essere in sé non mendace (piuttosto che meramente conforme a quanto eventualmente a conoscenza dell'autorità consolare) — il giudice diviene libero di valutare l'idoneità degli accertamenti eseguiti e la congruità delle risultanze degli stessi rispetto a quanto emergente dall'autocertificazione al fine di riconoscere o disconoscere il diritto dell'interessato al patrocinio a spese dello Stato». È dunque opinione del Collegio che — a fronte del precedente *dictum* della Corte — la nuova disposizione di cui all'art. 79, comma 2 pecchi irragionevolmente di eccessivo rigore formale, precludendo l'accesso sostanziale agli istituti di sussidio in ragione del maggiore o minore lassismo delle autorità consolari. La *reductio ad legitimitatem* potrebbe operarsi in via additiva ritenendo ammissibile nei casi di impossibile produzione dell'attestazione consolare la produzione di forme sostitutive di certificazione, in analogia agli istituti previsti dall'ordinamento nazionale, valutando secondo il libero apprezzamento del giudice la condotta dell'interessato alla stregua dei canoni di ordinaria diligenza;

(c) la mancata previsione di un meccanismo alternativo che consenta al richiedente di prescindere dalla mancata collaborazione delle proprie autorità consolari cozza, altresì, con un naturale e immanente principio di auto-responsabilità, addossando allo stesso richiedente le conseguenze sfavorevoli di siffatta inerzia, pur avendo questi posto in essere tutte le attività giuridiche esigibili secondo l'ordinaria diligenza (richiesta tempestiva e a mezzo Pec o lettera raccomandata a/r alle autorità preposte).

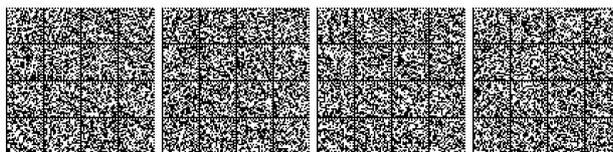
9. La disposizione censurata, inoltre, si porrebbe in contrasto con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, così violando indirettamente l'art. 117, comma 1 della Costituzione, giacché, nel subordinare incondizionatamente alla produzione della attestazione consolare la fruizione del beneficio dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, si introdurrebbe un onere cui il soggetto privo di mezzi non potrebbe adempiere altrimenti, violando il diritto ad un accesso effettivo alla giustizia per coloro che non dispongono di mezzi sufficienti quale consacrato all'art. 47, paragrafo 3 della Carta.

10. Le tensioni con l'art. 117, comma 1, emergono anche ponendo mente ad una peculiare disposizione ampliativa di rango regolamentare recata dal testo unico in materia di documentazione amministrativa: l'art. 3, comma 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000 sancisce, infatti, che i cittadini di Stati non appartenenti all'Unione autorizzati a soggiornare nel territorio dello Stato possono utilizzare le dichiarazioni sostitutive di cui agli articoli 46 e 47 nei casi in cui la produzione delle stesse avvenga in applicazione di convenzioni internazionali fra l'Italia ed il Paese di provenienza del dichiarante. Non può non intravedersi un profilo di tensione tra l'art. 79, comma 2 e tutte le convenzioni internazionali, stipulate o stipulande dallo Stato italiano, che prevedano bilateralmente o multilateralmente l'estensione degli istituti della decertificazione amministrativa, le quali troverebbero, invece, un ostacolo frontale proprio nella lapidaria imposizione prescritta dalla disposizione impugnata, peraltro, in una delicata materia quale quella dell'ammissione al gratuito patrocinio.

11. Conclusivamente si ritiene, per le su esposte ragioni, di sollevare la questione di costituzionalità dell'art. 79, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 per violazione degli articoli 3, 24, 113 e 117 della Costituzione e di sospendere conseguentemente ogni decisione sul reclamo innestato dal ricorrente nel giudizio principale in attesa della pronuncia della Corte costituzionale.

P.Q.M.

Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Sezione Prima), ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 79, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, in relazione agli articoli 3, 24, 113 e 117, comma 1 della Costituzione dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.



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

Così deciso in Torino nella Camera di consiglio del giorno 10 giugno 2020 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente;

Flavia Risso, primo referendario;

Angelo Roberto Cerroni, referendario, estensore.

Il Presidente: SALAMONE

L'estensore: CERRONI

20C00233

N. 144

*Ordinanza del 16 giugno 2020 del Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria
sull'istanza proposta da D.S. G.C.*

Ordinamento penitenziario - Misure urgenti anti-COVID-19 per gli istituti penitenziari e gli istituti penali per i minorenni - Colloqui dei detenuti - Mancata previsione che i colloqui cui hanno diritto i detenuti e gli internati sottoposti a regime speciale di cui all'art. 41-bis della legge n. 354 del 1975 possono essere svolti a distanza con i figli minorenni mediante, ove possibile, apparecchiature e collegamenti di cui dispone l'amministrazione penitenziaria e minorile.

- Decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29 (Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, di persone detenute o internate per delitti di criminalità organizzata di tipo terroristico o mafioso, o per delitti di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa o con finalità di terrorismo, nonché di detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonché, infine, in materia di colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati), art. 4.

Ordinamento penitenziario - Detenuti sottoposti al regime speciale di detenzione - Colloqui dei detenuti - Mancata previsione che i colloqui sostitutivi con i figli minorenni possono essere autorizzati a distanza, in alternativa a quelli telefonici, con modalità audiovisive.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 41-bis, comma 2-*quater*, lettera b), terzo periodo.

TRIBUNALE PER I MINORENNI

DI REGGIO CALABRIA

Il Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, riunito in Camera di consiglio, con l'intervento dei signori:

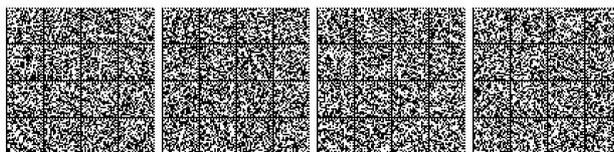
dott. Roberto Di Bella, Presidente;

dott. Sebastiano Finocchiaro, giudice;

dott. G.M. Patrizia Surace, giudice onorario;

dott. Giuseppe Marino, giudice onorario;

nel procedimento n. ... VG., relativo ai minori D.S. C.M. e D.S. R.P., nati a ... rispettivamente il giorno ..., di D.S. G.C. e F. N. S.



ha emesso la seguente ordinanza.

Con decreti emessi in data ..., questo tribunale dichiarava D.S. G.C. — arrestato dopo un lungo periodo di latitanza e condannato (v. provvedimento di cumulo e ordine di esecuzione in atti) alla pena detentiva di anni trenta di reclusione per i reati di associazione per delinquere di tipo "ndranghetistico, omicidio e altro — decaduto dalla responsabilità genitoriale sui figli minori D.S. C.M e R. P.

Con il medesimo decreto dell'... questo tribunale: 1) co-affidava i minori D.S. al Servizio sociale competente per territorio per le attività di vigilanza, assistenza, educazione alla legalità, chiarificazione del ruolo paterno e sostegno psicologico, da espletarsi in collaborazione con il Consultorio familiare territorialmente competente e con associazioni qualificate del volontariato antimafia; 2) demandava alle superiori agenzie territoriali di elaborare in favore di F.N.S. — madre dei minori — un percorso di recupero/sostegno delle competenze genitoriali; 3) prescriveva a F.N.S. di attenersi alle prescrizioni impartite per il benessere psicofisico dei figli minorenni; 4) richiedeva al Direttore della Casa circondariale di ... di attivare, compatibilmente con il particolare regime di detenzione, i supporti necessari a garantire incontri adeguati tra D.S. G.C., sottoposto al regime speciale di cui all'art. 41-bis o.p., e i figli minori.

Tale provvedimento era emesso, con l'obiettivo di fornire adeguate tutele per una regolare crescita psicofisica dei minorenni D.S., a seguito delle non lusinghiere informazioni pervenute in ordine al ruolo educativo della signora F.N.S.

La donna, secondo quanto affermato dagli esperti del Consultorio familiare delegato, proponeva, sia pure contraddittoriamente, la propria diversità culturale e quella della sua storia familiare, ma affascinata dal marito e dal suo mondo, idealizzava il ruolo paterno del coniuge, con la conseguenza che: 1) «l'assenza del padre, lungi dal provocare un indebolimento della sua autorità, ha portato i minori — i quali sperano torni presto a casa — ad interiorizzare maggiormente la figura paterna, mitizzata dalla lontananza»; 2) «a causa di questa idealizzazione, la signora F. ha difficoltà a mettere in atto un processo di rielaborazione della figura genitoriale, che la porti a giudicare in maniera critica le azioni del marito».

Allarmanti erano poi le ulteriori conclusioni, rassegnate dagli esperti del citato Consultorio familiare, secondo cui «in questa situazione, il rischio per C. preadolescente maschio, è che viva il padre come modello cui identificarsi positivamente, anche rispetto alla parte deviante»;

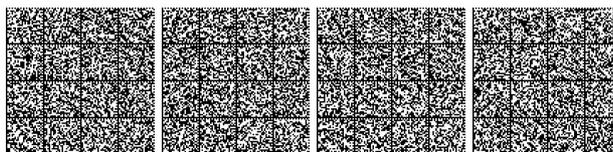
Ciò premesso, questo tribunale riteneva condivisibili i suggerimenti forniti dagli operatori delegati al fine di contenere la potenziale pericolosità evolutiva ravvisata, ovvero quello di attivare: 1) percorsi di sostegno alla genitorialità in favore della madre per consentirle di avviare un processo di rielaborazione che la portasse a giudicare in maniera critica le azioni del marito e, nel contempo, a tenere un corretto approccio con i figli minorenni; 2) percorsi di sostegno psicologico e di educazione alla legalità per i minori D.S., con l'obiettivo che «i medesimi prendano le distanze dal modo di vivere del padre per orientarsi verso modelli di comportamento normativamente accettabili».

Nel contempo, questo giudice demandava agli psicologi specialisti del Consultorio familiare delegato, in collaborazione con il Servizio sociale territoriale, il compito di programmare in favore dei minori una mirata attività di sostegno psicologico e socio-educativo, con l'obiettivo di spiegare loro gradualmente la realtà delinquenziale in cui si era formato il padre e i reali motivi della sua carcerazione; infine, segnalava l'opportunità di preparare la signora e i minori anche a programmare, in un futuro non remoto, uno spostamento mirato dalla città di ..., segnalando che tale soluzione doveva essere contemplata e adeguatamente programmata, in quanto la negativa reputazione della famiglia paterna, i connessi rischi di emarginazione sociale e la suggestione di determinati modelli culturali comportavano il rischio elevato di esposizione dei minori, una volta raggiunta l'età dell'adolescenza, a situazioni di devianza o di pregiudizio per la loro integrità emotiva.

Parimenti, il tribunale segnalava la necessità che il previsto dispositivo fosse in grado: 1) di spiegare ai bambini, con le cautele opportune, che il padre, attesa l'entità della pena inflittagli, non sarebbe tornato presto a casa; 2) di preparare i minori prima degli incontri con il padre che, secondo il condivisibile parere degli esperti, non dovevano essere interrotti.

Analogo percorso di preparazione questo giudice prevedeva, tenuto conto del peculiare regime di restrizione e con la collaborazione del Direttore della Casa circondariale di ..., per D.S. G., segnalando che lo stesso doveva essere messo in grado di rispondere in modo corretto alle eventuali domande dei figli in ordine al suo stato di carcerazione e ai motivi della sua assenza educativa.

L'istruttoria di seguito espletata imponeva — pur con qualche modifica — la conferma delle statuizioni adottate in data 8 novembre 2016.



Dall'indagine svolta in esecuzione del citato provvedimento emergeva che: 1) la signora F. e i figli avevano abbandonato il degradato quartiere di per trasferirsi presso l'abitazione dei genitori della signora (nonni materni) in una zona della città e in un contesto ambientale/familiare più rispondente alle esigenze dei minori, apparsi agli operatori socio-voli, sereni e seguiti, oltre che dalla madre, dalla norma e dagli zii materni; 2) la signora F. — insegnante di sostegno presso alcune scuole elementari — si era spontaneamente recata presso il ... per un sostegno psicologico; 3) i due bambini — regolarmente iscritti a scuola e frequentanti centri di aggregazione culturale e sportiva — e la madre avevano iniziato dei percorsi di affiancamento con alcuni volontari dell'associazione e un gruppo parrocchiale cittadino; 5) i due bambini stavano incontrando regolarmente, con cadenza trimestrale, il padre detenuto presso il carcere di...

Dall'audizione della signora F. e dalle risultanze della relazione sociale in atti risultava ancora che la donna aveva finalmente rivelato ai figli la reale condizione del padre, modificando l'originaria versione che lo stesso si trovasse fuori per motivi di lavoro.

Ciò premesso, tenuto conto dell'impegno profuso dalla signora F. e del suo volontario allontanamento dal quartiere di ..., oltre che dei sani legami affettivi con i parenti di parte materna e della ancora tenera età dei minori D.S. é, questo tribunale rinviava ogni determinazione in ordine al programmato trasferimento dei medesimi e della madre in altra località, nei termini in cui era stato auspicato con il decreto in data 8 novembre 2016.

Tuttavia, la condizione del padre e il gravissimo contesto familiare (ramo paterno) di riferimento, ritenuto dagli inquirenti il gruppo criminale 'ndranghetistico egemone in imponevano (v. decreto emesso in data 31 ottobre 2017) di proseguire le già disposte attività di coordinamento e monitoraggio della crescita dei minori, con l'obiettivo di prevenire l'eventuale coinvolgimento in relazioni pregiudizievoli al loro sano sviluppo e di rafforzare — quale necessario contraltare — il percorso genitoriale della madre.

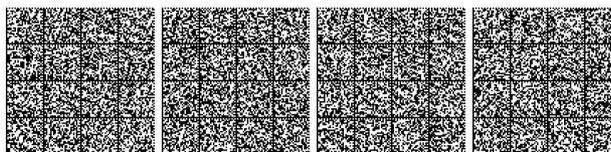
Quanto alla posizione di D.S. G. , questo giudice registrava la sincera volontà del medesimo di non recare sofferenza emotiva ai bambini e di seguire le indicazioni impartite da questo tribunale (v. verbale di audizione del 16 dicembre 2016). Per tale motivo questo tribunale richiedeva (v. decreto in data 31 ottobre 2017) al detenuto — pur senza rinunciare alle sue prerogative di difesa — un progressivo passo avanti nella relazioni con i figli, auspicando che gli stessi fossero edotti — in funzione preventiva e di una corretta relazione educativa — dei crimini commessi dalla famiglia D.S. (quelli accertati con sentenza definitiva), dei motivi della carcerazione del padre e delle cause della morte (violenta) del nonno paterno P. D.S., oltre che della condizione carceraria degli altri familiari.

