

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 161° - Numero 39

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

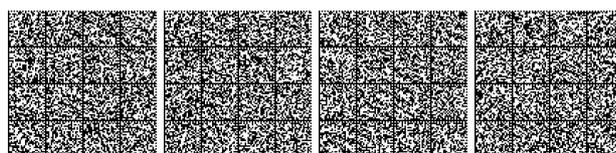
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 23 settembre 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. **201.** Sentenza 21 luglio - 17 settembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - IRPEF - Redditi delle società in accomandita semplice residenti nel territorio dello Stato - Tassazione “per trasparenza” - Imputazione a ciascun socio, indipendentemente dalla percezione, proporzionalmente alla sua quota di partecipazione agli utili - Denunciata disparità di trattamento, violazione del principio di capacità contributiva e del diritto di difesa, nonché esclusione della tutela giurisdizionale - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, art. 5, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 53, primo comma, e 113, secondo comma.

Pag. 1

N. **202.** Ordinanza 8 - 17 settembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contraddittorio davanti alla Corte costituzionale - Intervento di soggetti pensionati e della CONFEDIR nel giudizio incidentale avente ad oggetto la limitazione della rivalutazione automatica e la riduzione percentuale dei trattamenti pensionistici di importo elevato - Assenza di un interesse diretto e qualificato - Inammissibilità degli interventi.

- Legge 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, commi 260 e 261.
- Costituzione, artt. 3, 23, 36, 38, 53 e 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

Pag. 9

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. **64.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 luglio 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Turismo - Norme della Regione Piemonte - Sostegno alle destinazioni e al marketing turistico - Riparti turismo - Previsione di misure straordinarie a favore di consorzi e società consortili, sia con iniziative a titolarità regionale sia con concessioni di contributi.

Commercio - Norme della Regione Piemonte - Disposizioni in materia di autorizzazioni commerciali - Esercizi di vicinato gravemente danneggiati dal contesto emergenziale - Prevista sospensione fino al 31 gennaio 2021 della presentazione delle domande per il rilascio di autorizzazioni per nuova apertura centri, trasferimento di sede, ampliamento di superficie delle grandi strutture di vendita.

Paesaggio (Tutela del) - Norme della Regione Piemonte - Prevista riduzione dei termini della seconda conferenza di copianificazione e valutazione di trenta giorni per la conclusione sia in caso di variante strutturale che generale nonché per la proroga - Riduzione di trenta giorni sia per la convocazione della seduta conclusiva della conferenza sulla proposta tecnica del progetto definitivo, sia per la convocazione in data successiva rispetto a quella prevista.

Paesaggio (Tutela del) - Norme della Regione Piemonte - Estensione delle varianti parziali - Prevista fissazione dei limiti di incremento delle superfici territoriali o degli indici di edificabilità previsti dal piano regolatore generale vigente, nella misura prevista dalla normativa di riferimento - Requisiti per l’incremento inerente ad aree non interne e non contigue a centri o nuclei abitati.



- Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Piemonte - Destinazione d'uso temporanee - Previsione che il Comune possa consentire l'utilizzazione temporanea di immobili, o parti di essi, per usi diversi da quelli consentiti - Utilizzazione temporanea di immobili privati e pubblici per la realizzazione di iniziative di rilevante interesse pubblico, non comportante il mutamento della destinazione d'uso delle unità immobiliari interessate - Fissazione, con convenzione comunale, dei criteri, dei termini e delle modalità di utilizzo degli spazi urbani dismessi o in via di dismissione.**
- Legge della Regione Piemonte 29 maggio 2020, n. 13 (Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da Covid-19), artt. 23, comma 2; 52; 61; 62; e 79..... Pag. 13
- N. **65.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 luglio 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Caccia - Norme della Regione Liguria - Modifiche alla legge regionale n. 29 del 1994 - Esercizio venatorio da appostamento fisso - Obbligo di rimozione del materiale usato per la costruzione dell'appostamento al venir meno del consenso del proprietario o conduttore del fondo - Previsione che il consenso si intende validamente accordato nel caso in cui non esiste un formale diniego.**
- Paesaggio - Norme della Regione Liguria - Modifiche alla legge regionale n. 4 del 1999 - Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico - Sistemazioni idraulico-forestale e idraulico-agraria - Limitazioni nei terreni vincolati - Introduzione di categorie di opere non soggette ad alcun titolo abilitativo.**
- Ambiente - Norme della Regione Liguria - Modifiche alla legge regionale n. 35 del 2006 - Misure di salvaguardia in ambito venatorio nelle Zone di protezione speciale (ZPS) - Divieto di esercizio dell'attività venatoria nel mese di gennaio, con l'eccezione della caccia da appostamento fisso e temporaneo e in forma vagante, nonché della caccia agli ungulati, per due giornate settimanali a scelta del cacciatore.**
- Legge della Regione Liguria 19 maggio 2020, n. 9 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale), artt. 2, comma 1, 6 e 9. Pag. 27
- N. **66.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 agosto 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Amministrazione pubblica - Norme della Regione Liguria - Istituzione del Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale - Funzioni e poteri - Modalità di visita del Garante nei Centri di permanenza temporanea per stranieri e nei posti di polizia - Poteri del Garante nel caso in cui ritenga fondata una segnalazione su fatti rilevanti nell'ambito della tutela dei diritti fondamentali.**
- Legge della Regione Liguria 1° giugno 2020, n. 10 (Istituzione del Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale), artt. 5 e 6. Pag. 31
- N. **121.** Ordinanza della Corte d'appello di Bologna del 30 marzo 2020
- Processo penale - Divieto di un secondo giudizio - Inapplicabilità nei confronti di imputato già giudicato per il medesimo fatto in un procedimento amministrativo conclusosi con una sanzione amministrativa irrevocabile di carattere sostanzialmente penale secondo i criteri fissati dalla giurisprudenza della Corte EDU.**
- Codice di procedura penale, art. 649..... Pag. 33
- N. **122.** Ordinanza del Tribunale di Bologna del 14 gennaio 2019
- Circolazione stradale - Applicazione della sanzione accessoria della revoca della patente di guida in caso di condanna per i reati di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi o gravissime di cui agli artt. 589-bis e 590-bis cod. pen. - Divieto di conseguimento di una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca.**
- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 222..... Pag. 36



N. 123. Ordinanza del Tribunale di Trento del 22 aprile 2020

Regioni - Norme della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Consiglieri regionali - Riduzione sull'ammontare degli assegni vitalizi diretti e di reversibilità - Limite di cumulo di assegni vitalizi.

- Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 5 (“Modifiche alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione autonoma Trentino - Alto Adige), come modificata dalla legge regionale 28 ottobre 2004, n. 4, dalla legge regionale 30 giugno 2008, n. 4, dalla legge regionale 16 novembre 2009, n. 8, dalla legge regionale 14 dicembre 2011, n. 8 e dalla legge regionale 21 settembre 2012, n. 6, nonché alla legge regionale 23 novembre 1979, n. 5 (Determinazione delle indennità spettanti ai membri della Giunta regionale), e successive modificazioni, volte al contenimento della spesa pubblica”), artt. 2 e 3.

Pag. 37

N. 124. Ordinanza del Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria del 23 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. 42

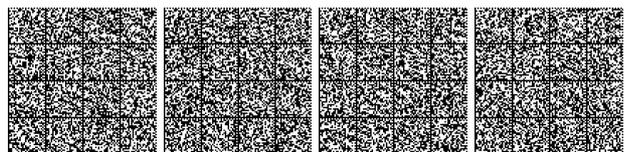
N. 125. Ordinanza del Tribunale di Lanciano del 6 febbraio 2020

Fallimento e procedure concorsuali - Conversione della procedura di accordo di composizione della crisi da sovraindebitamento in procedura di liquidazione del patrimonio del debitore - Preclusione della conversione, su richiesta del debitore, in caso di mancata omologa dell'accordo per il voto contrario della maggioranza dei creditori.

- Legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento), art. 14-*quater*.

Pag. 58





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 201

Sentenza 21 luglio - 17 settembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - IRPEF - Redditi delle società in accomandita semplice residenti nel territorio dello Stato - Tassazione “per trasparenza” - Imputazione a ciascun socio, indipendentemente dalla percezione, proporzionalmente alla sua quota di partecipazione agli utili - Denunciata disparità di trattamento, violazione del principio di capacità contributiva e del diritto di difesa, nonché esclusione della tutela giurisdizionale - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, art. 5, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 53, primo comma, e 113, secondo 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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 5, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), promossi dalla Commissione tributaria provinciale di Genova con due ordinanze del 22 gennaio 2019, iscritte, rispettivamente, al n. 148 del registro ordinanze 2019 e al n. 38 del registro ordinanze 2020 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell’anno 2019 e n. 20, prima serie speciale, dell’anno 2020.

Visti gli atti di costituzione di Marco Cuzzi, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nella udienza pubblica del 21 luglio 2020 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi l’avvocato Fabrizio Gaetano Pacchiarotti per Marco Cuzzi e l’avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri;

deliberato nella camera di consiglio del 21 luglio 2020.



Ritenuto in fatto

1.- Con due ordinanze di analogo tenore del 22 gennaio 2019, iscritte, rispettivamente, al n. 148 del registro ordinanze 2019 e al n. 38 del registro ordinanze 2020, la Commissione tributaria provinciale (CTP) di Genova ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 53 e 113 (*recte*: 3, primo comma, 24, secondo comma, 53, primo comma, e 113, secondo comma) della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi» (di seguito: TUIR), secondo cui «[i] redditi delle società semplici, in nome collettivo e in accomandita semplice residenti nel territorio dello Stato sono imputati a ciascun socio, indipendentemente dalla percezione, proporzionalmente alla sua quota di partecipazione agli utili», limitatamente alla parte in cui prevede che l'imputazione dei redditi ai soci avviene «indipendentemente dalla percezione».

1.1.- Le questioni sono sorte nel corso di due giudizi promossi da un socio accomandante di una società in accomandita semplice (sas) avverso due avvisi di accertamento per maggiori imposte relative agli anni 2011 e 2012, emessi dall'Agenzia delle entrate nei confronti della società e dei soci ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) e dell'imposta sul valore aggiunto (IVA).

La CTP adita, in entrambe le ordinanze, espone preliminarmente: *a)* di aver sospeso in via cautelare l'efficacia degli avvisi; *b)* di aver ordinato l'integrazione del contraddittorio nei confronti della società e del socio accomandatario, ritenuti litisconsorti necessari originari, in base al principio giurisprudenziale di unitarietà dell'accertamento dei redditi delle società di persone e dei loro soci; *c)* di aver disatteso sia l'eccezione di difetto di legittimazione attiva del socio accomandante, sia la richiesta di declaratoria di cessazione della materia del contendere formulate dalla resistente Agenzia delle entrate; *d)* di aver respinto l'eccezione di nullità degli impugnati avvisi, sollevata dal ricorrente per il difetto di sottoscrizione da parte del «capo dell'Ufficio impositore», nonché la doglianza basata sulla violazione del beneficium excussionis di cui all'art. 2304 del codice civile.

Quanto alle fattispecie sottoposte al suo esame, la CTP rimettente ritiene dimostrato che, a suo tempo, il contribuente non abbia ricevuto, dal socio accomandatario, informazioni circa l'andamento della gestione della società, e che lo stesso contribuente non abbia percepito alcun reddito derivante dalla partecipazione societaria, come sarebbe desumibile dall'ordinanza cautelare con la quale il Tribunale ordinario di Chiavari, accogliendo la domanda dell'accomandante, aveva ordinato all'accomandatario, ai sensi dell'art. 700 del codice di procedura civile, di esibire «i libri contabili e la documentazione fiscale afferente suoi rapporti con gli istituti di credito».

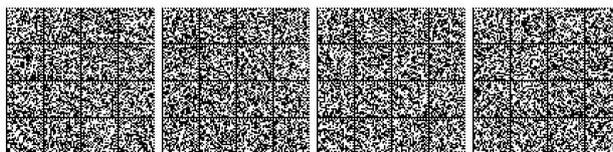
1.2.- In punto di diritto, la CTP muove dalla premessa interpretativa, esposta dal ricorrente, che l'art. 1 del TUIR richiederebbe in generale, per l'applicazione dell'imposta sui redditi delle persone fisiche, il possesso, inteso come «materiale disponibilità di fruirla» ovvero come «capacità di disporne», dei redditi «in danaro o in natura», laddove invece il successivo art. 5 dello stesso testo unico prevede, ai fini della medesima imposta, che i redditi prodotti in forma associata tramite società di persone residenti sono imputati a ciascun socio «indipendentemente dalla percezione» (cosiddetta «imputazione per trasparenza»), così configurando una «presunzione assoluta» di attribuzione a tali soci dei redditi societari, anche se non effettivamente percepiti.

I rimettenti dichiarano, pertanto, di prospettare il dubbio di costituzionalità, «impregiudicata ogni questione per l'irap e l'iva» e «limitatamente alle parole «indipendentemente dalla percezione»», per violazione:

a) dell'art. 3, primo comma, Cost., per la disparità di trattamento che in tal modo si determinerebbe tra i soci delle società di persone che sono assoggettati all'IRPEF pur non avendo «conseguito» alcun reddito (quantomeno nell'«annualità di competenza»), da un lato, e «tutti gli «altri soggetti egualmente privi di reddito, che ne sono invece esclusi», dall'altro;

b) dell'art. 24, secondo comma, Cost., perché il socio delle società di persone non percettore di reddito da partecipazione, in quanto «impossibilitato a dimostrare di non aver conseguito alcun reddito», verrebbe leso nel proprio «diritto alla prova in giudizio», senza che tale lesione possa essere adeguatamente ristorata dalle eventuali successive vittoriose azioni giudiziarie da lui intraprese per conseguire tale reddito da partecipazione; ciò, infatti, «si tradurrebbe in un inammissibile solve et repete imponendo al socio di pagare sempre e comunque il tributo senza possibilità di proporre difese, per poi consentirgli di recuperare - forse e comunque poi - quanto versato», dato anche il rischio di decadenza dalla possibilità di ottenere la ripetizione delle imposte, in tal modo creando una «differenza di trattamento», nell'ambito dei soci delle società di persone non percettori di reddito da partecipazione, tra i soci che siano economicamente in grado di pagare immediatamente l'intero tributo e che pertanto possano affrontare i tempi per ottenere giustizia attraverso «il rimborso delle somme versate» (mediante, come detto, una sorta di solve et repete) e i soci che, invece, non abbiano mezzi economici e credito sufficienti per effettuare il pagamento e ai quali pertanto non sia consentito ottenere tempestivamente e con certezza giustizia;

c) dell'art. 53, primo comma, Cost., perché il socio delle società di persone, ove non sia percettore di reddito da partecipazione, verrebbe ugualmente assoggettato all'IRPEF, in aperto contrasto con il principio di capacità contributiva;



d) dell'art. 113, secondo comma, Cost., perché risulterebbe esclusa la tutela giurisdizionale dei soci di società di persone non percettori di reddito da partecipazione, in relazione alla categoria di atti fiscali costituita dagli accertamenti effettuati nei confronti di società di persone, laddove tale tutela non sarebbe, invece, esclusa per i soci di società di capitali non percettori di reddito da partecipazione, in relazione alla categoria di atti fiscali costituita dagli accertamenti effettuati nei confronti di società di capitali.

1.3.- I giudici a quibus, infine, motivano la rilevanza delle questioni affermando che, in base alla indicata «presunzione assoluta» di attribuzione a ciascun socio dei redditi delle società di persone posta dalla norma censurata (non suscettibile di una interpretazione costituzionalmente orientata, «stante le inequivoche espressioni utilizzate dal legislatore» nella disposizione ad essa relativa), i ricorsi del contribuente dovrebbero essere rigettati, almeno per la parte avente a oggetto l'IRPEF.

2.- In entrambi i giudizi si è costituito il contribuente, chiedendo, con difese del medesimo tenore, che le questioni siano accolte.

La parte afferma preliminarmente che dal menzionato provvedimento cautelare del Tribunale di Chiavari sarebbe desumibile, come osservato dalla stessa CTP rimettente, la prova della «assenza del presupposto impositivo» in capo al socio accomandante, il quale, in conseguenza della «condotta inerziale costantemente tenuta dal socio accomandante», «non ha - e mai ha avuto - il “possesso del reddito” accertato dall'Ufficio di Genova» in relazione alla sas per i sopra indicati periodi d'imposta.

Ad avviso del contribuente la contraddizione tra l'art. 1 del d.P.R. n. 917 del 1986 (il quale individua il presupposto dell'IRPEF nel «possesso» di redditi in denaro o in natura, da intendersi come «materiale disponibilità» di essi) e la norma censurata (che porrebbe, invece, una «presunzione assoluta» di percezione degli utili) condurrebbe, quindi, alla violazione del principio della capacità contributiva sancito all'art. 53 Cost., perché, in sostanza, «verrebbe assoggettato a imposizione un reddito inesistente».

3.- In entrambi i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente infondate.

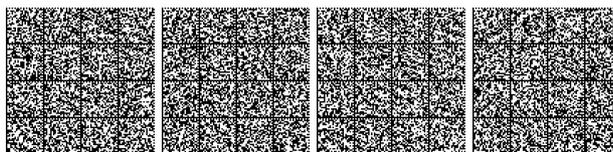
La difesa statale osserva che la cosiddetta tassazione “per trasparenza” disciplinata dall'art. 5 del d.P.R. n. 917 del 1986 trova fondamento nella «particolare situazione giuridica soggettiva del socio» rispetto al reddito prodotto dalla società: egli vanterebbe, infatti, un diritto, tutelabile in sede giudiziaria, alla integrale divisione degli utili a seguito dell'approvazione del rendiconto annuale. E da tale diritto «attuale e incondizionato» deriverebbe la sussistenza di una «effettiva relazione giuridica con la fonte di produzione» e, pertanto, della capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost.

Ad avviso dell'Avvocatura, un siffatto sistema impositivo del reddito d'impresa prodotto in forma associata sarebbe del tutto coerente con la tassazione “per competenza” e non “per cassa” del reddito d'impresa dell'imprenditore individuale persona fisica.

D'altra parte, aggiunge, questa Corte - nel rigettare l'analogia questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del d.P.R. n. 917 del 1986, sollevata per violazione degli artt. 3, 24 e 53 Cost. - ha già osservato che la norma censurata «è volta a realizzare, attraverso l'imputazione ai soci del reddito societario indipendentemente dalla sua effettiva percezione, la immedesimazione - nell'ambito delle società di persone, nei limiti della quota di partecipazione ed agli specifici fini tributari - fra società partecipata e socio»; e, conseguentemente, ha ritenuto prive di fondamento le doglianze mosse «sulla base della asserita fittizietà del reddito sottratto dagli amministratori», ferma restando, «ovviamente, [...] la responsabilità degli amministratori [stessi] per il danno derivante ai soci dalla sottrazione del reddito societario» (è citata l'ordinanza n. 53 del 2001).

Né, ancora per la difesa statale, risulterebbe vulnerato il diritto di difesa del socio, dal momento che, come precisato da questa Corte, «al socio accomandante, privo di legittimazione processuale nel giudizio relativo all'accertamento del reddito societario ai fini dell'imposta ILOR, deve ritenersi sempre consentita, allorché gli sarà notificato l'accertamento del suo reddito personale, la possibilità di tutelare i suoi diritti, contestando anche nel merito l'accertamento del suo reddito di partecipazione nonostante l'intervenuta definitività dell'accertamento del reddito societario ai fini ILOR» (ordinanza n. 5 del 1998).

3.1.- Con specifico riferimento al giudizio relativo al n. 38 del registro ordinanze 2020, l'Avvocatura generale ha inoltre argomentato che i redditi prodotti dalle società di persone sono individuati - in base ad «una fictio iuris» - considerando il momento della loro produzione e, successivamente, sono imputati e tassati secondo criteri di riferibilità soggettiva e di imposizione personale relativi al singolo socio, in base ad «una presunzione assoluta di distribuzione dell'utile d'esercizio». Con il principio di trasparenza, pertanto, entrambe le figure soggettive (società e socio) parteciperebbero «alla realizzazione del presupposto di imposta, trattandosi di una fattispecie complessa».



Illustrati in raffronto i tratti distintivi della tassazione dei redditi delle società di capitale, la difesa erariale ritiene erroneo il presupposto interpretativo dei rimettenti secondo cui il meccanismo di tassazione “per trasparenza” si porrebbe in contrasto con l’art 53 Cost., poiché, in linea generale, l’imposizione dei soggetti collettivi «consente in astratto due opzioni: a) considerare una distinta autonoma manifestazione di attitudine alla contribuzione, prima in capo al soggetto collettivo quale risultato di esercizio, poi in capo ai singoli componenti della stessa sotto forma di utile distribuito; b) considerare come unico centro di imposizione il soggetto collettivo o le persone fisiche a questo partecipanti».

Ad avviso della difesa statale, le scelte del legislatore sarebbero, pertanto, coerenti con il principio di capacità contributiva e ciò troverebbe conferma da «un’analisi svolta in parallelo tra diritto tributario e diritto commerciale» sulle distinte caratteristiche delle società di capitali rispetto alle società di persone. In particolare, «[i]l diritto attuale e incondizionato del socio» della società di persone all’apprensione dei risultati reddituali della società rappresenterebbe «una effettiva relazione giuridica con la fonte di produzione, idonea a configurare quella capacità contributiva richiesta dall’art. 53 Cost.».

Precisa l’Avvocatura generale che la tassazione “per trasparenza” dovrebbe del resto considerarsi coerente con il principio della prevalenza della sostanza giuridica delle fattispecie economiche sulla forma apparente, in quanto, con riguardo alla tassazione dei redditi delle società di persone, la sostanza economica sarebbe costituita dalla «diretta partecipazione alla vita sociale da parte di tutti i soci». La disciplina censurata sarebbe del resto giustificata anche dalla finalità di evitare il rischio di evasioni per l’ipotesi di distribuzione occulta degli utili.

Per l’Avvocatura generale dello Stato, perciò, non vi sarebbe alcuna lesione del principio di capacità contributiva. Le altre questioni sarebbero, poi, manifestamente infondate, perché, «una volta associata la ragionevolezza dell’opzione normativa per la trasparenza, alternativa a quella di attribuire rilevanza alla soggettività passiva della società con autonoma riferibilità all’ente della capacità contributiva (e successiva imposizione in capo ai soci al momento della distribuzione), non appaiono ravvisabili indici di contrasto con l’art. 3 Cost.».

Considerato in diritto

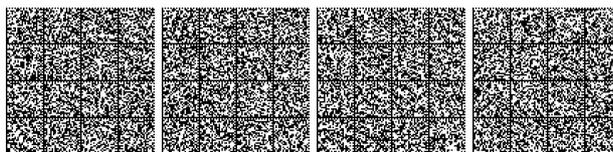
1.- Con due ordinanze di analogo tenore del 22 gennaio 2019, iscritte, rispettivamente, al n. 148 del registro ordinanze 2019 e al n. 38 del registro ordinanze 2020, la Commissione tributaria provinciale (CTP) di Genova dubita, in riferimento agli artt. 3, 24, 53 e 113 (*recte*: 3, primo comma, 24, secondo comma, 53, primo comma, e 113, secondo comma) della Costituzione, e con riguardo all’IRPEF, della legittimità costituzionale dell’art. 5, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi» (di seguito: TUIR), secondo cui «[i] redditi delle società semplici, in nome collettivo e in accomandita semplice residenti nel territorio dello Stato sono imputati a ciascun socio, indipendentemente dalla percezione, proporzionalmente alla sua quota di partecipazione agli utili».

I rimettenti dichiarano di prospettare il dubbio di costituzionalità, «impregiudicata ogni questione per l’irap e l’iva» e «limitatamente alle parole “indipendentemente dalla percezione”», per violazione:

a) dell’art. 3, primo comma, Cost., per la disparità di trattamento che in tal modo si determinerebbe tra i soci delle società di persone che sono assoggettati all’IRPEF pur non avendo «conseguito» alcun reddito (quantomeno nell’«annualità di competenza»), da un lato, e tutti gli «altri soggetti egualmente privi di reddito che ne sono invece esclusi», dall’altro;

b) dell’art. 24, secondo comma, Cost., perché il socio delle società di persone non percettore di reddito da partecipazione, in quanto «impossibilitato a dimostrare di non aver conseguito alcun reddito», verrebbe leso nel proprio «diritto alla prova in giudizio», senza che tale lesione possa essere adeguatamente ristorata dalle eventuali successive vittoriose azioni giudiziarie da lui intraprese per conseguire tale reddito da partecipazione; ciò, infatti, «si tradurrebbe in un inammissibile solve et repete imponendo al socio di pagare sempre e comunque il tributo senza possibilità di proporre difese, per poi consentirgli di recuperare - forse e comunque poi - quanto versato», dato anche il rischio di decadenza dalla possibilità di ottenere la ripetizione delle imposte, in tal modo creando una «differenza di trattamento», nell’ambito dei soci delle società di persone non percettori di reddito da partecipazione, tra i soci che siano economicamente in grado di pagare immediatamente l’intero tributo e che pertanto possano affrontare i tempi per ottenere giustizia attraverso «il rimborso delle somme versate» e i soci che, invece, non abbiano mezzi economici e credito sufficienti per effettuare il pagamento e ai quali pertanto non sia consentito ottenere tempestivamente e con certezza giustizia;

c) dell’art. 53, primo comma, Cost., perché il socio delle società di persone, ove non sia percettore di reddito da partecipazione, verrebbe ugualmente assoggettato all’IRPEF, in aperto contrasto con il principio di capacità contributiva;



d) dell'art. 113, secondo comma, Cost., perché risulterebbe esclusa la tutela giurisdizionale dei soci di società di persone non percettori di reddito da partecipazione, in relazione alla categoria di atti fiscali costituita dagli accertamenti effettuati nei confronti di società di persone, laddove tale tutela non sarebbe, invece, esclusa per i soci di società di capitali non percettori di reddito da partecipazione, in relazione alla categoria di atti fiscali costituita dagli accertamenti effettuati nei confronti di società di capitali.

2.- Preliminarmente, data l'evidente connessione oggettiva e soggettiva, i due giudizi vanno riuniti per essere congiuntamente trattati e decisi.

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

3.1.- I primi due commi dell'art. 5 del TUIR dispongono che «[i] redditi delle società semplici, in nome collettivo e in accomandita semplice residenti nel territorio dello Stato sono imputati a ciascun socio, indipendentemente dalla percezione, proporzionalmente alla sua quota di partecipazione agli utili» (comma 1); «[l]e quote di partecipazione agli utili si presumono proporzionate al valore dei conferimenti dei soci se non risultano determinate diversamente dall'atto pubblico o dalla scrittura privata autenticata di costituzione o da altro atto pubblico o scrittura autenticata di data anteriore all'inizio del periodo d'imposta; se il valore dei conferimenti non risulta determinato, le quote si presumono uguali» (comma 2).

I commi successivi del medesimo art. 5 estendono l'applicazione di queste regole alle società di armamento, alle società di fatto, alle associazioni professionali senza personalità giuridica, all'impresa familiare (con alcune peculiarità) e al gruppo europeo di interesse economico (GEIE).

In questi termini le società di persone residenti e gli enti ad esse assimilati non costituiscono un autonomo soggetto passivo d'imposta, ma sono assunti alla stregua di centri di riferimento per la determinazione del reddito, che viene attribuito ai soci al termine dell'esercizio e in base alle rispettive quote di partecipazione agli utili.

Questa scelta legislativa trova giustificazione in relazione a diversi profili riconducibili all'interesse fiscale dello Stato alla percezione dei tributi, anch'esso tutelato, assieme all'interesse del contribuente a un'imposizione correlata alla propria capacità contributiva, dall'art. 53, primo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenza n. 181 del 2017).

Tale meccanismo impositivo infatti risulta, da un lato, rispondente a esigenze di cautela fiscale in presenza di una possibilità di elusione d'imposta nel contesto delle società considerate dall'art. 5 del TUIR, stante il loro minore livello di formalizzazione e quindi l'assenza dei più rigorosi obblighi di natura contabile e procedimentale previsti per le società di capitali, anche quanto all'individuazione degli utili non distribuiti. Dall'altro appare anche funzionale a esigenze di semplificazione, permettendo di evitare duplicazioni dell'imposizione (in capo alla società, sotto forma di utile, e in capo al socio, sotto forma di dividendo) con riguardo a soggetti, i soci delle suddette società, che esplicano i loro poteri in modo diretto e sono a queste legati da un particolare vincolo di natura personale.

3.2.- Tale metodo dell'attribuzione del reddito "per trasparenza" - che non è peculiare del nostro sistema impositivo, costituendo un modello per certi versi conosciuto anche negli ordinamenti di altri Paesi - comporta quindi la tassazione IRPEF direttamente in capo ai soci degli utili societari, con imputazione degli stessi per ciascun periodo d'imposta e indipendentemente dalla percezione: assume, così, rilievo il solo fatto della produzione del reddito (con conseguente irrilevanza fiscale della distribuzione degli utili negli esercizi successivi).

In base a tale scelta legislativa il presupposto di imposta si realizza, quindi, in capo ai soci e non alla società che, considerata "trasparente", diventa uno "schermo" dietro il quale i primi esercitano collettivamente un'attività economica. Infatti, «in forza dell'imputazione al socio del reddito di partecipazione pro quota, indipendentemente dall'effettiva percezione, il socio medesimo diventa l'unico soggetto passivo dell'imposta personale, avendo in realtà dichiarato un reddito proprio ancorché il presupposto dell'imposizione si verifichi unitariamente presso l'ente collettivo che lo produce e lo dichiara. Questa diretta imputazione del reddito è la conseguenza logica immediata del principio accolto dal legislatore tributario di "immedesimazione" esistente tra società a base personale e singoli soci che la compongono, per cui non è configurabile una soggettività distinta, separata o disgiunta della società rispetto ai soci. Tale principio costituisce espressione della giuridica irrilevanza della soggettività delle società di persone in campo tributario, considerando il Fisco le società di persone come uno schermo dietro il quale operano i soci con i particolari poteri di direzione, di controllo e di gestione anche se non sono amministratori» (Corte di cassazione, sezione prima civile, sentenza 2 marzo 1992, n. 2514, sostanzialmente confermata da Cassazione, sezioni unite, sentenza 8 gennaio 1993, n. 125).

