

OGL

CEP

*OSSERVATORIO GIURIDICO-LEGISLATIVO
DELLA CONFERENZA EPISCOPALE
PUGLIESE*

BOLLETTINO INFORMATIVO

ANNO XVII - NUMERO 3

SOMMARIO

IN RILIEVO

Articolo 16 della Legge Regionale 1 agosto 2020, n. 26
“Norme a sostegno della relazione genitoriale tra detenuti e figli minori”.

Nota introduttiva e di approfondimento **PAG. 3**

Testo dell’Articolo **PAG. 19**

IN FIERI

Mozione 29 novembre 2023, n. 291 “Rimozione delle barriere architettoniche in Regione Puglia”.

Nota introduttiva e di approfondimento **PAG. 21**

Testo della Mozione **PAG. 31**

GIURISPRUDENZA

***Corte di Cassazione, Sezione Quinta Civile, Ordinanza
n. 34772/25 novembre 2022.***

Nota introduttiva e di approfondimento ***PAG. 34***

Testo della Ordinanza ***PAG. 68***

IN RILIEVO

Articolo 16 della Legge Regionale 1 agosto 2020, n. 26

“Norme a sostegno della relazione genitoriale tra detenuti e figli minori”.

Nota introduttiva e di approfondimento

- 1. Introduzione.*
- 2. Contenuti dell'articolo.*

- 1. Introduzione.*

I provvedimenti legislativi ed amministrativi regionali in tema di famiglia e minori sono stati oggetto di pubblicazione ed approfondimento da parte del Bollettino in plurime occasioni e con riferimento a molteplici ambiti quali, ad esempio, le forme di sostegno economico alle famiglie numerose, in difficoltà, ai parenti di lavoratori deceduti sui luoghi di lavoro, al marchio *Puglia Loves Family* ed ai relativi Disciplinari.

Nel rinviare per l'elenco completo alla voce "*Famiglia e Minori*", contenuta nell' "*Indice per argomenti*" presente sul sito dell'Osservatorio e per le pertinenti analisi alle relative note di commento, la tematica oggi in esame attiene, pur nel contesto generale di riferimento richiamato, ad un ambito inedito, il **rapporto genitoriale tra detenuti e figli minori**.

Infatti, in data 13 febbraio 2020, è stata presentata¹ al Consiglio Regionale della Puglia la Proposta di Legge n. 1472 della X Legislatura, denominata "*Norme a sostegno della relazione genitoriale tra detenuti e figli minori*"².

L'articolato normativo è stato iscritto in pari data al protocollo dell'Assemblea con il numero 03864 ed assegnato il successivo 17 febbraio alla Commissione III, Servizi Sociali, in sede referente³.

¹ Consigliere proponente Domenico Santorsola.

² Il testo della Proposta di Legge Regionale, nell'originaria stesura, è reperibile al seguente indirizzo: [http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ccl_new/documenti_diocesi/12/2023-01/10-29/PdL%201472%2020%20Rel%20Gen%20Detenuti%20e%20Figli%20\(p\)%20.pdf](http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ccl_new/documenti_diocesi/12/2023-01/10-29/PdL%201472%2020%20Rel%20Gen%20Detenuti%20e%20Figli%20(p)%20.pdf). la nota introduttiva è reperibile al seguente indirizzo: [http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ccl_reg_v3/allegati/1486/Nota%20a%20PdL%201472%2020%20Rel%20Gen%20Detenuti%20e%20Figli%20\(p\)%20.pdf](http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ccl_reg_v3/allegati/1486/Nota%20a%20PdL%201472%2020%20Rel%20Gen%20Detenuti%20e%20Figli%20(p)%20.pdf).

³ L'iter della Proposta di Legge è consultabile al seguente indirizzo: http://www5.consiglio.puglia.it/GissX/XPubGiss.nsf/0/d315564d4a02e000c12585110036a658?OpenDocument&ExpandSection=12%2C11%2C5%2C2#_Section12.