Tali informazioni, lungi dall'essere intese come un'ulteriore punizione nei confronti di chi si trova in una evidente condizione di prostrazione emotiva per la carcerazione e per la consequenziale privazione degli affetti, apparivano (e appaiono) essenziali per costruire una relazione franca padre-figli e costruttiva per il benessere dei medesimi minori, con l'obiettivo — non utopistico — che gli stessi potessero (e possano) ricevere proprio dal genitore ristretto indicazioni adeguate al loro sviluppo educativo, nel rispetto delle regole della convivenza civile.

Al riguardo, particolarmente significativa — in funzione della costruzione di un intenso e fruttuoso rapporto con i figli — era apparsa la riflessione avviata dal D.S. nel corso dell'esame delegato circa la condizione di sofferenza in cui egli versava da bambino («Quando io ero bambino ho vissuto un situazione analoga e ricordo perfettamente l'angoscia provata nell'attendere il rientro di mio padre...»), nonché l'auspicio formulato dal medesimo che la terza generazione dei D.S. (ovvero i suoi figli) potesse rimanere fuori dai circuiti giudiziari.

Per tale motivo, questo giudice suggeriva di utilizzare tale riflessione come direttrice su cui «costruire — con l'ausilio dello psicologo e dell'educatore professionale della struttura penitenziaria di attuale detenzione — il cardine su cui progettare la relazione tra il D.S. e i figli».

Pertanto, con i decreti emessi in data 31 ottobre 2017 e 11 novembre 2018, prendendo atto del positivo, per quanto parziale, percorso psicopedagogico compiuto dal D.S. questo tribunale ribadiva per ulteriori anni due le statuizioni, dei provvedimenti in precedenza emessi, e in particolare: 1) demandava all'U.S.S.M. in sede il compito di raccordarsi con il Direttore e gli specialisti della Casa circondariale di ... per la necessaria collaborazione; 3) demandava alle superiori agenzie territoriali (Ussm, Servizio sociale, Consultorio familiare) il compito di elaborare in favore di F. N. S. un percorso di recupero/sostegno delle competenze genitoriali nei termini in motivazione indicati, avvalendosi della collaborazione della rete di associazioni e di predisporre un programma di sostegno psicologico dei minori D.S.; 4) richiedeva al Direttore della Casa circondariale di ... di attivare, compatibilmente con il particolare regime di detenzione, i supporti necessari (accompagnamento psicologico ed educativo) a garantire incontri adeguati — nei termini in motivazione indicati — tra D.S. G.C. e i figli minori; 5) prescriveva a D.S. G.C. di attenersi alle indicazioni impartitegli dagli operatori delegati per un corretto approccio con i figli minori.



Con istanza in data 29 marzo 2020 D.S. G.C., detenuto ancora sottoposto al regime penitenziario dell'art. 41-*bis* O.P., sollecitava un colloquio visivo attraverso la piattaforma Skype con i figli minorenni C.M. e R.P., segnalando l'impossibilità di avere contatti con loro per le stringenti regole previste a causa dell'emergenza Covid 19 dalla circolare n. 101903/AG del D.A.P., che esclude (va) espressamente i minori dall'ulteriore colloquio telefonico sostitutivo (di quello visivo) concesso ai soggetti ristretti in regime di «carcere duro».

Con decreto in data 21 aprile 2020, questo tribunale — in virtù del positivo percorso psicologico-educativo compiuto dal D.S. (iniziato a ... e proseguito presso la Casa circondariale di ..., istituto di attuale detenzione) e dei paralleli percorsi seguiti dai figli minorenni (presso il Consultorio familiare ... e con l'ausilio dell'associazione ...) — autorizzava, durante l'emergenza epidemiologica Covid 19, i colloqui visivi (tramite la piattaforma Skype) tra i minori e il padre detenuto.

Tale soluzione appariva funzionale al preminente interesse dei minori D.S. legati al padre da un sicuro rapporto affettivo, e, in particolare, per il benessere dell'adolescente C., la cui condizione psicofisica destava particolare preoccupazione.

Dalla relazione psicologica in atti emergeva, infatti, la grave sofferenza del ragazzino (appena quattordicenne), recante «segni di trauma dovuti alla separazione dal padre e tratti di rigidità, collegati a difese emotive, con la conseguenza che il medesimo adolescente vive uno stato di lutto non completamente elaborato sia per l'assenza del genitore che per le situazioni esistenziali che si trova a vivere».

Aggiungasi, a conforto della superiore proposizione, che il medesimo C. risulta affetto da un'importante patologia cronica (diabete) che, durante l'emergenza epidemiologica, sconsigliava (e sconsiglia) assolutamente i suoi spostamenti, oltretutto molto complessi per le restrizioni governative in atto.

Il complesso delle condizioni riassunte rendeva pertanto necessario — per il benessere psico-fisico dei minorenni D.S. — favorire i colloqui audiovisivi richiesti tramite la piattaforma Skype o altra analoga per i mesi di maggio, giugno e luglio 2020 (ovvero per tutto il periodo emergenziale), per la durata stabilita dalla Direzione della Casa circondariale di secondo le norme vigenti, salvaguardando le esigenze di sicurezza connesse alla condizione del detenuto e quelle di salute relative ai minorenni.

Parimenti, questo tribunale richiedeva al Direttore della Casa circondariale di ... di predisporre tutti i dispositivi necessari per aiutare il D.S. a trovare le modalità di relazione più adeguate per stemperare la sofferenza dei figli e a progettare insieme a loro un futuro libero dai condizionamenti della (sub) cultura mafiosa, che evidentemente non appare consigliabile si snodi a ... territorio in cui la famiglia D.S. è etichettata giuridicamente, riconosciuta e percepita da larghi strati della popolazione come mafiosa.

Ancora, questo giudice segnalava di avere ricevuto il parere favorevole del Procuratore della Repubblica presso il tribunale di ... e suggeriva di organizzare i contatti audiovisivi presso la Questura di ..., con tutte le cautele necessarie a salvaguardare la salute dei minorenni.

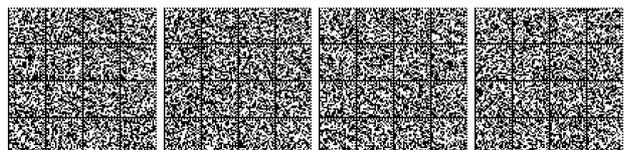
Ciò stabilito, questo tribunale ribadiva il co-affidamento dei medesimi D.S. C.M. e R.P. al Servizio sociale territoriale e al Consultorio familiare competente per territorio per la necessaria attività di assistenza, vigilanza e sostegno psicologico sopra delineata e il loro inserimento nel progetto ... (in quanto figli di soggetto condannato per i reati di cui all'art. 51, comma 3-*bis* c.p.p.), nella versione rinnovata di cui al protocollo siglato in data 5 novembre 2019⁽¹⁾. Precitava ancora che gli interventi previsti per migliorare le relazioni tra il D.S. e i figli dovevano essere attuati, per la parte relativa al D.S., dallo psicologo e dall'educatore della struttura carceraria, tenendo conto delle statuizioni del decreto.

Il decreto in data 21 aprile 2020 non era tuttavia eseguito dal Direttore della Casa circondariale di ... e dal Direttore generale dei detenuti e del Trattamento del D.A.P. che dapprima invitavano questo giudice a rivedere le statuizioni al fine di non creare una disparità di trattamento tra detenuti sottoposti al regime dell'art. 41-*bis* o.p. e poi ribadivano il diniego facendo leva sul sopravvenuto decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29, che all'art. 4 autorizza i colloqui a distanza soltanto per i detenuti in regime ordinario e non per quelli — come il D.S. — sottoposti al regime speciale dell'art. 41-*bis* o.p.

Nel dettaglio, con nota (cod ID n. 0138251-0137692/AG) del 7 maggio 2020, il DAP invitava questo giudice a rivedere il decreto del 21 aprile 2020 per evitare disparità di trattamento tra i detenuti al 41-*bis* o.p.

Con comunicazione dell'11 maggio 2020, a firma del Presidente del Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, si chiariva il gravissimo pregiudizio che dalla mancata esecuzione del provvedimento relativo ai colloqui audiovisivi ne poteva derivare soprattutto al minore D.S. C. evidenziando come non esistesse alcun divieto di legge alle videochiamate sostitutive di colloquio visivo e, nell'ottenuto parere favorevole della Direzione distrettuale antimafia di Reggio Calabria, prevaleva l'interesse del minore su ogni altra prospettiva che il Tribunale avrebbe potuto esaminare.

(1) Siglato dal Ministero della giustizia, dal Ministero dell'istruzione, dal Ministero della famiglia-Dipartimento pari opportunità, dal Tribunale per i minorenni e dalla Procura della Repubblica per i minorenni di Reggio Calabria, dalla Direzione nazionale antimafia, dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Calabria, dall'associazione Libera e dalla Conferenza episcopale italiana.



A tale nota seguiva, infine, ulteriore comunicazione del direttore generale dei detenuti e del trattamento del DAP (cod ...) del ... nella quale si ribadiva l'impossibilità di eseguire il provvedimento per l'inesistenza del diritto del detenuto al 41-bis di avere colloqui audiovisivi a distanza, essendo lo specifico tema in questione regolato dall'art. 41-bis, comma 2- quater, lettera b) della legge n. 354/1975 e non dall'art. 18 della legge n. 354/1975, così come richiamato dall'art. 4 del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29, che si applica soltanto ai detenuti ordinari.

A seguito della riassunta interlocuzione, il Procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni di ... richiedeva (v. articolata memoria in atti), previa conferma del decreto in data 21 aprile 2020, di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29 per violazione degli articoli 2, 3, 30, 31, comma secondo, 32, 10 e 117 Cost. nella parte in cui essa non prevede la possibilità del giudice di autorizzare, sino al 30 giugno 2020, colloqui a distanza tra il detenuto in regime speciale ex art. 41-bis o.p. e ciascun figlio minorenni, negli stessi termini e condizioni applicabili ai colloqui a distanza tra il detenuto in regime ordinario e ciascun figlio minorenni, nel caso cui non militi in senso contrario una prevalente esigenza di sicurezza.

Nel contempo, chiedeva a questo giudice «di concedere contestualmente (in via immediata, provvisoria, *lato sensu* cautelare e urgente) i colloqui a distanza di cui trattasi (in termini da prevedere — almeno — sino alla data del 30 giugno 2020) — previa delibazione della questione di legittimità dianzi prospettata e disapplicazione delle statuizioni della circolare del DAP n. 101903/AG del 27 marzo 2020, ove ritenute rilevanti (in senso potenzialmente ostativo) ai fini della conferma delle disposizioni già emesse de potestate, ... e della norma di legge presunta illegittima — e subordinando la conferma della detta misura interinale alla declaratoria di incostituzionalità sopraggiunta» .

Analoga questione di legittimità costituzionale sollecitava il curatore speciale-difensore dei minorenni D.S. , che segnalava altresì la competenza del tribunale per i minorenni, nell'ambito del procedimento camerale de potestate, anche per la fase esecutiva del provvedimento adottato in data 21 aprile 2020, i cui effetti non si erano esauriti avendo il tribunale delegato un giudice per il monitoraggio della fase attuativa.

Ancora, sul punto della rilevanza della questione, il predetto curatore speciale segnalava come «, allo stato, sia oggetto di valutazione da parte del tribunale un ricorso del pubblico ministero in corso di causa. Esso tende ad ottenere la modifica del provvedimento vigente, tenuto conto degli interventi del DAP, sul presupposto che, effettivamente, la legislazione vigente possa non corrispondere alla lettura originariamente data dal tribunale. In alternativa il medesimo pubblico ministero propone che il provvedimento esistente vada modificato con attribuzione al giudice civile della piena *potestas judicandi* sulla questione del rapporto padre-figli, all'interno del procedimento di VG in atto. Nell'ambito di detta operatività, conseguentemente, il decidere del Tribunale per i minorenni inciderà su diritti soggettivi, così giustificando la disapplicazione del provvedimento amministrativo con esso confliggente, la cui illegittimità deriverebbe dall'essere entrambe le posizioni giuridiche attive del minore e del genitore coperte da tutela di rango costituzionale».

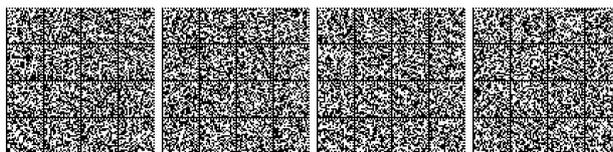
Quanto alla competenza ad intervenire del tribunale per i minorenni nella vicenda *de qua* e alla questione della disapplicazione della circolare amministrativa del D.A.P., secondo il predetto curatore speciale «nella sfera di competenza del giudice minorile vi è certamente la possibilità di disporre e di prescrivere, ovviamente avendo a stella polare l'interesse del minore, anche la compressione di diritti e/o di facoltà connesse al *munus* genitoriale. È proprio questa connessione che consente l'ingresso in questa sede della tesi della piena *potestas decidendi* del tribunale adito sulla questione dei rapporti padre-figlio, con previsione di attribuzione di deleghe esecutive agli organi dello Stato, chiamati ad eseguire il suo pronunciamento con la medesima forza di quelli previsti dall'art. 474 codice di procedura civile. A detto novero di organi comandati di eseguire non potrà quindi sottrarsi il direttore della casa circondariale che è preposto *ex lege*, come sopra visto, all'attuazione dei colloqui e dei contatti telefonici e di conseguenza audiovisivi tra i detenuti e il mondo esterno. In questo senso, l'eventuale pronunciamento amministrativo che — come nel caso odierno fa il DAP — dovesse interferire con la sequenza esecutiva *de quo* può, pertanto, essere oggetto di disapplicazione».