3.3.- I suddetti soci, dunque, sul piano tributario, sono chiamati a contribuire alle pubbliche spese in relazione a un incremento patrimoniale realizzato per effetto dell'attività sociale, rispetto alla quale hanno un onere e un potere di controllo (artt. 2261 e 2320 del codice civile) che, da un lato, li pone giuridicamente in grado di avere piena conoscenza dell'indicato incremento patrimoniale e, dall'altro, rende irrilevante, a questi fini, la distinzione tra soci amministratori e non amministratori.



L'imputazione reddituale "per trasparenza" delle società di persone, anche avuto riguardo al caso di soci non amministratori (e, in particolare, anche nel caso dell'accomandante), si riconnette quindi alla disciplina civilistica che attribuisce ad essi puntuali poteri di controllo.

Tale aspetto concorre così a giustificare - dal punto di vista fiscale - la diretta imputazione del risultato economico prodotto dalla società al socio indipendentemente dalla sua percezione dell'utile.

Infatti, anche a prescindere dall'approvazione del rendiconto e dalla previsione statutaria di eventuali riserve di utili (o dalla decisione unanime dei soci in tal senso), il socio già si trova in una relazione con il reddito societario prodotto che appare idonea a integrare la peculiare nozione di «possesso», indicato quale presupposto dell'IRPEF dall'art. 1 del TUIR e che costituisce l'indice di capacità contributiva assunto dal legislatore.

D'altronde, a quest'ultimo spetta un'ampia discrezionalità in relazione alle varie finalità cui si ispira l'attività di imposizione fiscale, essendogli consentito, «sia pure con il limite della non arbitrarietà, di determinare i singoli fatti espressivi della capacità contributiva che, quale idoneità del soggetto all'obbligazione di imposta, può essere desunta da qualsiasi indice rivelatore di ricchezza» (*ex plurimis*, sentenza n. 111 del 1997).

Sul suddetto assunto riposa inoltre il precedente specifico di questa Corte, relativo anch'esso a una società in accomandita semplice - ma con il quale la CTP rimettente non si è minimamente confrontata -, dove si è precisato che «la norma in questione [art. 5, comma 1, del TUIR] è volta a realizzare, attraverso l'imputazione ai soci del reddito societario indipendentemente dalla sua effettiva percezione, la immedesimazione - nell'ambito delle società di persone, nei limiti della quota di partecipazione ed agli specifici fini tributari - fra società partecipata e socio»; ritenendo conseguentemente prive di fondamento le doglianze mosse «sulla base della asserita fittizietà del reddito sottratto dagli amministratori», in quanto «tale reddito deve, invece, ritenersi effettivo, posto che la sua sottrazione, che è peraltro vicenda interna alla società e non incide sul momento genetico della sua produzione, ne presuppone logicamente la esistenza», ferma restando, «ovviamente, [...] la responsabilità degli amministratori [stessi] per il danno derivante ai soci dalla sottrazione del reddito societario» (ordinanza n. 53 del 2001).

3.4.- Non è quindi fondata, innanzitutto, la questione riferita al principio di capacità contributiva ai sensi dell'art. 53, primo comma, Cost., formulata dalla CTP rimettente ritenendo che il contribuente non sia «perceutore di reddito».

La CTP rimettente struttura infatti la censura sull'assunto interpretativo, esposto dal ricorrente, per cui la nozione di «possesso» del reddito, indicata dall'art. 1 del TUIR come presupposto dell'IRPEF, consisterebbe nella «materiale disponibilità di fruirne», ovvero nella «capacità di disporne», così che il meccanismo di imputazione del censurato art. 5 del TUIR, laddove prevede che la tassazione avviene «indipendentemente dalla percezione» degli utili, determinerebbe un'imposizione fiscale «in aperta violazione del principio di capacità contributiva».

3.5.- Tale presupposto interpretativo è errato.

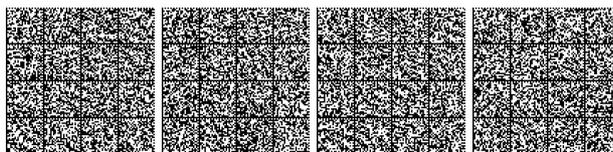
Va in primo luogo rilevato che il reddito, quale sicuro indice di capacità contributiva, costituisce in realtà una entità conseguente alle regole di determinazione disposte dal legislatore tributario in ragione delle specifiche caratteristiche delle singole categorie di cui all'art. 6 del TUIR: redditi fondiari, di capitale, di lavoro dipendente, di lavoro autonomo, di impresa e redditi diversi.

In questo schema impositivo non solo alcuni redditi non coincidono con una res (il reddito d'impresa, ad esempio, in forza dell'art. 83 del TUIR è costituito da un dato contabile, tra l'altro regolato in base al principio di imputazione temporale della competenza e non a quello di cassa; i redditi fondiari possono rappresentare un dato solo figurativo), ma il termine stesso di possesso assume un significato differente nell'ambito delle singole categorie reddituali.

Infatti, «[i]l termine possesso impiegato dal D.P.R. n. 917 del 1986, art. 1 non ha il significato tecnico che ha nel codice civile, né ha un significato tecnico-tributario uniforme per tutte le categorie reddituali. Ma il significato minimo comune del termine senz'altro evoca, ai fini della tassabilità, la riferibilità ad un soggetto di determinati redditi e la titolarità in capo a lui dei poteri di disposizione in relazione ad essi» (Corte di Cassazione, sezione quinta civile, sentenza 10 gennaio 2013, n. 433)

Constatato quindi che il legislatore non ha adottato una nozione generale e unitaria di reddito (preferendo individuare fattispecie imponibili nell'ambito delle singole categorie) e ha volutamente utilizzato, con specifico riferimento all'imposta sul reddito, il termine «possesso» nell'art. 1 del TUIR in un senso atecnico, se ne deve concludere che quest'ultimo non coincide né con la nozione civilistica, né con quella della materiale disponibilità del reddito.

Del resto, in forza dei fini che la Costituzione assegna al diritto tributario con riguardo alla definizione di fattispecie idonee a esprimere la capacità contributiva di singole vicende economiche, non è sempre necessario, in presenza di adeguate ragioni giustificative, che tra questo e il diritto civile debba comunque esistere una assoluta corrispondenza di categorie concettuali e terminologiche.



Il possesso cui fa riferimento il legislatore tributario agli specifici fini dell'IRPEF deve essere inteso, pertanto, quale modo per identificare la relazione del soggetto con la peculiare manifestazione di capacità contributiva che è costituita appunto dal reddito, secondo le regole giuridiche delle singole categorie reddituali.

Questa Corte ha avuto peraltro modo di precisare che «attualmente, ai fini della nozione giuridica di reddito occorre far capo a ciò che viene, nei limiti della ragionevolezza, qualificato per tale dal legislatore. Ciò significa, pertanto, che per dichiarare tassabile un provento occorre accertare in quale delle ipotesi normative tipiche esso rientri» (sentenza n. 410 del 1995).

In questa prospettiva, il meccanismo di imputazione “per trasparenza” dei redditi prodotti dalle società di persone non costituisce una contraddizione rispetto alla nozione generale di presupposto d'imposta fissata nell'art. 1 del TUIR, bensì una particolare manifestazione di questo in riferimento a una specifica fattispecie.

In conclusione, nell'attuale sistema di imposizione sui redditi deve ritenersi che non arbitrariamente il legislatore tributario ha individuato come indice di capacità contributiva la relazione tra il presupposto e il soggetto passivo attraverso la diretta imputazione al socio (“per trasparenza”) del reddito prodotto in forma associata, indipendentemente dalla percezione.

4.- Nemmeno è fondata, di conseguenza, la censura riferita all'art. 3, primo comma, Cost., per disparità di trattamento tra i soci di società di persone (soggetti ad imposizione «pur non avendo conseguito alcun reddito») e «altri soggetti egualmente privi di reddito». Essa implica la non riferibilità al socio del reddito prodotto dalla società di persone, cosicché la sua posizione sarebbe analoga a quella di qualsiasi altro soggetto che, in quanto privo di reddito, si colloca invece al di fuori del presupposto dell'IRPEF.

In contrario vanno invece richiamate le già esposte le ragioni per le quali il socio non può considerarsi un soggetto “privo di reddito” in caso di imputazione “per trasparenza” del reddito prodotto in forma associata.

5.- Parimenti non fondata è la questione riferita al diritto di difesa ai sensi dell'art. 24, secondo comma, Cost., in quanto la disciplina censurata provocherebbe, a danno del contribuente, un'ingiustificata limitazione della prova di non avere la capacità di disporre (o la disponibilità materiale) del reddito.

Tale censura si fonda sull'assunto dei rimettenti per cui l'art. 5, comma 1, del TUIR strutturerebbe una «presunzione assoluta» di attribuzione al socio di redditi societari, anche se da questo non percepiti.

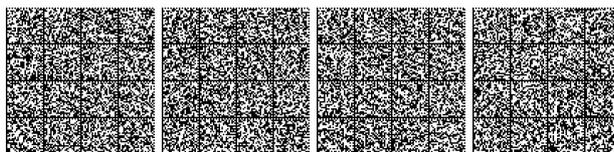
Nemmeno tale assunto è condivisibile.

Infatti - mentre vere e proprie presunzioni sono previste dal comma 2 dell'art. 5 del TUIR in relazione alle quote di partecipazione e al valore dei conferimenti - la previsione del comma 1 del medesimo art. 5, nello stabilire che l'imputazione avviene «indipendentemente dalla percezione», individua un meccanismo d'imputazione di ciò che è stato assunto dal legislatore come reddito prodotto, senza, invece, “presumere” la distribuzione dello stesso. La norma censurata esclude la soggettività passiva tributaria della società di persone e, in tal modo, elimina lo schermo societario imputando direttamente ai soci il reddito prodotto dalla società. Si tratta di una connotazione strutturale dell'ente ai fini tributari e non di una “presunzione” di distribuzione degli utili.

La fattispecie in esame, in altre parole, è qualificabile semmai alla stregua di una tipizzazione legale, rispetto alla quale va ribadito che «non ha senso denunciare quale violazione del diritto di difesa l'esclusione della prova», in quanto «[t]ipizzazioni, qualificazioni, valutazioni legali come quelle suindicate possono bensì essere censurate sotto il profilo della mancanza di ragionevolezza, contestandosi che esse trovino rispondenza nella situazione socio-economica in riferimento alla quale sono formulate ai fini perseguiti dalla legge, o che esse, o le misure sulla base di esse adottate, siano congrue rispetto a tali fini» (sentenza n. 131 del 1991).

5.1.- L'esercizio del diritto di difesa potrà, peraltro, pienamente esplicarsi contestando nel merito l'accertamento del reddito societario (in questi termini, ordinanza n. 5 del 1998) o la propria qualità di socio, senza che ciò precluda l'accertamento, ad altri fini, della «responsabilità degli amministratori per il danno derivante ai soci» (ordinanza n. 53 del 2001).

Va inoltre sottolineato che proprio il meccanismo d'imputazione “per trasparenza” e la tassazione del socio «indipendentemente dalla percezione» del reddito hanno portato la giurisprudenza di legittimità ad affermare il litisconsorzio necessario tra società e soci al fine di consentire, con pienezza di contraddittorio, la verifica in concreto del presupposto impositivo, stante l'unitarietà dell'accertamento che è alla base della rettifica delle dichiarazioni dei redditi delle società di persone e dei soci delle stesse, cosicché il ricorso tributario proposto, anche avverso un solo avviso di rettifica, da uno dei soci o dalla società riguarda inscindibilmente sia la società che tutti i soci, salvo il caso in cui questi prospettino questioni personali.



5.2.- Non sono, inoltre, pertinenti i rilievi della CTP rimettente - riferiti sempre alla lesione del diritto di difesa - circa l'«inammissibile solve et repete», che, determinando una «differenza di trattamento» tra i soci che sono economicamente in grado di pagare immediatamente l'intero tributo e quelli che non lo sono, imporrebbe al socio «di pagare sempre e comunque il tributo senza possibilità di proporre difese, per poi consentirgli di recuperare - forse e comunque poi - quanto versato».

A ben vedere, con il richiamo al solve et repete i rimettenti si limitano a riproporre, in forma involuta e solo apparentemente diversa, le censure sopra dichiarate non fondate.

Infatti, i rimettenti in primo luogo utilizzano una nozione di solve et repete impropriamente desunta dalla motivazione della sentenza n. 21 del 1961 di questa Corte, in quanto la successiva «ripetizione» non riguarda la medesima amministrazione finanziaria alla quale è stato pagato il tributo, ma soggetti terzi: la società o l'amministratore inadempiente ai suoi doveri, destinatari della successiva richiesta del socio di risarcimento dei danni e di corresponsione degli utili.

In secondo luogo di difficile comprensione è l'accenno, nella medesima censura, alla decadenza dalla possibilità di ottenere la ripetizione delle imposte versate: qualora i rimettenti avessero inteso affermare che solo con la percezione degli utili il socio avrebbe la piena conoscenza dell'andamento effettivo dell'attività sociale e quindi solo da allora sarebbe in grado di tutelare la sua posizione, sarebbe agevole tuttavia obiettare che il socio (anche accomandante) ha il potere e l'onere di controllare l'attività sociale (artt. 2261 e 2320 cod. civ.) e che, inoltre, deve vagliare la fondatezza delle prove offerte in giudizio dall'amministrazione finanziaria.

6.- Non fondata è, infine, la questione riferita all'art. 113, secondo comma, Cost.

Per la CTP rimettente, la norma censurata esclude la tutela giurisdizionale dei soci di società di persone che non hanno «conseguito alcun reddito di partecipazione», laddove tale tutela non è, invece, esclusa per i soci di società di capitali.

La censura, peraltro anch'essa formulata in modo non del tutto perspicuo (l'avviso di accertamento dei redditi da partecipazione in società di persone è, infatti, pacificamente impugnabile dal socio, tanto che gli stessi giudizi a quibus derivano dalle impugnazioni proposte da un socio di società di persone), è infondata per le stesse ragioni già esposte con riguardo alle questioni relative alla disparità di trattamento e alla lesione del diritto di difesa, delle quali costituisce mera riproposizione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Genova, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, secondo comma, 53, primo comma, e 113, secondo comma, della Costituzione, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 luglio 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 settembre 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



N. 202

Ordinanza 8 - 17 settembre 2020

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contraddittorio davanti alla Corte costituzionale - Intervento di soggetti pensionati e della CONFEDIR nel giudizio incidentale avente ad oggetto la limitazione della rivalutazione automatica e la riduzione percentuale dei trattamenti pensionistici di importo elevato - Assenza di un interesse diretto e qualificato - Inammissibilità degli interventi.

- Legge 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, commi 260 e 261.
- Costituzione, artt. 3, 23, 36, 38, 53 e 117, primo comma; Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

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. 1, commi 260 e 261, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), promosso dal Tribunale ordinario di Milano, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra Federico Imbert e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) e altri con ordinanza del 20 gennaio 2020, iscritta al n. 46 del registro ordinanze 2020 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2020.

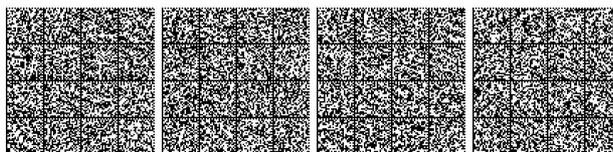
Visti gli atti di costituzione di Federico Imbert e dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), nonché gli atti di intervento di Umberto Beneduce e altri, della Confederazione dei dirigenti, funzionari, quadri, ed alte professionalità, in servizio ed in quiescenza, della pubblica amministrazione (CONFEDIR), di Pier Aldo Bauchiero e altri e del Presidente del Consiglio dei ministri;

viste le istanze di fissazione della camera di consiglio per la decisione sull'ammissibilità dell'intervento depositate da Umberto Beneduce e altri, dalla CONFEDIR e da Pier Aldo Bauchiero e altri;

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 il Tribunale ordinario di Milano, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 20 gennaio 2020, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 260, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), per violazione degli artt. 3, 36 e 38 della Costituzione, nonché questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 261, della medesima legge per violazione degli artt. 3, 23, 36, 38, 53 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952, ratificato e reso esecutivo con legge 4 agosto 1955, n. 848;



che il rimettente espone di essere stato investito della domanda proposta nei confronti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), del Ministro dell'economia e delle finanze e del Presidente del Consiglio dei ministri da Federico Imbert, dirigente d'azienda in quiescenza, per l'accertamento del suo diritto di ricevere il trattamento pensionistico integrale, senza l'applicazione delle norme censurate, e per la condanna dell'Istituto al versamento delle somme medio tempore non erogate;

che, ad avviso del giudice *a quo*, la limitazione della rivalutazione automatica e la riduzione percentuale dei trattamenti pensionistici - disposte, rispettivamente, dai commi 260 e 261 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 - violano gli evocati parametri;

che, con atto depositato il 16 giugno 2020, sono intervenuti ad adiuvandum Umberto Beneduce, Mario Fantozzi, Guerino Mancini, Gerardo Stecca, Giovanni Toniello, Pasquale Valentino e Roberto Zago, ufficiali delle Forze armate in quiescenza, i quali, avendo agito nei confronti dell'INPS innanzi alla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Veneto, per l'accertamento del loro diritto al trattamento pensionistico integrale e per la condanna dell'Istituto al versamento delle somme medio tempore non erogate, chiedono accogliersi le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Milano in ordine alla limitazione della rivalutazione automatica;

che tali intervenienti rappresentano avere la Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Veneto, positivamente delibato la rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni concernenti la limitazione della rivalutazione automatica e tuttavia sospeso il giudizio innanzi a sé in ragione della pendenza, presso questa Corte, di analoghe questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle sezioni giurisdizionali regionali per il Friuli-Venezia Giulia e la Toscana;

che, con atto depositato in pari data, sono intervenuti ad adiuvandum Pier Aldo Bauchiero, Enzo Mengoli, Bruno Picca e Antonio Pironti, dirigenti d'azienda in quiescenza, i quali, avendo agito nei confronti dell'INPS innanzi ai Tribunali ordinari di Torino e Bologna, in funzione di giudici del lavoro, per l'accertamento del loro diritto al trattamento pensionistico integrale e per la condanna dell'Istituto al versamento delle somme medio tempore non erogate, chiedono accogliersi le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Milano in ordine alla riduzione percentuale degli assegni;

che tali intervenienti rappresentano avere i Tribunali di Torino e Bologna sospeso i rispettivi giudizi in ragione della pendenza, presso questa Corte, di analoghe questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale regionale per il Friuli-Venezia Giulia;

che, con atto depositato in pari data, è intervenuta ad adiuvandum la Confederazione dei dirigenti, funzionari, quadri, ed alte professionalità, in servizio ed in quiescenza, della pubblica amministrazione (CONFEDIR), la quale, come soggetto rappresentativo degli interessi di categoria, chiede accogliersi le questioni sollevate dal Tribunale di Milano in ordine sia alla rivalutazione automatica, che alla riduzione percentuale dei trattamenti di pensione, sottolineando come tali misure interessino l'attività negoziale della Confederazione, per gli «evidenti riflessi sulla previdenza complementare»;

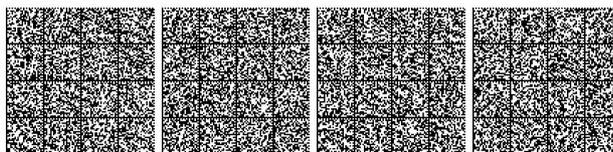
che, contestualmente ai rispettivi atti di intervento, tutti gli intervenienti hanno chiesto di prendere visione e trarre copia degli atti processuali, ai sensi dell'art. 4-*bis* delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, inserito dall'art. 2 della delibera di questa Corte in sede non giurisdizionale dell'8 gennaio 2020;

che, in vista della camera di consiglio fissata per la decisione sull'ammissibilità degli interventi, Pier Aldo Bauchiero e altri hanno depositato memoria.

Considerato che, ai sensi dell'art. 4, comma 7, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, come sostituito dall'art. 1 della delibera di questa Corte in sede non giurisdizionale dell'8 gennaio 2020, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 17, serie generale, del 22 gennaio 2020, «[n]ei giudizi in via incidentale possono intervenire i titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto in giudizio»;

che, come già rilevato nelle ordinanze n. 111 e n. 37 del 2020, tale disposizione ha recepito la costante giurisprudenza di questa Corte in ordine all'ammissibilità dell'intervento spiegato nei giudizi in via incidentale da soggetti diversi dalle parti del giudizio principale;

che, in base a detta giurisprudenza, i soggetti che non sono parti del giudizio *a quo* possono intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale solo ove siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, e non di un interesse semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma oggetto di censura (*ex plurimis*, sentenze n. 158 del 2020 con allegata ordinanza letta all'udienza del 10 giugno 2020, n. 119 del 2020, n. 30 del 2020 con allegata ordinanza letta all'udienza del 15 gennaio 2020, n. 159 e n. 98 del 2019, n. 217, n. 180 e n. 77 del 2018, n. 70 e n. 33 del 2015);



che, in linea con questo orientamento, è stato dichiarato inammissibile l'intervento ad adiuvandum spiegato nel giudizio incidentale su norme limitative della perequazione automatica da un titolare di pensione che era parte in un giudizio diverso da quello di rimessione e che intendeva legittimarsi all'intervento per l'analogia della propria situazione sostanziale (sentenza n. 70 del 2015);

che i pensionati del cui intervento trattasi versano appunto in questa condizione, non essendo parti del giudizio principale innanzi al Tribunale di Milano, né titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in quel giudizio, bensì portatori di un interesse semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalle norme oggetto di censura, cioè l'interesse di tutti i pensionati a non subire l'incidenza di tali norme;

che gli intervenienti Umberto Beneduce e altri sostengono di essere titolari di un interesse differenziato per la circostanza che il loro giudizio è stato sospeso in ragione della pendenza di analoghe questioni incidentali, sollevate in altri giudizi;

che, in particolare, detti intervenienti contestano la legittimità della "sospensione impropria", per tale intendendosi nella prassi la sospensione del giudizio disposta, pur senza l'emanazione di un'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale, in attesa della decisione sulla questione di legittimità costituzionale sollevata da altro giudice;

che, nel caso di specie, la "sospensione impropria", della quale gli intervenienti denunciano i potenziali effetti di compressione del loro diritto di interloquire presso la Corte costituzionale, sarebbe resa peculiare dalla circostanza di essere stata accompagnata da un'espressa positiva delibazione di rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni;

che, per costante giurisprudenza di questa Corte, ai fini dell'ammissibilità dell'intervento, non rileva che il giudizio di cui è parte l'interveniente sia stato sospeso in attesa dell'esito dell'incidente di costituzionalità scaturito da altro indipendente giudizio, poiché, ove si ritenesse altrimenti, verrebbe sostanzialmente soppresso il carattere incidentale del giudizio di legittimità costituzionale (sentenze n. 33 del 2015, n. 304 del 2011 con allegata ordinanza letta all'udienza del 4 ottobre 2011, n. 470 del 2002) e non sarebbe consentito alla Corte di verificare la rilevanza della questione;

che deve, inoltre, escludersi la sussistenza di una discrezionale facoltà del giudice di sospendere il processo fuori dei casi tassativi di sospensione necessaria, e «per mere ragioni di opportunità» (sentenza n. 207 del 2004);

che l'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), configura come necessaria la sospensione del giudizio nel caso in cui sia ordinata la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, mentre l'art. 24, primo comma, della stessa legge prescrive che l'ordinanza di rigetto dell'eccezione di illegittimità costituzionale sia «adeguatamente motivata»;

che la sospensione di un giudizio per la pendenza di una questione incidentale di legittimità costituzionale sollevata in un giudizio diverso è, quindi, un provvedimento difforme da univoche indicazioni normative;

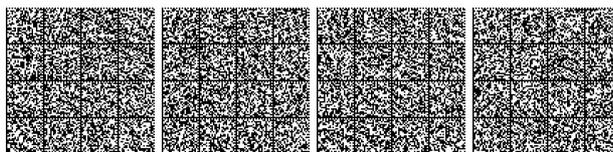
che, tuttavia, tale difformità, generando una questione di natura squisitamente endoprocessuale, trova rimedio nei mezzi di impugnazione che consentono alla parte di riattivare il corso del processo erroneamente sospeso e non può ridondare in un titolo di legittimazione di quella stessa parte agli effetti dell'intervento in un giudizio incidentale di legittimità costituzionale promosso altrove;

che una differente soluzione altererebbe, come detto, la struttura incidentale del giudizio di legittimità costituzionale, non consentendo di garantire l'identità oggettiva tra la questione pendente innanzi alla Corte costituzionale e quella dedotta nel giudizio "impropriamente sospeso", né l'osservanza del termine perentorio di intervento fissato dall'art. 4, comma 4, delle Norme integrative (sentenza n. 304 del 2011 con allegata ordinanza letta all'udienza del 4 ottobre 2011);

che questi rilievi trovano puntuale conferma nella fattispecie odierna, nella quale Umberto Beneduce e altri, titolari di trattamenti pensionistici superiori a sei volte il minimo, sono intervenuti in un giudizio incidentale che non soltanto è stato promosso in un giudizio principale diverso e ulteriore rispetto a quelli indicati nell'ordinanza di "sospensione impropria" (ciò hanno fatto, del resto, anche gli intervenienti Pier Aldo Bauchiero e altri), ma è anche relativo a una questione non coincidente sul piano oggettivo, poiché quella sollevata dal Tribunale di Milano riguarda i trattamenti pensionistici superiori a nove volte il minimo;

che gli interventi adesivi dei titolari di pensione non risultano quindi sorretti da un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto dedotto nel giudizio incidentale cui il loro intervento si riferisce;

che, riguardo ai soggetti rappresentativi di interessi collettivi o di categoria, qual è la Confederazione dei dirigenti, funzionari, quadri, ed alte professionalità, in servizio ed in quiescenza, della pubblica amministrazione (CONFEDIR), è inammissibile l'intervento nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale qualora essi vantino, rispetto al suo oggetto, un interesse solo indiretto, connesso in via generale agli scopi statutari di tutela economica e professionale degli iscritti (sentenze n. 159 del 2019, n. 130 del 2019 con allegata ordinanza letta all'udienza del 7 maggio 2019, n. 77 del 2018);



che, come già da questa Corte evidenziato nell'ordinanza n. 37 del 2020, ciò vale a fortiori oggi, alla luce dell'art. 4-ter delle Norme integrative, aggiunto dalla delibera in sede non giurisdizionale dell'8 gennaio 2020, che consente alle formazioni sociali senza scopo di lucro e ai soggetti istituzionali portatori di interessi collettivi o diffusi attinenti alla questione di costituzionalità di presentare alla Corte un'opinione scritta in qualità di amici curiae;

che quello della CONFEDIR, rispetto all'oggetto del giudizio incidentale di legittimità costituzionale relativo alle norme sulle pensioni, è un interesse solo indiretto, connesso in via generale agli scopi statutari di tutela economica e professionale dei dirigenti pubblici, né eccedono l'ambito di questo interesse i «riflessi sulla previdenza complementare» che - a dire della stessa CONFEDIR - tali norme potrebbero avere;

che quindi tutti gli interventi devono essere dichiarati inammissibili.

Visti gli artt. 4 e 4-bis delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi spiegati da Umberto Beneduce, Mario Fantozzi, Guerino Mancini, Gerardo Stecca, Giovanni Toniello, Pasquale Valentino e Roberto Zago; da Pier Aldo Bauchiero, Enzo Mengoli, Bruno Picca e Antonio Pironti; dalla Confederazione dei dirigenti, funzionari, quadri, ed alte professionalità, in servizio ed in quiescenza, della pubblica amministrazione (CONFEDIR).

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 17 settembre 2020.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_200202



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 64

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 luglio 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Turismo - Norme della Regione Piemonte - Sostegno alle destinazioni e al *marketing* turistico - Riparti turismo - Previsione di misure straordinarie a favore di consorzi e società consortili, sia con iniziative a titolarità regionale sia con concessioni di contributi.

Commercio - Norme della Regione Piemonte - Disposizioni in materia di autorizzazioni commerciali - Esercizi di vicinato gravemente danneggiati dal contesto emergenziale - Prevista sospensione fino al 31 gennaio 2021 della presentazione delle domande per il rilascio di autorizzazioni per nuova apertura centri, trasferimento di sede, ampliamento di superficie delle grandi strutture di vendita.

Paesaggio (Tutela del) - Norme della Regione Piemonte - Prevista riduzione dei termini della seconda conferenza di copianificazione e valutazione di trenta giorni per la conclusione sia in caso di variante strutturale che generale nonché per la proroga - Riduzione di trenta giorni sia per la convocazione della seduta conclusiva della conferenza sulla proposta tecnica del progetto definitivo, sia per la convocazione in data successiva rispetto a quella prevista.