La scheda di analisi tecnico-normativa⁴ trasmessa l'11 marzo 2020 ha, sul piano formale, suggerito alcune correzioni inerenti alla numerazione di commi ed elenchi e, sul piano sostanziale, affermato che l'articolato normativo è rispettoso dei principi costituzionali e statutari nonché conforme alla legislazione nazionale ed internazionale.

Il testo è stato quindi iscritto all'Ordine del Giorno⁵ della suddetta Commissione dapprima nella riunione del 5 giugno e successivamente, a seguito di rinvio unanimemente concordato dai componenti⁶, in quella dell'11 giugno 2022, come risulta dalla relativa Convocazione al punto n. 2⁷.

In vista di tale riunione lo stesso sottoscrittore della Proposta ha presentato un emendamento al testo, segnatamente avente ad oggetto l'articolo 3, norma relativa all'entrata in vigore della disciplina ed alle disposizioni finanziarie⁸.

⁴ Il testo integrale della scheda è consultabile al seguente indirizzo: [http://www5.consiglio.puglia.it/GissX/XSagArchivio.nsf/\(InLinea\)/ATN-1472.0-X/\\$File/ATN-1472.0-X.doc?OpenElement](http://www5.consiglio.puglia.it/GissX/XSagArchivio.nsf/(InLinea)/ATN-1472.0-X/$File/ATN-1472.0-X.doc?OpenElement).

⁵ Al punto n.2. Il testo integrale della Convocazione è consultabile al seguente indirizzo: [http://www5.consiglio.puglia.it/GissX/XSagArchivio.nsf/\(InLinea\)/III-ConvComm-05giugno2020-X-ver.%20562/\\$File/III-ConvComm-05giugno2020-X-ver.%20562.doc?OpenElement](http://www5.consiglio.puglia.it/GissX/XSagArchivio.nsf/(InLinea)/III-ConvComm-05giugno2020-X-ver.%20562/$File/III-ConvComm-05giugno2020-X-ver.%20562.doc?OpenElement).

⁶ Il verbale della riunione è consultabile al seguente indirizzo: [http://www5.consiglio.puglia.it/GissX/XSagArchivio.nsf/\(InLinea\)/IIIComm.-V.198-05giugno2020-X/\\$File/IIIComm.-V.198-05giugno2020-X.doc?OpenElement](http://www5.consiglio.puglia.it/GissX/XSagArchivio.nsf/(InLinea)/IIIComm.-V.198-05giugno2020-X/$File/IIIComm.-V.198-05giugno2020-X.doc?OpenElement).

⁷ Il testo integrale della Convocazione è consultabile al seguente indirizzo: [http://www5.consiglio.puglia.it/GissX/XSagArchivio.nsf/\(InLinea\)/III-ConvComm-11giugno2020-X-ver.%20389/\\$File/III-ConvComm-11giugno2020-X-ver.%20389.doc?OpenElement](http://www5.consiglio.puglia.it/GissX/XSagArchivio.nsf/(InLinea)/III-ConvComm-11giugno2020-X-ver.%20389/$File/III-ConvComm-11giugno2020-X-ver.%20389.doc?OpenElement).

⁸ Il testo dell'emendamento è consultabile al seguente indirizzo: [http://www5.consiglio.puglia.it/GissX/XSagArchivio.nsf/\(InLinea\)/EmeAP-1472-R0-X/\\$File/Emend..%20PDL%20relazione%20genitoriale%20detenuti.pdf?OpenElement](http://www5.consiglio.puglia.it/GissX/XSagArchivio.nsf/(InLinea)/EmeAP-1472-R0-X/$File/Emend..%20PDL%20relazione%20genitoriale%20detenuti.pdf?OpenElement).

Nella riunione dell'11 giugno 2022, secondo quanto riportato dal relativo verbale, i membri della Commissione anche con la partecipazione e il contributo del Dott. Piero Rossi, Garante Regionale dei diritti delle persone private della libertà personale, hanno, previa introduzione del proponente, esaminato e discusso la Proposta di Legge⁹.