Così ricostruita la vicenda processuale, deve osservarsi che l'emergenza sanitaria dettata dal propagarsi del contagio epidemico da Sars-Cov-2 sul territorio nazionale ha determinato un'immane esigenza di adattamento di tutti i settori dello Stato.

Pure il sistema giustizia ha dovuto plasmarsi in relazione alle mutate necessità di limitazione del contagio virale su diversi fronti. In questo contesto si innesta la questione attinente ai colloqui dei minorenni con genitori detenuti in regime di 41-bis o.p., che risulta di particolare interesse giuridico, implicando il coinvolgimento e l'interazione, sinora inesplorata, di giurisdizioni diverse, di norme sovranazionali e nazionali, norme a tutela dei minori e della genitorialità, norme che garantiscono la stabilità della sanzione penale e allo stesso tempo la protezione dei diritti fondamentali.

Il quadro normativo di riferimento: le norme nazionali.

Oltre alle norme sovranazionali direttamente o indirettamente applicabili che di seguito si esamineranno, le norme costituzionali offrono un ampio ventaglio di garanzie per i minorenni, per la genitorialità e per i detenuti.



Agganci generici di tutela sono gli articoli 2 e 3 Cost. in merito alla protezione della dignità umana, l'uguaglianza ed i diritti fondamentali che interessano l'uomo in quanto tale.

Gli articoli 29, 30, 31 della Costituzione realizzano il fulcro della tutela della famiglia come nucleo fondamentale della società, fissano i principi generali relativi alla genitorialità e riconoscono i diritti dei minorenni. In particolare, i diritti/doveri di istruzione e di educazione dei quali anche lo Stato deve essere pronto a farsi carico.

Tuttavia, il riconoscimento dei legami affettivi non sempre risulta essere preso in diretta considerazione dalla legislazione nazionale; spesso queste relazioni non risultano espressamente regolate dal diritto positivo sebbene vengano alla luce come posizioni giuridiche meritevoli di tutela, perché costituzionalmente garantite, in rapporto a discipline che hanno ad oggetto altri settori dell'ordinamento.

È il caso dell'ordinamento penitenziario.

Le conseguenze dell'applicazione delle norme sulla restrizione della libertà personale a seguito della pronuncia giurisdizionale di condanna si riversano su posizioni giuridiche di pari interesse costituzionale. L'esigenza di «punizione» statale costituzionalmente prevista invade certamente la sfera dei rapporti affettivi, anche essi garantiti da norme di assoluto rilievo costituzionale.

Più volte la giurisprudenza si è occupata del rapporto genitoriale in caso di detenzione ed in virtù del disposto di cui all'art. 31 Cost., potendo la «formazione del bambino essere gravemente pregiudicata dall'assenza di una figura genitoriale», ha attribuito preminenza all'interesse del minore a crescere a contatto con la madre (e con il padre, in via residuale), rispetto alle esigenze punitive dello Stato.⁽²⁾

Ed infatti, in diverse disposizioni dell'ordinamento penitenziario, e del relativo regolamento di esecuzione, la rilevanza dei legami familiari è elemento indispensabile nel concreto attuarsi della carcerazione, soprattutto al fine di salvaguardare il minore dai danni che la detenzione del genitore può innegabilmente provocare.

Due sono gli istituti che maggiormente rilevano dal punto di vista della tutela dei (diritti umani dell'individuo detenuto in rapporto ai suoi legami familiari: da un lato, i permessi previsti dall'art. 30 o.p. e dall'altro, i colloqui.

La disciplina generale dei colloqui concessi al detenuto è dettata, principalmente, dagli articoli 18 della legge n. 354 del 1975 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230. In essi si riconosce il diritto del recluso allo svolgimento di colloqui sia con i propri familiari, previa autorizzazione del direttore dell'istituto penitenziario sia — in presenza di ragionevoli motivi — anche con persone diverse dai congiunti e conviventi (art. 37, 1° comma). Particolare favore, comunque, è accordato ai colloqui con i familiari (art. 18, 3° comma), soprattutto al fine di preservare, per quanto compatibile con la condizione carceraria, «il mantenimento di un valido rapporto con i figli, specie in età minore»⁽³⁾.

Se si sposta l'attenzione sul versante della pericolosità sociale e si considera quindi l'art. 41-bis, comma 2 o.p., che, parallelamente all'art. 4-bis o.p., è stato introdotto con obiettivi di neutralizzazione dei detenuti appartenenti alla criminalità organizzata, il discorso è evidentemente più delicato.

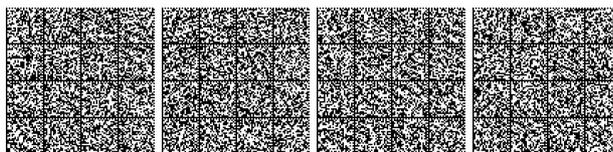
Le statuizioni relativi ai colloqui subiscono un restringimento per i detenuti sottoposti al regime speciale di cui all'art. 41-bis o.p. (legge n. 354 del 1975), comma 2-*quater*, lettera *b*), che prevede per i detenuti sottoposti al regime di «carcere duro» un solo colloquio al mese con i familiari e i conviventi, da svolgersi ad intervalli di tempo regolari e con modalità di sicurezza (locali attrezzati ad impedire il passaggio di oggetti, registrazione e controllo auditivo). L'ammissione al colloquio di persone diverse da familiari e conviventi, per i detenuti sottoposti al regime carcerario speciale previsto dall'art. 41-bis o.p., è subordinata alla presenza di «casi eccezionali, determinati, volta per volta, dal direttore dell'istituto».

Dall'esame della normativa relativa al regime speciale di cui all'art. 41-bis o.p., è agevole intuire come le conseguenze della restrizione in carcere non si riversino esclusivamente sul detenuto, ma colpiscono indirettamente anche i familiari: si coglie al riguardo la c.d. portata bilaterale della pena, che colpisce in modo emblematico i figli minori del detenuto lesi, senza colpa, nel diritto di crescere accanto ai propri genitori e in un ambiente che ne favorisca il sano sviluppo psicofisico, come rilevato dalla Corte costituzionale in diverse pronunce.

Ciò premesso, non ci si può esimere dal segnalare che la garanzia di tutela di soggetti «fragili» dell'ordinamento è un compito irrinunciabile per ogni potere dello Stato. Le singole istituzioni si devono fare carico di supportare i singoli ancor più se minori, offrendo la più ampia protezione possibile attraverso strumenti di natura amministrativa e giurisdizionale.

(2) Cassazione Pen., Sez. I, sentenza n. 4748/2013

(3) art. 61, decreto del Presidente della Repubblica n. 230/2000.



Per consentire l'adeguata cura del preminente interesse dei minorenni figli di detenuti (v. art. 3 della Convenzione di New York del 20 novembre 1989, ratificata dall'Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176) è fondamentale il coordinamento istituzionale ed una legislazione ampia e puntuale sugli aspetti della vita che li coinvolgono direttamente e indirettamente, facendosi anche carico del loro benessere psicofisico (art. 32 Cost.) ove non realizzato in ambito familiare.

L'equilibrio tra la lotta alla criminalità organizzata, ove il 41-*bis* o.p. assurge ad emblema, e la tutela degli interessi preminenti dei minori, comporta una seria riflessione che non può prescindere dalle valutazioni bilanciate del caso concreto, come più volte ha stabilito la Corte costituzionale pur in riferimento a fattispecie diverse.

A supporto di tale assunto si segnala la sentenza 12 febbraio 2012, n. 31 della Corte costituzionale che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 569 codice penale, nella parte in cui stabilisce che, in caso di condanna pronunciata contro il genitore per il delitto di alterazione di stato, previsto dall'art. 567, comma 2, codice penale, consegna di diritto la perdita della responsabilità genitoriale, così precludendo al giudice ogni possibilità di valutazione dell'interesse del minore nel caso concreto.

Un bilanciamento ricercato anche dall'Amministrazione penitenziaria con la circolare n. 3676/616 del 2 ottobre 2017 in materia di organizzazione del circuito detentivo speciale di cui all'art. 41-*bis* o.p. a cui si affianca un allegato contenente specifiche misure applicative detto «Modello 72», che tiene conto di una serie di aspetti di vita quotidiana dei soggetti posti in isolamento al fine di rendere l'esecuzione della pena sempre conforme al rispetto dei diritti umani costituzionalmente (e non solo) garantiti.

Il quadro normativo di riferimento: la disciplina emergenziale sull'ordinamento penitenziario.

L'improvviso impatto del virus Sars Cov-2 nel nostro territorio ha imposto l'emanazione di una serie di norme emergenziali per disciplinare in via d'urgenza tutti i settori dell'ordinamento, tra questi anche quello giudiziario e penitenziario. Per quanto qui di interesse, il decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29 prevede «Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonché in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, di persone detenute o internate per delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso, terroristicco e mafioso, o per delitti di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa, nonché di detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall'art. 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonché, infine, in materia di colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati.»

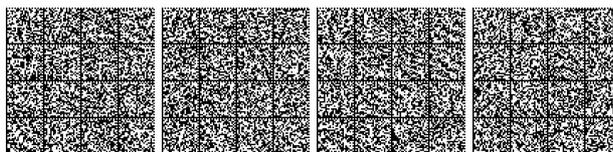
Quanto agli istituti penitenziari, l'art. 4 del decreto emergenziale dispone: «Al fine di consentire il rispetto delle condizioni igienico-sanitarie idonee a prevenire il rischio di diffusione del COVID-19, negli istituti penitenziari e negli istituti penali per minorenni, a decorrere dal 19 maggio 2020 e sino alla data del 30 giugno 2020, i colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati a norma degli articoli 18 della legge 26 luglio 1975, n. 354, 37 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, e 19 del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, possono essere svolti a distanza, mediante, ove possibile, apparecchiature e collegamenti di cui dispone l'amministrazione penitenziaria e minorile o mediante corrispondenza telefonica, che può essere autorizzata oltre i limiti di cui all'art. 39, comma 2, del predetto decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 2000 e all'art. 19, comma 1, del decreto legislativo n. 121 del 2018. Il direttore dell'istituto penitenziario e dell'istituto penale per minorenni, sentiti, rispettivamente, il provveditore regionale dell'amministrazione penitenziaria e il dirigente del centro per la giustizia minorile, nonché l'autorità sanitaria regionale in persona del Presidente della Giunta della Regione stabilisce, nei limiti di legge, il numero massimo di colloqui da svolgere con modalità in presenza, fermo il diritto dei condannati, internati e imputati ad almeno un colloquio al mese in presenza di almeno un congiunto o altra persona».

Dunque, appare evidente che nella necessità di garantire il diritto al mantenimento delle relazioni affettive sia stato ampliato il novero dei contatti telefonici o audiovisivi nella consapevolezza del rischio di contagio determinato dall'ingresso di soggetti esterni dentro le strutture penitenziarie.

La *ratio* della norma ha un chiaro fondamento nell'esigenza sanitaria, il legislatore ha dunque voluto adattare le norme dell'ordinamento penitenziario alle mutate circostanze della realtà sociale, nel rispetto delle indicazioni mediche sul contenimento del contagio virale.

Il limite agli spostamenti non può dunque comportare un ulteriore restringimento delle libertà concesse ai detenuti, le stesse possono ben realizzarsi — con modalità diverse — nel rispetto delle norme di sicurezza.

È tuttavia da ritenere che la disposizione *de qua*, nel rinviare esclusivamente agli articoli 18 legge 26 luglio 1975, n. 354 e 37 decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, quanto alla determinazione del suo ambito e delle sue modalità di applicazione, sia riferibile solo al regime ordinario di detenzione e non a quello speciale *ex* art. 41-*bis* o.p.. Pertanto, tale combinato disposto legislativo va interpretato (in senso letterale e dichiarativo) in tal senso, così come del resto effettuato dal Direttore generale dei detenuti e del trattamento del DAP con missiva inviata 18 maggio 2020 a questo tribunale.



I provvedimenti di attuazione dei decreti emanati in relazione all'emergenza Covid: le circolari.

La circolare 101903/AG del 27 marzo 2020 avente ad oggetto «la concessione di un ulteriore colloquio telefonico, in aggiunta a quello sostitutivo spettante, per i detenuti sottoposti al regime speciale di cui all'art. 41-*bis*, comma 2 o.p.» reca l'organizzazione per la realizzazione di un colloquio aggiuntivo da tenersi con modalità telefonica in alternativa al colloquio visivo mensile a cui hanno diritto — per il tempo dell'emergenza Covid 19 — i detenuti ristretti in regime di isolamento. I colloqui che si ritengono necessari in ragione dell'impossibilità di spostamento delle persone sul territorio per effetto della legislazione «anticontagio» possono dunque essere svolti in modo alternativo e con particolari cautele: la chiamata dovrà partire dall'istituto penitenziario verso la caserma dei carabinieri del comune più vicino ai destinatari (familiari), luogo in cui gli stessi si recheranno in modo da poter essere identificati ed al fine di registrare la conversazione. La sorveglianza risulta, pertanto, essere perfettamente attuata.

Ancora, secondo quanto previsto dalla circolare, i familiari — muniti di dispositivi di protezione individuale — che potranno recarsi presso la caserma per il colloquio, non dovranno essere più di due, con esclusione della presenza al colloquio dei minori.

La circolare dunque — a differenza della successiva disposizione legislativa di cui all'art. 4 decreto-legge 29 del 2020 — non prevede neppure per i detenuti ordinari collegamenti a distanza diversi dal contatto telefonico ed esclude i minorenni.

Un'esclusione non presente nelle precedenti circolari, sia in quelle «pre-covid» che in quelle emesse successivamente.

In particolare, la circolare DAP del 21 marzo 2020 denominata «colloqui familiari», valorizzando l'impossibilità di spostamento sul territorio nazionale dei familiari dei detenuti, ha consentito colloqui telefonici, audiovisivi, bonifici on line, aumenti di spesa per i detenuti, in modo da venire incontro alle esigenze delle famiglie e dei soggetti ristretti in carcere, senza alcuna limitazione in ordine ai minori, come osservato. Ancor prima, la valorizzazione dei sistemi informatici era stata oggetto di circolare emessa in data 12 marzo 2020 per consentire l'utilizzo di piattaforme on line e posta elettronica agli studenti-detenuti.