Paesaggio (Tutela del) - Norme della Regione Piemonte - Estensione delle varianti parziali - Prevista fissazione dei limiti di incremento delle superfici territoriali o degli indici di edificabilità previsti dal piano regolatore generale vigente, nella misura prevista dalla normativa di riferimento - Requisiti per l'incremento inerente ad aree non interne e non contigue a centri o nuclei abitati.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Piemonte - Destinazione d'uso temporanee - Previsione che il Comune possa consentire l'utilizzazione temporanea di immobili, o parti di essi, per usi diversi da quelli consentiti - Utilizzazione temporanea di immobili privati e pubblici per la realizzazione di iniziative di rilevante interesse pubblico, non comportante il mutamento della destinazione d'uso delle unità immobiliari interessate - Fissazione, con convenzione comunale, dei criteri, dei termini e delle modalità di utilizzo degli spazi urbani dismessi o in via di dismissione.

– Legge della Regione Piemonte 29 maggio 2020, n. 13 (Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da Covid-19), artt. 23, comma 2; 52; 61; 62; e 79.

AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

Ecc.ma Corte costituzionale ricorso *ex art.* 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri *pro-tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato per legge, il quale dichiara di voler ricevere le comunicazioni relative al presente giudizio al seguente indirizzo di posta elettronica certificata: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it

Contro la Regione Piemonte, in persona del presidente in carica, con sede in Torino, piazza Castello n. 165 per la declaratoria della illegittimità costituzionale degli articoli 23, comma 2, 52, 61, 62 e 79 della legge della Regione Piemonte 29 maggio 2020, n. 13, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 22 del 28 maggio 2020 - Supplemento ordinario 29 maggio 2020, n. 5, giusta deliberazione del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 22 luglio 2020.



Premesse di fatto

In data 29 maggio 2020, nel Supplemento ordinario n. 5 del Bollettino ufficiale della Regione Piemonte, è stata pubblicata la legge regionale 29 maggio 2020, n. 13, intitolata «Interventi di sostegno finanziario e di semplificazione per contrastare l'emergenza da COVID-19».

Alcune disposizioni di tale legge sono costituzionalmente illegittime.

Segnatamente, l'art. 23, comma 2, viola l'art. 117, secondo comma, lettera *e*) della Costituzione; l'art. 52 si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *m*), della Costituzione; l'art. 61 è lesivo degli articoli 5 e 120 della Costituzione, nella parte in cui sanciscono il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni, nonché degli articoli 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettera *s*) della Costituzione; l'art. 62 viola gli articoli 5 e 120 della Costituzione, nella parte in cui sanciscono il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni, nonché gli articoli gli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera *s*) della Costituzione; infine, l'art. 79 si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma della Costituzione, in quanto eccede le competenze regionali e invade quelle statali in materia di «governo del territorio».

Pertanto, le anzidette disposizioni vengono impugnate con il presente ricorso *ex art.* 127 della Costituzione, affinché ne sia dichiarata l'illegittimità costituzionale e ne sia pronunciato il conseguente annullamento per i seguenti;

Motivi di diritto

I. L'art. 23, comma 2, della legge regionale Piemonte 29 maggio 2020, n. 13

1. Al dichiarato fine di favorire il ritorno e un nuovo consolidamento dei flussi turistici verso il Piemonte nelle fasi post emergenza da COVID-19, mediante azioni di monitoraggio, comunicazione, promozione, marketing e sostegno alle attività degli operatori del comparto, l'art. 23, intitolato «Sostegno alle destinazioni e al marketing turistico - Riparti turismo», dispone — al comma 1 — che la regione adotti misure, straordinarie a favore dei consorzi e delle società consortili di cui alla legge regionale 11 luglio 2016, n. 14, recante «Nuove disposizioni in materia di organizzazione dell'attività di promozione, accoglienza e informazione turistica in Piemonte».

Il comma 2 dell'articolo in esame precisa che «Le azioni previste al comma 1 sono finalizzate alla realizzazione di campagne promozionali per il rilancio turistico della regione e il riavvio economico dell'intera filiera del comparto, sia con iniziative a titolarità regionale, sia con la concessione di contributi a favore di consorzi e società consortili di cui alla legge regionale n. 14/ 2016».

I criteri e le procedure per l'individuazione delle misure di sostegno saranno stabiliti in dettaglio con deliberazione della giunta regionale (comma 3) e alla copertura dei relativi oneri finanziari — quantificati nell'importo massimo di euro 2.000.000,00 per l'annualità 2020 (comma 4) — si provvederà con le risorse derivanti dalla riduzione di spesa di cui all'art. 31 (comma 5).

2. Nella parte in cui autorizza la regione ad adottare misure straordinarie a favore delle società a prevalente capitale pubblico di cui alla legge regionale 11 luglio 2016, n. 14 (i.e. la DMO Turismo Piemonte - Destination Management Organization Turismo Piemonte e le ATL - Agenzie di accoglienza e promozione turistica locale), la disposizione impugnata si pone in evidente contrasto l'art. 117, comma 2, lettera *e*) della Costituzione, che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia della «tutela della concorrenza».

3. E invero, gli interventi pubblici a sostegno delle imprese sono qualificati dal diritto euro-unitario «aiuti di Stato» e sono disciplinati dal capo I del titolo VII del T.F.U.E., rubricato «Regole di concorrenza».

Pertanto, come precisato da codesta Ecc.ma Corte, tali interventi «coinvolgono i rapporti con l'Unione europea e incidono sul settore della concorrenza, la cui disciplina si articola, nell'attuale fase di integrazione sovranazionale, su due livelli: europeo e statale [...]. Nel diritto comunitario, le regole della concorrenza non sono [...] limitate all'attività sanzionatoria della trasgressione della normativa antitrust, ma comprendono anche il regime di aiuti [...]. Dal punto di vista del diritto interno, la nozione di concorrenza non può non riflettere quella operante in ambito comunitario, che comprende interventi regolativi, la disciplina antitrust e misure destinate a promuovere un mercato aperto e in libera concorrenza. Quando l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), affida alla potestà legislativa esclusiva statale la tutela della concorrenza, non intende certo limitarne la portata ad una sola delle sue declinazioni di significato. Al contrario, proprio l'aver accorpato, nel medesimo titolo di competenza, la moneta, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari, il sistema valutario, i sistemi tributario e contabile dello Stato, la perequazione delle risorse finanziarie e, appunto, la tutela della concorrenza, rende palese che quest'ultima costituisce una delle leve della politica economica statale e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto» (*cf.*: sentenza n. 14 del 2004, enfasi aggiunte).



Gli «aiuti di Stato» incompatibili con il mercato interno, secondo la nozione ricavabile dall'art. 107 del T.F.U.E., «consistono in agevolazioni di natura pubblica, rese in qualsiasi forma, in grado di favorire talune imprese o talune produzioni e di falsare o minacciare di falsare in tal modo la concorrenza, nella misura in cui incidono sugli scambi tra gli Stati membri. I requisiti costitutivi di detta nozione [...] possono essere così sintetizzati:

- a) intervento da parte dello Stato o di una sua articolazione o comunque impiego di risorse pubbliche a favore di un operatore economico che agisce in libero mercato;
- b) idoneità di tale intervento ad incidere sugli scambi tra Stati membri;
- c) idoneità dello stesso a concedere un vantaggio al suo beneficiario in modo tale da falsare o minacciare di falsare la concorrenza [...];
- d) dimensione dell'intervento superiore alla soglia economica minima che determina la sua configurabilità come aiuto "de minimis" ai sensi del regolamento della Commissione n. 1998/2006, del 15 dicembre 2006.

La nozione di aiuto di Stato è quindi di natura complessa e l'ordinamento comunitario riserva alla competenza esclusiva della Commissione europea, sotto il controllo del tribunale e della Corte di giustizia, la verifica della compatibilità dell'aiuto con il mercato interno, nel rispetto dei regolamenti di procedura in vigore. [...] ai giudici nazionali spetta [...] l'accertamento dell'osservanza dell'art. 108, n. 3, T.F.U.E. [...] ed in particolare se i soggetti pubblici conferenti gli aiuti rispettino gli adempimenti e le procedure finalizzate alle verifiche di competenza della Commissione europea» (cfr: sentenza n. 299 del 2013, enfasi aggiunte).

Siffatti adempimenti e procedure sono precisati — a livello nazionale — dall'art. 45, comma 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, il quale stabilisce che «Le amministrazioni che notificano alla Commissione europea progetti volti a istituire o a modificare aiuti di Stato ai sensi dell'art. 108, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, contestualmente alla notifica, trasmettono alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche europee una scheda sintetica della misura notificata».

Come è noto, rientrano nell'ambito della nozione di aiuto prevista dall'art. 107 del T.F.U.E. e sono soggetti agli adempimenti stabiliti dagli articoli 108 del T.F.U.E. e 45, comma 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, anche i contributi erogati in favore delle società a prevalente partecipazione pubblica.

Infatti, l'art. 106, paragrafo 1, T.F.U.E. precisa che «Gli Stati membri non emanano né mantengono, nei confronti delle imprese pubbliche e delle imprese cui riconoscono diritti speciali o esclusivi, alcuna misura contraria alle norme dei trattati, specialmente a quelle contemplate dagli articoli 18 e da 101 a 109 inclusi» (enfasi aggiunta).

Inoltre, la disciplina in esame trova applicazione anche nei casi in cui la finalità dell'aiuto sia quella di consentire il superamento delle crisi di impresa, come precisato dalla Commissione europea nella Comunicazione 2014/C 249/01, recante «Orientamenti sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione di imprese non finanziarie in difficoltà».

4. Sotto tale profilo, lo stesso legislatore statale, al fine di evitare indebiti vantaggi concorrenziali in favore delle società pubbliche, ha disciplinato le crisi di impresa di tali società nell'art. 14 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 - Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.

Tale disposizione prevede che «1. Le società a partecipazione pubblica sono soggette alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo, nonché, ove ne ricorrano i presupposti, a quelle in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza di cui al decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, e al decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39. [...]

5. Le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dagli articoli 2447 e 2482-ter del codice civile, sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate, con esclusione delle società quotate e degli istituti di credito, che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti straordinari alle società di cui al primo periodo, a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti, purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall'autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti con le modalità di cui all'art. 5, che contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni. Al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità, su richiesta della amministrazione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con gli altri Ministri competenti e soggetto a registrazione della Corte dei conti, possono essere autorizzati gli interventi di cui al primo periodo del presente comma» (enfasi aggiunte).



Dunque, l'erogazione di contributi in favore delle società pubbliche è condizionata:

a) sia all'adempimento degli oneri procedurali — previsti dal diritto interno e sovranazionale — in materia di aiuti di Stato;

b) sia, in caso di crisi di impresa, alla sussistenza dei presupposti e all'osservanza delle prescrizioni di cui al citato art. 14 del T.U.S.P.

5. Nel caso di specie, la norma impugnata non prevede che l'erogazione dei contributi in favore delle società a prevalente capitale pubblico di cui alla legge regionale 11 luglio 2016, n. 14, sia condizionata all'osservanza delle anzidette prescrizioni, stabilite — dal diritto interno e sovranazionale — a tutela di un assetto pienamente concorrenziale del mercato.

Ne consegue, quindi, che l'art. 23, comma 2 della legge regionale n. 13 del 2020 è costituzionalmente illegittimo per la violazione dell'art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione.

II. L'art. 52 della legge regionale Piemonte 29 maggio 2020, n. 13

1. L'art. 52 della legge regionale 29 maggio 2020, n. 13 — al dichiarato fine di contrastare gli effetti dell'emergenza da COVID-19, con particolare riguardo agli esercizi di vicinato gravemente danneggiati dal contesto emergenziale — prevede che «a far data dall'approvazione della presente legge la presentazione delle domande per il rilascio di autorizzazioni per nuova apertura di centri, trasferimento di sede, ampliamento di superficie degli esercizi di vendita, di cui all'art. 9 del 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) ed alle relative disposizioni regionali di attuazione, è sospesa fino al 31 gennaio 2021, fatti salvi gli accordi di programma approvati» (enfasi aggiunte).

2. La disposizione in esame, dunque, sospende — dal 29 maggio 2020 al 31 gennaio 2021 — la presentazione delle istanze di rilascio delle autorizzazioni necessarie, ai sensi dell'art. 9, comma 1 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, per l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento di superficie delle grandi strutture di vendita sul territorio regionale.

Ebbene, siffatta sospensione rappresenta un ostacolo effettivo alla libera concorrenza nella Regione Piemonte, sotto un duplice profilo, inter-regionale e intra-regionale:

a) da un lato, infatti, gli operatori economici della grande distribuzione che intendono operare nel territorio della Regione Piemonte si trovano esposti ad una vera e propria «paralisi» rispetto ai competitori di altre regioni, anche limitrofe;

b) dall'altro, all'interno della medesima Regione Piemonte, la sospensione in esame costituisce per i nuovi esercenti una barriera all'entrata che pone questi ultimi in una posizione di svantaggio rispetto agli stessi operatori economici della grande distribuzione che già svolgono un'attività commerciale sul territorio regionale.

La discriminazione introdotta dalla disposizione censurata, quindi, è sia interspaziale, fra operatori di regioni diverse, sia inter-temporale, fra operatori già presenti nel mercato e nuovi esercenti.

In tal modo, la disposizione regionale interferisce illegittimamente con la competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza», la quale — con riferimento all'esercizio delle attività commerciali — trova espressione nell'art. 31, comma 2 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Tale disposizione stabilisce che «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 e dei beni culturali» (enfasi aggiunte).

Dunque, la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali su tutto il territorio nazionale «senta contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura» può essere limitata esclusivamente nei casi in cui sussistano esigenze connesse alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali.

Peraltro, come già chiarito da codesta Ecc.ma Corte, «L'eventuale esigenza di contemperare la liberalizzazione del commercio con quelle di una maggiore tutela della salute, del lavoro, dell'ambiente e dei beni culturali deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato» (cfr: sentenze n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012), all'esito di un bilanciamento che «deve compiere il soggetto competente nelle materie implicate, le quali nella specie afferiscono ad ambiti di competenza statale, tenendo conto che la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, assume carattere prevalente e funge, quindi, da limite alla disciplina che le regioni possono dettare in forza della competenza in materia di commercio» (cfr: sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012, enfasi aggiunte).



In altri termini, la liberalizzazione delle attività commerciali può essere limitata soltanto a fronte dell'esigenza prevalente di salvaguardare i valori fondamentali sopra indicati, con la precisazione che essi «non possono essere tutelati dal legislatore regionale attraverso l'esercizio della competenza residuale del commercio, che incontra un limite nella natura trasversale e prevalente della tutela della concorrenza, di competenza esclusiva dello Stato» (*cf.* sentenza n. 165 del 2014, enfasi aggiunta).

3. Nel caso di specie, la disposizione impugnata:

a) da un lato, non è ispirata da ragioni di protezione dei lavoratori, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali;

b) dall'altro, non avrebbe comunque titolo ad intervenire nella salvaguardia di tali valori, in quanto attinenti a materie che la Costituzione riserva — in via esclusiva — alla competenza legislativa dello Stato.

Ma, soprattutto, ha una chiara — e dichiarata — valenza anticoncorrenziale nella misura in cui favorisce determinati operatori economici — quelli titolari di esercizi di vicinato — a danno di altri — quelli titolari di grandi strutture di vendita — discriminando, tra questi, quelli che aspirano ad iniziare una nuova attività commerciale da quelli che già la svolgono nonché coloro che operano sul territorio regionale da quelli attivi in altre regioni.

Infine, la norma censurata si pone in netta «controtendenza» con le misure di liberalizzazione finora approvate a livello statale per il rilancio dell'economia dopo l'emergenza COVID-19, che — contrariamente a quanto disposto dal legislatore regionale — sono invece volte a semplificare e ad accelerare i procedimenti amministrativi di rilascio delle autorizzazioni concernenti le attività d'impresa.

Sotto tale profilo, la norma censurata — ritardando la definizione dei procedimenti amministrativi di rilascio delle autorizzazioni per la nuova apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento di superficie dei grandi esercizi di vendita — interferisce altresì con la competenza esclusiva dello Stato in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», la quale — con riferimento alla disciplina del procedimento amministrativo — trova espressione nell'art. 29 della legge n. 241 del 1990.

4. E invero, codesta Ecc.ma Corte ha già precisato che «Secondo l'art. 29 della legge n. 241 del 1990, nel testo vigente a seguito delle modifiche operate, da ultimo, dal decreto legislativo n. 126 del 2016, “attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti” (comma 2-*bis*).

In base al comma 2-*ter*, “attengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la presentazione di istanze, segnalazioni e comunicazioni, la dichiarazione di inizio attività e il silenzio assenso e la conferenza di servizi, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano”.

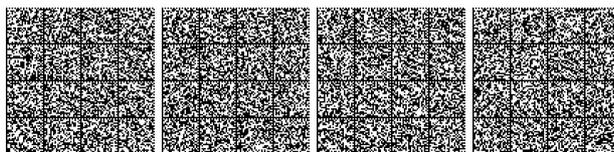
Il comma 2-*quater* dispone poi che “le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-*bis* e 2-*ter*, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela [...]”.

La regione può perciò intervenire su specifici profili o segmenti del procedimento amministrativo delineato dalla legge statale, variandoli in senso migliorativo in termini di semplicità, snellezza o speditezza. Così, per esempio, fermo restando il rispetto delle attribuzioni statali in altre materie, potrebbe ridurre i termini assegnati all'amministrazione per provvedere o eliminare singoli passaggi procedurali. Ciò che invece resta precluso al legislatore regionale è di introdurre un modello procedimentale [...] incompatibile con quello definito a livello statale, [che] finirebbe per complicare le attività connesse allo svolgimento di un'impresa» (*cf.* sentenza n. 246 del 2018, enfasi aggiunte).

5. Nel caso di specie, la disposizione censurata si pone in evidente contrasto con siffatti principi di diritto, giacché essa introduce — nell'ambito della Regione Piemonte e per i soli operatori economici della grande distribuzione — una deroga *in peius* delle garanzie procedurali previste — a livello statale — per l'avvio e l'esercizio delle attività economiche in esame.

Ne consegue, quindi, che l'art. 52 della legge regionale n. 13 del 2020, precludendo — dal 29 maggio 2020 al 31 gennaio 2021 — l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento di superficie delle grandi strutture di vendita sul territorio piemontese, si pone in palese contrasto non solo con la lettera *e*), ma anche con la lettera *m*), dell'art. 117, comma 2 della Costituzione.

III. L'art. 61 della legge regionale Piemonte 29 maggio 2020, n. 13



1. L'art. 61 della legge regionale n. 13 del 2020, intitolato «Riduzione dei termini della seconda conferenza di copianificazione e valutazione», dispone che «1. I termini per la conclusione della seconda conferenza di copianificazione e valutazione, previsti all'art. 15, comma 11, legge regionale n. 56/1977, sono ridotti di trenta giorni sia in caso di variante strutturale, sia in caso di variante generale; la proroga per la seconda conferenza di copianificazione e valutazione, di cui all'art. 15, comma 12 della legge regionale n. 56/1977, è ridotta, di norma, a trenta giorni.

2. I termini previsti all'art. 11, commi 4 e 6 del regolamento 23 gennaio 2017, n. 1/R (Disciplina della conferenza di copianificazione e valutazione prevista dall'art. 15-*bis* della legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 «Tutela ed uso del suolo» e del ruolo e delle funzioni del rappresentante regionale) sono ridotti di trenta giorni» (enfasi aggiunte).

Dunque, la norma impugnata riduce come segue i termini in materia di conferenza di pianificazione e valutazione:

a) di trenta giorni il termine — prima di detta modifica normativa, di centoventi giorni — per la conclusione della seconda conferenza di copianificazione e valutazione prevista dall'art. 15, comma 11 della legge regionale n. 56 del 1977, sia in caso di variante strutturale sia in caso di variante generale;

b) di norma, a trenta giorni il termine — prima di detta modifica normativa, di sessanta giorni — per la proroga della seconda conferenza di copianificazione e valutazione di cui all'art. 15, comma 12 della legge regionale n. 56 del 1977;

c) di trenta giorni il termine — prima di detta modifica normativa, di novanta giorni, in caso di variante strutturale, oppure di centoventi giorni, in caso di variante generale — per la convocazione della seduta conclusiva della conferenza sulla proposta tecnica del progetto definitivo di cui all'art. 11, comma 4 del regolamento regionale 23 gennaio 2017, n. 1/R;

d) di trenta giorni il termine — prima di detta modifica normativa, non superiore a sessanta giorni — per la convocazione, in una data successiva rispetto a quella prevista, della seduta conclusiva della conferenza sulla proposta tecnica del progetto definitivo, ai sensi dell'art. 11, comma 6 del regolamento regionale 23 gennaio 2017, n. 1/R.

2. Tale riduzione dei termini procedurali disposta unilateralmente dalla Regione Piemonte si pone anzitutto in contrasto con il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni desumibile dagli articoli 5 e 120 della Costituzione.

Infatti, i procedimenti amministrativi interessati dalle modifiche normative coinvolgono interessi pubblici la cui tutela è demandata in parte allo Stato e in parte alle regioni.

In particolare, come chiarito da codesta Ecc.ma Corte, è demandata allo Stato la tutela dell'interesse pubblico alla conservazione del patrimonio ambientale, paesaggistico e culturale; mentre è attribuita alle regioni la tutela dell'interesse pubblico alla fruizione del territorio regionale, nonché alla valorizzazione del proprio patrimonio paesaggistico e culturale (*cf.* sentenza n. 367 del 2007).

Nella specie, dunque, va ravvisata «una situazione di “concorrenza di competenze”, comprovata dalla constatazione che le norme censurate si prestano ad incidere contestualmente su una pluralità di materie, ponendosi all'incrocio di diverse competenze (“tutela dei beni culturali”, “valorizzazione dei beni culturali”, “commercio”, “artigianato”) attribuite dalla Costituzione rispettivamente, o alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ovvero a quella concorrente dello Stato e delle regioni, ovvero infine a quella residuale delle regioni, senza che (in termini “qualitativi” o “quantitativi”) sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi prevalente sugli altri» (*cf.* sentenze n. 237 del 2009 e n. 219 del 2005, enfasi aggiunte).

Ne consegue che «l'impossibilità di comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante l'applicazione del principio di prevalenza, in assenza di criteri contemplati in Costituzione e avendo riguardo alla natura unitaria delle esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione, che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie» (*cf.* sentenze n. 44 del 2014 e n. 273 del 2013, enfasi aggiunte).

E invero, proprio al fine di temperare gli interessi pubblici (statali e regionali) coinvolti, il Ministero dei beni culturali e la Regione Piemonte hanno stipulato, in data 14 marzo 2017, un accordo, nel quale hanno concordato le procedure e le tempistiche concernenti i procedimenti amministrativi relativi al Piano paesaggistico regionale (PPR).

In particolare, l'art. 4 dell'accordo dispone che «1. Le Parti si impegnano ad attuare il Ppr mediante la verifica della conformità allo stesso degli interventi di modifica dello stato dei luoghi, attraverso le procedure di autorizzazione di cui all'art. 146 del Codice, e a promuovere, ai sensi degli articoli 3 e 46 delle norme di attuazione del Ppr, l'adeguamento alle previsioni dello stesso, da parte dei comuni, della città metropolitana, delle province e degli enti gestori delle aree naturali protette, dei relativi strumenti di pianificazione entro ventiquattro mesi dalla data della sua approvazione, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo, secondo le modalità organizzative individuate nel parere n. 3011 del 1° febbraio 2017 dell'Ufficio legislativo del Ministero, nel rispetto delle disposizioni del titolo II (Pianificazione territoriale e paesaggistica) e del titolo III (Pianificazione urbanistica) della legge



regionale n. 56/1977, ai sensi dell'art. 145, comma 5 del Codice, nonché ai sensi del successivo art. 146, comma 5, per l'acquisizione dell'esplicito parere del Ministero sull'avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici al Ppr. La regione entro il medesimo termine provvede al coordinamento e alla verifica di coerenza degli atti di programmazione e di pianificazione regionale con le previsioni del Ppr, assicurandone l'informazione preventiva al Ministero, al fine di acquisirne le motivate osservazioni.

2. Le parti si impegnano a proseguire le attività del comitato tecnico, ai fini dell'attuazione del Ppr, in merito alle eventuali indicazioni da formulare per l'applicazione del piano e per monitorare e agevolare i processi di conformazione o adeguamento al Ppr degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, nonché per le altre attività congiunte previste dalle norme di attuazione, attraverso l'adozione di linee-guida e atti di indirizzo, predisposti anche in relazione al processo di semplificazione in materia di autorizzazione paesaggistica.

3. Le Parti si riservano in ogni caso di emanare circolari esplicative congiunte al fine della corretta applicazione del Ppr, anche con particolare riferimento alla disciplina dei beni paesaggistici» (enfasi aggiunte).

L'accordo è stato successivamente attuato — a livello regionale — mediante l'adozione del decreto del presidente della giunta regionale 22 marzo 2019, n. 4/R, recante «Attuazione del Piano paesaggistico regionale del Piemonte (Ppr), ai sensi dell'art. 8-bis, comma 7 della legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela e uso del suolo) e dell'art. 46, comma 10, delle norme di attuazione del Ppr».

In particolare, l'anzidetto regolamento «disciplina, ai sensi dell'art. 145, comma 5 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante “Codice dei beni culturali del paesaggio” (d'ora innanzi: Codice) e dell'art. 4, comma 1 dell'accordo del 14 marzo 2017 stipulato tra l'allora Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e la Regione Piemonte ai sensi dell'art. 143, comma 2 del Codice (d'ora innanzi: accordo), le modalità di attuazione del Ppr dettando disposizioni procedurali per:

- a) l'adeguamento al Ppr degli strumenti di pianificazione di cui all'art. 5, comma 2, delle NdA;
- b) l'esame delle varianti agli strumenti di pianificazione che non costituiscono adeguamento di cui all'art. 46, comma 9, delle NdA;
- c) la verifica di conformità degli interventi soggetti a procedimento di autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del Codice e all'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata) con le disposizioni normative del Ppr;
- d) la partecipazione del Ministero per i beni e le attività culturali (d'ora innanzi: MiBAC) ai procedimenti per le varianti di adeguamento al Ppr e per le altre varianti agli strumenti di pianificazione; anche per quanto attiene alla positiva verifica da parte del medesimo MiBAC (segretariato e soprintendenza) dell'avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici al Ppr, ai sensi dell'art. 146, comma 5, secondo periodo del Codice;
- e) la realizzazione dei progetti e programmi strategici previsti dal Ppr» (enfasi aggiunte).

Come si evince dalle disposizioni sopra menzionate, l'accordo stipulato con la Regione Piemonte e il successivo regolamento di attuazione trovano il proprio imprescindibile presupposto nella disciplina della conferenza di copianificazione e valutazione prevista dal titolo III della legge regionale n. 56 del 1977.

In altri termini, al fine di consentire l'adeguato contemperamento degli interessi pubblici (statali e regionali) in gioco, la regione ha assunto l'impegno, nei confronti del Ministero dei beni culturali, di disciplinare «congiuntamente» le modalità di adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico regionale, nonché le modalità per la verifica di coerenza delle varianti.

Pertanto, la norma impugnata, incidendo sulla disciplina dei termini e, quindi, sulle modalità operative della conferenza di copianificazione e valutazione — senza alcun coinvolgimento dell'amministrazione statale, comparsa dell'attività svolta nella predetta sede procedimentale — si pone in contrasto con il principio di leale collaborazione sancito dagli articoli 5 e 120 della Costituzione.

3. Peraltro, occorre evidenziare che il coinvolgimento degli organi ministeriali espressamente previsto dall'art. 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 — Codice dei beni culturali e del paesaggio. Tale disposizione, intitolata «Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione», stabilisce che «1. La individuazione, da parte del Ministero, delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione, costituisce compito di rilievo nazionale, ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di principi e criteri direttivi per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali.

2. I piani paesaggistici possono prevedere misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico.



3. Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette.

4. I comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale, entro i termini stabiliti dai piani medesimi e comunque non oltre due anni dalla loro approvazione. I limiti alla proprietà derivanti da tali previsioni non sono oggetto di indennizzo.

5. La regione disciplina il procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo» (enfasi aggiunte).

Come chiarito da codesta Ecc.ma Corte, la *ratio* della partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti amministrativi disciplinati dal codice dei beni culturali e del paesaggio è quella di assicurare l'adeguato esercizio della «competenza tecnico-scientifica degli uffici amministrativi preposti alla tutela paesaggistica, ai quali soltanto spetta di compiere la verifica concreta di conformità tra l'intervento progettato e le disposizioni del piano paesaggistico, individuando la soluzione più idonea a far sì che l'interesse pubblico primario venga conseguito con il minor sacrificio possibile degli interessi secondari» (cfr. sentenza n. 172 del 2018, enfasi aggiunte).

In altri termini, il coinvolgimento dello Stato nel corso dell'istruttoria è preordinato alla tutela dei valori ambientali e paesaggistici, con riguardo ai quali codesta Ecc.ma ha affermato che «alle regioni non è consentito apportare deroghe *in peius* rispetto ai parametri di tutela [...] fissati dalla normativa statale [...] essendo ad esse consentito soltanto [...] di incrementare i livelli della tutela» (cfr. sentenza n. 210 del 2016, enfasi aggiunte).

4. Ebbene, nel caso di specie, la riduzione dei termini procedurali prevista dalla norma censurata introduce un significativo peggioramento — nell'ambito della Regione Piemonte — dei parametri di tutela ambientale e paesaggistica, in quanto preclude l'adeguato apporto partecipativo degli organi statali preposti alla salvaguardia dei valori in esame, soprattutto nei casi in cui la valutazione tecnica concerne i comuni di maggiori dimensioni e i capoluoghi di provincia.

In altri termini, la tutela dei valori ambientali e paesaggistici preclude alle regioni l'introduzione di termini procedurali non congrui alla complessità delle verifiche tecniche da espletare, che, di fatto, vanificano la *ratio* della normativa statale nella parte in cui prevede il necessario coinvolgimento degli organi ministeriali.