Il Provvedimento, ha osservato il Garante, persegue il duplice obiettivo di tutelare l'interesse del minore e di favorire il reinserimento del genitore detenuto nella società, così da contenere la "*frattura familiare creata*". Significativa, in tal senso, è la previsione di "*spazi neutri*", ovvero sia luoghi individuati dal Tribunale, come ad esempio i Centri sociali, per lo svolgimento di incontri protetti e sicuri nei casi in cui il domicilio del minore non lo consenta; trovano tutela, per effetto della disciplina in esame, anche le situazioni di maggiore gravità e disagio sociale.

Il testo, previa approvazione dell'unico emendamento presentato¹⁰, ha ottenuto, con Decisione n. 138¹¹ espressa a maggioranza dei componenti

⁹ Il verbale della riunione è consultabile al seguente indirizzo: [http://www5.consiglio.puglia.it/GissX/XSagArchivio.nsf/\(InLinea\)/IIIComm.-V.200-11giugno2020-X/\\$File/IIIComm.-V.200-11giugno2020-X.doc?OpenElement](http://www5.consiglio.puglia.it/GissX/XSagArchivio.nsf/(InLinea)/IIIComm.-V.200-11giugno2020-X/$File/IIIComm.-V.200-11giugno2020-X.doc?OpenElement).

¹⁰ Il testo dell'emendamento approvato è consultabile al seguente indirizzo: [http://www5.consiglio.puglia.it/GissX/XSagArchivio.nsf/\(InLinea\)/EmeAA-1472-R0-X/\\$File/emendamento%20approvato.pdf?OpenElement](http://www5.consiglio.puglia.it/GissX/XSagArchivio.nsf/(InLinea)/EmeAA-1472-R0-X/$File/emendamento%20approvato.pdf?OpenElement).

¹¹ I voti favorevoli sono stati 8, nessun voto contrario. Il testo integrale della Decisione può essere consultato al seguente indirizzo: [http://www5.consiglio.puglia.it/GissX/XSagArchivio.nsf/\(InLinea\)/III-decisione-138-X/\\$File/III-decisione-138-X.doc?OpenElement](http://www5.consiglio.puglia.it/GissX/XSagArchivio.nsf/(InLinea)/III-decisione-138-X/$File/III-decisione-138-X.doc?OpenElement).

presenti e con una sola astensione, parere favorevole nella stesura modificata.

Il successivo 15 giugno, la Commissione III ha richiesto il parere finanziario alla competente Commissione I Bilancio, ultimo passaggio illustrato nella precedente nota sull'argomento, che, in conseguenza di ciò, ha iscritto la Proposta all'Ordine del Giorno per la seduta del 24 giugno 2020, punto n.6¹²: in tale occasione, con Decisione n. 49/P espressa a maggioranza dei componenti presenti al momento del voto e con due astensioni, la Proposta ha ottenuto parere favorevole¹³, senza alcuna modifica all'articolato normativo.

Il testo licenziato, rispettivamente, dalla Commissione III nella riunione dell'11 giugno 2020 e confermato dalla Commissione I nella seduta del 24 giugno 2020 è stato pubblicato ed esaminato nel Bollettino Anno XVI n. 2, rubrica *In Fieri*¹⁴, al quale si rinvia per la trattazione di dettaglio.

¹² Il testo integrale dell'Ordine del Giorno della Commissione è consultabile al seguente indirizzo: [http://www5.consiglio.puglia.it/GissX/XSagArchivio.nsf/\(InLinea\)/I-ConvComm-24giugno2020-X-ver.%20858/\\$File/I-ConvComm-24giugno2020-X-ver.%20858.doc?OpenElement](http://www5.consiglio.puglia.it/GissX/XSagArchivio.nsf/(InLinea)/I-ConvComm-24giugno2020-X-ver.%20858/$File/I-ConvComm-24giugno2020-X-ver.%20858.doc?OpenElement).