La circolare più recente del 12 maggio 2020 — che segue il decreto-legge n. 29/2020 — consente la ripresa dei colloqui in presenza mediante la predisposizione delle cautele «anticontagio» (dpi, plexiglas, distanziamento fisico) ove possibile, previa valutazione dei rischi di spostamento; in alternativa, prevede che rimarranno ferme, le opportunità di colloquio con mezzi telefonici e, per i detenuti ordinari, anche informatici audiovisivi.

Anche in questa circostanza, l'Amministrazione penitenziaria nulla afferma circa la presenza dei minori nei colloqui a distanza.

La *ratio* dell'esigenza di esclusione dei colloqui a distanza tra i minorenni ed i genitori detenuti al 41-*bis* o.p. ha dunque dei contorni sfumati e sfuggenti. Inoltre, la distinzione tra minori e maggiorenni, quanto alle relazioni familiari esplicantesi nell'istituto dei colloqui, non viene in rilievo né nel decreto-legge n. 29/2020 né nelle altre circolari che involgono il sistema penitenziario.

Verificati gli ostacoli nel dare tutela al segnalato diritto dei minorenni D.S. il presente provvedimento ha come obiettivo quello di identificare i rimedi esperibili per rimuovere questa irragionevole disparità di trattamento.

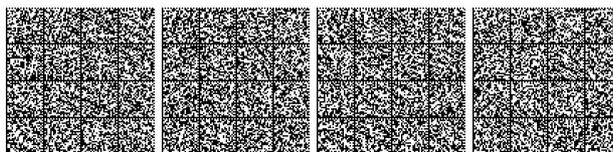
Si tratta, in particolare, di verificare la rispondenza di tutti gli atti di normazione primaria o amministrativi ai superiori interessi del minore espressi tanto a livello nazionale, quanto nell'ordinamento sovranazionale.

Rilevanza della questione

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

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

Ebbene, nel caso che occupa, il tribunale per i minorenni di Reggio Calabria dovrebbe applicare quello specifico articolo di legislazione primaria (art. 4, decreto-legge n. 29/2020) per rigettare l'istanza del detenuto che ha chiesto di poter vedere i figli minorenni con sistemi telematici o audiovisivi. L'applicazione di tale norma ai fini del rigetto rende rilevante la questione, in quanto si tratterebbe di applicare una norma che si asserisce incostituzionale. Ciò premesso, ne consegue la rilevanza della questione nel presente giudizio, in quanto l'applicazione della norma precluderebbe la valutazione del merito dell'istanza del detenuto e, nel contempo, non consentirebbe al decreto emesso in data 21 aprile 2020 da questo tribunale, tuttora valido in quanto non revocato e di cui in questa sede si ribadiscono le disposizioni nel preminente interesse dei minorenni D.S., di potere dispiegare la sua efficacia per un rilevante lasso di tempo.



Sebbene la norma dell'ordinamento penitenziario sia destinata prevalentemente a disciplinare il rapporto del detenuto con i familiari, non vi è dubbio che la stessa ha contestualmente dirette ripercussioni sul diritto dei minorenni D.S. ad intrattenere rapporti con il padre detenuto, prospettiva — preclusa, o meglio non considerata, dalla normativa emergenziale — che principalmente interessa questa autorità giudiziaria.

Sotto altra direttrice, la rilevanza della questione emerge anche dal contenuto dei provvedimenti emessi da questo tribunale nella vicenda che occupa, concernenti il percorso rieducativo del detenuto D.S. al fine del recupero/sostegno delle sue competenze genitoriali in funzione del preminente interesse dei figli minorenni.

Come anticipato, questo tribunale ha richiesto al detenuto D.S. di intraprendere un percorso psicologico e di sostegno per un corretto approccio educativo con i figli minorenni, sofferenti per la mancanza del padre dalla loro vita quotidiana.

Orbene, l'interruzione per lunghi mesi dei contatti e, in specie, l'impossibilità di accedere a colloqui telefonici (sin dal mese di febbraio 2020) e a contatti visivi (sin dal mese di dicembre 2019) durante l'emergenza epidemiologica Covid 19 è una situazione di fatto ché, ritardando l'esecuzione delle statuizioni dei decreti emessi da questo tribunale, incide sulla prospettiva rieducativa prevista in favore del detenuto e, dall'altro, determina una grave compromissione del diritto fondamentale dei figli minorenni ad intrattenere — senza soluzione di continuità e a maggior ragione durante la difficile situazione emergenziale — rassicuranti contatti anche visivi con il padre.

In altri termini, deve segnalarsi che la normativa emergenziale sopravvenuta e il correlato rifiuto ad ottemperare da parte del D.A.P. hanno determinato la sostanziale inefficacia del provvedimento emesso in data 21 aprile 2020, le cui statuizioni in questa sede si ribadiscono — senza ulteriori condizioni — nel preminente interesse dei minorenni D.S.

Va ancora evidenziato che la norma derivante dal combinato disposto dell'art. 4 del decreto-legge n. 29/2020 e dell'art. 18 o.p., che vieta i colloqui audiovisivi a distanza del figlio minore con il genitore «detenuto in regime speciale, è una norma giuridica primaria di relazione che incide non solo sulla posizione del detenuto (e il cui diniego da parte dell'amministrazione penitenziaria può essere dedotto con i rimedi dell'ordinamento penitenziario, innanzi la magistratura di sorveglianza), ma anche (e innanzitutto) sulla posizione del minore (i cui diritti sono deducibili innanzi la magistratura minorile).

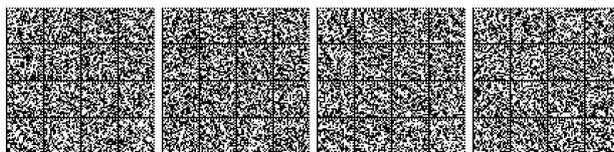
La bilateralità della relazione giuridica tra figlio minore e detenuto pone pertanto la preliminare questione della legittimazione di questo Tribunale per i minorenni a sollevare il quesito di costituzionalità della norma di relazione dianzi indicata.

Nel dettaglio, la (giurisdizione e *la*) competenza di questo Tribunale per i minorenni nel caso che occupa e la sua conseguenziale legittimazione a sollevare la questione di legittimità costituzionale incidentale della norma *de qua* sono, ad avviso di questo giudice, da riconoscersi per i motivi che di seguito si esplicitano.

Innanzitutto, nel rapporto giuridico genitore/figlio minore, la posizione preminente (anche se non assoluta) — così come stabilito dall'art. 3 della Convenzione di New York del 20 novembre 1989 — è quella di diritto soggettivo del minore a mantenere rapporti affettivi e a ricevere dal genitore — anche se detenuto — un'educazione coerente ai valori costituzionali, fattori tutti idonei a consentire al minore un adeguato sviluppo della sua personalità (diritto inviolabile di rango costituzionale che connota i valori della persona umana).

In altri termini, il rapporto giuridico tra minore e genitore, non è paritario *stricto sensu*, in quanto non si tratta di riconoscere diritti e/o obblighi reciproci, ovvero la compresenza di situazioni giuridiche reciproche di vantaggio frontistanti e dotate di pari rango ed altezza assiologica. Infatti, secondo il condivisibile assunto del pubblico ministero «il fascio collegato di posizioni giuridiche che connota il rapporto giuridico genitoriale, in cui si situa il diritto soggettivo inviolabile dei figli minorenni a mantenere rapporti affettivi con il proprio genitore, appare “sbilanciato” in favore del minore, titolare della posizione giuridiche preminente e prevalente, anche nei confronti del diritto (nella specie ai colloqui, in modalità a distanza) vantato da parte del genitore».

Tale preminenza assiologica comporta l'affermazione della sussistenza della giurisdizione e della competenza del giudice civile minorile, quale giudice naturale de potestate (art. 25 Cost.). Competenza del giudice minorile che, nel caso che occupa, è rafforzata dalla circostanza che non risulta pendente un contestuale procedimento di sorveglianza e dall'ulteriore rilievo che l'interesse pubblico (primario dal punto di vista dell'Amministrazione penitenziaria) alla sicurezza nella gestione del detenuto in regime speciale è garantita dal parere espresso dalla Procura della Repubblica presso il tribunale di ... che non ha segnalato esigenze di sicurezza ostative alla concessione di colloqui audiovisivi a distanza nel caso in esame.



Aggiungasi, a conforto della superiore proposizione, che distinte sono le azioni esercitabili innanzi il giudice minorile e il giudice di sorveglianza. Si può ritenere, infatti, che tra la materia devoluta alla cognizione del giudice di sorveglianza e quella devoluta alla competenza del giudice civile minorile, vi sia coincidenza dei soli seguenti elementi essenziali: *personae* (il genitore detenuto e il figlio minore), *petitum mediato* (il colloquio a distanza, per la realizzazione del diritto ai rapporti affettivi), *causa petendi* passiva (dal punto di vista e nei confronti dell'Amministrazione penitenziaria, nella sua posizione di esecutore del *dictum* della legge, così come interpretato dal giudice).

Diversi sono invece il *petitum immediato* (la pronuncia giurisdizionale di autorizzazione ai colloqui a distanza tra le due *personae* anzidette da parte del giudice minorile civile; la pronuncia di annullamento di eventuale diniego amministrativo penitenziario da parte del magistrato di sorveglianza in sede di reclamo) e la *causa petendi* attiva (essendo distinta e prevalente la posizione giuridica del figlio minore rispetto a quella del genitore detenuto).

Ciò stabilito, dato atto che nel caso in esame non risulta in atti la previa proposizione di un ricorso innanzi il magistrato di sorveglianza da parte del genitore del detenuto di fronte al diniego di consentire i colloqui da parte dell'amministrazione penitenziaria, non si può negare la competenza di questo Tribunale per i minorenni e, di conseguenza, la sua legittimazione a sollevare la questione di legittimità costituzionale. Invero, laddove il legislatore ha inteso ripartire la competenza in materia di diritti del minore alla genitorialità (anche affettiva) secondo un diverso criterio specifico, esso è intervenuto espressamente con norme di legge *ad hoc*, per es. come nel caso dell'art. 38 disp. att. del codice civile, che regolamenta con un criterio speciale la ripartizione di competenza funzionale tra il giudice civile minorile e il giudice civile competente su un giudizio pendente avente ad oggetto anche lo *status coniugalis*. Ne consegue che l'eventuale concorso di competenza da parte del giudice ordinario minorile e del magistrato di sorveglianza, in difetto di esplicita o di implicita regolazione legislativa, non può essere risolto nel senso dell'esclusività di una di esse.

In altri termini, non si può ritenere che sussista in materia di rapporti affettivi tra un figlio minore e un genitore detenuto un'implicita preferenza legislativa per l'autorità amministrativa o per la competenza del giudice di sorveglianza o ordinario, capace di attrarre per connessione anche la cognizione sulla posizione (invero preminente *sub specie juris*) del minore, in quanto ciò apparirebbe contrario alla logica stessa della specializzazione (anche nella composizione mista dei collegi) e delle funzioni della magistratura minorile.

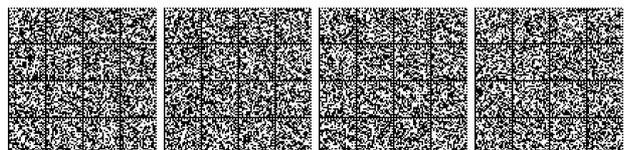
Ritenere che una simile competenza specializzata sia (implicitamente) recessiva di fronte alla competenza del direttore dell'istituto penitenziario o del giudice di sorveglianza (relativa alla posizione penitenziaria del detenuto) costituirebbe un *quid juris* irragionevole, a sua volta da elevare a sospetto di incostituzionalità sotto il profilo della violazione delle garanzie giurisdizionali della condizione del minore e della effettiva tutela in giudizio del suo diritto a mantenere i rapporti affettivi con il genitore mediante il colloquio (a distanza).

Nel caso che occupa, inoltre, la questione di legittimità costituzionale delle norme richiamate in dispositivo è stata sollecitata dal pubblico ministero minorile e dal curatore speciale-difensore dei minorenni, soggetti processuali non contemplati dalle norme richiamate e portatori di autonomi e distinti interessi, che vedrebbero irragionevolmente frustrate le loro istanze volte alla tutela di diritti fondamentali, nell'ipotesi in cui dovesse prevalere la tesi dell'esclusività di competenza della magistratura di sorveglianza o del giudice che procede.

In altri termini, una soluzione interpretativa diversa — ovvero quella di riconoscere solo in capo alla magistratura di sorveglianza o a quella del giudice che procede sino alla sentenza di primo grado la competenza a promuovere la questione di costituzionalità della norma *de qua* — appare irragionevole significherebbe subordinare la giurisdizione minorile a quella di sorveglianza od ordinaria, con la conseguenza paradossale di paralizzare — con determinazione unilaterale e fondata su aspetti diversi da quelli tipicamente contemplati dalla giurisdizione minorile — gli eventuali interventi giurisdizionali a tutela dei minorenni (nel caso, ad esempio, in cui il magistrato di sorveglianza o il diverso giudice che procede non ritenessero di proporre o ritenessero non rilevante o manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma richiamata).

Aggiungasi, inoltre, che l'eventuale (sopravvenuto) diniego ai colloqui/collegamenti a distanza del direttore dell'istituto penitenziario, del magistrato di sorveglianza o del giudice penale che procede sino alla sentenza di primo grado, fondato sulla disposizione di cui si sospetta l'incostituzionalità, non costituisce neppure — ad avviso di questa autorità giudiziaria — un dato oggettivo idoneo per escludere la rilevanza della questione nel giudizio *a quo*.

Non vi è dubbio che, nonostante il tribunale per i minorenni non sia un'autorità giudiziaria contemplata nella disposizione emergenziale in oggetto (così come nell'art. 41-bis o.p.), la risoluzione della questione di legittimità costituzionale nel senso auspicato (ovvero, con la rimozione del divieto dei colloqui audiovisivi a distanza) consentirebbe a questo giudice di interloquire istituzionalmente (e sinergicamente) in ordine alla necessità dei contatti previsti — per la tutela dell'integrità psicofisica dei minorenni — con le autorità amministrative e giudiziarie preposte ad autorizzarli dalla prospettiva del detenuto, ovvero con il direttore dell'istituto penitenziario (nel caso si tratti di condannato in via definitiva), con l'eventuale magistrato di sorveglianza in sede di reclamo avverso un provvedimento di diniego di un'autorizzazione al colloquio o, nei casi residui, con l'autorità giudiziaria che procede.