In particolare, nella specie, la significativa riduzione dei termini procedurali relativi allo svolgimento della seconda conferenza di pianificazione non consente agli uffici amministrativi del Ministero dei beni culturali — in sede di valutazione delle varianti strutturali e generali degli strumenti urbanistici — di svolgere un'istruttoria adeguata alla delicatezza dei valori in gioco, rendendo particolarmente difficile la partecipazione dell'Amministrazione statale alla fase di conformazione e adeguamento degli strumenti urbanistici.

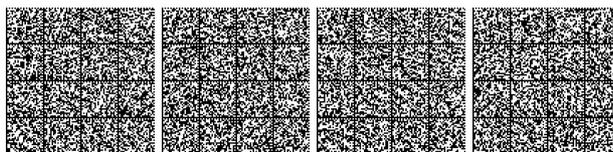
Ciò vale, in particolare, per i comuni di maggiori dimensioni (in termini di estensione territoriale e di popolazione residente), rispetto ai quali non è ipotizzabile che la valutazione delle varianti strutturali e generali dello strumento urbanistico sia svolta negli esigui termini ora previsti ed imposti all'amministrazione centrale, la cui attività viene così ad essere unilateralmente condizionata e fortemente compressa dalla Regione con la norma qui impugnata.

5. Ne consegue la violazione, da parte dell'art. 61 della legge regionale n. 13 del 2020, non solo del principio di leale collaborazione sancito dagli articoli 5 e 120 della Costituzione, ma anche di altri parametri costituzionali e segnatamente:

a) degli articoli 3 e 97 della Costituzione, in quanto la norma censurata, riducendo in via generalizzata i termini fissati di trenta giorni, e in alcuni casi dimezzandoli, preclude l'adeguato svolgimento dell'istruttoria procedimentale, ponendosi in contrasto con i principi di proporzionalità e ragionevolezza, nonché con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione;

b) degli articoli 9 e 117, comma 2, lettera s) della Costituzione, giacché introduce — nell'ambito della Regione Piemonte — una significativa deroga *in peius* nei livelli di tutela dei valori ambientali e paesaggistici, che devono essere garantiti in maniera omogenea ed uniforme su tutto il territorio nazionale.

IV. L'art. 62 della legge regionale Piemonte 29 maggio 2020, n. 13



1. L'art. 62 della legge regionale 29 maggio 2020, n. 13, intitolato «Estensione delle varianti parziali», stabilisce che «1. I limiti di incremento delle superfici territoriali o degli indici di edificabilità previsti dal PRG vigente, relativi alle attività produttive, direzionali, commerciali, turistico-ricettive, oggetto di variante parziale di cui all'art. 17, comma 5, lettera *f*) della legge regionale n. 56/1977, sono fissati rispettivamente in misura non superiore all'8 per cento nei comuni con popolazione residente fino a diecimila abitanti, al 4 per cento nei comuni con popolazione residente compresa tra i diecimila e i ventimila abitanti, al 3 per cento nei comuni con popolazione residente superiore a ventimila abitanti.

2. L'incremento di cui al comma 1, oltre a quanto già previsto dall'art. 17, comma 6 della legge regionale n. 56/1977, può riguardare anche aree non interne e non contigue a centri o nuclei abitati purché sia contemporaneamente:

a) relativo a superficie già individuata cartograficamente dal PRGC quale area destinata alle attività produttive, direzionali, commerciali, turistico-ricettive o contiguo alla medesima superficie;

b) strettamente correlato all'ampliamento e riorganizzazione di un'attività esistente e insediata nelle aree di cui alla lettera *a*) da almeno tre anni;

c) non eccedente il 50 per cento dell'originaria superficie fondiaria di cui alla lettera *a*);

d) qualora previsto su istanza di un proponente, espressamente revocabile nel caso non sia stato dato inizio dei lavori ai sensi dell'art. 49, comma 5 della legge regionale n. 56/1977 entro tre anni dall'approvazione;

e) adeguatamente servito dalle opere di urbanizzazione primaria» (enfasi aggiunte).

2. La norma impugnata incide sulla classificazione delle varianti disciplinata dall'art. 17 della legge regionale n. 56 del 1977.

Tale articolo, rubricato «Varianti e revisioni del piano regolatore generale, comunale e intercomunale» distingue:

a) varianti generali al PRG, da formare e approvare con la procedura di cui all'art. 15 della legge regionale n. 56 del 1977 e per le quali deve essere effettuata la VAS - Valutazione ambientale strategica;

b) varianti strutturali al PRG, da formare e approvare con la procedura di cui al citato art. 15, nell'ambito della quale i termini per la conclusione della prima e della seconda conferenza di copianificazione e valutazione sono ridotti, ciascuno, di trenta giorni;

c) varianti parziali al PRG, da formare e approvare con la procedura prevista dall'art. 17, comma 7 della legge regionale n. 56 del 1977;

d) modifiche che non costituiscono varianti al PRG, da assumere con delibera del consiglio comunale, ai sensi dell'art. 17, comma 13 della legge regionale n. 56 del 1977.

Ebbene, l'articolo impugnato — incidendo sull'art. 17, commi 5 e 6 della legge regionale n. 56 del 1977, che disciplina i requisiti che devono ricorrere affinché una variante al PRG possa essere qualificata come «variante parziale» — produce l'effetto di «declassare» a «varianti parziali» interventi che, sulla base della disciplina previgente, erano invece qualificati come «varianti generali».

In particolare, la disposizione censurata — al comma 1 — modifica i limiti di incremento delle superfici territoriali o degli indici di edificabilità previsti dal PRG vigente, relativi alle attività produttive, direzionali, commerciali e turistico-ricettive, il cui superamento comporta la qualificazione della variante come «generale».

E invero, l'art. 17, comma 5 della legge regionale n. 56 del 1977 — nella versione previgente — stabiliva che «Sono varianti parziali al PRG le modifiche che soddisfano tutte le seguenti condizioni: [...]

j) non incrementano le superfici territoriali o gli indici di edificabilità previsti dal PRG vigente, relativi alle attività produttive, direzionali, commerciali, turistico-ricettive, in misura superiore al 6 per cento nei comuni con popolazione residente fino a diecimila abitanti, al 3 per cento nei comuni con popolazione residente compresa tra i diecimila e i ventimila abitanti, al 2 per cento nei comuni con popolazione residente superiore a ventimila abitanti» (enfasi aggiunte).

Dunque, l'art. 62, comma 1 della legge regionale 29 maggio 2020, n. 13, incrementa i precedenti limiti dimensionali:

a) dal 6 all'8 per cento nei comuni con popolazione residente fino a diecimila abitanti;

b) dal 3 al 4 per cento nei comuni con popolazione residente compresa tra i diecimila e i ventimila abitanti;

c) dal 2 al 3 per cento nei comuni con popolazione residente superiore a ventimila abitanti.

Inoltre, il successivo comma 2 precisa che tali incrementi — in deroga all'art. 17, comma 6 della legge regionale n. 56 del 1977 — possono riguardare «anche aree non interne e non contigue a centri o nuclei abitati».

3. Le modifiche normative, oggetto di impugnazione, hanno quindi gravi implicazioni sui livelli di tutela dei valori ambientali e paesaggistici.



Infatti, esse comportano:

a) da un lato, l'applicazione della procedura di formazione e approvazione dell'intervento prevista dall'art. 17, comma 7 della legge n. 56 del 1977, in luogo della procedura più articolata stabilita dall'art. 15 della legge regionale n. 56 del 1977, con la precisazione ulteriore che per le varianti generali deve sempre essere effettuata la VAS, ai sensi dell'art. 17, comma 3 della legge citata;

b) dall'altro, l'esclusione degli interventi qualificati come varianti parziali dalle prescrizioni previste — con riguardo alle varianti generali — dall'art. 46 delle norme di attuazione del piano paesaggistico regionale.

Segnatamente, l'art. 46, intitolato «Adeguamento al Ppr», dispone quanto segue:

«[6]. Dall'approvazione del Ppr le province, la città metropolitana e gli enti gestori delle aree naturali protette non possono adottare nuovi strumenti di pianificazione, varianti generali; o revisioni al proprio strumento che non siano comprensive dell'adeguamento al Ppr stesso.

[7]. Dall'approvazione del Ppr i comuni o le loro forme associative che svolgono la funzione in materia di pianificazione urbanistica non possono adottare varianti generali o revisioni ai propri strumenti urbanistici che non siano comprensive dell'adeguamento al Ppr stesso.

[8]. Dall'adozione del Ppr, ai sensi dell'art. 143, comma 9 del Codice non sono consentiti sugli immobili e nelle aree di cui all'art. 134 interventi in contrasto con le prescrizioni e le specifiche prescrizioni d'uso contenute nel Ppr stesso, pertanto esse prevalgono sulle disposizioni incompatibili contenute nella vigente strumentazione territoriale, urbanistica e settoriale. Dall'approvazione del Ppr le previsioni come definite all'art. 2, comma 4, relative anche alle componenti, sono immediatamente prevalenti sulle previsioni degli strumenti di pianificazione eventualmente difformi.

[9]. Dall'approvazione del Ppr, anche in assenza dell'adeguamento di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo, ogni variante apportata agli strumenti di pianificazione, limitatamente alle aree da essa interessate, deve essere coerente e rispettare le norme del Ppr stesso.

[10]. Entro novanta giorni dall'approvazione del Ppr la regione, d'intesa con il Ministero e sentita la commissione consiliare competente, con il regolamento di cui all'art. 8-bis, comma 7 della legge regionale n. 56/1977 disciplina le modalità di adeguamento al Ppr e la sua attuazione, nonché le modalità per la verifica di coerenza delle varianti di cui al comma 9, individuando la documentazione e gli adempimenti necessari a garantire il rispetto delle norme del Ppr, e stabilisce il regime transitorio per l'approvazione degli strumenti di pianificazione *in itinere* alla data di approvazione del Ppr stesso» (enfasi aggiunte).

Dalle anzidette prescrizioni, si evince che:

a) dopo l'approvazione del PPR, gli enti preposti non possano approvare varianti generali che non siano comprensive dell'adeguamento dell'intero strumento urbanistico al PPR stesso;

b) al contrario, per le varianti parziali non si dispone alcun adeguamento, in quanto le modifiche apportate agli strumenti di pianificazione devono semplicemente essere coerenti con le norme del PPR limitatamente alle aree da esse interessate.

In altri termini, le varianti generali comportano anche l'adeguamento dell'intero strumento urbanistico al PPR, mentre una analoga prescrizione non è prevista per le varianti parziali, rispetto alle quali occorre effettuare esclusivamente una valutazione di coerenza con il PPR limitata alla porzione di territorio interessata dalla variante.

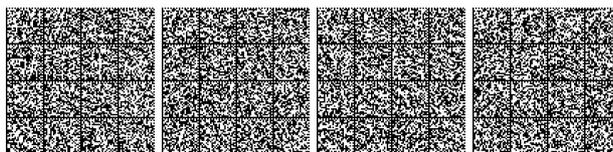
Ne consegue che l'art. 62 della legge regionale n. 13 del 2020 incide direttamente sull'adeguamento degli strumenti urbanistici al PPR, sottraendo una serie di varianti al necessario processo di conformazione dello strumento urbanistico comunale: conseguenza inaccettabile, ove si consideri che gli interventi *de quibus* — in quanto potenzialmente idonei a determinare la trasformazione di suolo ineditato — sono fortemente invasivi per l'ambiente e il paesaggio.

Pertanto, con riferimento ad essi, appare inadeguata — a fronte dei delicati valori in gioco — una valutazione dei medesimi limitata e parcellizzata, senza che il loro inserimento nel contesto urbanistico avvenga nel quadro dell'armonico recepimento delle previsioni del PPR.

4. Del resto, proprio in considerazione della delicatezza degli interessi pubblici (statali e regionali) coinvolti, il codice dei beni culturali e del paesaggio prevede che:

a) l'elaborazione dei piani paesaggistici — con riguardo ai beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettere b), c) e d) — avviene congiuntamente tra Ministero e regioni nelle forme previste dal medesimo art. 143 (art. 135, comma 1);

b) anche al di fuori di tali ipotesi, le regioni, il Ministero dei beni culturali e il Ministero dell'ambiente possono stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici. Nell'intesa è stabilito «il termine entro il quale deve essere completata l'elaborazione del piano. Il piano è oggetto di apposito



accordo fra pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241. L'accordo stabilisce altresì i presupposti, le modalità ed i tempi per la revisione del piano, con particolare riferimento all'eventuale sopravvenienza di dichiarazioni emanate ai sensi degli articoli 140 e 141 o di integrazioni disposte ai sensi dell'art. 141-bis. Il piano è approvato con provvedimento regionale entro il termine fissato nell'accordo. Decorso inutilmente tale termine, il piano, limitatamente ai beni paesaggistici di cui alle lettere *b)*, *c)* e *d)* del comma 1, è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare» (art. 143, comma 2);

c) l'individuazione, da parte del Ministero dei beni culturali, «delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione, costituisce compito di rilievo nazionale, ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di principi e criteri direttivi per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali. [...] I piani paesaggistici possono prevedere misure di coordinamento con gli strumenti di pianificazione territoriale e di settore, nonché con i piani, programmi e progetti nazionali e regionali di sviluppo economico. [...] Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette. I comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale, entro i termini stabiliti dai piani medesimi e comunque non oltre due anni dalla loro approvazione. I limiti alla proprietà derivanti da tali previsioni non sono oggetto di indennizzo. [...] La regione disciplina il procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo» (così, con enfasi aggiunte, il già citato art. 145).

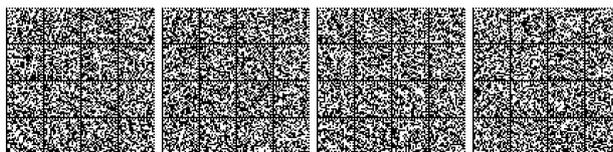
A tali disposizioni codesta Ecc.ma Corte ha già riconosciuto «il rango di norme di grande riforma economico-sociale» (*cf.*: sentenze n. 103 del 2017, n. 210 del 2014 e n. 308 del 2013), precisando che, «in ogni caso, in presenza di più competenze, quale quella dello Stato in materia ambientale, e quella della regione [...] in materia di 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» (*cf.*: sentenza n. 178 del 2018, enfasi aggiunta).

E invero, proprio al fine di «prevenire ed evitare aporie del sistema», il Ministero dei beni culturali e la Regione Piemonte hanno stipulato — ai sensi degli articoli 143, comma 2 del codice dei beni culturali e 15 della legge n. 241 del 1990 — il già citato accordo del 14 marzo 2017, relativo al piano paesaggistico regionale del Piemonte.

Ebbene, come sopra precisato, l'art. 4 dell'accordo prevede che «1. Le parti si impegnano ad attuare il Ppr mediante la verifica della conformità allo stesso degli interventi di modifica dello stato dei luoghi, attraverso le procedure di autorizzazione di cui all'art. 146 del Codice, e a promuovere, ai sensi degli articoli 3 e 46 delle norme di attuazione del Ppr, l'adeguamento alle previsioni dello stesso, da parte dei comuni; della città metropolitana, delle province e degli enti gestori delle aree naturali protette, dei relativi strumenti di pianificazione entro ventiquattro mesi dalla data della sua approvazione, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo, secondo le modalità organizzative individuate nel parere n. 3011 del 1° febbraio 2017 dell'Ufficio legislativo del Ministero, nel rispetto delle disposizioni del titolo II (Pianificazione territoriale e paesaggistica) e del titolo III (Pianificazione urbanistica) della legge regionale n. 56/1977, ai sensi dell'art. 145, comma 5 del Codice, nonché ai sensi del successivo art. 146, comma 5, per l'acquisizione dell'esplicito parere del Ministero sull'avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici al Ppr. La regione entro il medesimo termine provvede al coordinamento e alla verifica di coerenza degli atti di programmazione e di pianificazione regionale con le previsioni del Ppr, assicurandone l'informazione preventiva al Ministero, al fine di acquisirne le motivate osservazioni.

2. Le parti si impegnano a proseguire le attività del comitato tecnico, ai fini dell'attuazione del Ppr, in merito alle eventuali indicazioni da formulare per l'applicazione del piano e per monitorare e agevolare i processi di conformazione o adeguamento al Ppr degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, nonché per le altre attività congiunte previste dalle norme di attuazione, attraverso l'adozione di linee-guida e atti di indirizzo, predisposti anche in relazione al processo di semplificazione in materia di autorizzazione paesaggistica.

3. Le parti si riservano in ogni caso di emanare circolari esplicative congiunte al fine della corretta applicazione del Ppr, anche con particolare riferimento alla disciplina dei beni paesaggistici» (enfasi aggiunte).



5. Pertanto, anche in considerazione dell'accordo stipulato con il Ministero dei beni culturali, la Regione Piemonte avrebbe dovuto astenersi dal procedere unilateralmente all'introduzione delle modifiche normative censurate, dato che esse, riducendo, con l'aumento dei limiti di incremento delle superfici territoriali e degli indici di edificabilità, l'ambito oggettivo delle varianti generali ed ampliando di riflesso quello delle varianti parziali, incidono in modo significativo sugli interventi oggetto di necessario adeguamento al PPR degli strumenti urbanistici, diminuendo così drasticamente, per effetto di tale «declassamento», i livelli di tutela dei valori ambientali e paesaggistici.

6. Di qui la violazione, da parte dell'art. 62 della legge regionale n. 13 del 2020, sia degli articoli 9 e 117, comma 2, lettera *s*) della Costituzione, in ragione del pregiudizio arrecato alla tutela dell'ambiente e del paesaggio, sia del principio di leale collaborazione desumibile dagli articoli 5 e 120 della Costituzione, stante l'iniziativa assunta unilateralmente dalla regione, in violazione degli impegni assunti con l'amministrazione statale.

V. L'art. 79 della legge regionale Piemonte 29 maggio 2020, n. 13

1. Infine, con il presente ricorso, si impugna anche l'art. 79 della legge regionale n. 13 del 2020, in quanto detta disposizione eccede le competenze regionali ed invade quelle statali in materia di «governo del territorio», in violazione dell'art. 117, comma 3 della Costituzione.

2. Segnatamente, l'art. 79, intitolato «Inserimento dell'art. 8-bis nella legge regionale 8 luglio 1999, n. 19», statuisce che «1. Dopo l'art. 8 della legge regionale n. 19/1999, è inserito il seguente:

Art. 8-bis (Destinazioni d'uso temporanee). — 1. Allo scopo di attivare processi di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali e culturali, e agevolare gli interventi di rigenerazione urbana di cui all'art. 12 della legge regionale n. 16/2018, il comune può consentire l'utilizzazione temporanea di immobili, o parti di essi, per usi diversi da quelli consentiti; l'uso temporaneo può riguardare sia immobili privati che pubblici per la realizzazione di iniziative di rilevante interesse pubblico e non comporta il mutamento della destinazione d'uso delle unità immobiliari interessate; in assenza di opere edilizie è attuato senza titolo abilitativo.

2. L'uso temporaneo è consentito, previo rispetto dei requisiti igienico-sanitari, ambientali e di sicurezza, se non compromette le finalità perseguite dalle destinazioni prevalenti previste dal PRG, per una sola volta e per un periodo di tempo non superiore a tre anni, prorogabili di altri due.

3. I criteri, i termini e le modalità di utilizzo degli spazi, di cui al comma 1, sono stabiliti con apposita convenzione approvata dal comune.

4. Nel caso di immobili pubblici, l'ente proprietario individua il gestore attraverso apposito bando o avviso pubblico.

5. Nel caso di bandi rivolti ai soggetti riferibili al terzo settore per l'assegnazione di immobili e spazi di cui al comma 1, i soggetti gestori devono comunque essere individuati tra quelli iscritti agli specifici registri regionali e nazionali previsti dalla normativa vigente.

6. Il comune nella convenzione può definire le eventuali opere di urbanizzazione minime necessarie e indispensabili all'uso temporaneo proposto; se le opere di cui al precedente periodo sono mantenute in quanto funzionali al successivo intervento di sviluppo di rigenerazione dell'area, il loro costo può essere scomputato dagli oneri di urbanizzazione dovuti per lo stesso intervento. La convenzione disciplina, altresì, le cause di decadenza dall'assegnazione di immobili. È fatto salvo il successivo adeguamento degli strumenti urbanistici nel caso in cui le destinazioni d'uso temporanee diventino stabili, verificando la dotazione degli standard urbanistici.

7. Sono fatte salve le disposizioni del piano paesaggistico regionale (PPR) e dei piani d'area dei parchi e delle riserve naturali regionali, previste per gli immobili e gli ambiti assoggettati a tutela ai sensi 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)» (enfasi aggiunte).

3. Dunque, l'articolo censurato prevede che il comune — al dichiarato fine di recuperare e valorizzare immobili dismessi o in via di dismissione, nonché per favorire lo sviluppo di iniziative economiche, sociali e culturali oppure agevolare interventi di rigenerazione urbana — ha la facoltà di «consentire» l'utilizzazione temporanea di immobili, o parti di essi, per usi diversi da quelli consentiti.

L'uso temporaneo può riguardare sia immobili privati che pubblici «per la realizzazione di iniziative di rilevante interesse pubblico e non comporta il mutamento della destinazione d'uso delle unità immobiliari interessate».

Si precisa, inoltre, che i criteri, i termini e le modalità di utilizzo degli spazi in questione saranno stabiliti con apposita convenzione approvata dal comune.

4. L'articolo impugnato interferisce — anzitutto — con le definizioni degli interventi edilizi contenute nell'art. 3 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 - testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia.



E invero, il nuovo art. 8-*bis* della legge regionale n. 19 del 1999 prevede che i comuni possono autorizzare mutamenti d'uso temporanei di immobili o di parti di essi, senza che sia dato comprendere in quale tipologia di intervento edilizio tale operazione dovrebbe essere inquadrata.

Pertanto, si potrebbe ritenere che — mediante la previsione in esame — il legislatore regionale abbia inteso introdurre, nell'ordinamento giuridico regionale, una nuova e autonoma tipologia di intervento edilizio, non prevista dall'art. 3 del T.U.E.; oppure che i mutamenti temporanei di destinazione d'uso potrebbero essere attuati mediante uno qualsiasi degli interventi edilizi indicati nel citato art. 3 del T.U.E.

Ebbene, in entrambe le ipotesi, la norma censurata violerebbe le disposizioni di principio stabilite dalla normativa statale in tema di governo del territorio.

Nel primo caso, infatti, la norma censurata introdurrebbe — nell'ambito della sola Regione Piemonte — una autonoma tipologia di intervento edilizio, «scorporandola» dalle definizioni degli interventi edilizi previste dall'art. 3 del T.U.E. e valide su tutto il territorio nazionale.

Nel secondo caso, invece, la disposizione impugnata sortirebbe il risultato di consentire mutamenti temporanei di destinazione d'uso anche per effetto di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, al di fuori e a prescindere dalle condizioni e dai limiti previsti dalla norma statale di principio, la quale configura il mutamento di destinazione d'uso come semplice modalità attuativi — *rectius*: effetto/conseguenza — degli interventi edilizi da essa tipizzati, con esclusione, appunto, di quelli di manutenzione ordinaria e straordinaria di cui alle lettere *a)* e *b)* del comma 1 dell'art. 3 citato.

Pertanto, l'utilizzo — da parte del legislatore regionale — della generica voce verbale «consentire» non consente neppure di individuare quale sia — tra i titoli abilitativi previsti dal T.U.E. — quello mediante il quale i comuni dovrebbero legittimare gli interventi, cui si accompagnano opere edilizie, previsti dal nuovo art. 8-*bis* della legge regionale n. 19 del 1999.

I rilievi che precedono consentono dunque di concludere nel senso che con la norma gravata il legislatore regionale ha introdotto:

a) una nuova tipologia di intervento edilizio, in contrasto con il *numerus clausus* stabilito — a livello statale — dall'art. 3 del T.U.E; o comunque

b) un intervento attuabile attraverso diverse modalità, ivi inclusa la realizzazione di opere edilizie — come è confermato dalla previsione del comma 6, nel quale è contemplata la eventualità che l'intervento comporti anche «opere di urbanizzazione» necessarie e indispensabili all'uso temporaneo consentito —, la cui definizione è interamente lasciata alla autonomia negoziale delle parti, anche con riguardo al titolo abilitativo di volta in volta necessario.

5. La norma censurata, peraltro, non pone alcun limite alle modifiche che possono essere apportate alla preesistente destinazione d'uso dell'immobile, anche se — contraddittoriamente — precisa che l'intervento «non comporta il mutamento della destinazione d'uso delle unità immobiliari interessate».

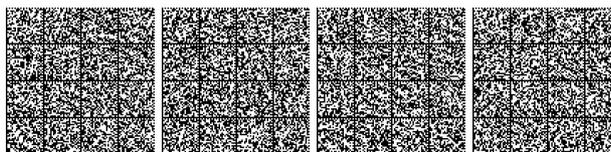
Dunque, nonostante tale inciso, la disposizione censurata sembrerebbe ammettere anche usi temporanei che — in via ordinaria — darebbero luogo, ai sensi dell'art. 23-*ter* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, a mutamenti di destinazione d'uso «urbanisticamente rilevanti», introducendo — in tal modo — una disciplina ancora una volta incompatibile con quella stabilita dalla norma statale di principio, con conseguente alterazione dell'unità e dell'omogeneità del regime dei mutamenti d'uso vigente a livello nazionale.

6. Infine, si evidenzia come il nuovo art. 8-*bis* della legge regionale n. 19 del 1999 sembrerebbe escludere gli interventi *de quibus* dall'ambito di applicazione oggettivo della disciplina delle opere temporanee, prevista dall'art. 6, comma 1, lettera *e-bis*) del T.U.E.

In particolare, tale disposizione prevede che «Fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico-sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, i seguenti interventi sono eseguiti senza alcun titolo abilitativo: [...]

e-bis) le opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità e, comunque, entro un termine non superiore a centottanta giorni comprensivo dei tempi di allestimento e smontaggio del manufatto, previa comunicazione di avvio dei lavori all'amministrazione comunale» (enfasi aggiunte).

La norma censurata — al contrario — prevede che il comune può legittimare l'utilizzazione temporanea di immobili, o parti di essi, per usi diversi da quelli consentiti, evidentemente dalle disposizioni urbanistiche vigenti (comma 1), con il solo limite di non compromettere «le finalità perseguite dalle destinazioni prevalenti previste dal PRG» (comma 2).



In altri termini, la norma in questione — in violazione dell'art. 6, comma 1, lettera *e-bis* del T.U.E. — prevede che l'utilizzazione temporanea degli immobili *de quibus* possa avvenire anche in deroga agli strumenti urbanistici vigenti.

7. Orbene, come precisato da codesta Ecc.ma Corte, «la definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia di competenza legislativa concorrente fra Stato e regioni del “governo del territorio”, vincolando così la legislazione regionale di dettaglio» (*cf.* sentenza n. 303 del 2003, enfasi aggiunte).

Inoltre, «le regioni possono sì estendere la disciplina statale dell'edilizia libera ad interventi “ulteriori” rispetto a quelli previsti dai commi 1 e 2 dell'art. 6 del T. U.E., ma non anche differenziarne il regime giuridico, dislocando diversamente gli interventi edilizi tra le attività deformalizzate, soggette a cil e cila. L'omogeneità funzionale della comunicazione preventiva (asseverata o meno) rispetto alle altre forme di controllo delle costruzioni (permesso di costruire, DIA, SCIA), deve indurre a riconoscere alla norma che la prescrive — al pari di quelle che disciplinano i titoli abilitativi edilizi — la natura di principio fondamentale della materia del “governo del territorio”, in quanto ispirata alla tutela di interessi unitari dell'ordinamento e funzionale a garantire un assetto coerente su tutto il territorio nazionale, limitando le differenziazioni delle legislazioni regionali» (*cf.* sentenza n. 231 del 2016, enfasi aggiunte).

8. Nel caso di specie, la Regione Piemonte non si è conformata a siffatti principi di diritto, introducendo — nell'ordinamento giuridico regionale — disposizioni di dettaglio in contrasto con le norme di principio desumibili dagli articoli 3, 6 e 23-*ter* del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001.

Di qui, il contrasto della norma censurata con l'art. 117, comma 3 della Costituzione, rispetto al quale le citate norme del T.U.E. si pongono quali «norme interposte».

9. Per il complesso delle ragioni che precedono: l'art. 23, comma 2 della legge regionale n. 13 del 2020 viola l'art. 117, comma 2, lettera *e*) della Costituzione; l'art. 52 della medesima legge regionale si pone in contrasto con l'art. 117, comma 2, lettere *e*) e *m*) della Costituzione; l'art. 61 della legge regionale in esame è lesivo degli articoli 5 e 120 della Costituzione, nella parte in cui sanciscono il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni, nonché degli articoli 3, 9, 97 e 117, comma 2, lettera *s*) della Costituzione; l'art. 62 della legge regionale *de qua* viola anch'esso gli articoli 5 e 120 della Costituzione, nella parte in cui sanciscono il principio di leale collaborazione tra Stato e regioni, nonché gli articoli 9 e 117, comma 2, lettera *s*) della Costituzione; infine, l'art. 79 della legge regionale censurata si pone in contrasto con l'art. 117, comma 3 della Costituzione, in quanto eccede le competenze regionali e invade quelle statali in materia di «governo del territorio».