¹³ I voti favorevoli sono stati 6, nessun voto contrario. Il testo integrale della Decisione può essere consultato al seguente indirizzo: [http://www5.consiglio.puglia.it/GissX/XSagArchivio.nsf/\(InLinea\)/I-decisione-49P-X/\\$File/I-decisione-49P-X.doc?OpenElement](http://www5.consiglio.puglia.it/GissX/XSagArchivio.nsf/(InLinea)/I-decisione-49P-X/$File/I-decisione-49P-X.doc?OpenElement).

¹⁴ Il testo della Proposta di Legge Regionale approvata dalla Commissione III è reperibile al seguente indirizzo: [http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ci_new/documenti_diocesi/12/2023-05/11-29/Pdl%20Det%20e%20Figli%20II%20\(p\)%20.pdf](http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ci_new/documenti_diocesi/12/2023-05/11-29/Pdl%20Det%20e%20Figli%20II%20(p)%20.pdf); la nota introduttiva è reperibile al seguente: [http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ci_reg_v3/allegati/1496/Nota%20a%20Pdl%20Det%20e%20Figli%20II%20\(p\)%20.pdf](http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ci_reg_v3/allegati/1496/Nota%20a%20Pdl%20Det%20e%20Figli%20II%20(p)%20.pdf).

Passando, quindi, all'esame delle successive e conclusive fasi dell'*iter* di discussione ed approvazione del testo, risulta che la Proposta di Legge, in luogo di continuare il suo autonomo percorso, è stata oggetto di un abbinamento e di un accorpamento in altro più ampio e generale testo, il Disegno di Legge Regionale di iniziativa della Giunta n. 152/2.8.2019 recante "*Integrazioni alla legge regionale 19 dicembre 2008, n. 36*", "*Norme per il conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi al sistema delle autonomie locali*"¹⁵ anch'esso già approvato in Commissione.

Infatti, sia il Disegno di Legge da ultimo citato, sia la Proposta in parola sono stati iscritti all'Ordine del Giorno del Consiglio Regionale dapprima nella seduta del 9 luglio 2020, in occasione della quale, tuttavia, non sono stati posti in discussione e nuovamente a breve distanza di tempo, segnatamente il successivo 21 luglio¹⁶ venendo, invece, posti in trattazione.

In vista della discussione assembleare sono stati presentati 2 emendamenti¹⁷, l'uno diretto ad inserire una lettera aggiuntiva, esattamente la e) al comma 1 dell'articolo 2, l'altro finalizzato ad inserire un articolo 2 bis, concernente le "*Funzioni di coordinamento e controllo*".

¹⁵ L'*iter* della Proposta di Legge è consultabile al seguente indirizzo: <http://www5.consiglio.puglia.it/GissX/XPubbGiss.nsf/0/1E84505736FDA35DC12584690033FA39?OpenDocument>.

¹⁶ Punti n. 1 e 6; il testo della Convocazione è reperibile al seguente indirizzo: [http://www5.consiglio.puglia.it/GissX/XSagArchivio.nsf/\(InLinea\)/ConvCons-21luglio2020-X/\\$File/ConvCons-21luglio2020-X.doc?OpenElement](http://www5.consiglio.puglia.it/GissX/XSagArchivio.nsf/(InLinea)/ConvCons-21luglio2020-X/$File/ConvCons-21luglio2020-X.doc?OpenElement).

¹⁷ Il testo integrale degli emendamenti presentati è reperibile al seguente indirizzo: [http://www5.consiglio.puglia.it/GissX/XSagArchivio.nsf/\(InLinea\)/EmePresAulaL-1472-R0-X/\\$File/EMENDAMENTI%20M5S%20RELAZIONE%20GENITORIALE.pdf?OpenElement](http://www5.consiglio.puglia.it/GissX/XSagArchivio.nsf/(InLinea)/EmePresAulaL-1472-R0-X/$File/EMENDAMENTI%20M5S%20RELAZIONE%20GENITORIALE.pdf?OpenElement).