Riepilogando, non sembra superfluo segnalare che questo Tribunale per i minorenni ha già emesso negli anni plurimi provvedimenti per agevolare i colloqui tra il detenuto D.S. ed i figli minorenni e, nella cornice sopra delineata, un decreto autorizzativo dei colloqui a distanza durante l'emergenza epidemiologica Covid 19 (v. decreto in data 21 aprile 2020).

L'esecuzione di tale provvedimento è però impedita dalla sopravvenienza dell'art. 4 del decreto-legge n. 29/2020, disposizione che innova la cornice legislativa di riferimento (essendo stata introdotta una norma di divieto, rilevante nel caso in esame, che al momento dell'adozione del decreto in data 21 aprile 2020 non sussisteva) e impedisce di ottenerne l'attuazione da parte dell'Amministrazione penitenziaria. Attuazione possibile solo con la declaratoria di incostituzionalità della norma di legge che tale divieto implicitamente pone (o almeno della modalità categorica in cui tale divieto è irragionevolmente posto).

Ciò premesso, ne consegue che la competenza a pronunciarsi sulla questione non potrebbe essere sottratta al tribunale per i minorenni, autorità giudiziaria che aveva già conosciuto del caso e interpretato estensivamente la disposizione di cui all'art. 41-bis o.p., senza «amputare» la competenza del giudice civile minorile, con violazione così dei canoni di effettività e pienezza della tutela giurisdizionale dei minorenni D.S. e delle regole (anche costituzionali) del giusto processo (civile minorile).

Per completezza di esposizione, deve segnalarsi che le disposizioni del decreto in data 21 aprile 2020 devono ritenersi tuttora valide e funzionali al preminente interesse dei minorenni D.S.

Non essendo normativamente prevista una «fase esecutiva» tipica del procedimento minorile, il Tribunale per i minorenni conosce, quale unico modello procedimentale per le materie di volontaria giurisdizione, quello camerale di cognizione, cui è tenuto ad applicare i principi del giusto processo.

Questa considerazione porta la necessaria conseguenza che non esista un diverso modello procedimentale successivo ai provvedimenti decisorii del tribunale ma, unicamente, il necessario procedimento di accompagnamento e supporto, sino all'individuazione a tutela del minore di una soluzione idonea a garantirgli un corretto sviluppo psico-fisico ed una corretta estrinsecazione della sua personalità. A quanto sin qui detto, consegue l'importante effetto di consentire che quegli istituti posti a presidio proprio del minore mantengano efficienza ed esistenza durante l'intero arco dell'attività dispiegata dal tribunale. Pertanto, se per un verso il collegio del Tribunale per i minorenni delega un giudice all'effettuazione di alcune attività (prassi pacificamente ammessa in giurisprudenza e dottrina nei procedimenti camerale), ciò significa che il procedimento prosegue attraverso detta attività delegata.

Sotto questo profilo, pertanto, l'intervento del pubblico ministero va interpretato non già come ricorso per la «riapertura» di un procedimento concluso, ma come più che apprezzabile intervento a tutela degli interessi che il medesimo procedimento vuole salvaguardare e, segnatamente, del diritto dei minori coinvolti alla stabilità affettiva ed esistenziale alla quale, sia pur con tutte le limitazioni del caso, il rapporto con il padre è indispensabile.

Del resto, dalla lettura del decreto in data 21 aprile 2020 è agevole inferire che lo stesso si colloca in una cornice più ampia e datata di interventi a tutela dei minorenni D.S. in cui la previsione di colloqui con il genitore detenuto rappresenta soltanto una tappa del percorso previsto a loro tutela.

Quale logico corollario della superiore proposizione, ne segue che anche il curatore speciale del minore, nella sua veste di difensore dello stesso, può intervenire — così come è avvenuto con l'istanza riassunta — portando nel procedimento pendente il suo contributo.

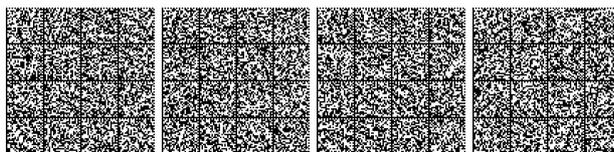
In altri termini, il curatore speciale del minore (ovvero, la voce tecnica dello stesso nel processo), conserva non solo la sua vitalità ma anche la possibilità di esplicare tutte le funzioni che gli sono attribuite.

Qualora residuassero dubbi, deve segnalarsi che l'ulteriore richiesta del pubblico ministero, che ha domandato la revisione del provvedimento vigente nei termini sopra indicati (Cron. n. 305/2020) e sollecitato il quesito di legittimità costituzionale della norma sopravvenuta, conferma l'attualità (e la rilevanza) della questione.

Non manifesta infondatezza

Per quanto attiene al profilo della non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* non è chiamato a pronunciarsi sulla fondatezza o meno, esame che è appunto rimesso alla sola Corte costituzionale, ma deve semplicemente «respingere la questione quando palesemente, *prima facie*, gli appaia priva di ogni fondamento giuridico»⁽⁴⁾. La Corte costituzionale ha poi aggiunto che il giudice *a quo*, prima di rimettere la questione, deve preliminarmente tentare l'interpretazione

(4) T. Martines, testo cit. pag. 480.



conforme a Costituzione, che tuttavia nel caso che occupa non appare possibile, in quanto tale operazione ermeneutica comporterebbe un'invasione delle prerogative del legislatore, dovendosi estendere l'applicazione di una norma ad una categoria di soggetti — ovvero, i detenuti al regime speciale dell'art. 41-*bis* o.p. - che la stessa implicitamente esclude.

In merito, non sembra superfluo segnalare che la Corte di cassazione in diverse occasioni ha escluso la possibilità di un'interpretazione estensiva dell'art. 41-*bis* o.p., con riferimento ai colloqui audiovisivi a distanza, ritenendo (v., a tal proposito, Cassazione I sezione penale n. 16557 del 2019) la necessità che sia il legislatore a fornire le indicazioni vincolanti per i vari ambiti della vita penitenziaria.

Tale indirizzo è stato tuttavia sconfessato da una diversa lettura conforme del sistema normativo derivante dall'art. 41-*bis* o.p. operato dalla stessa Corte di cassazione (*cf.*: Cassazione Penale sentenza n. 7654/2014, dep. 19.02.2015) che, chiamata ad esprimersi in regime di colloqui fra padre e figlio entrambi detenuti e soggetti al regime di cui al 41-*bis* o.p., premessa tutta la valutazione della questione del rapporto con gli atti amministrativi, ha stabilito che il testo principale di riferimento nella materia è costituito dall'art. 28 o.p., il quale stabilisce che “particolare cura è dedicata a mantenere, migliorare, o ristabilire le relazioni dei detenuti e degli internati con le famiglie”.

Secondo la Suprema Corte, “lo scopo perseguito da tale previsione è quello di impedire che l'abbandono delle abitudini di vita individuale e familiare acquisite in stato di libertà, imposto dall'espiazione della pena in ambito carcerario, comprometta il mantenimento delle relazioni affettive ed i sentimenti verso i congiunti. Per tali ragioni, ai sensi dell'art. 1, comma 6, e dell'art. 15 ordinanza pera., i colloqui sono inseriti nel trattamento di chi è ristretto e assumono rilevanza anche ai fini dell'attività di recupero e rieducazione del condannato. La Corte, quindi, ne deduce che «la disciplina fortemente limitativa dettata dall'art. 41-*bis* applicabile a soggetti dotati di particolare pericolosità non li esclude dai colloqui, ma piuttosto li regola con l'introduzione di limiti numerici e con la possibilità di adottare, mediante previsioni della normativa attuativi di rango secondario, modalità esecutive di particolare rigore. L'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo prescrive che “ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare...”, sicchè eventuali ingerenze dell'autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto sono coperte da riserva di legge e devono essere giustificate da esigenze di sicurezza nazionale, pubblica sicurezza, difesa dell'ordine e prevenzione dei reati, protezione della salute o della morale, dei diritti e delle libertà altrui. In particolare, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha avuto modo di occuparsi più volte della compatibilità delle disposizioni degli ordinamenti nazionali, che, nel disciplinare le modalità di esecuzione della pena detentiva, di per sè comportante per sua natura limitazioni alla vita individuale e familiare per il distacco forzato che realizza, prescrivono in vario modo l'isolamento dei detenuti ed inibiscono colloqui con i familiari, con il principio che vieta trattamenti inumani o degradanti di cui all'art. 3 della Convenzione; ha quindi stabilito da un lato la necessità che la struttura penitenziaria realizzi qualche forma di controllo sui contatti tra il detenuto ed il mondo esterno (sez. 2, Messina c/ Italia, 8 giugno 1999), dall'altro che la detenzione, per quanto giustificata dalla condanna per gravi reati e da esigenze di tutela della collettività, non può sopprimere in modo assoluto la relazionalità e la vita affettiva mediante l'isolamento completo del prigioniero, che può produrre effetti negativi sulla personalità e la sua desocializzazione con pregiudizi irreversibili sul processo di reinserimento nel contesto civile (sez. 2, Van der Yen c. Paesi Bassi, 4 febbraio 2003)

NOTA5

. Ciò premesso, nella sentenza in questione la Corte di cassazione conclude indicando espressamente la videoconferenza come strumento atto a superare i limiti di costituzionalità che, altrimenti, porrebbe la lettura restrittiva dell'art. 41-*bis* o.p.; strumento idoneo a garantire tanto i criteri di sicurezza e pericolo che sono alla radice del trattamento differenziato, quanto il rispetto dei diritti fondamentali dell'essere umano che ad ogni detenuto, per quanto severamente ristretto, devono essere riconosciuti.

In modo conforme, si è di recente pronunciato il Tribunale di sorveglianza di Roma, che ha autorizzato il colloquio via skype tra due detenuti — tra loro congiunti — sottoposti al regime del 41-*bis* o.p.

In merito, il predetto giudice ha evidenziato che, viceversa, «ci sarebbe un grave pregiudizio al diritto del detenuto al mantenimento di relazioni di diretta presenza con i più stretti congiunti. contatti con i parenti hanno rilevanza come strumento volto ad impedire effetti negativi sulla personalità del detenuto determinati dallo stato detentivo. Pertanto, i colloqui rientrano nell'attività di recupero e rieducazione del condannato, anche per coloro che sono sottoposti al regime penitenziario del 41-*bis* o.p.. In altri termini, da un lato c'è l'esigenza di recidere i contatti criminali e dall'altro il mantenimento del diritto al colloquio diretto e di presenza con i congiunti quale minima e basilare opportunità relazionale, in quanto altrimenti si finirebbe per sopprimere completamente la vita affettiva del detenuto con ulteriore svilimento delle condizioni umane di restrizione e con effetti negativi sulla sua personalità e con gravi pregiudizi sul percorso di reinserimento sociale».



Ciò stabilito, il predetto giudice ha precisato che «la valorizzazione della insopprimibilità di tale diritto sia ancora più preminente nella prospettiva della attuazione dei principi costituzionali della finalità rieducativa della pena e del divieto del trattamento contrario al senso di umanità indicati dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, considerato che per le restrizioni di movimento e di comunicazione imposta dal regime di cui all'art. 41-*bis*, l'accesso alle altre opportunità trattamentali ordinarie sono assai ridotte se non escluse del tutto».

Ancora, secondo il medesimo Tribunale, «il sacrificio del diritto in questione non risponde alla concreta esigenza del 41-*bis* o.p. di garantire l'ordine e la sicurezza pubblica, in quanto il collegamento tramite Skype — già promosso con una circolare del Dap (30 gennaio 2019) per effettuare colloqui di detenuti inseriti nel circuito di media sicurezza con i familiari — garantisce la visione dell'immagine senza comportare spostamenti e contatti fisici diretti. Inoltre, il contatto a distanza è controllabile, registrabile e non comporta rischi, in quanto l'interruzione del colloquio in caso di anomalie è un'opzione agevolmente percorribile». Infine, «non vi sarebbero problemi legati alla sicurezza in quanto sia il sistema di videoconferenza, sia quello skype, sono già utilizzati per i video collegamenti dei detenuti al 41-*bis* in occasione delle udienze».

Ciò premesso, deve osservarsi che nel caso in argomento tale interpretazione estensiva, costituzionalmente orientata, fornita dal Tribunale di sorveglianza di Roma, così come dalla Corte di cassazione nel 2014, non è percorribile nel caso che occupa per la sopravvenuta disciplina di legge emergenziale, che preclude implicitamente e con una precisa scelta di campo — non richiamandoli — i collegamenti audiovisivi a distanza con i familiari per i detenuti sottoposti al regime del 41-*bis* o.p.

Di fronte alla chiara struttura della *relatio* formale ed esplicita tra l'art. 4 del decreto-legge n. 29/2020 e l'art. 18 o.p. non appare possibile estendere l'interpretazione della legge, in maniera correttiva e conforme a un'inespressa *ratio legis* maggiormente ampia, senza prima ottenere la caducazione/demolizione di tale norma legislativa di divieto.

Ne consegue che un'esegesi costituzionalmente orientata della disposizione censurata, potrebbe dar luogo ad un'interpretazione evolutiva e non estensiva della norma, vietata perché snatura la funzione di giudice da organo di applicazione in quello di formazione della legge (*cf.* Corte di cassazione sez. 3, n. 2230 dell'11 gennaio 1980, Pasculli).

Ciò premesso, può anticiparsi che la rigida preclusione automatica prevista dall'art. 4 del decreto-legge n. 29/2020 espone al sospetto di legittimità costituzionale la medesima disposizione per contrasto con gli articoli 2, 3, 27, 30, 31 comma secondo, 32, 117 della Costituzione, nella parte in cui non prevede il medesimo trattamento per i detenuti ordinari e quelli sottoposti al regime speciale di cui all'art. 41-*bis* o.p. (o, dalla prospettiva che interessa, per i minorenni figli di detenuti ordinari e i minorenni figli di detenuti in regime speciale), relativamente alla disciplina dei colloqui a distanza.

Prima questione: sospetta violazione degli articoli 2, 3, 27, 30 e 31, comma secondo, 32 della Costituzione.

Come anticipato, l'art. 4, decreto-legge n. 29/2020 ha un riflesso indiretto anche sui diritti fondamentali dei minori, i quali sono privati della relazione visiva a distanza con il genitore ristretto al regime speciale di cui all'art. 41-*bis* o.p.. Si tratta, quindi, di un vizio materiale consistente nella violazione di norme costituzionali e, in particolare, degli articoli 2, 3, 27, 30, 31, comma secondo, e 32.