P. Q. M.

Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra indicati ed illustrati, gli articoli 23, comma 2, 52, 61, 62 e 79 della legge della Regione Piemonte 29 maggio 2020, n. 13, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 22 del 28 maggio 2020 - Supplemento ordinario 29 maggio 2020, n. 5, come da delibera del Consiglio dei ministri assunta nella seduta del giorno 22 luglio 2020.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno i seguenti atti e documenti:

1. attestazione relativa alla approvazione, da parte del Consiglio dei ministri nella riunione del giorno 22 luglio 2020, della determinazione di impugnare la legge della Regione Piemonte 29 maggio 2020, n. 13, secondo i termini e per le motivazioni di cui alla allegata relazione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie;

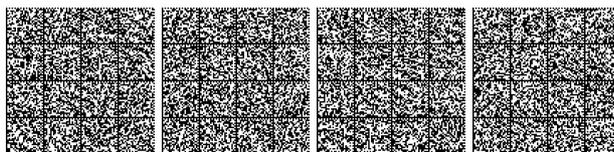
2. copia della legge regionale impugnata pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Piemonte n. 22 del 28 maggio 2020 - Supplemento ordinario 29 maggio 2020, n. 5.

Con riserva di illustrare e sviluppare in prosieguo i motivi di ricorso anche alla luce delle difese avversarie.

Roma, 27 luglio 2020

L'avvocato dello Stato: FEOLA

Il vice avvocato generale dello Stato: MARIANI



N. 65

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 luglio 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Caccia - Norme della Regione Liguria - Modifiche alla legge regionale n. 29 del 1994 - Esercizio venatorio da appostamento fisso - Obbligo di rimozione del materiale usato per la costruzione dell'appostamento al venir meno del consenso del proprietario o conduttore del fondo - Previsione che il consenso si intende validamente accordato nel caso in cui non esiste un formale diniego.

Paesaggio - Norme della Regione Liguria - Modifiche alla legge regionale n. 4 del 1999 - Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico - Sistemazioni idraulico-forestale e idraulico-agraria - Limitazioni nei terreni vincolati - Introduzione di categorie di opere non soggette ad alcun titolo abilitativo.

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Modifiche alla legge regionale n. 35 del 2006 - Misure di salvaguardia in ambito venatorio nelle Zone di protezione speciale (ZPS) - Divieto di esercizio dell'attività venatoria nel mese di gennaio, con l'eccezione della caccia da appostamento fisso e temporaneo e in forma vagante, nonché della caccia agli ungulati, per due giornate settimanali a scelta del cacciatore.

– Legge della Regione Liguria 19 maggio 2020, n. 9 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale), artt. 2, comma 1, 6 e 9.

Ricorso (art. 127, comma 1, cost.) per il Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (codice fiscale: 80224030587; n. fax 06/96514000 ed indirizzo P.E.C. per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it e presso la stessa domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12, giusta delibera del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 22 luglio 2020;

Contro la Regione Liguria, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica;

per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale degli articoli 2, comma 1, 6 e 9 della legge della Regione Liguria del 19 maggio 2020, n. 9, pubblicata nel BUR n. 4 del 27 maggio 2020, recante «Disposizioni di adeguamento della normativa regionale»;

per violazione degli articoli 9, 117, comma 2, lett. l), m) ed s), e comma 6, e art. 97 Cost.

Con legge regionale n. 9 del 19 maggio 2020, pubblicata nel BUR n. 4 del 27 maggio 2020, la Regione Liguria ha emanato «Disposizioni di adeguamento della normativa regionale».

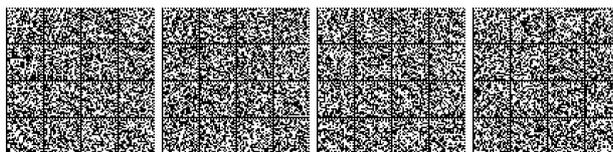
In particolare, l'art. 2, comma 1, ha modificato l'art. 29, comma 13, della legge regionale n. 29 del 1994 contenente «Norme in materia di protezione della fauna omeoterma e di prelievo venatorio». Il citato art. 29, rubricato «esercizio venatorio da appostamento fisso», dispone al comma 13 che: «Anche gli appostamenti realizzati con il consenso del proprietario o conduttore del fondo, costituiti da attrezzature smontabili o da ripari di fortuna che non comportino modificazione del sito, ivi compresi i cosiddetti «palchi» per la caccia in forma tradizionale al colombaccio, sono considerati temporanei. Il cacciatore deve rimuovere il materiale usato per la costruzione dell'appostamento, al venir meno del consenso del proprietario o conduttore del fondo». L'art. 2, comma 1 dell'impugnata l.r. vi ha aggiunto le parole: «il consenso si intende validamente accordato nel caso in cui non esiste un formale diniego».

L'art. 6 ha modificato la legge regionale n. 4 del 1999 contenente «Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico», introducendo all'art. 35, comma 4, dopo la lettera j), le lettere seguenti: «j-bis) la posa e installazione di recinzioni per la protezione dei terreni agricoli, sia di privati che dei coltivatori diretti, dai danni della fauna selvatica non costituenti aree di fondo chiuso; j-ter) la pulizia dei canali di scolo dei terreni agricoli e a lato delle strade interpoderali, sia di proprietà di privati che di coltivatori diretti qualora non ricompresi nel reticolo idrografico regionale; j-quater) la realizzazione di canali di scolo e rampe ex novo per volumi di scolo inferiori ai 20 mc; j-quinquies) ogni attività agricola che comporti movimenti di terra inferiori ai 20 mc; j-sexies) le opere provvisorie di messa in sicurezza e necessarie al transito e all'accesso delle strade pubbliche e private per frane e smottamenti».

L'art. 9 modifica la legge regionale n. 35 del 2006, recante «Attuazione dell'art. 9 della Direttiva Comunitaria n. 79/409 del 2 aprile 1979 sulla conservazione degli uccelli selvatici. Misure di salvaguardia per le Zone di protezione speciale», sostituendo la lettera a) del comma 1 dell'art. 7 con la seguente: «a) esercizio dell'attività venatoria nel mese di gennaio, con l'eccezione della caccia da appostamento fisso e temporaneo e in forma vagante, nonché della caccia agli ungulati, per due giornate settimanali a scelta del cacciatore».

Le suddette disposizioni appaiono costituzionalmente illegittime, in quanto contrastano con la legislazione emanata dallo Stato nell'esercizio della propria competenza in materia di tutela del paesaggio, di ordinamento civile, di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, e di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, nonché di buon andamento dell'amministrazione di cui agli articoli 9, 117, comma 2, lett. l), m), s) e comma 6, e art. 97, della Costituzione.

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



DIRITTO

1. — Illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della l.r. Liguria del 19 maggio 2020, n. 9, per violazione dell'art. 117, 2 comma, lett. *l*) cost., in relazione all'art. 832 del codice civile.

L'art. 2, comma 1, dell'impugnata legge regionale modifica l'art. 29 della l.r. n. 29 del 1994, concernente «Esercizio venatorio da appostamento». Tale norma definisce gli appostamenti fissi e, in via residuale quelli temporanei, stabilendo, al comma 13 che i cacciatori che si sono avvalsi di appostamenti temporanei devono rimuovere il materiale usato per la costruzione dell'appostamento, salvo il consenso del proprietario o conduttore del fondo.

Con la modifica apportata dalla disposizione in esame viene stabilito che «il consenso si intende validamente accordato nel caso in cui non esiste un formale diniego». Tale previsione, che non trova riscontro nella disciplina del prelievo venatorio di cui alla legge quadro n. 157/1992, incide sul regime della proprietà privata, la cui disciplina rientra nella materia dell'ordinamento civile, regolata organicamente dal Libro III del codice civile, di competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, 2 comma, lett. *l*), cost.

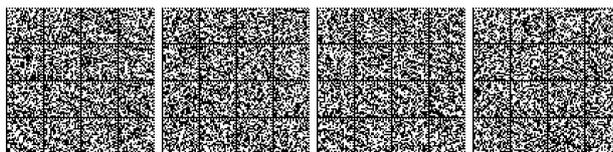
L'impugnata disposizione, che consente ai cacciatori di mantenere sul fondo altrui il materiale utilizzato per la costruzione dell'appostamento, ai fini della caccia, anche oltre il termine massimo della giornata, se il proprietario del fondo non manifesta espressamente il suo dissenso, incide infatti sulle facoltà dominicali proprie del diritto di proprietà garantite dall'art. 832 del codice civile, secondo cui «Il proprietario ha diritto di godere e disporre delle cose in modo pieno ed esclusivo, entro i limiti e con l'osservanza degli obblighi stabiliti dall'ordinamento giuridico». Si viola quindi la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile di cui all'art. 117, comma 2, lettera *l*), della Costituzione, che non consente di ritenere che l'assenza di un formale diniego da parte del proprietario implichi la manifestazione di un consenso alla alterazione del proprio diritto di proprietà. Invero, non possono ritenersi applicabili alla fattispecie le regole proprie del diritto amministrativo riguardanti il silenzio-assenso, che sono finalizzate a superare l'inerzia della Pubblica Amministrazione a fronte di una istanza provvedimentale, né si possono vanificare gli strumenti di tutela sia civili che penali che sono assicurati dall'ordinamento al proprietario ed al conduttore a difesa dei propri diritti.

2. — Illegittimità dell'art. 6 della l.r. Liguria del 19 maggio 2020, n. 9, per violazione degli articoli 9, 117, comma 2, lett. *s*) e *m*), e comma 6, Cost.: in relazione agli articoli 142, 146 e 149 del decreto legislativo n. 42/2004, nonché all'art. 2 e all'allegato A, voci A.19 e A.20, del decreto del Presidente della Repubblica n. 31 del 2017.

2.1. La disposizione di cui all'art. 6, modifica l'art. 35 della legge regionale 22 gennaio 1999, n. 4, in materia di foreste e di assetto idrogeologico, introducendo, nel comma 4, ulteriori categorie di opere «non soggette ad alcun titolo abilitativo», diverse e ulteriori rispetto a quelle indicate nell'art. 149 del decreto legislativo n. 42/2004 e nell'allegato A del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31, che approva il «Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposta a procedura autorizzatoria semplificata». L'art. 149, comma 1, lettere *b*) ed *e*), del Codice di beni culturali e del paesaggio, esonera dall'autorizzazione paesaggistica unicamente gli interventi inerenti l'attività agro-silvo-pastorale, che non comportino alterazioni permanenti dello stato dei luoghi e non alterino l'assetto idrogeologico del territorio, e gli interventi di taglio culturale, forestazione e riforestazione, bonifica, antincendio e conservazione, previsti e autorizzati in base alla normativa forestale. Tali disposizioni e le voci A.19 e A.20 del decreto del Presidente della Repubblica n. 31 del 2017 formano un sistema chiuso, in quanto definiscono in modo compiuto ed esaustivo il novero degli interventi, inerenti all'attività agro-silvo-pastorale e forestale, esclusi dall'autorizzazione paesaggistica.

L'individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica compete, peraltro, soltanto allo Stato, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, nonché della potestà regolamentare riservata allo Stato nella medesima materia, ai sensi dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione. Peraltro, lo Stato ha già assicurato la dovuta considerazione alle esigenze di partecipazione delle Regioni e delle autonomie locali nella definizione degli interventi sottratti all'autorizzazione paesaggistica, atteso che il regolamento approvato con il decreto del Presidente della Repubblica n. 31 del 2017, è stato concertato previamente mediante acquisizione dell'intesa della Conferenza unificata.

La disposizione censurata interviene quindi in una materia nella quale la Regione è sfornita di qualsivoglia potestà legislativa, individuando, in aggiunta alle fattispecie già tipizzate a livello nazionale, ulteriori interventi su terreni coperti da boschi e foreste — ossia in ambiti soggetti a vincolo paesaggistico ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera *g*), del decreto legislativo n. 42 del 2004 — che possono essere realizzati senza alcun titolo abilitativo, e quindi in assenza anche dell'autorizzazione paesaggistica, prevista dall'art. 146 del medesimo codice.



Il legislatore regionale ha così invaso la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *s*), della Costituzione, nonché gli ambiti riservati alla potestà regolamentare dello Stato, ai sensi del sesto comma del medesimo art. 117.

A tal riguardo, codesta Corte costituzionale ha statuito che «La procedura di autorizzazione paesaggistica disciplinata dalla normativa statale, non derogabile da parte delle Regioni, è volta a stabilire proprio se un determinato intervento abbia o meno un impatto paesaggistico significativo», e che la qualificazione, da parte della regione, di taluni interventi come paesaggisticamente irrilevanti «si pone, dunque, in contrasto con il richiamato art. 146, oltre che con l'art. 149 del medesimo Codice dei beni culturali e del paesaggio, che individua tassativamente le tipologie di interventi in aree vincolate realizzabili anche in assenza di autorizzazione paesaggistica» (Corte cost. n. 189 del 2016). Anche a voler ammettere astrattamente una qualche possibilità della Regione di intervenire nella materia riservata allo Stato, tale intervento dovrebbe limitarsi a recepire fedelmente le disposizioni statali vigenti, peraltro concertate con le Regioni. Come evidenziato da codesta Corte costituzionale, infatti, solo le disposizioni regionali che rispettano il contenuto della disciplina statale possono considerarsi non affette da illegittimità costituzionale, poiché spetta esclusivamente al legislatore statale individuare quegli interventi che, pur incidendo su beni vincolati, quali sono i boschi e le foreste, sono esonerati dall'autorizzazione paesaggistica, in quanto si configurano come attività di gestione e manutenzione ordinaria, prevista e autorizzata dalla normativa vigente in materia (Corte cost., sentenza n. 201 del 2018). Codesta Corte ha inoltre evidenziato che, anche nel caso in cui le competenze regionali in materia di difesa del suolo possono rendere opportuni taluni esoneri, gli stessi devono essere realizzati sulla base della normativa statale, ribadendo l'illegittimità di norme regionali che ampliano la portata della disciplina nazionale, sia quanto al tipo di interventi esonerati, sia quanto alle condizioni che devono sussistere per l'esonero (sentenza n. 88 del 2018).

2.2. L'art. 6 dell'impugnata legge regionale è inoltre censurabile in quanto incide sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che è materia riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *m*), della Costituzione. Come già evidenziato da codesta Corte costituzionale con le sentenze n. 207 del 2012 e n. 238 del 2013, le esigenze di uniformità della disciplina in tema di autorizzazione paesaggistica su tutto il territorio nazionale si impongono infatti sull'autonomia legislativa delle Regioni, alle quali non è pertanto consentito individuare altre tipologie di interventi realizzabili in assenza di autorizzazione paesaggistica, al di fuori di quelli tassativamente determinati ai sensi della normativa sopra richiamata.

2.3. La norma impugnata viola anche l'art. 9 della Costituzione, in base al quale il paesaggio costituisce valore costituzionale primario e assoluto (Corte cost., sentenza n. 378 del 2007). Infatti, la Regione, ampliando gli interventi sottratti all'autorizzazione paesaggistica, ha determinato l'abbassamento dei livelli di tutela posti a presidio dei beni paesaggistici.

3. — Illegittimità dell'art. 9, della l.r. Liguria del 19 maggio 2020, n. 9, per violazione degli articoli 117, comma 2, lett. *s*), e 97 Cost., in riferimento all'art. 18, commi 2 e 4, della legge n. 157/1992 e all'art. 5, comma 1, lettera *a*), del decreto ministeriale 17 ottobre 2007.

La disposizione di cui all'art. 9 modifica la lettera *a*) del comma 1 dell'art. 7 della legge regionale, concernente le misure di salvaguardia in ambito venatorio nelle Zone di Protezione Speciale (ZPS). La norma novellata vieta, tra l'altro, nelle Zone di Protezione Speciale, «l'esercizio dell'attività venatoria nel mese di gennaio, con l'eccezione della caccia da appostamento fisso e temporaneo e in forma vagante, nonché della caccia agli ungulati, per due giornate settimanali a scelta del cacciatore». La disposizione consente quindi l'effettuazione di due giornate di caccia a scelta del cacciatore (da appostamento fisso e temporaneo e in forma vagante, nonché la caccia degli ungulati) all'interno delle zone di protezione speciale nel mese di gennaio, in contrasto con quanto previsto dall'art. 5, comma 1, lettera *a*), del decreto ministeriale 17 ottobre 2007, che vieta l'esercizio dell'attività venatoria nel mese di gennaio, consentendolo solo per due giornate alla settimana prefissate dal calendario venatorio, disciplinato dall'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992, e non, quindi, a scelta del cacciatore. La scelta, rimessa ai cacciatori, delle giornate in cui l'attività venatoria può essere esercitata, rappresenta una modifica indiretta e surrettizia del calendario venatorio previsto dall'art. 18, comma 4, della legge n. 157/1992 che costituisce norma interposta nella materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, attribuita dall'art. 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione, alla competenza esclusiva dello Stato. Nell'ordinamento italiano la vigente normativa in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio è contenuta nella suddetta legge quadro 11 febbraio 1992, n. 157, concernente «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio», che — secondo la giurisprudenza di codesta Corte costituzionale — contiene, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Costituzione, il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, il cui rispetto deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale (Corte costituzionale n. 233/2010).



Secondo principi costantemente affermati da codesta Corte, «spetta allo Stato, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione, stabilire *standard* minimi e uniformi di tutela della fauna, ponendo regole che possono essere modificate dalle Regioni, nell'esercizio della loro potestà legislativa in materia di caccia, esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela» (*ex plurimis*, sentenze n. 303 del 2103, n. 278, n. 116, n. 106 del 2012). È stato altresì affermato che la disciplina sulla caccia ha per oggetto la fauna selvatica, che rappresenta «un bene ambientale di notevole rilievo, la cui tutela rientra nella materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, che deve provvedervi assicurando un livello di tutela, non “minimo”, ma “adeguato e non ridicibile”» (Corte costituzionale, sentenza n. 193 del 2010).

Da ciò consegue che le norme statali rappresentano un limite invalicabile per l'attività legislativa della Regione, dettando norme imperative che devono essere rispettate sull'intero territorio nazionale per primarie esigenze di tutela ambientale. Invero, sebbene la caccia costituisce materia affidata alla competenza legislativa residuale della Regione ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Costituzione, è tuttavia necessario che la legislazione regionale rispetti la normativa statale adottata in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che esprime regole minime e uniformi (*ex plurimis*, Corte costituzionale, sentenze n. 2 del 2015, n. 278 del 2012, n. 151 del 2011 e n. 315 del 2010) e costituiscono (come nel caso della legge 11 febbraio 1992, n. 157, recante «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»), il nucleo minimo di salvaguardia che deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale (Corte costituzionale n. 233/2010).

In tale contesto, l'art. 18, comma 2, della legge n. 157/1992, espressivo della competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione, stabilisce che le regioni possono modificare il calendario venatorio, con riferimento all'elenco delle specie cacciabili e al periodo in cui è consentita la caccia, attraverso un procedimento che contempla l'acquisizione del parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (nelle cui competenze oggi è subentrato l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA)). Lo stesso art. 18 della legge n. 157/1992, al relativo comma 4, nella parte in cui dispone che il calendario venatorio sia approvato con regolamento «esprime, altresì, una scelta compiuta dal legislatore statale che attiene alle modalità di protezione della fauna e si ricollega, per tale ragione, alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (*cf.* Corte costituzionale sentenza n. 536/2002; in seguito, con riferimento alla stagione venatoria, sentenze n. 165/2009, 313/2006, 393/2005, 311/2003 e 226/2003).

Alla luce delle suesposte considerazioni e del quadro normativo eurounitario e statale in cui si colloca la tutela delle specie oggetto della disposizione censurata, la norma regionale si pone in contrasto con il secondo comma, lettera s), dell'art. 117 Costituzionale, poiché tende a ridurre *in peius* il livello di tutela della fauna selvatica stabilito dalla legislazione nazionale e dalle direttive comunitarie in materia (direttiva 92/43/CEE c.d. «Direttiva habitat» e direttiva n. 74/409/CEE c.d. Direttiva Uccelli), invadendo illegittimamente la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, confliggendo, altresì, con il principio del buon andamento dell'amministrazione sancito dall'art. 97 Costituzionale.

P. Q. M.

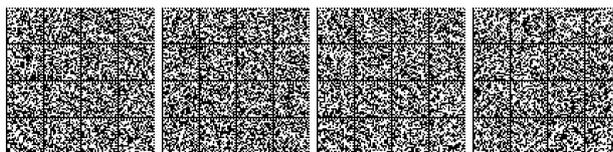
Si conclude affinché codesta Ecc.ma Corte voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi i censurati articoli 2, comma 1, 6 e 9 della legge della Regione Liguria del 19 maggio 2020, n. 9, pubblicata nel BUR n. 4 del 27 maggio 2020, recante «Disposizioni di adeguamento della normativa regionale», per violazione degli articoli 9, 117, comma 2, lett. l), m) ed s), e comma 6, e art. 97 Cost.

Si producono:

- 1) copia della legge regionale impugnata;*
- 2) copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 22 luglio 2020, recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.*

Roma, 23 luglio 2020

L'Avvocato dello Stato: MARIA LETIZIA GUIDA



N. 66

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 7 agosto 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Liguria - Istituzione del Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale - Funzioni e poteri - Modalità di visita del Garante nei Centri di permanenza temporanea per stranieri e nei posti di polizia - Poteri del Garante nel caso in cui ritenga fondata una segnalazione su fatti rilevanti nell'ambito della tutela dei diritti fondamentali.

- Legge della Regione Liguria 1° giugno 2020, n. 10 (Istituzione del Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale), artt. 5 e 6.

Ricorso per la Presidenza del Consiglio dei ministri (codice fiscale: 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio attualmente in carica, rappresentata e difesa per mandato *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato dall'Avvocatura Generale dello Stato (codice fiscale: 80224030587), presso i cui uffici ha domicilio in Roma, via dei Portoghesi n. 12 (fax 0696514000 - PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) - ricorrente;

Contro Regione Liguria, in persona del Presidente della Giunta Regionale attualmente in carica - resistente;

per l'impugnazione e la dichiarazione di incostituzionalità degli articoli 5 e 6 della legge regionale Liguria 1° giugno 2020 n. 10, recante «Istituzione del Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure di restrizione della libertà personale», pubblicata nel BUR n. 5 del 10 giugno 2020.

La Regione Liguria ha approvato ed emanato la legge n. 10/2020 con cui in tredici articoli ha istituito la figura del Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale.

Ad avviso della Presidenza del Consiglio dei ministri, due di queste nuove norme sono in contrasto con la Costituzione in quanto invadono indebitamente la sfera di competenza esclusiva dello Stato in materia di disciplina dell'immigrazione, di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza e di ordinamento e giurisdizione penale.

Con il presente atto, pertanto, la Presidenza del Consiglio dei ministri deve impugnare la legge regionale in questione, limitatamente alle norme in epigrafe indicate, per il seguenti

MOTIVI

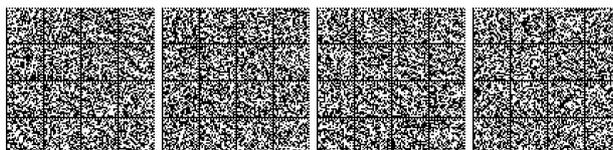
1) — Illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge Regionale 1° giugno 2020 n. 10 per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettere *b)*, *h)* e *l)* della Costituzione.

La norma in rubrica prevede alla lettera *f)* che il Garante dei diritti delle persone soggette a misure restrittive della libertà personale possa visitare centri di permanenza temporanea per stranieri e posti di polizia senza alcun riferimento alle modalità e alle condizioni in presenza delle quali questo potere può essere esercitato.

La disciplina statale di settore, con riferimento alla figura del Garante nazionale e proprio avute presenti le peculiarità delle condizioni dei soggetti trattenuti in quei luoghi, prevede diverse modalità di accesso agli stessi (art. 7 del D.L. 146/2013) dettando specifiche disposizioni attuative che assicurino la sicurezza ed il mantenimento dell'ordine pubblico all'interno di quelle strutture, nonché il rispetto delle norme sul trattamento dello straniero in attesa di espulsione e delle garanzie delle eventuali attività investigative in corso.

La norma regionale in questione invece si limita a prevedere che l'accesso del Garante ai centri di permanenza per i rimpatri si può svolgere «incontrando liberamente i soggetti ivi reclusi» senza alcuna disposizione che disciplini modalità o limitazioni.

In questo, la norma regionale eccede di gran lunga la competenza legislativa delle regioni. La disciplina sull'immigrazione, infatti, è di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera *b)* della Costituzione. Essa comprende evidentemente anche gli aspetti del trattamento degli stranieri in attesa dell'esecuzione dei provvedimenti di espulsione, nonché la regolamentazione delle modalità di loro trattenimento nei centri e soprattutto le modalità in presenza delle quali i Garanti possono accedere a quei luoghi (ad esempio, proprio con riferimento ai garanti regionali è necessaria la preventiva autorizzazione della Prefettura ai sensi dell'art. 6 del DM Interno 6 ottobre 2014 emanato in attuazione degli articoli 20, 21 e 22 del decreto del Presidente della Repubblica n. 394/1999).



Trattandosi quindi di materia interamente ed esclusivamente regolata dallo Stato, la norma regionale che invade questa competenza regolando la materia stessa in modo difforme dalla regola statale non è costituzionalmente legittima.

Ma tale illegittimità emerge anche sotto diverso profilo.

È chiaro che la disciplina statale che regola le modalità di accesso ai luoghi ove sono trattenuti gli stranieri, dettando disposizioni necessariamente limitative, si pone a tutela anche della sicurezza e dell'ordine pubblico nonché a protezione delle indagini che fossero eventualmente in corso. Basti pensare che il già citato art. 7 del D.L. 146/2013 prevede che l'accesso del Garante ai luoghi comunque destinati ad esigenze restrittive deve avvenire previo avviso e senza che si possa generare danno per le attività investigative in corso.

E quindi una norma regionale che consenta al Garante l'accesso indiscriminato, incondizionato ed illimitato nei luoghi in questione lede anche le prerogative legislative statali in materia di ordine e sicurezza e — per quanto concerne gli aspetti investigativi — anche di giurisdizione penale, prerogative assicurate dall'art. 117, comma 2, lettere *h*) ed *l*) della Costituzione.

2) — Illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 5, della legge Regionale 1° giugno 2020 n. 10 per contrasto con l'art. 117, comma 2, lettere *b*) *h*) e *l*) della Costituzione.

Le medesime criticità sopra evidenziate affliggono anche il successivo art. 6 della legge regionale ligure.

Questa norma, nell'elencare i poteri del Garante, prevede al comma 5 che egli possa, a seguito di una segnalazione circa il mancato rispetto dei diritti dei detenuti, «intimare all'ufficio competente la risoluzione e, comunque la rimozione, dell'irregolarità nel termine di quindici giorni».

Il Garante regionale, dunque viene ad avere «super poteri» rispetto al suo di conseguenza meno potente omologo nazionale.

L'art. 7, comma 5, lettera *f*) del D.L. 146/2013 attribuisce al Garante nazionale esclusivamente il potere di formulare, nell'ambito dell'ordinamento penitenziario «specifiche raccomandazioni all'amministrazione interessata» che in caso di diniego «comunica il dissenso motivato nel termine di trenta giorni».

È evidente che questa palese differenza nell'attribuzione dei poteri alle due figure di garanti — quello nazionale e quello regionale — non può essere ammessa.

Sia che si tratti di immigrati irregolari, sia che si tratti di normali detenuti il garante regionale non può sovrapporsi autoritativamente agli organi che secondo la disciplina dello Stato hanno la competenza ad adottare, nella loro discrezionalità, i provvedimenti necessari a risolvere eventuali criticità nel trattamento dei soggetti sottoposti a misure restrittive della libertà personale.

Il rapporto tra il Garante e gli uffici/organi dell'amministrazione statale competente secondo l'ordinamento penitenziario non può seguire regole diverse da quelle dettate dallo Stato, e se il Garante statale non ha il potere di ordinare agli uffici statali, questo potere non lo deve avere certamente il Garante regionale.

È appena ovvio rilevare che le norme che lo Stato detta nella materia appartengono all'ordinamento penitenziario e quindi all'ordine e sicurezza pubblica nonché all'ordinamento penale, e sono riservate alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettere *h* e *l*) della Costituzione.

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 Liguria 1° giugno 2020 n. 10 in epigrafe elencate e nel presente atto specificamente censurate, per l'accertato loro contrasto con l'art. 117, comma 2 lettere *b*), *h*) e *l*), della Costituzione.*

Roma, 6 agosto 2020

L'Avvocato dello Stato: MARCO CORSINI



N. 121

*Ordinanza del 30 marzo 2020 della Corte d'appello di Bologna
nel procedimento penale a carico di G. G.*

Processo penale - Divieto di un secondo giudizio - Inapplicabilità nei confronti di imputato già giudicato per il medesimo fatto in un procedimento amministrativo conclusosi con una sanzione amministrativa irrevocabile di carattere sostanzialmente penale secondo i criteri fissati dalla giurisprudenza della Corte EDU.

– Codice di procedura penale, art. 649.

LA CORTE D'APPELLO DI BOLOGNA

SEZIONE I PENALE

Riunita in Camera di consiglio nelle persone di:

dott. Luca Ghedini - Presidente;

dott.ssa Anna Mori - Consigliere rel.;

dott. Enrico Saracini - Consigliere;

Visti gli atti del procedimento sopra indicato a carico di G. G. in relazione al reato di cui all'art. 2, decreto legislativo n. 74/2000 e la richiesta difensiva, già avanzata in primo grado e rigettata dal GUP con ordinanza in data 13 novembre 2017, di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea, osserva quanto segue.

Preliminarmente occorre ricordare che il predetto G. veniva condannato con sentenza del GUP presso il Tribunale di Ravenna in data 28 marzo 2018 alla pena sospesa di mesi 8 e giorni 10 di reclusione in relazione al reato di cui agli artt. 81 cpv cp e 2 decreto legislativo n. 74/2000 perché, al fine di evadere l'IVA per le annualità 2011 e 2012, indicava nelle dichiarazioni presentate negli anni successivi elementi passivi fittizi, in particolare annotando fatture emesse dalla ditta VAS Project di Z. V. oggettivamente e soggettivamente inesistenti; in Ravenna in data 21 settembre 2012 e 19 settembre 2013.