In sede di esame assembleare, come risulta dal resoconto stenografico della seduta¹⁸, in particolare alle pagine 21 e seguenti, il Consigliere presentatore e primo firmatario della Proposta ha presentato un emendamento al Disegno di Legge Regionale di iniziativa della Giunta n. 152/2.8.2019 recante “*Integrazioni alla legge regionale 19 dicembre 2008, n. 36*”, ed avente ad oggetto “*Norme a sostegno della relazione genitoriale tra detenuti e figli minori*”.

L'emendamento è stato discusso ed approvato all'unanimità dei 26 Consiglieri votanti.

Infine, il Consiglio Regionale della Puglia, con Deliberazione n. 346 del 21 luglio 2020¹⁹ ha approvato, a maggioranza dei 29 Consiglieri votanti²⁰, la Proposta di Legge così emendata, anche dichiarandone l'urgenza ai sensi e per gli effetti dell'art. 53²¹ dello Statuto della Regione Puglia.

¹⁸ Il resoconto stenografico della seduta è reperibile al seguente indirizzo: https://seduteonline.consiglio.puglia.it/documentale/032b56cc10c2f81a1f31b213d80d8585_653394_3.pdf.

¹⁹ Il testo integrale della Deliberazione del Consiglio Regionale è reperibile al seguente indirizzo: [http://www5.consiglio.puglia.it/GissX/XSagArchivio.nsf/\(InLinea\)/AulaDelibN346-X/SFile/AulaDelibN346-X.doc?OpenElement](http://www5.consiglio.puglia.it/GissX/XSagArchivio.nsf/(InLinea)/AulaDelibN346-X/SFile/AulaDelibN346-X.doc?OpenElement).

²⁰ Esattamente con 27 voti favorevoli e 2 astensioni.

²¹ Il citato articolo, rubricato “*Pubblicazione delle leggi e dei regolamenti*”, prevede, ordinariamente, una *vacatio legis*, ovverosia un periodo di tempo intercorrente tra la pubblicazione sul B.U.R.P. e l'entrata in vigore del provvedimento, di 15 giorni; tuttavia, per effetto della declaratoria di urgenza che, come avvenuto nella specie, deve verificarsi in sede di approvazione, tale *spatium temporis* viene meno. La norma testualmente dispone: “*1. Le leggi regionali e i regolamenti sono pubblicati nel Bollettino ufficiale della Regione non oltre dieci giorni dalla data della promulgazione ed entrano in vigore il quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione, salva l'ipotesi dell'urgenza che deve essere esplicitamente contenuta nei relativi contesti e ne determina l'entrata in vigore alla data di pubblicazione.*”.

La Legge Regionale così approvata ha assunto una denominazione assai diversa dall'originaria proposta venendo intitolata "*Disposizioni varie urgenti*", è stata contrassegnata dal n. 26, promulgata dal Presidente della Giunta Regionale il 1 agosto 2023, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 11 supplemento del 3 agosto 2020²² e, per effetto della predetta declaratoria di urgenza del Consiglio Regionale, è entrata in vigore in pari data.

Come anticipato, l'articolo che recepisce l'originaria Proposta concernente in tema in trattazione è il 16.

Risulta opportuno anche in questa sede, in via preliminare rispetto alla trattazione delle singole prescrizioni, un sintetico richiamo alla *ratio* della disciplina così come risultante dalla Relazione di accompagnamento²³ alla Proposta e da quella approvata nella riunione dell'11 giugno 2022²⁴, dalla Commissione III, sebbene quest'ultima non sia stata, in ragione dell'accorpamento di cui si è appena riferito, illustrata in Consiglio Regionale.