In questa prospettiva si segnala che la Corte costituzionale ha affermato che «[...] chi si trova in stato di detenzione, pur privato della maggior parte della sua libertà, ne conserva sempre un residuo, che è tanto più prezioso in quanto costituisce l'ultimo ambito nel quale può spandersi la sua personalità individuale».⁽⁵⁾

La giurisprudenza di legittimità ha riconosciuto come diritto soggettivo — facente parte del trattamento del detenuto — quello al mantenimento delle relazioni familiari, ampliando di fatto la portata delle norme di ordinamento penitenziario, in particolar modo dopo la riforma del 1975.

Al riguardo, in diverse pronunce ha affermato che l'art. 2 Cost., prevedendo l'obbligo dello Stato di riconoscere e garantire i diritti inviolabili della persona, sia come singolo che nelle formazioni sociali dove svolge la sua personalità, si riferisce anche ai detenuti. Non vi è dubbio, infatti, che gli istituti penitenziari si possono correttamente inquadrare come tipi di formazioni sociali, ancorché coatte, in cui la perdita della libertà conseguente allo *status detentionis* non deve pregiudicare le esigenze fondamentali dell'uomo.

Come anticipato, in diverse occasioni la giurisprudenza di legittimità ha affermato che, ai sensi dell'art. 27 Cost., la pena non deve tradursi in trattamenti contrari al senso di umanità e deve avere una finalità rieducativa, consentendo trattamenti idonei al recupero sociale del reo, tra i quali indiscussa importanza va attribuita al mantenimento dei rapporti familiari e, soprattutto, genitoriali.

(5) Corte costituzionale sentenza n. 114 del 1979, *cf.* in senso conforme anche C. cost., sentenza n. 26 del 1999.



Ad ogni modo, i suesposti principi sono ribaditi anche dall'Amministrazione penitenziaria che afferma che tali prescrizioni «non sono volte a punire e non devono determinare un'ulteriore afflizione aggiuntiva alla pena già comminata»⁽⁶⁾

Alla luce delle esposte riflessioni, ne consegue che non devono risultare afflizioni sproporzionate rispetto alla finalità rieducativa della pena e che incidono su diritti fondamentali anche di terzi soggetti incolpevoli che subiscono l'altrui carcerazione; a maggior ragione se si tratta di minorenni, che ricevono una speciale protezione dalla Carta costituzionale e dalla convenzioni internazionali a tutela dell'infanzia.

In altri termini, non è conforme all'ordinamento costituzionale l'applicazione di una pena che, in assenza di una valutazione bilanciata di esigenze e diritti costituzionali contrapposti, espliciti effetti incidenti sulla sfera di diritti fondamentali di terzi «esterni»; e soprattutto se trattasi di soggetti minorenni, la cui tutela assume caratteri di preminenza nell'ordinamento in tutte quelle circostanze che, direttamente ovvero indirettamente, ne involgono gli interessi.

Ciò premesso, la sospetta violazione degli articoli 2, 3 e 30 della Costituzione emerge dall'evidente disparità di trattamento riservata ai figli minorenni dei detenuti sottoposti al 41-*bis* o.p. rispetto ai minorenni figli di detenuti ordinari, con la correlata violazione di diritti inviolabili come quello di intrattenere rapporti affettivi con i familiari detenuti, idonei a garantire un corretto sviluppo della personalità ed una condizione di benessere psicofisico del minore.

Nel caso specifico, non vi è dubbio che risponde ad un'esigenza affettiva dei minorenni D.S. — specialmente in un momento delicato come quello rappresentato dall'emergenza Covid 19 — quella di mantenere il contatto visivo con il padre detenuto, nell'impossibilità di accedere ai colloqui presso la casa circondariale di Per converso, la violazione sospetta esiste anche sotto la diversa prospettiva del condannato.

Parimenti, la violazione costituzionale potrebbe apprezzarsi sotto il profilo degli articoli 31, comma secondo, e 32 Cost., intimamente connessi tra loro e con le disposizioni costituzionali prima richiamate.

Non vi è dubbio che l'impossibilità di fruire per un lungo lasso di tempo di un contatto telefonico e visivo con il padre stia arrecando ai minorenni D.S. — soprattutto all'adolescente C. così come rilevato dagli specialisti socio-sanitari dell'... — un indubbio pregiudizio alla loro integrità psicofisica.

Parimenti, la preclusione introdotta non appare in linea con l'art. 31, comma secondo Cost., secondo cui «La Repubblica protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù, favorendo gli istituti necessari a tale scopo».

In altri termini, non vi è dubbio che appaia in contrasto con le disposizioni costituzionali sopra richiamate una norma che non operi il necessario bilanciamento tra le esigenze di sicurezza e ordine pubblico e quelle di «protezione dell'infanzia e della gioventù», privilegiando automaticamente le prime.

Preme sottolineare come l'emergenza non possa giustificare la conculcazione di diritti fondamentali della persona nell'ottica di una asserita generica ed indiscriminata tutela della salute pubblica e di un'apodittica esigenza di sicurezza. Occorre bensì valutare, caso per caso, le condizioni contingenti, per bilanciare nel modo il più possibile rispondente alla fattispecie concreta, la supremazia di un diritto fondamentale rispetto ad un altro.

Né l'emergenza può giustificare l'emanazione di una normativa contraddittoria e ingiusta, atta a disciplinare casi simili in maniera irragionevolmente diversa.

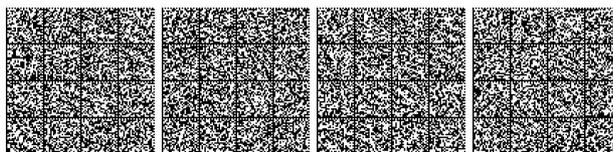
Come anticipato, secondo il DAP i contatti del tipo di quelli previsti dal provvedimento vigente del Tribunale per i minorenni non sarebbero autorizzabili perché i detenuti di cui al regime di 41-*bis* o.p. non fanno parte dello specifico elenco delle categorie degli ammessi al detto beneficio. Infatti per essi il meccanismo dei colloqui è regolato espressamente dalla più restrittiva norma portata dall'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *b*) legge n. 354/1975. Detta norma non prevede assolutamente l'utilizzo delle videochiamate per i colloqui. Ne discenderebbe pertanto l'impossibilità di provvedere in tal senso nel caso in argomento.

Ciò, posto, appare incomprensibile la differenziazione tra i minori figli di detenuti «ordinari» e quelli di detenuti sottoposti al regime di 41-*bis* o.p. Sebbene la disciplina del c.d. carcere duro sia ritenuta conforme a Costituzione in virtù della specificità dei reati per i quali viene applicata e si giustifichi con la precisa *ratio* di recidere legami tanto stretti come quelli di stampo mafioso, che per loro natura intrinseca non sono destinati a cessare con la carcerazione, questo non può dare la stura alla creazione di zone d'ombra non soggette al controllo costituzionale. Ciò trova, peraltro, conferma nella recente pronuncia della Corte costituzionale con la quale è stato dichiarato illegittimo l'art. 41-*bis*, comma 2-*quater*, lettera *f*) nella parte in cui non consente ai detenuti di cuocere cibi⁽⁷⁾.

In altri termini, la normativa esaminata appare di difficile sostenibilità nel nostro quadro costituzionale, avendo analoghe questioni già trovato puntuale risposta in altro recente pronunciamento della Corte delle leggi del 2020/97.

(6) Circolare DAP n. 3676/616 del 2 ottobre 2017.

(7) Cfr. sentenza Corte costituzionale n. 186 del 2018.



Nell'occasione, la Corte costituzionale, entrando nel merito della congruità dei divieti del 41-bis rispetto agli scopi per i quali è prevista detta norma, ha affermato che «la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che, in base all'art. 41-bis, comma 2, ordin. penit., è possibile sospendere solo l'applicazione di regole e istituti dell'ordinamento penitenziario che risultino in concreto contrasto con le richiamate esigenze di ordine e sicurezza. Correlativamente, ha affermato non potersi disporre misure che, a causa del loro contenuto, non siano riconducibili a quelle concrete esigenze, poiché si tratterebbe in tal caso di misure palesemente incongrue o inidonee rispetto alle finalità del provvedimento che assegna il detenuto al regime differenziato. Se ciò accade, non solo le misure in questione non risponderebbero più al fine in vista del quale la legge consente siano adottate, ma acquisterebbero un significato diverso, "divenendo ingiustificate deroghe all'ordinario regime carcerario, con una portata puramente afflittiva non riconducibile alla funzione attribuita dalla legge al provvedimento ministeriale" (sentenza n. 351 del 1996)».

In sostanza, la compressione della possibilità di intrattenere colloqui visivi a distanza con i familiari (figli minorenni) e la conseguente deroga all'applicazione delle regole ordinarie, potrebbe giustificarsi non in via generale ed astratta, ma solo se esista, nelle specifiche condizioni date, la necessità in concreto di garantire la sicurezza dei cittadini e la motivata esigenza di prevenire — come recita l'art. 41-bis, comma secondo quater, lettera a) ordinanza pen. — «contatti con l'organizzazione criminale di appartenenza o di attuale riferimento, contrasti con elementi di organizzazioni criminali contrapposte o interazioni con altri detenuti o internati appartenenti alla medesima organizzazione ovvero ad altre ad essa alleate».

Da questo punto di vista, l'applicazione necessaria e generalizzata del divieto di collegamenti a distanza, sconta il limite di essere frutto di un bilanciamento condotto *ex ante* dal legislatore, a prescindere, perciò, da una verifica in concreto dell'esistenza delle ricordate, specifiche, esigenze di sicurezza, e senza possibilità di adattamenti calibrati sulle peculiarità dei singoli casi.

Questa verifica, operata sulla disposizione censurata, fornisce esito negativo, sicché le questioni sollevate non risultano manifestamente infondate, per sospetta violazione delle norme costituzionale sopra richiamate.

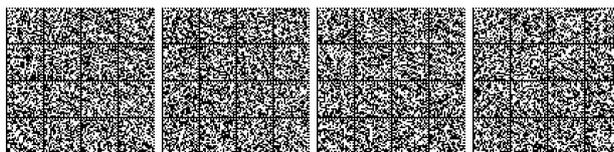
È, in definitiva, la previsione *ex lege* del divieto assoluto a costituire misura sproporzionata anche sotto questo profilo in contrasto con gli articoli 3 e 27 Cost.. In questo caso, alla compressione di una forma minima di socialità — estrinsecantesi, peraltro, nell'ambito di una cerchia assai ristretta di soggetti non corrisponde un accrescimento delle garanzie di difesa sociale e sicurezza pubblica.

Nel caso che occupa, in aggiunta, la Procura della Repubblica presso il tribunale di ... (DDA) ha formulato parere favorevole all'effettuazione dei colloqui anche audiovisivi a distanza tra il detenuto D.S. ed i figli minorenni. Motivo per cui le esigenze di sicurezza sono state ritenute assolutamente tutelabili con la registrazione audio-video del colloquio, la possibilità di interruzione e con la presenza dei minorenni presso gli Uffici della Questura di ...: condizioni di carattere generale che, a prescindere dalla situazione concreta, consentirebbero di realizzare in assoluta sicurezza colloqui a distanza per tutti i figli minorenni e, più in generale, per i familiari dei detenuti sottoposti al 41-bis o.p..

In altri termini, gli accorgimenti predisposti per i contatti autorizzati dal Tribunale per i minorenni tra padre e figlio sostanziano un livello di controllo ancora più efficace dei colloqui in presenza e garantirebbero la tutela bilaterale dei diritti fondamentali indicati, nell'ambito di un procedimento nel quale il detenuto D.S., lungi dal contestarne le statuizioni, si è adeguato proponendosi collaborativo esattamente nella dimensione richiestagli.

Aggiungasi, per completezza di esposizione, che nel caso di accoglimento della presente questione di costituzionalità, in forza della disposizione di cui alla lettera a) del comma 2-quater dell'art. 41-bis o.p. — secondo cui la sospensione delle regole di trattamento e degli istituti di cui al comma 2 può comportare «l'adozione di misure di sicurezza interna ed esterna» — resterà consentito all'amministrazione penitenziaria di disciplinare le modalità di effettuazione dei collegamenti a distanza — così come avviene già per i detenuti ordinari e come ipotizzato dalla stessa Corte di cassazione con la sentenza n. 7654/2014 per gli stessi detenuti in regime speciale —, nonché di predeterminare le condizioni per introdurre eventuali limitazioni. Naturalmente, le limitazioni dovrebbero risultare giustificate da precise esigenze, da motivare espressamente, e sotto questi profili ben potrebbero essere sindacate, di volta in volta, in relazione al caso concreto, dal magistrato di sorveglianza, in attuazione di quanto disposto dagli articoli 35-bis, comma 3, e 69, comma 6, lettera b), ordinanza pen.

Ancora, seppur con riferimento diretto alle esigenze del presente procedimento civile — ma specularmente per quelle proprie rieducative e di umanità del trattamento sanzionatorio — la disposizione richiamata appare in contrasto con l'art. 27 Cost., non consentendo al detenuto di potere recuperare correttamente il rapporto con i figli e, indirettamente, di reinserirsi socialmente, emendando la sua condotta che ha provocato e sta provocando (con la lunga carcerazione) enorme sofferenza pure alla prole minorenni.



In altri termini, se è vero che la pena si realizza per effetto della privazione della libertà, tuttavia è egualmente innegabile che essa debba, al contempo, consentire trattamenti idonei al recupero sociale del reo e, fra questi, indiscussa importanza va attribuita al mantenimento dei rapporti familiari e, soprattutto, al recupero di quelli genitoriali; prospettiva che è privilegiata da questa autorità giudiziaria, in quanto funzionale a garantire il superiore interesse del minore.

Seconda questione: sospetto contrasto con l'art. 117, primo comma, Costituzione in riferimento agli articoli 3 e 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

La valorizzazione dei rapporti tra genitori e i figli minorenni assume una portata di più ampio respiro anche attraverso le tutele sovranazionali.