Nel corso dell'udienza preliminare la difesa depositava documentazione dalla quale emergeva che, in relazione ai medesimi fatti, il G. era stato sanzionato in sede amministrativa con provvedimento irrevocabile.

Come anticipato, la medesima difesa formulava istanza di rinvio pregiudiziale affinché la Corte europea valutasse se la norma di cui all'art. 50 CDFUE fosse ostativa alla possibilità di celebrare un procedimento penale in caso di sanzione amministrativa irrevocabile, inflitta in esito a procedimento avente il medesimo oggetto.

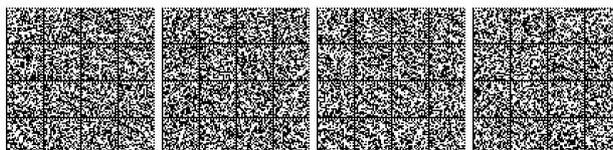
Il GUP con il provvedimento di cui sopra, richiamata la sentenza della Grande Camera della CEDU nel procedimento AB contro Norvegia, osservava come nel caso di specie tra i procedimenti in parola sussistesse una connessione cronologica e sostanziale sufficientemente stretta, da giustificare la duplicazione delle procedure, rispondenti ad esigenze in parte diverse quale, ad esempio, quella di sanzionare maggiormente una condotta fraudolenta non considerata in sede amministrativa.

La questione veniva riproposta in sede d'appello.

Dato atto di tutto ciò, questa Corte ritiene di dover preliminarmente osservare che il rimedio da adottarsi nel caso di specie a fronte, come si vedrà, di un'indubbia ipotesi di *ne bis in idem* nel senso precisato dalla giurisprudenza della CEDU non è il rinvio pregiudiziale, bensì la proposizione di questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 649 del codice di procedura penale per violazione dell'art. 117 della Costituzione.

Ai fini che interessano si deve richiamare la sentenza della Corte costituzionale n. 43 del 2 marzo 2018 la quale, ha stabilito che, nel caso in cui il giudice nazionale su una materia non compresa nel diritto dell'Unione ravvisi una violazione del principio del *ne bis in idem* come elaborato dalla giurisprudenza della CEDU, è necessario sollevare la relativa questione di legittimità costituzionale.

Vero è che nel caso di specie veniva contestata, quale finalità della condotta, un'evasione IVA, ma si ritiene che tale circostanza non muti la conclusione sopra richiamata.



Ai sensi dell'art. 51 CDFUE, infatti, la Corte di giustizia è competente in relazione all'attuazione del diritto dell'Unione, settore nel quale indubbiamente rientra l'evasione IVA, quest'ultima imposta armonizzata a livello europeo.

La materia devoluta a questa Corte ha però contenuto più ampio rispetto alla semplice evasione dell'IVA poiché, se da un lato la contestazione è relativa all'infedeltà della dichiarazione, e dunque ad una rappresentazione non veritiera della complessiva situazione reddituale dell'appellante, dall'altro il primo giudice argomentava ampiamente in ordine al riflesso che la condotta incriminata, concretatasi nell'espore elementi passivi fittizi, produceva anche in relazione alle imposte sui redditi.

In subordine si deve osservare che la sentenza della Corte costituzionale n. 269/2017 ha statuito che quando una norma viola una garanzia prevista sia dalla Carta di Nizza, sia dalla Costituzione interna (la quale comprende i principi CEDU quale parametro interposto *ex art.* 117), il giudice deve sollevare questione di legittimità costituzionale.

Si ritiene che il caso di specie sia dunque sottratto alla cognizione della Corte di Lussemburgo.

Ciò premesso, compito della Corte è allora innanzitutto quello di valutare se nel caso di specie sussista una violazione del richiamato principio del *ne bis in idem*, posto che in caso contrario la questione sarebbe irrilevante.

Ai fini che interessano occorre evidenziare che in relazione alla medesima condotta (ovvero avere posto in detrazione un'IVA indetraibile in quanto conseguente ad operazioni inesistenti) l'imputato veniva sottoposto a procedimento amministrativo conclusosi nel gennaio del 2016; in quella sede oltre all'ammontare dell'imposta non pagata il G. veniva condannato a corrispondere una sanzione pari ad euro 14.726,18, come da cartella esattoriale notificata al predetto in data 14 giugno 2017 (*cf.* documento n. 1 allegato alla memoria difensiva depositata all'udienza dell'8 novembre 2017).

Al momento del giudizio di primo grado la sanzione amministrativa era dunque divenuta definitiva, non presentando alcuna rilevanza, come pure statuito dalla richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 43 del 2018, la circostanza che essa fosse o meno stata pagata (e posto che in ogni caso il prevenuto iniziava a corrispondere importi rateizzati ben prima del rinvio a giudizio).

Primo problema da affrontare è allora se la sanzione di cui sopra debba qualificarsi come «sostanzialmente penale» in forza dei cd. Criteri Engel elaborati nella celeberrima sentenza Engel/Paesi Bassi.

Com'è noto, quest'ultima pronuncia ai fini che interessano attribuisce rilievo alla qualificazione giuridica, alla natura ed al grado di severità della sanzione inflitta, ed in particolare alla circostanza che quest'ultima concreti un *quid pluris* rispetto all'imposta evasa e presenti dunque un significativo grado di afflittività, idoneo a produrre un effetto dissuasivo e non meramente restitutorio.

Orbene, nella specie il G., a fronte di importi indetraibili pari ad euro 15.433,80 per il 2011 e 3.780 per l'anno successivo si vedeva infliggere, in esito al procedimento amministrativo richiamato, una sanzione sicuramente rilevante ed afflittiva, la quale produceva un indubbio effetto deterrente e può dunque considerarsi, alla luce dei criteri richiamati, sostanzialmente penale.

Ciò non è però ancora sufficiente a riscontrare la rilevanza della questione, dovendosi anche accertare se nel caso di specie sussistano gli ulteriori presupposti per ravvisare un'ipotesi di *ne bis in idem*, sempre alla luce dei principi elaborati dalla Corte di Strasburgo.

Sul punto la sentenza AB/Norvegia del 18 novembre 2016 veniva richiamata, a sostegno delle rispettive e contrapposte tesi, sia dal GUP, sia dalla difesa, ed è pertanto necessario riassumerne il contenuto. In essa in particolare innanzitutto si ribadisce, ai fini della sussistenza del *ne bis in idem*, la necessità dell'identità soggettiva ed oggettiva dei procedimenti, già richiesta dalla sentenza Grande Stevens/Italia del 2014.

A modifica di quanto statuito in quest'ultima pronuncia, la quale lasciava scarsi margini interpretativi ai giudice nazionale, AB/Norvegia ammette però la possibilità di un doppio giudizio, e dunque esclude una violazione del principio in oggetto, subordinandola ai presupposti che seguono:

- i procedimenti devono avere finalità complementari e relative ad aspetti diversi della condotta;
- la raccolta e valutazione delle prove deve essere coordinata ed evitare duplicazioni;
- l'instaurazione di due distinti procedimenti deve essere prevedibile;
- la pena inflitta nell'ultimo deve tenere conto di quella comminata nel precedente;
- essi devono essere strettamente connessi;
- le sanzioni devono essere riconducibili alla medesima area penale.

Nel caso concreto i due procedimenti avevano, come già osservato, sicuramente identico oggetto ed erano stati aperti a carico del medesimo soggetto (ovvero l'imputato in qualità di titolare della relativa impresa individuale).

Il GUP però, nel rigettare la richiesta difensiva, valorizzava come pure già rilevato la sussistenza di una stretta connessione tra gli stessi («*close connection in substance and in time*»), la quale legittimerebbe la doppia celebrazione alla luce della giurisprudenza richiamata.



Per accertare se ciò risponda al vero occorre ripercorrere la cronologia dei fatti.

In particolare, il Processo verbale di constatazione redatto a carico dell'impresa individuale del G. è datato 16 dicembre 2015 e l'iscrizione dello stesso nei registro degli indagati risale al 22 dicembre 2015; deve dunque ritenersi che, quantomeno fino alla conclusione del procedimento amministrativo in data 28 gennaio 2016, le due procedure abbiano avuto uno sviluppo parallelo.

I profili di connessione si limitano però a questo, non emergendo dagli atti alcuna utilizzazione coordinata della prova, ovvero complementarietà dell'oggetto dell'accertamento: se, in particolare, quest'ultimo è in entrambi i casi relativo all'impossibilità di detrazione dell'IVA in conseguenza dell'inesistenza delle sottostanti operazioni, è noto quanto alle fonti di prova che il PVC non è integralmente utilizzabile nel procedimento penale, contenendo presunzioni non applicabili in quella sede.

Né può ritenersi che la sanzione amministrativa non tenga conto e non fornisca adeguata risposta alla connotazione fraudolenta della condotta penalmente rilevante, attesa l'entità significativa della stessa in rapporto alla concreta lesione cagionata al Fisco.

A ciò deve aggiungersi che, seppure per un limitato periodo vi è stata una contemporanea pendenza, il procedimento penale è proseguito per lungo tempo dopo la chiusura di quello amministrativo (la sentenza di primo grado è successiva di oltre due anni).

In un caso analogo la sentenza Bjarni Armansson/Finlandia del 16 aprile 2019 ravvisava una violazione del principio del *ne bis in idem* e la sentenza Nodet/Francia, pure del 2019, riteneva analogo violazione in un caso in cui le procedure erano state simultanee per due anni, osservando esclude altresì come, per ritenere ammissibile la duplicazione dei procedimenti ed escludere il *ne bis in idem*, il giudice nazionale debba accertare la contemporanea presenza di tutti i richiamati presupposti.

Applicando detti principi al caso di specie, deve quindi ritenersi che la sanzione penale subita dal G. sia stata una duplicazione di quella amministrativa, con conseguente violazione del principio del *ne bis in idem* posto dall'art. 4 Prot. 7 CEDU come sopra interpretato dalla Corte di Strasburgo.

Occorre allora domandarsi quale sia il rimedio adottabile dal giudice penale nazionale, e ad avviso di questa Corte la risposta al quesito, sulla quale si fonda l'ulteriore requisito della non manifesta infondatezza della questione, è che nessun rimedio è accordato dall'ordinamento.

L'art. 649 del codice di procedura penale, infatti, richiama unicamente la sentenza o il decreto penale di condanna; né sarebbe ammissibile un'interpretazione estensiva che consenta di annoverare tra le cause ostative ad un secondo giudizio il provvedimento amministrativo divenuto irrevocabile, trattandosi, a differenza del decreto di archiviazione, di atto del tutto estraneo al procedimento penale.

Tale preclusione appare però dubbia sotto il profilo della conformità alla normativa europea sopra richiamata e dunque all'art. 117 della Costituzione, per cui si ritiene di dover sollevare d'ufficio la relativa questione.

P.Q.M.

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

Solleva, con riferimento all'art. 117 della Costituzione in relazione all'art. 4 prot. 7 CEDU questione di legittimità costituzionale dell'art. 649 del codice di procedura penale nella parte in cui non preclude un nuovo giudizio nel caso in cui il medesimo soggetto sia già stato giudicato per il medesimo fatto in un procedimento amministrativo conclusosi con una sanzione amministrativa irrevocabile, da considerarsi sostanzialmente penale alla luce dei criteri fissati dalla giurisprudenza CEDU.

Dispone la sospensione del giudizio e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Bologna, 16 gennaio 2020

Il Presidente: GHEDINI

Il Cons. estensore: MORI



N. 122

*Ordinanza del 14 gennaio 2019 del Tribunale di Bologna
nel procedimento penale a carico di C. P.*

Circolazione stradale - Applicazione della sanzione accessoria della revoca della patente di guida in caso di condanna per i reati di omicidio stradale e di lesioni personali stradali gravi o gravissime di cui agli artt. 589-bis e 590-bis cod. pen. - Divieto di conseguimento di una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca.

– Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), art. 222.

TRIBUNALE DI BOLOGNA

SECONDA SEZIONE PENALE

Il Tribunale di Bologna, in persona del giudice onorario dott. Andrea Giberti, ritenuto che l'odierno imputato, sig. P. C. nato a..... assistito dall'avv. Dionina Tortella del Foro di Bologna è stato tratto a giudizio per rispondere del reato previsto e punito dagli articoli 590-bis, comma 1 e 583, comma 1, n. 1 c.p. «perché, alla guida della autovettura..... (di proprietà di M. M.), per colpa generica consistita in imprudenza e colpa specifica, consistita nella violazione delle norme sulla disciplina della circolazione stradale (art. 191, comma 1, codice della strada), cagionava lesioni personali gravi al pedone V. R. Condotta in particolare consistita nel percorrere con la autovettura..... la Via..... (provenendo da via.....), con direzione via....., e, all'altezza del..... nell'investire la pedone V. R. che, nel frangente, conducendo a mano il suo velocipede, stava attraversando sulle strisce pedonali la Via..... da destra verso sinistro, rispetto alla direzione di marcia dell'auto. Condotta che causava a V. R. lesioni personali gravi consistite in trauma policoncusivo con ESA, frattura sternale con ematoma retro sternale, fratture costali multiple, frattura ala sacrale, dx e ileo, acetabolo e branca ileo pubica dx e sn e ischio pubica dx, ematoma della coscia sn rifornito trattato con embolizzazione; da ciò derivava una malattia ed una incapacità di attendere alle ordinarie occupazioni per un tempo superiore ai quaranta giorni (e precisamente dal 20 dicembre 2016 sino almeno al 3 febbraio 2017)». Fatto commesso in Bologna, il 20 dicembre 2017.

Ritenuto altresì che, qualora l'imputato venisse condannato per il reato allo stesso attribuito, ovvero l'art. 590-bis del codice penale, comma 1, Lesioni Gravi con violazione generica delle norme sulla circolazione stradali, egli, ai sensi e per gli effetti dell'art. 222, comma 2, quarto periodo del decreto legislativo n. 285 del 1992 sarebbe sottoposto alla sanzione accessoria della revoca della patente di guida, con proibizione di conseguirla nuovamente prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca stessa.

Esaminata

La questione di legittimità costituzionale del 7 settembre 2018 con cui la difesa tecnica dell'imputato ha sollevato questione di legittimità costituzione in relazione all'art. 222, comma 2 e comma 3-ter, decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 per violazione degli articoli 3 e 27, comma 3 della Costituzione, nella parte in cui gli indicati articoli prevedono rispettivamente l'applicazione della medesima sanzione accessoria della revoca della patente di guida e l'impossibilità di conseguire una nuova patente di guida prima che siano decorsi cinque anni dalla revoca, in relazione a condanne per reati *ex art. 590-bis e 589-bis* del codice penale diverse sotto il profilo della colpa, dell'offensività e della pericolosità, a scioglimento della riserva a suo tempo assunto, il Tribunale di Bologna, in persona del giudice onorario.

Osserva

La questione sollevata dal difensore dell'imputato è meritevole di accoglimento. Essa riveste una evidente rilevanza per il presente procedimento penale, dal momento che, in caso di condanna, all'odierno imputato verrebbe inevitabilmente comminata la sanzione accessoria della revoca della patente e l'impossibilità di conseguire una nuova se non dopo che siano trascorsi cinque anni dalla revoca stessa.



Tale situazione è la diretta conseguenza dell'introduzione, nell'ordinamento giuridico italiano, del reato di omicidio stradale e di lesioni personali stradali, attraverso la legge n. 41 del 23 marzo 2016 che ha sanzionato maggiormente i c.d. reati stradali, ivi comprese le condotte colpose.

A parere del giudice, parere ormai condiviso anche da altri tribunali, il legislatore ha applicato una sanzione accessoria troppo grave per condotte che hanno un principio di offensività ed un grado di colpa diverso rispetto altre più biasimevoli, con ciò disattendendo i criteri di ragionevolezza e di proporzione delle pene, che sono elementi attuativi, in campo penale del principio costituzionale di uguaglianza. Si assiste quindi ad un trattamento eccessivamente repressivo verso condotte che, in via oggettiva sono meno gravi rispetto altre, e ciò con riguardo al profilo della sanzione amministrativa della revoca della patente. Tale sanzione viene infatti applicata in modo indistinto tanto a chi abbia semplicemente arrecato una lesione personale grave, con semplice violazione delle norme del codice della strada quanto a chi abbia causato tale situazione con una condotta più grave.

L'applicazione della stessa sanzione accessoria a reati così diversi per gravità contrasta con l'art. 27 comma terzo della Costituzione e finisce per essere una punizione eccessiva: la particolare severità e rigidità della sanzione, anche se sotto il profilo della sanzione accessoria, causa una violazione degli indicati articoli della Costituzione e lede il principio di proporzionalità della pena rispetto la gravità del fatto commesso.

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. 222 decreto legislativo n. 285/1992, in relazione agli articoli 3 e 27, comma 3 della Costituzione, nella parte in cui prevede l'applicazione della medesima sanzione accessoria della revoca quinquennale della patente di guida a fronte di condanne per reati a condotte diverse sotto il profilo della colpa, della offensività e della pericolosità.

Sospende il presente procedimento ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale a cura della Cancelleria.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Della presente ordinanza è stata data lettura alle parti del procedimento, alla pubblica udienza odierna.

Bologna, 14 gennaio 2019

Il g.o.p.: GIBERTI

20C00205

N. 123

Ordinanza del Tribunale di Trento del 22 aprile 2020 sul ricorso proposto da B. S.

c/Regione Autonoma Trentino-Alto Adige e Consiglio Regionale della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige

Regioni - Norme della Regione autonoma Trentino-Alto Adige - Consiglieri regionali - Riduzione sull'ammon-tare degli assegni vitalizi diretti e di reversibilità - Limite di cumulo di assegni vitalizi.

- Legge della Regione autonoma Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 5 (“Modifiche alla legge regionale 26 febbraio 1995, n. 2 (Interventi in materia di indennità e previdenza ai Consiglieri della Regione autonoma Trentino - Alto Adige), come modificata dalla legge regionale 28 ottobre 2004, n. 4, dalla legge regionale 30 giugno 2008, n. 4, dalla legge regionale 16 novembre 2009, n. 8, dalla legge regionale 14 dicembre 2011, n. 8 e dalla legge regionale 21 settembre 2012, n. 6, nonché alla legge regionale 23 novembre 1979, n. 5 (Determinazione delle indennità spettanti ai membri della Giunta regionale), e successive modificazioni, volte al contenimento della spesa pubblica”), artt. 2 e 3.

Il giudice, a scioglimento della riserva datata 18 dicembre 2019;



Premesso che con atto di citazione datato 10 novembre 2014, notificato in data 12 novembre 2014, B. S. conveniva in giudizio il consiglio regionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige, chiedendo che fosse accertato il suo diritto alla corresponsione dell'assegno vitalizio erogato dal consiglio regionale nell'ammontare di euro 3.543,86 lordi mensili senza subire le decurtazioni di cui agli articoli 2 e 3, legge regionale n. 5/2014, con conseguente condanna dei convenuti al versamento di quanto indebitamente trattenuto.

Esponeva, in particolare, l'attore: 1) di essere titolare sin dal 15 marzo 2013 dell'assegno vitalizio erogato dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige, pari ad euro 3.543,86 lordi mensili; 2) di percepire un ulteriore assegno vitalizio erogato dalla Camera dei deputati, pari ad euro 8.860,97 lordi mensili; 3) di essersi visto rideterminare l'assegno vitalizio regionale nella ridotta misura di euro 139,03 - corrispondente alla differenza tra il limite massimo di euro 9.000,00, introdotto dall'art. 3, legge regionale n. 5/14, e l'ammontare dell'assegno vitalizio parlamentare -, con conseguente richiesta di ripetizione della somma erogata dal 17 luglio al 31 agosto 2014.

Preme sottolineare che il B. censurava gli articolati 2 e 3, legge regionale n. 5/2014 ed i conseguenti provvedimenti adottati, lamentandone la contrarietà ai principi comunitari e convenzionali dell'affidamento e della certezza dei rapporti giuridici, così come garantiti dagli articoli 3, 10, 11 e 117, comma 1 della Costituzione ed articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché lamentava la contrarietà della legge regionale citata ai principi di ragionevolezza, di gradualità ed uguaglianza, ed ancora la violazione del riparto di competenze legislative fissato dall'art. 117 della Costituzione, chiedendo che venisse sollevata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 2 e 3, legge regionale n. 5/2014 per contrasto con gli articoli 2, 3, 10, 11, 42 e 117 della Costituzione;

Rilevato che il consiglio regionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e la Regione autonoma Trentino-Alto Adige costituitisi con comparsa datata 18 febbraio 2015, deducevano, in via preliminare, il difetto di giurisdizione dell'autorità giurisdizionale civile, in favore della Corte dei conti; in subordine, in via pregiudiziale, l'infondatezza di ogni lamentata violazione costituzionale;

Rilevato che a seguito di proposizione da parte dell'attore di ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, la Corte di cassazione con ordinanza n. 14920/2016 depositata il 20 luglio 2016 confermava la giurisdizione del giudice ordinario;

Rilevato che la causa veniva riassunta dall'attore con ricorso datato 10 novembre 2016;

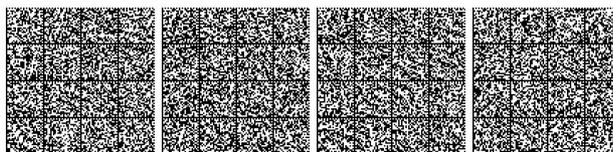
Rilevato che con ordinanza 18 maggio 2018 il G.I., nel ritenere rilevante e non manifestamente infondata la prospettata questione di illegittimità costituzionale degli articoli 2 e 3, legge regionale n. 5/2014, disponeva ai sensi dell'art. 134 della Costituzione la trasmissione degli atti e dell'ordinanza alla Corte costituzionale, con contestuale sospensione del giudizio;

Rilevato che con ordinanza n. 111 del 19 marzo 2019, depositata il 9 maggio 2019, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 20 del 15 maggio 2019, la Corte costituzionale dichiarava la manifesta inammissibilità delle questioni sollevate; in particolare, dalla parte motiva si evince che la Corte non si è pronunciata sulle questioni di illegittimità costituzionale, evidenziando: 1) che il giudice rimettente «pur indicando le cifre dei vari vitalizi prima e dopo l'applicazione delle riduzioni, non fornisce calcoli chiarificatori in proposito e riferisce sempre le proprie censure, genericamente, a entrambe le disposizioni» (articoli 2 e 3, legge regionale n. 5/2014); 2) «che, invece, gli elementi in parola sono indispensabili per la valutazione sulla rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate».

Ha ritenuto la Corte necessario chiarire «in che modo, e secondo quale ordine, i due diversi meccanismi di riduzione - la decurtazione del 20 per cento e il tetto alla cumulabilità - opererebbero», facendo presente che «non è dato comprendere se ... sia stato applicato il meccanismo di cui all'art. 2 (riduzione del 20 per cento dell'ammontare lordo di tutti gli assegni vitalizi diretti e di reversibilità), oppure se abbia operato soltanto quello previsto dall'art. 3 (limite di cumulo fissato a euro 9.000 lordi ...), o se, e in quale ordine e misura, siano stati applicati entrambi i meccanismi di riduzione»;

Rilevato che a seguito dell'ordinanza della Corte costituzionale, l'attore riassumeva il giudizio con ricorso *ex art. 297 c.p.c.* depositato in via telematica in data 2 agosto 2019, insistendo nelle conclusioni già rassegnate nell'atto di citazione, nonché per la riproposizione della prospettata questione di legittimità costituzionale;

Ritenuto che, stante il tenore dell'ordinanza *de qua*, la questione di legittimità costituzionale conserva la propria attualità e rilevanza ai fini della decisione, e si appalesa non manifestamente infondata: in particolare, quanto alla rilevanza, preme evidenziare che la domanda attorea - avente ad oggetto l'accertamento del diritto alla corresponsione dell'assegno per l'intero, e quindi senza il cumulo e le riduzioni di cui agli articoli 2 e 3, legge regionale n. 5/2014-, nonché la pretesa restitutiva della Regione Trentino-Alto Adige potranno ritenersi fondate laddove le disposizioni di riferimento siano o meno conformi ai parametri costituzionali richiamati dall'attore.



Quanto alla non manifesta infondatezza giova rammentare che l'art. 2, legge regionale n. 5/2014 («Riduzione sull'ammontare degli assegni vitalizi diretti e di reversibilità») prevede che «a decorrere dal mese successivo all'entrata in vigore della presente legge l'ammontare lordo mensile di tutti gli assegni vitalizi diretti, non attualizzati, di reversibilità, compresi quelli già in godimento o attribuiti, è ridotto di una percentuale del 20 per cento, desunta dalla percentuale di riduzione della indennità parlamentare lorda di cui all'art. 1, legge 31 ottobre 1965, n. 1261 e successive modificazioni, alla data del 1° gennaio 2014, rispetto all'indennità parlamentare lorda indicata nell'art. 8, comma 2, della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6».

Detta norma prevede, dunque, una riduzione secca del 20% su tutti i vitalizi in corso di erogazione, sia diretti che di reversibilità, tra cui quello in godimento dell'attore; tale riduzione opera in maniera definitiva e permanente a prescindere dalla data di maturazione del vitalizio, il numero dei mandati elettivi svolti, e quindi dei contributi versati; inoltre essa ha valenza generale ad astratta, risultando applicata anche all'attore, titolare di assegno di vitalizio regionale sin dal marzo 2013.

Recita l'art. 3 («Limite di cumulo di assegni vitalizi»): «Ove il titolare di assegno vitalizio diretto o di reversibilità goda di altro trattamento o vitalizio diretto o di reversibilità per aver ricoperto cariche di parlamentare nazionale o europeo o per essere stato componente di organi di altre regioni, l'assegno erogato dal consiglio regionale, considerato ai fini del calcolo del cumulo al lordo del valore attuale, viene ridotto, qualora l'importo lordo complessivo degli assegni stessi superi la misura lorda di euro 9.000,00 per gli assegni vitalizi diretti, rispettivamente calcolata in modo proporzionale per gli assegni vitalizi di reversibilità. Ai fini dell'applicazione del comma 1, il titolare di assegno vitalizio diretto o di reversibilità erogato dal consiglio regionale è tenuto a dichiarar all'Ufficio di presidenza o di non percepire alcun assegno vitalizio diretto o di reversibilità o l'ammontare lordo degli assegni percepiti, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge. In caso di mancata ottemperanza dell'obbligo di dichiarazione previsto dal comma 2, l'assegno vitalizio diretto o di reversibilità viene sospeso e, per le due mensilità già erogate, si provvede al recupero dell'indebito in base alle comuni procedure».

Tale norma prevede, limitatamente ai titolari di altri assegni vitalizi erogati dal Parlamento in relazione a mandati elettivi assunti alla Camera dei deputati e al Senato, che il cumulo del vitalizio parlamentare con quello regionale non possa superare un tetto massimo, fissato nella misura di euro 9.000,00 lordi mensili.

Riduzione applicata anche all'attore, avendo egli ricoperto ben cinque mandati elettivi alla Camera dei deputati (XII, XIII, XIV, XV e XVI legislatura).

Lo stesso è stato assoggettato ad entrambe le riduzioni previste dagli articoli 2 e 3 legge regionale n. 5/2014, posto che se prima dell'entrata in vigore della legge regionale cit. percepiva un vitalizio parlamentare di euro 8.860,97 lordi mensili ed un vitalizio regionale di euro 3.543,86 lordi mensili, pari a complessivi euro 12.404,83 lordi mensili, a seguito dell'entrata in vigore degli articoli 2 e 3 cit. il suo vitalizio regionale si è ridotto ad euro 139,03 lordi mensili.

Dapprima, con nota del 23 luglio 2014 prot. 2000 il consiglio regionale comunicava la riduzione del 20% dell'assegno di vitalizio con decorrenza luglio 2014 in applicazione dell'art. 2 cit.; quindi a seguito della decurtazione del 20%, pari ad euro 708,77 lordi mensili, l'importo dell'assegno percepito ammontava ad euro 2.835,09; successivamente, il consiglio regionale, una volta accertato che l'ammontare dei due vitalizi era superiore ad euro 9.000,00, rideterminava con decreto n. 114 del 26 settembre 2014 la misura dell'assegno regionale, già assoggettato alla riduzione del 20%, riducendolo ad euro 139,03, ovvero euro 9.000,00 limite massimo fissato ex art. 3 legge regionale n. 5/2014 - euro 8.860,97 importo lordo del vitalizio erogato dalla Camera dei deputati.

È evidente, dunque, come l'ammontare dell'assegno di vitalizio percepito dall'attore sia stato assoggettato ad entrambi gli interventi riduttivi, di cui agli articoli 2 e 3 legge regionale n. 5/2014, con una riduzione complessiva del suo ammontare pari al 96% dell'importo originariamente liquidato.

In punto di diritto preme rammentare che il principio della intangibilità dei diritti acquisiti e della certezza e stabilità dei rapporti giuridici quale forma di tutela del legittimo affidamento costituisce *ius receptum* della giurisprudenza anche della Corte costituzionale. La tutela del principio generale del legittimo affidamento ha trovato applicazione in molteplici pronunce della Corte di giustizia europea a far data dal 1978 (v. sentenza 3 maggio 1978, causa C-12/77), ove si è affermato che la «tutela dell'affidamento fa parte dell'ordinamento comunitario», e che, come tale, va ricondotta ai principi fondamentali della Comunità, sanciti, tra gli altri, dall'art. 6 della Carta fondamentale dei Diritti dell'Uomo, ratificata dalla stessa Unione europea.

Costituendo un corollario del principio della certezza del diritto (v. tra le più recenti Corte di giustizia 19 settembre 2000, causa C - 177/99 e 18 gennaio 2001, causa C- 83/99, ove i due principi vengono considerati in un unico contesto), esso viene utilizzato dalla Corte di giustizia come parametro di legittimità non solo degli atti amministrativi, ma anche degli atti legislativi, con la conseguenza che esso deve essere rispettato dalle Istituzioni comunitarie e dagli Stati membri nell'esercizio dei poteri conferiti loco dalle direttive comunitarie (v. Corte di giustizia, 14 settembre 2006, cause C-181/04 e C-183/04).



Tale principio è stato recepito dalla Corte costituzionale, e ricondotto agli articoli 2, 3 e 97 della Costituzione, in quanto elemento essenziale dello Stato di diritto ed espressione, da un lato, del principio di uguaglianza dinanzi alla legge; dall'altro, del principio di solidarietà cui sono collegati i canoni di buona fede e di correttezza dall'agire, e ciò anche da parte della P.A. che deve improntare la propria condotta a canoni di lealtà e di imparzialità (v. Corte costituzionale sentenza n. 31/2011, in cui si afferma la necessità di evitare che «Disposizioni trasmodino in regolamenti irrazionali che frustino l'affidamento dei cittadini nella sicurezza pubblica da intendersi quale elemento fondamentale dello stato di diritto»).

In questi casi è dato ravvisare anche la violazione dell'art 117, comma 1 Cost. per violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, considerato che a seguito della riforma del titolo V avvenuta nel 2001, il legislatore regionale deve esercitare la propria potestà legislativa nell'ambito delle competenze assegnate dall'art. 117 «in osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario».

Applicazione di tale principio si rinviene nelle numerose pronunce che sono susseguite sin dalla sentenza n. 349 del 17 dicembre 1985; recentemente la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 23, decreto-legge n. 98/2011 (disciplina in materia di privilegio), evidenziando che «l'assenza di adeguati motivi, l'alterazione del rapporto determinata dalle norme in discussione, palesa la sua illegittimità per violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e per violazione dell'art. 117 Cost.». In relazione all'art. 6 CEDU, in considerazione del pregiudizio che essa arreca alla tutela dell'affidamento legittimo e della certezza delle situazioni giuridiche, in assenza di motivi imperativi di interesse generale costituzionalmente rilevanti (si veda anche C. Cost., n. 227/2014 e n. 170/2014). Comunque già con sentenza n. 24/2009 la Corte costituzionale ha affermato che «l'intervento legislativo diretto a regolare situazioni pregresse è legittimo a condizione che vengano rispettati i canoni costituzionali di ragionevolezza ed i principi di tutela del legittimo affidamento e di certezza delle situazioni giuridiche».

Analogamente la Corte dei conti con sentenza n. 942/2008 ha affermato che «il principio della tutela del legittimo affidamento è immanente in tutti i rapporti di diritto pubblico ed assolve ad una funzione di integrazione della disciplina o comunque un preciso vincolo ermeneutico per l'interprete».

Assai recentemente con sentenza n. 108/2019, la Corte costituzionale ha ribadito i principi maturati in tema di legittimo affidamento con specifico riferimento alla materia dei vitalizi, affermando che «tra i limiti che la giurisprudenza ha individuato all'ammissibilità di leggi con effetto retroattivo, rileva particolarmente l'affidamento legittimamente sorto nei soggetti interessati alla stabile applicazione della disciplina modificata. Tale legittimo affidamento trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost. ed è ritenuto principio connaturato allo stato di diritto».

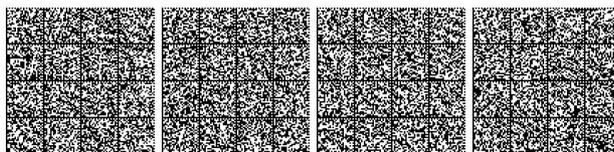
A ciò si aggiunga che, ancorchè il principio dell'affidamento non possa essere inteso in termini assoluti, «le disposizioni legislative retroattive non possono comunque trasmodare in un regolamento irrazionale ed arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti».

Inoltre, quanto alle norme aventi efficacia retroattiva, comportanti una riduzione delle attribuzioni di natura patrimoniale, la Corte, nella citata sentenza, ha evidenziato come le stesse debbano essere sottoposte ad un rigoroso scrutinio di ragionevolezza rispetto alla mera mancanza di arbitrarietà, posto che la norma con effetti retroattivi va ad incidere sulla certezza dei rapporti pregressi e sul legittimo affidamento degli interessati.

Ad avviso della Corte, «tale rigoroso controllo deve verificare in primo luogo se sussistono solide motivazioni che hanno guidato il legislatore e se esse trovino adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza anche in considerazione delle circostanze di fatto e di contesto entro cui l'intervento legislativo è maturato», dovendosi a tal fine avere riguardo «al tempo trascorso dal momento della definizione dell'assetto regolatorio originario a quello in cui tale assetto viene mutato con efficacia retroattiva (sentenze n. 89 del 2018, n. 250 del 2017, n. 108 del 2016, n. 216 e n. 56 del 2015), alla prevedibilità della modifica retroattiva stessa (sentenze n. 16 del 2017 e n. 160 del 2013), infine alla proporzionalità dell'intervento legislativo che eventualmente lo comprime (in particolare, sentenza n. 108 del 2016)».

A ciò si aggiunga che sempre recentemente le Sezioni unite della Corte di cassazione, con le ordinanze n. 18265 e n. 18266, hanno qualificato la disciplina dell'indennità parlamentare e del vitalizio nell'ambito della «normativa di diritto singolare, la quale concerne il Parlamento a presidio della posizione costituzionale del tutto peculiare loro riconosciuta dagli articoli 64, comma 1, 66 e 68 della Costituzione».

Le Sezioni unite hanno altresì affermato che ai vitalizi «si applica la medesima *ratio* di sterilizzazione degli impedimenti economici all'accesso alle cariche di rappresentanze democratiche del Paese e di garanzia dell'attribuzione ai parlamentari, rappresentanti del popolo sovrano, un trattamento economico adeguato ad assicurarne l'indipendenza, come del resto accade in tutti gli ordinamenti ispirati alla concezione democratica dello Stato».



Orbene, alla luce di detti principi, i dubbi di illegittimità costituzionale prospettati dall'attore per violazione dei principi di ragionevolezza, di legittimo affidamento - con specifico riferimento alle motivazioni sottese all'adozione degli interventi censurati, al grado di consolidamento, alla prevedibilità e proporzionalità degli stessi - di certezza del diritto (articoli 2, 3, 10, 11, 42 e 117 della Costituzione in relazione all'art. 6 CEDU), nonché per violazione del principio di sterilizzazione degli impedimenti economici nell'accesso alle cariche di rappresentanza democratica del Paese (articoli 64, 66, 68 e 69 della Costituzione), risultano non manifestamente infondati.

Quanto al profilo della motivazione, si rileva che il Consiglio regionale della Regione Trentino-Alto Adige non ha dedotto alcuna specifica motivazione a sostegno dell'intervento riduttivo, né in particolare uno stato di sofferenza finanziaria, limitandosi ad indicare, in termini del tutto generici, nel solo titolo della legge l'esigenza di «contenimento della spesa pubblica», inidonea per se stessa a giustificare la legittimità di tale intervento.

In relazione alla portata dell'intervento retroattivo preme evidenziare che l'attore alla data dell'entrata in vigore della L.P. n. 5/2014, aveva terminato già da vent'anni il proprio mandato elettivo in seno al Consiglio regionale, iniziato sei anni prima, ed aveva iniziato a percepire il relativo vitalizio 18 mesi prima; di talché è di tutta evidenza che in capo allo stesso si era creata una situazione di legittimo affidamento tutelabile giuridicamente.

Gli articoli 2 e 3, legge regionale n. 5/2014 modificano retroattivamente e in via permanente la misura del vitalizio, se non addirittura, stante l'entità dei tagli (96%), azzerare il medesimo, diritto costituzionalmente garantito; e ciò dopo che il mandato elettivo è cessato da anni e senza che l'attore possa attenuare le conseguenze di natura economica mediante la modifica delle proprie scelte di vita e professionali.

Quanto alla prevedibilità della misura, preme sottolineare come l'attore abbia svolto l'incarico di consigliere regionale dal 1988 al 1994, con diritto alla futura percezione di un certo vitalizio.

Quindi il B. non avrebbe potuto prevedere che a distanza di anni il relativo importo sarebbe stato pressoché azzerato, o comunque rideterminato in via definitiva e permanente secondo i criteri fissati unilateralmente dal Consiglio regionale.

A ciò si aggiunga che sino al 2013 il vitalizio regionale veniva calcolato computandosi eventuali altri periodi di svolgimento del mandato parlamentare, tant'è che l'art. 9, comma 1, lett. d), legge regionale n. 2/1995 prevedeva il diritto a diminuire l'età per il godimento del vitalizio sino a 60 anni.

L'attore, dunque, non poteva prevedere che a distanza di anni dalla cessazione del mandato coloro, come lo stesso, che avevano svolto più mandati elettivi presso il Parlamento italiano e percepiscono un maggiore assegno di vitalizio parlamentare prossimo al tetto di euro 9.000,00, si sarebbero visti assottigliare o comunque ridurre notevolmente tale emolumento.

Quanto alla proporzionalità dell'intervento riduttivo, preme evidenziare che per effetto degli articoli 2 e 3, legge regionale n. 5/2014 l'attore si è visto ridurre l'ammontare del vitalizio regionale a soli euro 139,03.

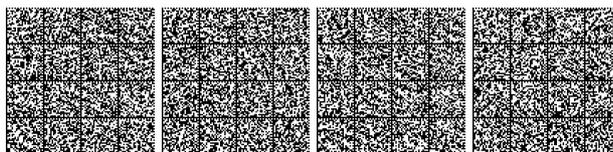
È evidente che a seguito dell'entrata in vigore di tali norme - che hanno comportato l'applicazione di un tetto massimo unilateralmente fissato ed un ulteriore abbattimento del 20% - il B. ha subito una decurtazione del 96%, ingiustificatamente sproporzionata, considerato il carattere permanente e definitivo della stessa. E ciò senza tenere in dovuto conto della situazione concreta dei percettori e dell'eventuale disponibilità di altri redditi, senza comunque adottare delle misure transitorie.

A ciò si aggiunga che l'attore si trova a subire, oltre alle riduzioni di cui sopra, un'ulteriore trattenuta del 12% a titolo di contributo di solidarietà previsto dall'art. 4, legge regionale n. 5/2014 a far data del gennaio 2014.

A tali profili di illegittimità va aggiunto anche quello relativo alla violazione dell'art. 117 della Costituzione, posto che l'art. 4, decreto del Presidente della Repubblica n. 670/1972 riserva alla Regione Trentino-Alto Adige una potestà legislativa limitata alla materia dell'ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto.

Ne consegue che l'operativa riduzione si colloca oltre l'ambito della competenza legislativa regionale, posto che la disciplina di tali questioni è riservata allo Stato, così come riconosciuto anche dalla Corte costituzionale con sentenza n. 287/2016.

In particolare si segnala che con l'art. 2, decreto-legge n. 174/2012 il legislatore nazionale, se per un verso, ha emanato una serie di norme per incentivare le Regioni ad essere più virtuose, per l'altro, ha salvaguardato da ogni intervento riduttivo i trattamenti in corso di erogazione, tra cui rientra quello erogato all'attore, sottraendoli ad ogni possibilità di intervento da parte della legislazione regionale.



P. Q. M.

Visto l'art. 134 della Costituzione;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata con riferimento agli articoli 2, 3, 10, 11, 42, 64, 66, 68, 69, 97 e 117 della Costituzione la questione di illegittimità costituzionale degli articoli 2 e 3, legge regionale n. 5/2014, nella parte in cui applicano, con effetto retroattivo, permanente ed irreversibile, il divieto di cumulo con il limite massimo - unilateralmente fissato dal consiglio regionale - di euro 9.000,00 lordi mensili e la riduzione del 20% dell'assegno vitalizio erogato dalla regione ai titolari di assegno vitalizio erogato dalla regione ai titolari di assegno vitalizio regionale e parlamentare, e con effetto ora per allora, riducendo del 96% l'ammontare del vitalizio regionale liquidato ed erogato all'attore sino a prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 5/2014;

Dispone la trasmissione immediata degli atti e della presente ordinanza, ivi compresa la documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni, alla Corte costituzionale;

Sospende il giudizio.

Si comunichi.

Trento, 17 aprile 2020

Il giudice: MORANDINI

20C00206

N. 124

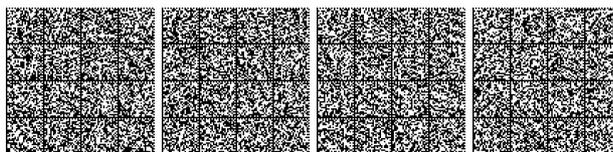
*Ordinanza del 23 giugno 2020 del Tribunale per i minorenni
di Reggio Calabria sull'istanza proposta da B. G.*

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.



IL TRIBUNALE PER I MINORENNI

DI REGGIO CALABRIA

Il Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, riunito in camera di consiglio, con l'intervento dei sigg.:

- dott. Roberto Di Bella, presidente;
- dott. Paolo Ramondino, giudice;
- dott. Claudia De Santi, giudice onorario;
- dott. Giuseppe Marino, giudice onorario;

esaminati gli atti del procedimento n. 81/2020 VG., relativo alla minore B. S., nata a il

letta l'istanza avanzata nell'interesse del detenuto B. G.;

esaminata la richiesta del Procuratore della Repubblica per i minorenni in sede;

OSSERVA

Con istanza pervenuta in data 6 maggio 2020, il difensore di B. G.

detenuto al regime speciale di cui all'art. 41-*bis* ord. pen. , sollecitava — previa disapplicazione della Circolare DAP n. 101903/AG del 27 marzo 2020, l'autorizzazione per il suo assistito ad intrattenere, durante l'emergenza epidemiologica Covid-19, un colloquio audiovisivo mediante la piattaforma Skype con la figlia minore B. S.

Con altra istanza in data 27 maggio 2020, il predetto difensore reiterava la richiesta di autorizzazione al colloquio, in presenza o a mezzo Skype, preso atto della sopravvenienza legislativa ex art. 4 D.L. nr. 29/2020.

Con richiesta in data 3 giugno 2020, il Procuratore della Repubblica in sede sollecitava: 1) la declaratoria di decadenza di B. G. dalla responsabilità genitoriale nei confronti della figlia minore, con previsione di un sostegno alla genitorialità da attuarsi con educatori e figure esperte intranee al sistema penitenziario; 2) la limitazione della analoga responsabilità genitoriale della madre D. G.; 3) il co-affido della minore B. S. ai Servizi sociali territoriali; 4) l'inserimento della minore nel progetto Liberi di Scegliere; 5) la nomina di un curatore speciale.

Con la medesima istanza, il Procuratore della Repubblica richiedeva 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 minore, negli stessi termini e condizioni applicabili ai colloqui a distanza tra il detenuto in regime ordinario e ciascun figlio minore, 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 situazioni 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».

A tal fine, la medesima autorità giudiziaria segnalava che non ostavano esigenze di sicurezza all'accoglimento della richiesta, in quanto la Procura della Repubblica di Reggio Calabria — Direzione Distrettuale Antimafia aveva espresso parere favorevole ai colloqui via Skype tra il detenuto in regime speciale e la figlia minore, di appena anni cinque.

Ciò premesso, può senz'altro anticiparsi che ricorrono le condizioni per dichiarare B. G. decaduto dalla responsabilità genitoriale nei confronti della figlia minore B. S.

Dalle indagini esperite dal Procuratore della Repubblica in sede è infatti emerso che risultano precedenti penali nei confronti di B. G. , tra l'altro per il reato p. e p. ex art. 416-*bis* c.p. pluriaggravato, in materia di stupefacenti, falsità documentale, lesioni personali e resistenza a pubblico ufficiale (con condanne ad anni sei e mesi otto di reclusione e ad anni dodici e mesi dieci di reclusione). Tali accertamenti sono rilevanti nel caso di specie in quanto, tra le pene accessorie risulta anche l'irrogazione dell'interdizione legale per la durata della pena, in atto in corso di espiazione, che comporta de jure anche l'attuale sospensione del prefato dalla responsabilità genitoriale sulla figlia minore suindicata.



Dall'informativa redatta dalla Tenenza Carabinieri di ... in data 28 maggio 2020 risulta inoltre che numerosi congiunti della minore sono sottoposti a misure restrittive e che, più in generale, il nucleo familiare *de quo* gravita nel contesto delinquenziale 'ndranghetistico facente capo all'omonima Cosca B.

Ciò premesso, dal quadro conoscitivo in atti è agevole inferire che la minore B. S. Si trova attualmente esposta a grave pregiudizio per il suo sviluppo e il benessere psicologico, emotivo, relazionale e personale, derivante dal complessivo quadro genitoriale, familiare e ambientale in cui ella vive.

Quanto alla posizione del padre, detenuto da lunga data in regime speciale ex art. 41-*bis* o. p., e con una prospettiva di prosecuzione della restrizione carceraria di lunghissimo orizzonte temporale, dovuta alla commissione, alla condanna e al coinvolgimento in plurimi fatti e contesti delinquenziale, anche di stampo 'ndranghetistico, non può che prendersi atto della sua sostanziale assenza come figura genitoriale.

Assenza (imputabile e colpevole) che espone la minore al gravissimo trauma della mancanza della figura paterna nella fanciullezza e nella gioventù. Inoltre, la stessa caratura criminale del padre e la pesante condanna a pena detentiva consentono di affermare che egli non possa neppure offrire prospettive di recupero di una funzionalità genitoriale efficace, in tempi e modi compatibili con le esigenze evolutive della minore e il suo superiore interesse allo sviluppo della sua personalità nel segno della serenità psicologica, personale, familiare e relazionale. Deve, pertanto, ritenersi conforme al preminente interesse della bambina la declaratoria di decadenza — in sostanziale sovrapposizione alla pena accessoria — di B. G. dalla responsabilità genitoriale.

Ciò premesso, la declaratoria anticipata non esclude la necessità di tentare — con attenta programmazione, preparazione, vigilanza e controllo — il recupero, sempre nell'interesse preminente della minore, della figura paterna quantomeno nella dimensione affettiva.

Questo tribunale è di avviso che un'iniziale concessione di opportunità di colloquio tra la minore e il padre, da monitorare e supportare nei termini sotto indicati, possa rivelarsi funzionale alla salute e all'interesse preminente della minore.

Tale sforzo, che risulterà in concreto compatibile con l'avvio di un processo di rivisitazione autocritica della sua vita e della funzione genitoriale da parte del B. potrà, in esito a una verifica positiva, condurre a ritenere conforme all'interesse preminente della minore il mantenimento di un processo comunicativo atto ad aumentare nella bambina la sua consapevolezza, quale figlia e quale persona, nella delicata fase di sviluppo che caratterizza l'età della medesima.

Per tale finalità, B. S. dovrà essere sottoposta a un individualizzato percorso di sostegno, anche psicologico, che la supporti nei contatti con il padre e a sviluppare in modo corretto la sua personalità nel difficile contesto familiare e ambientale in cui vive, che la espone a rischi di contatti con ambiti di criminalità organizzata, ovvero anche di marginalizzazione ed esclusione sociale.

Per contro, il necessario supporto psicologico ed educativo in favore del detenuto, finalizzato a rendere funzionali i colloqui (visivi, telefonici e, possibilmente, audiovisivi), dovrà essere garantito dalle figure specializzate proprie del sistema carcerario.

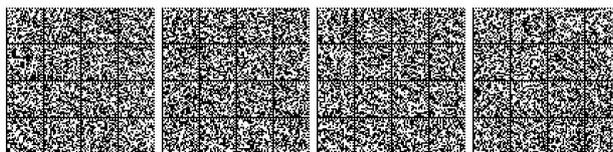
Ciò premesso, ricorrono i presupposti per l'applicazione in favore della medesima minore del sistema a rete di interventi, azione e misure di cui al Protocollo di Intesa interministeriale «Liberi di Scegliere», nella versione rinnovata di cui al protocollo siglato in data 5 novembre 2019. (1)

Ne segue che B. S. deve essere co-affidata al Servizio Sociale competente per territorio per il necessario sostegno educativo, psicologico e relazionale, da svolgersi in collaborazione con l'Equipe interdisciplinare permanente e la rete di associazioni antimafia «Libera», con previsione della possibilità di accesso domiciliare da parte delle superiori agenzie territoriali per l'attuazione degli interventi previsti.

Quanto, poi, alla posizione della madre, ricorrono allo stato degli atti i presupposti per adottare — d'urgenza e in via cautelare — il provvedimento limitativo sollecitato dal P.M., dovendosi meglio approfondire il quadro d'indagine e le dinamiche relazionali familiari, con accesso presso il domicilio e controllo delle scelte educativo-normative.

In altri termini, la necessità di imporre dei controlli educativi domiciliari e un sostegno psicologico in favore della minore, onde consentirle di elaborare — nonostante la tenerissima età — la figura paterna e le ragioni della sua assenza, in uno con la necessità di prepararla ai contatti telefonici e a quelli visivi anche in carcere, non consentono altra soluzione.

(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.



Resta fermo l'assunto che il presente provvedimento de potestate, finalizzato esclusivamente a verificare la condizione di B. S. e ad attuare gli interventi (psicologici ed educativi) funzionali al superiore interesse della minore, potrà essere revocato nel momento in cui gli accertamenti svolti evidenzieranno un'attivazione ed una collaborazione funzionale della medesima donna.

Il potenziale conflitto di interessi tra la minore e i genitori impone poi la nomina di un curatore speciale, che potrà rivestire la contestuale qualifica di difensore tecnico di B. S. nel presente procedimento.

Quanto ai programmati colloqui tra la minore e il padre non sembra superfluo ribadire che gli stessi appaiono funzionali al benessere della minore e, pertanto, devono essere immediatamente attivati.

Così ricostruita la vicenda processuale, deve osservarsi che le statuizioni di questo tribunale in ordine ai colloqui tra la minore ed il padre detenuto al regime speciale dell'art. 41-*bis* o. p. sono al momento impediti — sia dal punto di vista telefonico che a distanza nei termini auspicati — dalla normativa primaria e secondaria emessa per l'emergenza Covid 19.

L'emergenza sanitaria dettata dal propagarsi del contagio epidemico da SarsCov-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 Cost. 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)

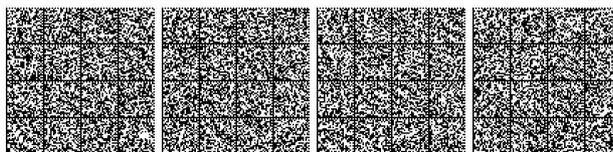
Ed infatti, in diverse disposizioni dell'ordinamento penitenziario, e del relativo regolamento di esecuzione, la rilevanza dei legami familiari e elemento indispensabile nel concreto attuarsi della carcerazione, soprattutto al fine di salvaguardare il minore dai danni che la detenzione del genitore può 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 art. 18 della L. 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, 10 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)

(2) Cass. Pen., Sez. I, sent. n. 4748/2013.

(3) art. 61, D.P.R. n. 230/2000.



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 relative ai colloqui subiscono un restringimento per i detenuti sottoposti al regime speciale di cui all'art. 41-*bis* o. p. (L. n. 354 del 1975), comma 2-*quater*, lett. *b*), che prevede per i detenuti sottoposti al regime speciale 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., 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 e 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.

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) e 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 c.p., 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, e.p., consegua 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, terrorismo 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 collega-



menti 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 L. 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.. Tale interpretazione è stata ribadita dal direttore generale dei detenuti e del trattamento del DAP con missiva inviata 18 maggio 2020 a questo tribunale, in relazione ad altro procedimento civile avente il medesimo oggetto.

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.

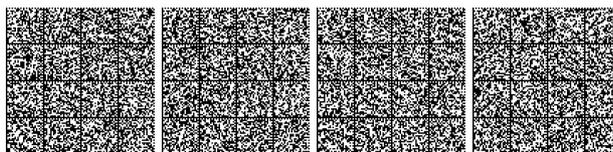
Ancora, secondo quanto previsto dalla circolare, i familiari — muniti di dispositivi di protezione individuate — che potranno recarsi presso la caserma per il colloquio, non dovranno essere più di due, con esclusione della presenza al colloquio dei minori.

La circolare dunque — a differenza della successiva disposizione legislativa di cui all'art. 4 D.L. 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 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. 29/20 né nelle altre circolari che involgono il sistema penitenziario.



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, questo giudice dovrebbe applicare quello specifico articolo di legislazione primaria (art. 4 d.l. 29/20) per rigettare l'istanza del detenuto che ha chiesto di poter vedere la figlia 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 alle statuizioni del presente provvedimento (tra cui anche quella relativa ai contatti a distanza in modalità audio visive, che sicuramente potrebbero portare un enorme beneficio per il benessere psico-fisico della bambina) 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 della minorenni B. 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 del presente provvedimento, finalizzato ad agevolare il percorso rieducativo del detenuto B. al fine del recupero/sostegno delle sue competenze genitoriali in funzione del preminente interesse della figlia minorenni.

Come anticipato, questo tribunale ha richiesto al detenuto B. di intraprendere un percorso psicologico e di sostegno per un corretto approccio educativo-affettivo con la figlia minorenni, privata dell'importante figura paterna dalla sua vita quotidiana.

Orbene, l'interruzione per lunghi mesi dei contatti e, in specie, l'impossibilità di accedere a colloqui telefonici e a contatti visivi durante l'emergenza epidemiologica Covid 19 e una situazione di fatto che, ritardando l'esecuzione delle statuizioni di questo tribunale, incide sulla prospettiva rieducativa prevista in favore del detenuto e, dall'altro, determina una grave compromissione del diritto fondamentale della figlia minorenni ad intrattenere — senza soluzione di continuità e a maggior ragione durante la difficile situazione emergenziale — rassicuranti contatti anche visivi con il padre.

A conforto della superiore proposizione va evidenziato che la norma derivante dal combinato disposto dell'art. 4 del D.L. nr. 29/2020 e dell'art. 18 o. p., 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 della 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 indicata.

Non vi è dubbio che nel rapporto giuridico genitore/figlio minorenni, 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 minorenni un adeguato sviluppo della sua personalità (diritto inviolabile di rango costituzionale che connota i valori della persona umana).

Tale preminenza assiologica comporta l'affermazione della giurisdizione e della competenza del giudice civile minorile, quale giudice naturale de potestate (art. 25 Cost.). Competenza 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 e garantita dal parere espresso dalla Procura della Repubblica presso il tribunale di Reggio Calabria, che non ha segnalato esigenze di sicurezza ostative alla concessione di colloqui audiovisivi a distanza nel caso in esame.

In conclusione, non si può ritenere che sussista in materia di rapporti affettivi tra un figlio minorenni 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).

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 psico-fisica 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 il 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.

Ciò premesso, ne consegue che la competenza a pronunciarsi sulla rilevanza della questione non potrebbe essere sottratta al tribunale per i minorenni, senza «amputare» la competenza del giudice civile minorile, con violazione così dei canoni di effettività e pienezza della tutela giurisdizionale della minorenni B. e delle regole (anche costituzionali) del giusto processo (civile minorile).

Non manifesta infondatezza

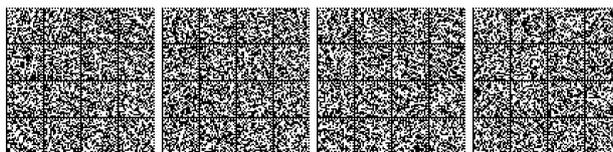
Per quanto attiene al profilo della non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* non è chiamato a pronunciarsi sulla fondatezza o meno, esame che è appunto rimesso alla sola Corte costituzionale, ma deve semplicemente respingere la questione quando palesemente, prima facie, gli appaia priva di ogni fondamento giuridico. La Corte costituzionale ha poi aggiunto che il giudice *a quo*, prima di rimettere la questione, deve preliminarmente tentare l'interpretazione conforme a Costituzione, che tuttavia nel caso che occupa non appare possibile, in quanto tale operazione ermeneutica comporterebbe un'invasione delle prerogative del legislatore, dovendosi estendere l'applicazione di 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, Cass. 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 (cfr. Cass. Penale Sent. n. 7654/2014, dep. 19.02.2015) elle, chiamata ad esprimersi in regime di colloqui audiovisivi fra padre e figlio entrambi detenuti e soggetti al regime di cui al 41-*bis* o. p., ha accolto il ricorso avverso la decisione di diniego.

La Corte si è posta il problema del bilanciamento tra i due interessi in conflitto, cioè quello della tutela dell'ordine e della sicurezza, sia interna agli istituti che nei riguardi della generalità dei cittadini sotto il profilo della prevenzione di ulteriori reati, e il diritto alla coltivazione della vita familiare ed affettiva del detenuto al 41-*bis* o. p. attraverso i colloqui, la cui preclusione integra un grave pregiudizio sotto il profilo trattamentale, esistenziale, di compressione della personalità del detenuto e del percorso rieducativo. Partendo da tale impostazione, ha accolto il ricorso del detenuto prospettando la possibilità di una soluzione che contempera entrambi gli interessi, ovvero la videoconferenza come strumento atto a superare i limiti di costituzionalità che, altrimenti, porrebbe la lettura restrittiva dell'art. 41-*bis* o. p..

In sostanza, la video-conferenza come 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 (ordinanza del 16 gennaio 2020, n. 291/2020), 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, altrimenti, «ci sarebbe un grave pregiudizio al diritto del detenuto al mantenimento di relazioni di diretta presenza con i più stretti congiunti. I 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 CEDU 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 distanza e controllabile, registrabile e non comporta rischi, in quanto l'interruzione del colloquio in caso di anomalie e 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, non è percorribile nel caso che occupa per la sopravvenuta disciplina emergenziale, che preclude implicitamente e con una precisa scelta di campo — non richiamandoli — i collegamenti audiovisivi distanza con i familiari per i detenuti sottoposti al regime del 41-*bis* o. p..