Come anticipato, la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (Convention on the Rights of the Child CRC) del 1989⁽⁸⁾ individua l'interesse del minore quale necessario oggetto di primaria considerazione, in tutte le statuizioni legislative, amministrative e giudiziarie: «*in all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration*».⁽⁹⁾

Preme all'uopo evidenziare che sono due i punti fondamentali sottolineati, ossia il perseguimento del miglior interesse del minore e letteralmente «tutte le azioni riguardanti i bambini».

Si è così realizzato un mutamento di prospettiva attraverso l'introduzione del concetto di «*best interest of the child*»: il minore è riconosciuto titolare di diritti, portatore di un interesse, che — dal legislatore prima e dal giudice poi — deve essere considerato preminente, laddove siano coinvolte dinamiche esistenziali di bambini, soprattutto se in tenera età.

La nozione di «*actions concerning children*» secondo l'interpretazione avallata dal Comitato dei diritti del fanciullo comprende tanto le misure che hanno un minore come destinatario immediato, quanto quelle che sulla vita dello stesso si ripercuotono sebbene indirizzate ad altri.

Le conseguenze indirette delle azioni non specificatamente dirette verso i minori devono essere apprezzate caso per caso in modo da assicurare le più adatte protezioni del fanciullo a seconda delle circostanze concrete.

In altri termini, in presenza di «*actions concerning children*» il minore deve comunque godere di «*primary consideration*» secondo misure flessibili.⁽¹⁰⁾

Quanto al preminente interesse del minore in rapporto a misure che incidono sui suoi interessi direttamente ed indirettamente si può altresì fare riferimento, a livello sovranazionale, alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, firmata a Strasburgo il 12 dicembre 2007 (che sostituisce la Carta proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000), che all'art. 24 ribadisce il diritto dei minori alla protezione e alle cure necessarie per il loro benessere, evidenziando altresì come «in tutti gli atti relativi a minori», «compiuti da autorità pubbliche» o «da istituzioni private», «l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente». Sulla stessa scia dei «diritti del bambino» il Trattato sull'Unione europea, art. 3, paragrafo 3 si occupa della protezione dei diritti dei minori (in generale).

Ancora, a livello europeo, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) non fornisce una definizione di minore, ma il suo art. 1 obbliga gli Stati a riconoscere i diritti della Convenzione a «ogni persona» sottoposta alla loro giurisdizione. L'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali assicura il godimento dei diritti riconosciuti nella Convenzione «senza nessuna discriminazione», comprese quelle fondate sull'età.⁽¹¹⁾ Tra le fattispecie applicabili a tutti, compresi i minori vengono spesso valorizzate quelle di cui agli art. 8 che garantisce il diritto al rispetto della vita privata e familiare, e 3 che vieta la tortura nonché pene e trattamenti inumani e degradanti.

Avvalendosi di approcci interpretativi che si concentrano sugli obblighi positivi insiti nelle disposizioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha sviluppato un ampio corpus giurisprudenziale in materia di diritti dei minori. Varie interpretazioni della norma di cui all'art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali hanno condotto all'affermazione secondo la quale tale disposizione configura un diritto suscettibile di bilanciamento per effetto del secondo comma, che ammette limitazioni al diritto in parola, ove previste dalla legge e giustificate dalla tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, oltre che per la protezione dei diritti e delle libertà altrui.

(8) Ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176.

(9) art. 3 par. 1.

(10) Committee on the Rights of the Children, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), 29 maggio 2013, CRC/C/GC/14, par. 19 ss.

(11) Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 10 giugno 2010, Schwizgebel c. Svizzera n. 25762/07



In quest'ottica si giustificano le particolari disposizioni di sicurezza adottate per i genitori sottoposti a detenzione carceraria. Le limitazioni previste sono conseguenza di scelte sanzionatorie collegate a violazioni di norme imperative che strutturano l'ordinamento nazionale e la cui efficacia non è messa in discussione a livello europeo.

Si fa riferimento alle Regole penitenziarie europee (EPR), dettate al fine di uniformare le politiche penitenziarie degli Stati membri. Agli articoli 64 e 65 è previsto, in particolare, che «ogni sforzo deve essere fatto per assicurarsi che i regimi degli istituti siano regolati e gestiti in maniera da: [...] mantenere e rafforzare i legami dei detenuti con i membri della famiglia e con la comunità esterna al fine di proteggere gli interessi dei detenuti e delle loro famiglie»; e ancora, all'art. 24, viene fissato l'obbligo di garantire il mantenimento e lo sviluppo di relazioni familiari «il più possibile normali».

Orbene, per quanto qui di interesse, non sembra possano esserci difficoltà nel riconoscere che gli standard sovranazionali di tutela dei diritti umani fondino l'esigenza di un sistema sanzionatorio nel quale l'impatto sui figli sia oggetto di autonoma considerazione al fine della determinazione ed esecuzione della pena a carico del genitore. Aspetto di precipuo interesse costituzionale del quale il legislatore si deve fare carico e dal quale il giudice non può non farsi orientare nelle questioni sottoposte alla sua attenzione e che comportano una delicata riflessione sul bilanciamento degli interessi emergenti di volta in volta.

Ad ogni modo, i suesposti principi sono ribaditi anche dall'Amministrazione penitenziaria che afferma che tali prescrizioni «non sono volte a punire e non devono determinare un'ulteriore afflizione aggiuntiva alla pena già comminata»⁽¹²⁾. A ciò va aggiunto che non devono risultare afflizioni anche a terzi soggetti incolpevoli che subiscono l'altrui carcerazione.

Così ricostruito il quadro normativo sovranazionale, ad avviso di questo giudice l'art. 4 del decreto-legge n. 29/2020 è attraversato da un altro profilo di sospetta incostituzionalità, intimamente connesso a quelli prima esaminati. Potrebbe, infatti, prospettarsi la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. per mancata attuazione dell'art. 8 Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, secondo cui «ogni persona ha diritto al rispetto della sua vita privata e familiare, del suo domicilio e della sua corrispondenza. Non può esservi ingerenza di una autorità pubblica nell'esercizio di tale diritto a meno che tale ingerenza sia prevista dalla legge e costituisca una misura che, in una società democratica, è necessaria per la sicurezza nazionale, per la pubblica sicurezza, per il benessere economico del paese, per la difesa dell'ordine e per la prevenzione dei reati, per la protezione della salute o della morale, o per la protezione dei diritti e delle libertà altrui».

Analoghe considerazioni posso specularmente svolgersi in riferimento all'art. 3 della Convenzione, che vieta i trattamenti inumani e degradanti, sia sotto il profilo del detenuto che di quello dei figli minorenni, costretti a patire le conseguenze di una legislazione particolarmente afflittiva.

Tanto premesso in ordine generale, seguendo le direttrici delle sentenze «gemelle» n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte costituzionale, non si può non riconoscere che, tra normativa interna di rango primario e la Costituzione, si è «interposta» una norma, attuativa di un trattato internazionale, che, pur non direttamente applicabile, crea obblighi del nostro paese, quale Stato contraente.

Tali obblighi, in primo luogo, impongono al giudice comune di «interpretare la norma interna in modo conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò sia permesso dai testi delle norme. Qualora ciò non sia possibile, ovvero il giudice dubiti della compatibilità della norma interna con la disposizione convenzionale "interposta", egli deve investire questa Corte della relativa questione di legittimità costituzionale rispetto al parametro dell'art. 117, primo comma spetterà poi alla Corte ...accertare il contrasto e, in caso affermativo, verificare se le stesse norme ... garantiscono una tutela dei diritti fondamentali almeno equivalente al livello garantito dalla Costituzione italiana (Corte cost. n. 349/2007).

Secondo la Corte costituzionale, le norme della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali costituiscono esempio di parametro di costituzionalità in quanto al legislatore nazionale è richiesta una produzione legislativa conforme alle disposizioni contenute nel testo anzidetto. Detto parametro si definisce interposto in quanto riproduce uno strumento normativo sovra nazionale (fonte -fatto), recuperato nella vincolatività attraverso l'art. 117 primo comma Cost. («La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali»).

In altri termini, tali disposizioni — prive di efficacia diretta — sono vincolanti per gli Stati membri quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e ai mezzi.

La vincolatività delle statuizioni si manifesta in più direzioni.

(12) Circolare DAP n. 3676/616 del 2 ottobre 2017.



Anzitutto, si prevede in capo alle Autorità giudiziarie l'obbligo di interpretare il diritto interno in modo conforme, quando sia reso possibile dal tenore letterale delle disposizioni nazionali. Inoltre, per risolvere antinomie non componibili nell'interpretazione, la disposizione convenzionale quando è priva di effetto diretto integra il disposto dell'art. 117, primo comma, Cost., inserendosi nel discorso costituzionale al pari di parametro interposto.

Ciò premesso, è indubbio che il contrasto tra l'attuale formulazione dell'art. 4 del decreto-legge n. 29 del 2020 e le norme richiamate sia insanabile in via interpretativa.

Il contrasto segnalato deve, pertanto, essere sottoposto alla verifica di costituzionalità del giudice *ad quem*. Questa appare l'unica soluzione idonea (e propedeutica) a garantire l'adeguamento del diritto interno agli obblighi convenzionali assunti in materia. La Consulta può dunque essere investita, per il tramite dell'art. 117 Cost., della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge emergenziale n. 29 del 2020 nella parte in cui omettendo di trattare i rapporti familiari dei detenuti al 41-*bis* o.p. nei termini sopra indicati, osta alla realizzazione dei preminenti interessi dei minori come tracciati dalle norme internazionali richiamate e compendiate — sotto il profilo del diritto fondamentale alle relazioni familiari — negli articoli 3 e 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Per il complesso dei motivi sopra segnalati, deve prospettarsi come rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29, per potenziale contrasto con gli articoli 2, 3, 27, 30, 31 comma secondo, 32 e 117 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che i colloqui con i familiari e conviventi cui hanno diritto i detenuti o gli internati sottoposti al regime speciale di cui all'art. 41-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354 possono essere svolti a distanza con i figli minorenni mediante, ove possibile, apparecchiature e collegamenti di cui dispone l'amministrazione penitenziaria e minorile.

Al riguardo, non vi è dubbio che la presente questione sia sollevata per minorenni figli di detenuti sottoposti al 41-*bis* o.p., che devono necessariamente essere inclusi nella categoria dei congiunti, ma il *petitum* potrebbe in via consequenziale — sussistendone i medesimi motivi — essere allargato dal giudice *ad quem*, per derivazione causale, a tutti gli altri familiari e conviventi.

Terza questione: sospetta incostituzionalità dell'art. 41-bis 2-quater, lettera b), terzo periodo, ordinamento penitenziario per potenziale contrasto con gli articoli 2, 3, 27, 30, 31 comma secondo, 32 e 117 della Costituzione

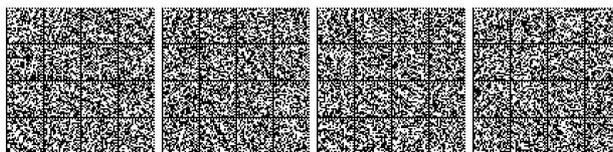
Per analoghi motivi e per la stessa rilevanza della questione nel giudizio *a quo*, che continuerà a tutela dei minorenni D.S. oltre lo stretto periodo emergenziale (non essendo peraltro intervenuta alcuna pronuncia di archiviazione), deve segnalarsi il potenziale contrasto tra l'art. 41-*bis* 2-*quater*, lettera *b*), terzo periodo, dell'ordinamento penitenziario, intimamente connesso con l'art. 4 del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29, e le norme costituzionali sopra richiamate, nella parte in cui non prevede che i colloqui sostitutivi del colloquio visivo tra il detenuto sottoposto al regime speciale ed i figli minorenni possono essere autorizzati, in alternativa, con modalità audiovisive.

La presente questione è sollevata per i minorenni figli di detenuti sottoposti al 41-*bis* o.p., tuttavia il *petitum* potrebbe in via consequenziale — sussistendone i medesimi motivi — essere allargato dal giudice *ad quem*, per derivazione causale, a tutti i familiari e conviventi.

È notorio, infatti, che l'emergenza epidemiologica ripercuoterà i suoi effetti fino a dopo il 30 giugno 2020 (comunque fino al 31 luglio 2020, come stabilito dal decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito nella legge 22 maggio 2020, n. 35), rendendo rischiosi per i minorenni D.S. — così come per altri minorenni in condizioni analoghe — gli spostamenti sul territorio nazionale sino a quando non saranno individuati e resi nella disponibilità dei cittadini gli antidoti farmacologici necessari (vaccino).

A prescindere dalle motivazioni di carattere sanitario presenti nel caso che occupa, non vi è dubbio che le trasferte per i colloqui visivi comportano oneri economici e di altro genere non facilmente sostenibili e, per quel che concerne i minorenni, anche problematiche di natura scolastica. Non vi è dubbio, infatti, che la complessa organizzazione delle trasferte presso i penitenziari ospitanti i detenuti al 41-*bis* o.p. (quasi tutti collocati nel Centro, nel Nord Italia e in Sardegna) determina nella maggior parte dei casi l'assenza scolastica del minorenne, con pregiudizio di quello che è il suo superiore interesse. Determina, in generale, un'ingiusta e irrazionale discriminazione tra minorenni, in relazione alle condizioni economiche e di salute, alle condizioni familiari e alla distanza chilometrica dagli istituti penitenziari ospitanti i genitori detenuti al 41-*bis* o.p., con la conseguenza che la presenza ai colloqui visivi per alcuni è preclusa o comunque assai compromessa.

La possibilità — già prevista dall'ordinamento penitenziario sebbene per la sola fase dell'emergenza Covid 19 e per i detenuti comuni — di colloqui (sostitutivi) audiovisivi a distanza consentirebbe di superare le difficoltà segnalate, garantendo il superiore interesse del minore e condizioni di uguaglianza sostanziale.



Come già evidenziato da altre autorità giudiziarie (tribunale di sorveglianza di Roma e Corte di cassazione), le esigenze di sicurezza e ordine pubblico potrebbero essere adeguatamente garantite dalla video registrazione, dalla possibilità di interruzione contestuale del colloquio e dall'espletamento dello stesso — per la parte relativa ai minorenni — presso una caserma dei carabinieri o altro ufficio di polizia giudiziaria tecnicamente attrezzato, secondo modalità già in atto e previste per legge e regolamento.

In ordine all'impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma in questione, deve osservarsi che la possibilità dei colloqui a distanza — sebbene solo per i detenuti in regime ordinario — è stata introdotta espressamente dall'art. 4 del decreto-legge n. 2 del 10 maggio 2020; ciò a riprova di una diversa lettura dell'antecedente art. 41-*bis* o.p. fornita dallo stesso legislatore, che altrimenti non avrebbe avuto la necessità di precisare per norma una possibilità già prevista dall'ordinamento penitenziario.

Quanto alla pronuncia che si richiede alla Corte costituzionale, deve osservarsi che le possibilità tecniche di colloqui audiovisivi sono già previste per i detenuti ordinari, sicché — una volta intervenuta l'eventuale pronuncia di incostituzionalità — la normativa di dettaglio (regolamentare) potrebbe — come già in atto prevede l'art. 4 del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29 e come previsto dalle pregresse circolari del DAP dettate per l'emergenza Covid 19 e non solo — essere demandata e disciplinata all'Amministrazione penitenziaria senza così invadere le competenze del legislatore.

Per completezza di esposizione e per dissipare ogni ulteriore dubbio in merito, deve segnalarsi che gli accorgimenti tecnici che si richiederebbero all'Amministrazione penitenziaria e agli organi di polizia delegati sono assolutamente identici, alla luce degli attuali progressi della tecnologia legata ai telefoni, a quelli previsti per i semplici colloqui telefonici.

Deve, infine, segnalarsi che i colloqui telefonici sostitutivi per i familiari maggiorenni e quelli audiovisivi per i minorenni potrebbero agevolmente essere realizzati in un'unica sessione, nel rispetto del dettato legislativo di cui all'art. 41-*bis* 2-*quater*, lettera *b*), secondo periodo, della legge 26 luglio 1975, n. 354.

Deve pertanto segnalarsi il potenziale contrasto tra l'art. 41-*bis* 2-*quater*, lettera *b*), secondo periodo, dell'ordinamento penitenziario, e gli articoli 2, 3, 27, terzo comma, 30, 31, secondo comma, 32 e 117, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui non prevede che i colloqui sostitutivi di quelli visivi tra il detenuto ed i figli minorenni possono essere autorizzati, in alternativa ai colloqui telefonici, a distanza con modalità audiovisive.

Disapplicazione della circolare amministrativa del DAP.

Come anticipato, il Procuratore della Repubblica in sede ha chiesto a questo giudice, «di concedere contestualmente (in via immediata, provvisoria, *lato sensu* cautelare e urgente) i colloqui a distanza di cui trattasi (in termini da prevedere — almeno — sino alla data del 30 giugno 2020) previa delibazione della questione di legittimità dianzi prospettata e disapplicazione delle statuizioni della circolare del DAP n. 101903/AG del 27 marzo 2020, ove ritenute rilevanti (in senso potenzialmente ostativo) affini della conferma delle disposizioni già emesse *de potestate*, ... e della norma di legge presunta illegittima — e subordinando la conferma della detta misura interinale alla declaratoria di incostituzionalità sopraggiunta».

Ciò premesso, in ordine alla possibilità di autorizzare i colloqui a distanza tra il D.S. e i figli minorenni deve osservarsi che, pur ribadendosene la necessità per le ragioni evidenziate da parte di questo giudice, il direttore generale dei detenuti e del trattamento del D.A.P. ha rifiutato di eseguire il provvedimento del 21 aprile 2020 per il sopravvenuto intervento dell'art. 4 del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29.

Tale norma, oltretutto, fornisce anche lo spunto per una interpretazione più rigorosa dell'art. 41-*bis* ordinanza pen. nella parte in cui non prevede tale possibilità.

Ne consegue che la circolare del D.A.P. n. 101903/AG del 27 marzo 2020, nella parte in cui non prevede la possibilità di colloqui audiovisivi a distanza per i detenuti al 41-*bis* o.p. non può essere disapplicata, trovando la stessa il suo fondamento in disposizioni di legge non suscettibili di un'interpretazione estensiva, costituzionalmente orientata.

L'alternativa comporterebbe un intervento di questo giudice analogo a quello riservato alla Corte costituzionale.

In ordine alla *vexata quaestio*, appare condivisibile l'indirizzo dottrinale secondo cui, «esperito negativamente ogni tentativo di un'interpretazione costituzionalmente orientata, la disapplicazione di una legge ritenuta illegittima può avvenire solo a seguito di una pronuncia di incostituzionalità, perché nel nostro ordinamento non può essere ritenuto proprio dei giudici il potere di disapplicare la legge, se non vi sia stata una pronuncia di incostituzionalità da parte della Corte costituzionale».

Nelle more della decisione della Corte costituzionale, indispensabile per la fruibilità da parte dei minorenni D.S. dei colloqui audiovisivi a distanza auspicati da questo giudice, può invece essere disapplicata la suddetta circolare nella parte in cui esclude i minorenni dai colloqui telefonici sostitutivi, che pertanto devono essere immediatamente organizzati per tutto il periodo emergenziale, secondo le modalità già indicate dal DAP con la medesima circolare per i familiari maggiorenni dei detenuti al 41-*bis* o.p.



Al riguardo, deve osservarsi che appare palesemente *contra legem* la suddetta circolare nella parte in cui nega ai minorenni figli di detenuti sottoposti al regime speciale la possibilità di fruire dei suddetti colloqui telefonici, peraltro prevista dalla norma primaria dell'art. 41-*bis* o.p..

In altri termini, la situazione emergenziale non può costituire lo spunto per conculcare diritti soggettivi fondamentali, seppur per un tempo limitato.

Oltretutto, la predisposizione e l'uso dei dispositivi di sicurezza individuali e il distanziamento sociale — attuabile sia presso l'istituto di detenzione che presso la caserma dei carabinieri (secondo quanto indicato dal *DAP*) o presso la Questura (come suggerito da questo tribunale per i minorenni) — appaiono tutte modalità attuative idonee a garantire in ordine alla sicurezza sanitaria anche per i minorenni.

Ciò premesso, quando una circolare lede diritti soggettivi come nel caso che ci occupa, «l'interessato non dovrà impugnare né la circolare né l'atto di applicazione, stante la possibilità da parte del G.O. in base all'art. 5 della L.A.C. di verificare la fondatezza della pretesa attraverso la cognizione incidentale degli atti emanati dalla P.A.»⁽¹³⁾

Al riguardo, non sembra superfluo segnalare che le circolari sono atti di regolazione interna ed esplicano, perciò, effetti entro i confini dell'organizzazione degli uffici, degli enti, del personale amministrativo.

Nonostante ciò non mancano ipotesi di circolari che abbiano efficacia «esterna» che siano, cioè, idonee ad incidere la sfera soggettiva di un terzo estraneo all'Amministrazione. In ogni caso, è fondamentale rilevare che la circolare non ha effetti vincolanti, non obbliga alla sua osservanza neanche l'Amministrazione stessa che l'ha emanata. Questo perché — essendo atto emergente da necessità mutevoli — è passibile di continua modifica ed in ogni caso sempre sottoposto al controllo della legge. In altri termini, una circolare illegittima non sarà applicata dagli uffici ai quali si rivolge poiché in palese contrasto con il principio di legalità.

Con riguardo all'efficacia esterna, affermare che la circolare possa vincolare il Giudice, vorrebbe dire che l'atto amministrativo *de quo* possa avere effetti normativi e ciò decisamente in conflitto con il dettato Costituzionale sulla riserva di legge (art. 23 Cost.).

Per meglio chiarire, il Consiglio di Stato ha affermato in proposito che: «...le circolari amministrative sono atti diretti agli organi e uffici periferici ovvero subordinati, che non hanno di per sé valore normativo o provvedimentale. Ne consegue che tali atti non rivestono una rilevanza determinante nella genesi dei provvedimenti che ne fanno applicazione». Inoltre, è evidente che tali atti di indirizzo interpretativo non sono vincolanti per i soggetti estranei all'amministrazione, mentre, per gli organi destinatari esse sono vincolanti solo se legittime, potendo essere disapplicate qualora siano *contra legem*.»⁽¹⁴⁾

Il blando potere vincolante della circolare è stato ribadito anche dalle Sezioni Unite⁽¹⁵⁾ che hanno sostenuto che la stessa non possa essere annoverata fra gli atti generali di imposizione in quanto tali atti non possono né contenere disposizioni derogative di norme di legge, né essere considerate alla stregua di norme regolamentari vere e proprie.

È opportuno sottolineare che la circolare che abbia effetto esterno direttamente lesivo della posizione giuridica del terzo estraneo alla P.a. è autonomamente impugnabile dinanzi al G.a. non dovendo essere necessariamente impugnata solo come atto presupposto di altro provvedimento applicativo.⁽¹⁶⁾

Il breve inquadramento giuridico consente di affrontare la problematica del contrasto con il provvedimento di questo tribunale per i minorenni che, sebbene esecutivo, ha trovato ostacolo nella sua concreta attuazione a causa di una circolare amministrativa.

La circolare, come precedentemente ricordato, è un atto che non può ledere diritti dei cittadini. Né può restringere il campo applicativo di una norma di legge (nel nostro caso l'art. 41-*bis* o.p.) che non preclude ai minori i colloqui telefonici con i genitori detenuti. Tale restrizione appare del tutto irragionevole e può comportare una disapplicazione della stessa, nel giudizio in cui viene in rilievo, da parte del giudice ordinario, in quanto proprio la gerarchia delle fonti impone la prevalenza della norma di legge sulla circolare.

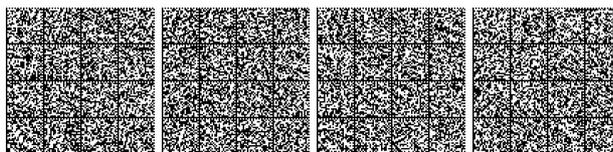
Ne consegue che — previa disapplicazione della suddetta circolare amministrativa nel caso che occupa — deve demandarsi all'Amministrazione penitenziaria (e, in specie, al Direttore della Casa circondariale di ...) il compito di organizzare immediatamente i colloqui (solo) telefonici nei termini e secondo le modalità indicate dal decreto in data 21 aprile 2020, ribadite con il presente provvedimento, tra il detenuto D.S. G.C. ed i figli minorenni.

(13) F. Caringella, Manuale di diritto amministrativo, IX edizione, 2016 Dike giuridica editore, pagg. 521 e ss.

(14) C. Stato, sez. IV, 27 novembre 2000, n. 6299.

(15) Cassazione Civ. Sez. Un 23013/2017.

(16) Tribunale amministrativo regionale Lazio, n. 2800/2019.



P.Q.M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto-legge 10 maggio 2020, n. 29, per contrasto con gli articoli 2, 3, 27, terzo comma, 30, 31, secondo comma, 32 e 117, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui non prevede che i colloqui cui hanno diritto i detenuti o gli internati sottoposti al regime speciale di cui all'art. 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354 possono essere svolti a distanza con i figli minorenni mediante, ove possibile, apparecchiature e collegamenti di cui dispone l'amministrazione penitenziaria e minorile;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 41-bis 2-quater, lettera b), terzo periodo, della legge 26 luglio 1975, n. 354, per contrasto con gli articoli 2, 3, 27, terzo comma, 30, 31, secondo comma, 32 e 117, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui non prevede che i colloqui sostitutivi con i figli minorenni possono essere autorizzati a distanza, in alternativa a quelli telefonici, con modalità audiovisive;

Sospende il procedimento civile in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone che, a cura della cancelleria in sede, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché a D.S. G., a F.N.S., al curatore speciale dei minorenni avv. Pasquale Cananzi, ai difensori e al pubblico ministero;

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

Autorizza nei termini previsti dal decreto emesso in data 21 aprile 2020 e per il periodo emergenziale, previa disapplicazione della circolare 101903/AG del 27 marzo 2020 del DAP, i colloqui telefonici tra D.S. G.C. e i figli minorenni D.S. C.M. e D.S. R.P.;

Avvisa che i colloqui telefonici dovranno preferibilmente essere organizzati presso la Questura di ... adottando tutte le cautele necessarie a garantire condizioni di sicurezza sanitaria per i minorenni D.S.;

Richiede al Questore di Reggio Calabria di fornire l'ausilio necessario per l'eventuale organizzazione dei colloqui telefonici sopra indicati;

Demanda al giudice onorario dott. G.M. Patrizia Surace il monitoraggio della fase esecutiva del presente provvedimento e, per l'attuazione delle ulteriori statuizioni de potestate di cui al decreto in data 21 aprile 2020, di tutte le attività di raccordo con la Questura di ..., la Direzione della Casa circondariale di ..., il Servizio sociale territoriale, l'E.I.P. individuata e l'associazione ...;

Invita le superiori agenzie territoriali e il Direttore della Casa circondariale di ... cui deve essere notificato il presente provvedimento, a relazionare con cadenza trimestrale in ordine agli interventi attuati;

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

Reggio Calabria, 9 giugno 2020

Il Presidente: DI BELLA

20C00234

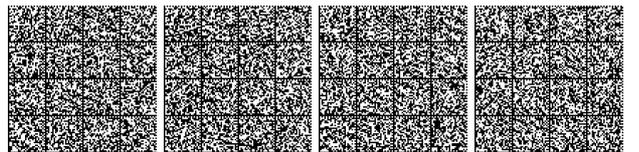
MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2020-GUR-042) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

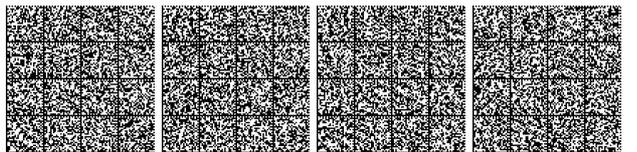
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

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

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

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

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

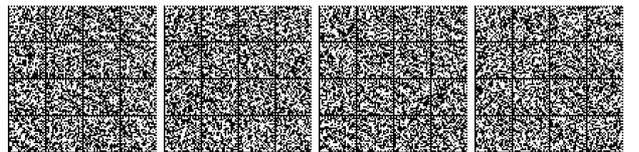
N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

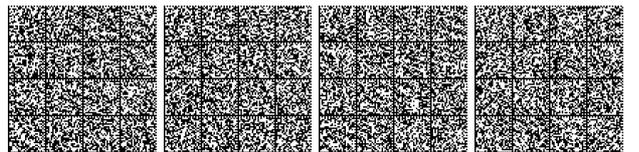
* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 6,00