Di fronte alla chiara struttura della relatio formate ed esplicita tra l'art. 4 del D.L. nr. 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.

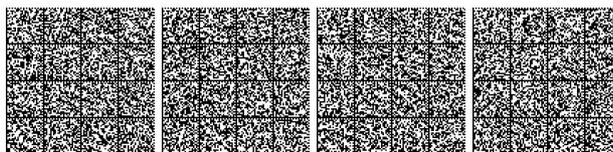
Ne consegue che un'esegesi costituzionalmente orientata della disposizione censurata, potrebbe dar luogo ad un'interpretazione evolutiva e non estensiva della norma, vietata perché snatura la funzione di giudice da organo di applicazione in quello di formazione della legge (*cf.* Corte di Cassazione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

Ciò premesso, può anticiparsi che la preclusione automatica prevista dall'art. 4 d.l. 29/20 espone al sospetto di legittimità costituzionale la medesima disposizione per contrasto con gli art. 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 audiovisivi a distanza.

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

Come anticipato, l'art. 4 d.l. 29/20 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.

La sospetta violazione degli articoli 2, 3 e 30 Cost. 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 psico-fisico del minore.



Nel caso specifico, non vi è dubbio che risponde ad un'esigenza affettiva della minore B. — 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 Novara. 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 alla piccola S. un indubbio pregiudizio alla sua integrità psico-fisica e al corretto sviluppo della sua personalità, che vede nella relazione affettiva con il padre un punto cardine.

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».

Ne consegue che sembra in contrasto con le disposizioni costituzionali sopra richiamate una norma che non open 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 ancora 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.

Ne l'emergenza può giustificare l'emanazione di una normativa contraddittoria e ingiusta, atta a disciplinare casi simili in maniera irragionevolmente diversa.

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 regime speciale 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*, lett. *f*) nella parte in cui non consente ai detenuti di cuocere cibi. (4)

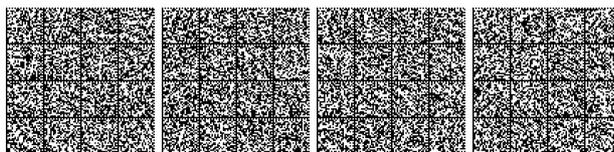
In altri termini, la normativa esaminata appare di difficile sostenibilità nel nostro quadro costituzionale, avendo analoghe questioni già trovato puntuale risposta in altro recente pronunciamento della Corte delle Leggi del 2020/97.

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 e inadeguate 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*) ord. 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.

(4) Cfr. sentenza Corte costituzionale n. 186 del 2018.



Questa verifica, operata sulla disposizione censurata, fornisce esito negativo, sicché la questione sollevata non risulta manifestamente infondata, per sospetta violazione delle norme costituzionale sopra richiamate.

È, in definitiva, la previsione *ex lege* del divieto automatico ed 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 Reggio Calabria (DDA) ha formulato parere favorevole all'effettuazione dei colloqui anche audiovisivi a distanza tra il detenuto B. e la figlia 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 della minorenni presso un ufficio di polizia giudiziaria: 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..

Aggiungasi, per completezza di esposizione, che nel caso di accoglimento della presente questione di costituzionalità, in forza della disposizione di cui alla lett. 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 art. 35-*bis*, comma 3, e 69, comma 6, lettera b), ord. 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 la figlia 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 (5) 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». (6)

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.

(5) Ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 27 maggio 1991, n. 176.

(6) art. 3 par. 1.



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. (7)

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 CEDU assicura il godimento dei diritti riconosciuti nella Convenzione «senza nessuna discriminazione», comprese quelle fondate sull'età. (8) 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 CEDU, la Corte EDU ha sviluppato un ampio corpus giurisprudenziale in materia di diritti dei minori. Varie interpretazioni della norma di cui all'art. 8 CEDU 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.

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 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.

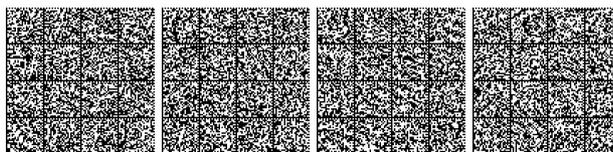
Ad ogni modo, i suesposti principi sono ribaditi anche dall'Amministrazione penitenziaria che afferma che tali prescrizioni «non sono volte a punire e non devono determinare un'ulteriore afflizione aggiuntiva alla pena già comminata». (9) A ciò va aggiunto che non devono risultare afflizioni anche a terzi soggetti incolpevoli che subiscono l'altrui carcerazione.

Così ricostruito il quadro normativo sovranazionale, ad avviso di questo giudice l'art. 4 del D.L. 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 CEDU, 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».

(7) 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), 29.5.2013, CRC/C/GC/14, par. 19 ss.

(8) Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 10 giugno 2010, Schwizgebel c. Svizzera n. 25762/07.

(9) Circolare DAP n. 3676/616 del 2 ottobre 2017.



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. 349/2007).

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.

Per il complesso dei motivi sopra segnalati, deve prospettarsi come rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. 10 maggio 2020 n. 29, per potenziale contrasto con gli art. 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 L. 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 i 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.

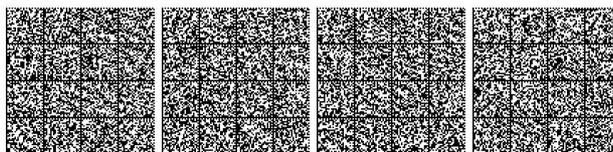
In merito, non sembra superfluo segnalare che l'accompagnamento del minorenne presso il luogo deputato per il contatto dovrà necessariamente avvenire ad opera di un familiare esercente la responsabilità genitoriale, che pertanto potrebbe svolgere nella medesima sessione il colloquio a distanza, senza perdere la possibilità concessa — una sola volta al mese e senza possibilità di frazionamento — dall'art. 41-*bis* o. p..

Terza questione: sospetta incostituzionalità dell'art. 41-*bis* 2-*quater* lett. b), terzo periodo, L. 26 luglio 1975, n. 354 per potenziale contrasto con gli art. 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 della minorenne B. S. oltre lo stretto periodo emergenziale (e per almeno due anni), deve segnalarsi il potenziale contrasto tra l'art. 41-*bis* 2-*quater* lett. b), terzo periodo, dell'ordinamento penitenziario, intimamente connesso con l'art. 4 del d. l. 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.

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 la piccola 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, è palese 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 psicologica e 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 situazioni stressanti e l'assenza scolastica del minorenne, con pregiudizio di quello che è il suo superiore interesse. Determina, in generale, un'ingiustificata e irrazionale discriminazione tra minorenni, in relazione alle condizioni economiche e di salute, alle condizioni familiari e alla distanza chilometrica dagli istituti penitenziari, con la conseguenza che la presenza ai colloqui visivi per alcuni è preclusa o comunque assai compromessa.



Tale discriminazione è possibile coglierla, a prescindere dalla normativa emergenziale, anche nell'impianto attuale ordinario, che prevede tale possibilità per i detenuti appartenenti al circuito di media sicurezza.

Il Ministero della giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Direzione generale detenuti e trattamento, dopo un periodo di sperimentazione iniziato nel 2015, ha diramato la circolare del 30 gennaio 2019 n. 0031246U, contenente le indicazioni per agevolare le attività e predisporre gli interventi necessari a rendere fruibile — su vasta scala — l'utilizzo della piattaforma Skype for business per l'effettuazione di video chiamate da parte del detenuti ed internati — in questa prima fase di avvio appartenenti al circuito di media sicurezza — con i familiari e/o conviventi. Nella circolare, peraltro, viene effettuato espressamente l'inquadramento giuridico della fattispecie ed il richiamo all'apparato normativo di riferimento, con l'affermazione che la video chiamata è da equipararsi ai colloqui previsti dagli articoli 18 o. p. e 37 decreto del Presidente della Repubblica 230/2000. (10)

Tale possibilità è stata inoltre ampliata — con circolare D.A.P. del 12 marzo 2020 — anche per i detenuti del circuito di Alta Sicurezza.

Orbene, la possibilità — già prevista dall'ordinamento penitenziario per i detenuti in regime ordinario — di colloqui (sostitutivi) audiovisivi a distanza consentirebbe di superare le difficoltà sopra segnalate, garantendo il superiore interesse del minore e condizioni di uguaglianza sostanziale ai figli minorenni dei detenuti sottoposti al regime speciale di cui all'art. 41-*bis* o. p..

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 per i detenuti in regime ordinario.

In ordine all'impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma in questione, deve osservarsi che la possibilità dei colloqui audiovisivi a distanza prevista dalle circolari del DAP sopra indicate — è stata introdotta espressamente dall'art. 4 del decreto legge n. 29 del 10 maggio 2020 solo per i detenuti in regime ordinario; ciò a riprova di una diversa e più rigorosa lettura dell'art. 41-*bis* o. p. fornita dallo stesso legislatore.

Quanto alla pronuncia che Si richiede alla Corte costituzionale, deve osservarsi che la stessa non comporterebbe l'invasione di competenze riservate al legislatore. 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 d.l. 10 maggio 2020 n. 29 e come previsto dalle pregresse circolari del DAP — essere demandata all'Amministrazione penitenziaria.

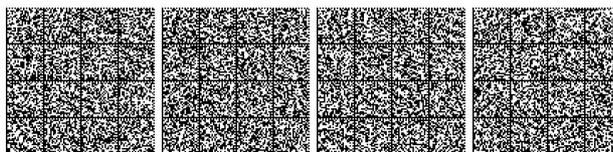
Invero, gli accorgimenti tecnici che si richiederebbero all'Amministrazione penitenziaria e agli organi di polizia delegati sono assolutamente identici, alla luce degli attuali progressi della tecnologia legata ai telefoni, a quelli previsti per i colloqui telefonici e audiovisivi per i detenuti in regime ordinario.

Aggiungasi, a conforto della superiore proposizione, che è stato lo stesso Ministero della giustizia, al dichiarato fine di «facilitare le relazioni familiari nelle strutture penitenziarie», ad adottare un'interpretazione evolutiva della locuzione colloquio visivo della normativa di riferimento, comprendendovi anche il colloquio diretto fra persone presenti in video-collegamento, che è ormai uno strumento abitualmente diffuso nella pratica comune.

Per completezza di esposizione, deve rammentarsi che nel caso di accoglimento della presente questione di costituzionalità, in forza della disposizione di cui alla lett. 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.

In sostanza, l'ordinamento penitenziario prevede già la delega all'amministrazione penitenziaria per l'organizzazione dei colloqui cui hanno diritto i detenuti sottoposti al regime speciale dell'art. 41-*bis* o. p., sicché l'intervento richiesto alla Corte costituzionale non potrà comportare in alcun caso l'invasione di prerogative del legislatore.

(10) Per il collegamento i detenuti saranno accompagnati in appositi locali degli istituti ed avranno a disposizione piattaforme informatiche abilitate. Per assicurare completa sicurezza, i colloqui si svolgeranno sempre sotto il controllo visivo del personale della polizia penitenziaria che da postazione remota potrà visualizzare le immagini che appaiono sul monitor del computer che sta utilizzando il detenuto e, nei casi di comportamenti non corretti del detenuto o dei familiari, il videocollegamento verrà immediatamente interrotto.



Dal punto di vista della previsione di spesa, non sembra superfluo segnalare che tale possibilità è già prevista per i detenuti ordinari che rappresentano la stragrande maggioranza della popolazione penitenziaria, sicché escluderla per i sottoposti al regime speciale di cui all'art. 41-bis o. p. — che sono in numero assai minore — appare irragionevole.

Inoltre, la possibilità di colloqui audiovisivi — realizzabile con apparecchiature già a disposizione dell'amministrazione penitenziaria — consentirà di evitare costose trasferte ai familiari dei detenuti, psicologicamente stressanti per i minorenni, ed eviterà le lunghe attese per tutte le operazioni preliminari di identificazione e controllo negli istituti di reclusione, attività che peraltro impegnano notevolmente il personale penitenziario.

Deve pertanto segnalarsi il potenziale contrasto tra l'art. 41-bis 2-quater lett. b), secondo periodo, dell'ordinamento penitenziario, e gli articoli 2, 3, 27, III comma, 30, 31, secondo comma, 32 e 117, I 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.

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.

In merito, non sembra superfluo segnalare che l'accompagnamento del minorenne presso il luogo deputato per il contatto dovrà necessariamente avvenire ad opera di un familiare esercente la responsabilità genitoriale, che pertanto potrebbe svolgere nella medesima sessione il colloquio a distanza, senza perdere la possibilità concessa — una sola volta al mese e senza possibilità di frazionamento — dall'art. 41-bis o. p. 2-quater lett. b), della L. 26 luglio 1975, n. 354.

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 30.06.2020) — previa delibazione della questione di legittimità dianzi prospettata e disapplicazione 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».

Ciò premesso, in ordine alla possibilità di autorizzare i colloqui a distanza tra il B. e la figlia minorenne deve osservarsi che, pur ribadendosene la necessità per le ragioni evidenziate, i contatti con tale modalità non possono essere attuati per l'intervento dell'art. 4 del d.l. 10 maggio 2020 n. 29.

Tale norma, oltretutto, fornisce anche lo spunto per una interpretazione più rigorosa dell'art. 41-bis ord. 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.

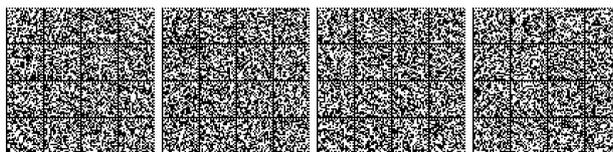
In ordine alla *vexata quaestio*, appare condivisibile l'indirizzo dottrinale secondo cui, «esperito negativamente ogni tentativo di un'interpretazione costituzionalmente orientata, la disapplicazione di una legge ritenuta illegittima può avvenire solo a seguito di una pronuncia di incostituzionalità, 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 della minorenne B. 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..

Invero, in 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.



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 è 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 sottordinati, che non hanno di per se valore normativo o provvedimentale. Ne consegue 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*.» (11)

Il blando potere vincolante della circolare è stato ribadito anche dalle Sezioni Unite (12) 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.

Ne consegue che la circolare del DAP non 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.

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 Novara) il compito di organizzare immediatamente i colloqui (solo) telefonici, nei termini di legge e secondo le modalità indicate dal presente provvedimento, tra il detenuto B. G. e la figlia B. S.

P. Q. M.

Visto l'art. 330 e ss c.c.

Dichiara B. G. decaduto dalla responsabilità genitoriale nei confronti della figlia B. S. coaffida per anni due la minore B. S. al Servizio sociale competente per territorio per le attività di vigilanza, assistenza, educazione alla legalità, chiarificazione del ruolo paterno e sostegno psicologico in motivazione indicati, da espletarsi in collaborazione con l'Equipe interdisciplinare permanente territorialmente competente in relazione al domicilio attuale (da individuarsi a cura del Coordinatore delle EIP dell'ASP n. 5) e con l'associazione di volontariato «Libera», in virtù del protocollo relativo al progetto «Liberi di Scegliere», siglato in data 5 novembre 2019.

Demanda alle superiori agenzie territoriali di elaborare in favore di D. G. un percorso di sostegno delle competenze genitoriali nei termini in motivazione indicati, avvalendosi della collaborazione della rete di associazioni «Libera».

Prescrive a D. G. di attenersi alle prescrizioni che le saranno impartite, nei termini in motivazione specificati, per il benessere psico-fisico della figlia minore.

Autorizza i colloqui telefonici tra B. G. e la figlia minore B. S.

Avvisa che i colloqui telefonici dovranno preferibilmente essere organizzati presso la Questura di Reggio Calabria, istituzione dotata dell'ufficio minorenni, adottando tutte le cautele necessarie a garantire condizioni di sicurezza sanitaria per la minore B. S.

Richiede al Questore di Reggio Calabria di fornire l'ausilio necessario per l'eventuale organizzazione dei colloqui telefonici sopra indicati.

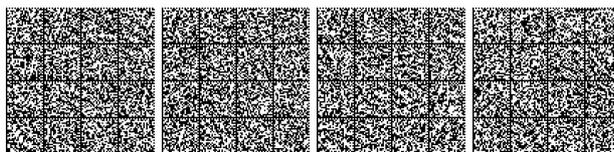
Richiede al Direttore della Casa Circondariale di Novara di attivare, compatibilmente con il particolare regime di detenzione, i supporti necessari (accompagnamento psicologico ed educativo) a garantire incontri/contatti adeguati — nei termini in motivazione indicati — tra B. G. e la figlia minore.

Prescrive a B. G. di attenersi alle indicazioni che gli saranno fornite dagli operatori delegati per il recupero delle sue competenze genitoriali ed un corretto approccio con la figlia minore.

Nomina curatore speciale di B. S. l'avv. Pasquale Cananzi del foro di Reggio Calabria, con l'avviso che potrà rivestire la qualifica di difensore della minore.

(11) C. Stato, sez. IV, 27-11-2000, n. 6299.

(12) Cass. Civ. Sez. Un 23013/2017.



Demanda al giudice onorario dott. Claudia De Santi il monitoraggio della fase esecutiva del presente provvedimento e di tutte le attività di raccordo con la Questura di Reggio Calabria, la Direzione della Casa Circondariale di Novara, il Servizio Sociale territoriale, l'E.I.P. individuata e l'associazione Libera.

Differisce il contraddittorio a data da individuarsi con successivo provvedimento.

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, III comma, 30, 31, secondo comma, 32 e 117, I 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 L. 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 lett. b), terzo periodo, della L. 26 luglio 1975, n. 354, per contrasto con gli articoli 2, 3, 27, III comma, 30, 31, secondo comma, 32 e 117, I 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 per le statuizioni relative ai colloqui audiovisivi a distanza 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 B. G., a D. G., 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.

Segnala che, a norma dell'art. 52 del decreto legislativo 196/03 e succ. modifiche, in caso di diffusione del presente provvedimento dovranno essere omessi le generalità e gli altri dati identificativi della minorenne.

Reggio Calabria, 9 giugno 2020.

Il presidente: DI BELLA

20C00207

N. 125

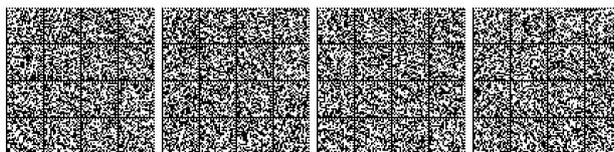
*Ordinanza del 6 febbraio 2020 del Tribunale di Lanciano
nel procedimento relativo a Campitelli Massimo*

Fallimento e procedure concorsuali - Conversione della procedura di accordo di composizione della crisi da sovraindebitamento in procedura di liquidazione del patrimonio del debitore - Preclusione della conversione, su richiesta del debitore, in caso di mancata omologa dell'accordo per il voto contrario della maggioranza dei creditori.

- Legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento), art. 14-*quater*.

IL TRIBUNALE DI LANCIANO

Il giudice, letti gli atti del procedimento di accordo di composizione della crisi riguardante Campitelli Massimo, osserva nella predetta procedura la maggioranza dei creditori ha espresso voto contrario alla proposta formulata, consistente nella messa a disposizione dei creditori medesimi, ai fini della successiva vendita, di due beni immobili di proprietà del proponente, il quale aveva così la possibilità di conservare, a fini di soddisfazione delle proprie esigenze quotidiane, lo stipendio mensile percepito per effetto della sua attività lavorativa.



All'udienza del 30 gennaio 2020, preso atto del mancato raggiungimento della maggioranza necessaria ai fini della omologazione dell'accordo, il legale del proponente ha avanzato richiesta di conversione della procedura in quella di liquidazione del patrimonio del debitore (composto anche di altri beni immobili, oltre quelli ricompresi nella proposta) e di conseguenza il gestore della crisi ha chiesto breve termine per integrare la documentazione già depositata.

Allo stato la richiesta non può trovare accoglimento, in quanto i casi di conversione delle procedure di accordo di composizione della crisi in quella di liquidazione del patrimonio sono espressamente e tassativamente stabilite nell'art. 14-*quater* della legge n. 3/2012, che si riferiscono esclusivamente alle ipotesi di:

annullamento dell'accordo (art. 14, legge n. 3/2012);

cessazione degli effetti dell'accordo per mancata esecuzione, da parte del debitore, dei pagamenti alle amministrazioni pubbliche ed agli enti gestori di forme di previdenza ed assistenza obbligatorie entro novanta giorni dalle scadenze previste (art. 11, comma 5, legge n. 3/2012);

cessazione degli effetti dell'accordo per il compimento, da parte del debitore, nel corso della procedura, di atti diretti a frodare le ragioni dei creditori (art. 11, comma 5, legge n. 3/2012);

revoca o cessazione degli effetti della diversa procedura di piano del consumatore (che qui non interessano).

Si rileva peraltro come la mancata previsione, da parte dell'art. 14-*quater* della legge n. 3/2012, di analogha possibilità per il debitore di chiedere la conversione della procedura di accordo di composizione della crisi in quella di liquidazione del patrimonio in conseguenza dell'impossibilità di procedere all'omologa di tale accordo per il dissenso della maggioranza dei creditori non sia apparentemente supportata da valida giustificazione, nel senso che non si vede la ragione per la quale al debitore che abbia posto in essere condotte fraudolente (tali da portare all'annullamento dell'accordo già omologato) o che non abbia adempiuto (eventualmente anche per fatti a sé imputabili) all'accordo omologato sia accordata la possibilità di avvalersi della procedura liquidatoria di cui agli articoli 14-*ter* e successivi della legge n. 3/2012, mentre analogha possibilità non sia prevista per il debitore che, per effetto di una mera valutazione di convenienza dei creditori (oltretutto non motivata, perché espressa attraverso un semplice voto, insindacabile dall'autorità giudiziaria), non si veda omologato l'accordo di composizione della crisi depositato; ciò tanto più in quanto l'ammissione alla procedura di liquidazione del patrimonio non è soggetta ad alcuna forma di valutazione o di voto ad opera dei creditori e, quanto ai presupposti di ammissibilità, valgono quelli generali di cui all'art. 7, comma 2, legge n. 3/2012 (già positivamente valutati da questo ufficio ai fini della ammissione alla procedura di accordo di composizione della crisi).

L'irragionevolezza di tale omissione normativa appare viepiù sospetta laddove si consideri che la mancata possibilità di avanzare richiesta di conversione della procedura di accordo in procedura di composizione della crisi comporta una serie di conseguenze negative per il debitore, quali:

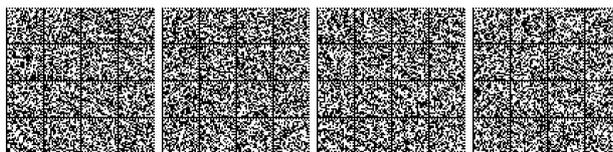
la soggezione del debitore medesimo ad azioni esecutive individuali da parte dei creditori, per effetto della revoca del provvedimento di sospensione delle azioni esecutive o cautelari che questo ufficio ha già emesso all'udienza del 30 gennaio 2020 in conseguenza della relazione depositata dal gestore della crisi: nello specifico caso che qui interessa, il debitore si vedrebbe assoggettato a procedure di pignoramento presso terzi sulla propria retribuzione (che aveva inteso preservare nella proposta di accordo al fine di provvedere al proprio mantenimento e che intende tuttora sottrarre dalla liquidazione, ai sensi dell'art. 14-*ter*, comma 6, lettera *b*), legge n. 3/2012) che potrebbero gravemente pregiudicare le sue possibilità di sostentamento (considerando quanto rappresentato dal gestore della crisi nella propria relazione del 31 gennaio 2020, nella quale evidenzia la presenza di spese di prima necessità addirittura superiori al proprio attuale stipendio mensile);

la preclusione per il debitore alla possibilità di accedere alla procedura esdebitoria conseguente alla liquidazione del proprio patrimonio, come sancita dall'art. 14-*terdecies*, legge n. 3/2012;

la possibilità, per il debitore proponente, di ottenere la liquidazione del proprio patrimonio solo attraverso l'attivazione di un nuovo procedimento, con aggravio di spese per contributo unificato, onorari ai professionisti (che ovviamente dovrebbero redigere nuovi atti introduttivi e nuove ed autonome attestazioni e relazioni illustrative).

Sotto questo profilo, la norma richiamata può fondatamente sospettarsi essere contraria non solo al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Carta costituzionale, ma anche dell'art. 24 della Costituzione, nella parte in cui si preclude ad un soggetto di difendere e tutelare nel modo più ampio i propri diritti (e, nel caso di specie, il proprio patrimonio) con le procedure previste dalla legge, e ciò per una lacuna legislativa che non consente, una volta attivata una procedura subordinata, per la sua omologazione, al voto positivo dei creditori di trasformarla in un procedimento che prescinde da siffatte forme di approvazione.

Quanto fin qui esposto si fonda anzitutto sul presupposto per cui le procedure di composizione delle crisi da sovraindebitamento (tra cui la stessa liquidazione del patrimonio del debitore) sono poste a tutela delle posizioni di maggior disagio sociale, ovviamente nel caso in cui tale disagio possa ritenersi incolpevole, e sono alla base di azioni



giurisdizionali finalizzate appunto alla tutela di tali posizioni; orbene, se la legislazione in parola, nel prevedere la possibilità di optare inizialmente per l'una o l'altra procedura (accordo di composizione della crisi o liquidazione del patrimonio) da parte del debitore, consente successivamente di convertire la procedura prescelta (accordo di composizione della crisi) nell'altra alternativa (liquidazione del patrimonio), non si vede per quale motivo tale possibilità sia consentita al debitore che per propri comportamenti (dolosi o colposi) pregiudichi le possibilità di attuazione dell'accordo e non anche al debitore che subisca il voto contrario dei creditori senza alcuna possibilità di contestarli o sindacarli (possibilità che ovviamente è preclusa anche a questo giudicante).

I menzionati profili inducono questo giudicante a ritenere, d'ufficio, non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14-*quater* della legge n. 3/2012 nella parte in cui non consente la conversione della procedura di accordo di composizione della crisi in liquidazione del patrimonio del debitore, su richiesta di quest'ultimo, in caso di mancata raggiungimento dell'accordo sulla proposta presentata per il voto contrario della maggioranza dei creditori (ai sensi dell'art. 11, legge n. 3/2012) e quindi di mancata omologa, per tale unico motivo, dell'accordo.

La questione, oltre che non manifestamente infondata, appare altresì rilevante sotto i seguenti profili:

in assenza di una pronuncia di illegittimità della Corte costituzionale, la richiesta di conversione della procedura di accordo di composizione della crisi avanzata da Campitelli Massimo in liquidazione del suo patrimonio non potrà che essere rigettata, proprio in forza del precetto della norma della cui legittimità si dubita;

il carattere tassativo e categorico delle ipotesi di conversione sancite dall'art. 14-*quater*, legge n. 3/2012 non consente di operare una loro estensione analogica a fattispecie diverse da quelle espressamente contemplate;

è del tutto irrilevante la circostanza che la legge n. 3/2012 sarà a breve sostituita dal nuovo codice della crisi (decreto legislativo n. 14 del 2019) in quanto la vecchia legge risulterà ancora applicabile alle procedure di sovraindebitamento instaurate prima del 15 agosto 2020, quale appunto la presente.

P.Q.M.

*Ritenuta la rilevanza nel presente procedimento e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 14-*quater*, legge n. 3/2012 (nella parte in cui non consente la conversione della procedura di accordo di composizione della crisi in quella di liquidazione del patrimonio del debitore, su richiesta di quest'ultimo, nei casi di mancata omologa dell'accordo per il voto contrario della maggioranza dei creditori espressa ai sensi dell'art. 11, legge n. 3/2012) per violazione degli articoli 3 e 24 della Costituzione:*

sospende il presente procedimento;

*dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché, ove ne ravvisi i presupposti, voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 14-*quater*, legge n. 3/2012 nella parte indicata;*

dispone che la presente ordinanza sia comunicata a tutte le parti processuali e notificata al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Lanciano, 6 febbraio 2020

Il Giudice: CANOSA

20C00208

MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

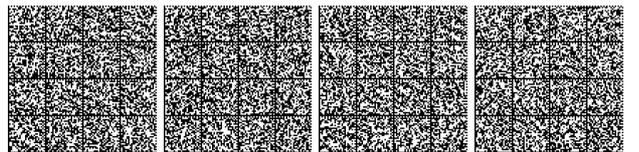
(WI-GU-2020-GUR-039) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

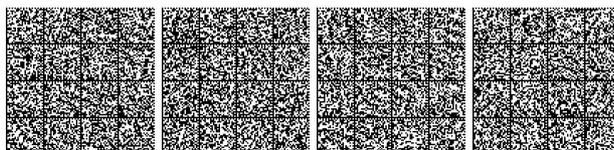
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- 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**

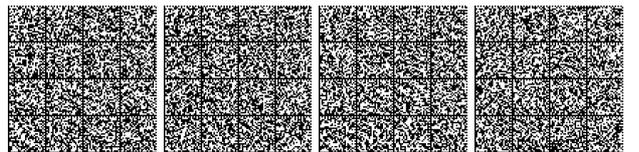
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- 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

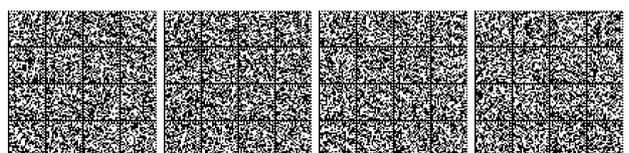
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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.





€ 5,00