²² Il testo integrale del B.U.R.P. è consultabile al seguente indirizzo: <https://burp.regione.puglia.it/documents/20135/1355531/Bollettino+numero+111+-+Supplemento+++anno+2020.pdf/e299cd7c-6b6b-6d31-b457-7bd5395c8149?t=1623070236721>.

²³ La Relazione illustrativa della Proposta di Legge è reperibile nel testo integrale al seguente indirizzo: [http://www5.consiglio.puglia.it/GissX/XSagArchivio.nsf/\(InLinea\)/proposta-1472A-X/\\$File/proposta-1472A-X.doc?OpenElement](http://www5.consiglio.puglia.it/GissX/XSagArchivio.nsf/(InLinea)/proposta-1472A-X/$File/proposta-1472A-X.doc?OpenElement).

²⁴ La Relazione approvata dalla Commissione III è reperibile nel testo integrale al seguente indirizzo: [http://www5.consiglio.puglia.it/GissX/XSagArchivio.nsf/\(InLinea\)/III-relazione-138-X/\\$File/III-relazione-138-X.doc?OpenElement](http://www5.consiglio.puglia.it/GissX/XSagArchivio.nsf/(InLinea)/III-relazione-138-X/$File/III-relazione-138-X.doc?OpenElement).

Il testo, come si evince sin dalla sua intitolazione, mira a favorire un rapporto corretto tra figli minori e genitori detenuti o comunque sottoposti a misure restrittive della libertà personale a seguito di provvedimenti dell'Autorità giudiziaria.

La Relazione evidenzia una forte divaricazione tra quanto le norme prescrivono in materia e le concrete modalità di svolgimento degli incontri in carcere e, più in generale, del rapporto genitoriale.

Sotto il primo aspetto indicato il testo richiama l'articolo 31 comma 2 della Costituzione, norma che dispone la protezione “...*dell'infanzia favorendo gli istituti necessari a tale scopo*”²⁵ e l'articolo 37 comma 5 del D.P.R. n. 230/30.6.2000, “*Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà*”²⁶, ai sensi del quale i colloqui “... *avvengono in locali interni senza mezzi divisorii o in spazi all'aperto a ciò destinati*”.

Di contro, la comune esperienza dei colloqui, riporta ancora la Relazione, è connotata da lunghe ore di attesa, spazi ristretti, persone accalcate e, in generale, condizioni tali da rendere difficile, se non traumatica, ogni forma di responsabilità genitoriale che, invece, dovrebbe essere comunque salvaguardata ed incentivata.

²⁵ Consultabile nel testo integrale al seguente indirizzo:
https://www.senato.it/1025?articolo_numero_articolo=31&sezione=121.

²⁶ Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 195 del 22 agosto 2000, supplemento ordinario n. 131, entrato in vigore il 6 settembre 2004, è reperibile nel testo integrale, vigente al 10 ottobre 2022, copiando il seguente link:
<http://www.normattiva.it/eli/id/2000/08/22/000G0283/CONSOLIDATED>.

In altre parole, la Proposta, pur dando atto che le esigenze di sicurezza delle strutture carcerarie non rendono possibile un rapporto educativo e genitoriale continuativo, né tantomeno lo sviluppo sereno di un minore, ritiene che la valenza pedagogica e psicologia del rapporto non debbano essere sacrificate ma, nei limiti del possibile, favorite.

In tal senso il testo indica in una duplice direzione.

Per quanto concerne i colloqui all'interno della struttura di detenzione, la Relazione ipotizza che avvengano in locali idonei, tali da consentire un'attesa dignitosa, non sovraffollati, aventi una finalità socio-educativa, rispettosi della sensibilità dei minori anche attraverso la predisposizione di aree per il gioco.

Con riguardo ai colloqui da svolgere all'esterno delle strutture, il testo propone di favorire ed incentivare tale pratica sostenendo, con contributi regionali *ad hoc*, le iniziative ed i progetti - attualmente di carattere solo sperimentale - attuati in collaborazione con soggetti appartenenti al Terzo Settore rendendoli, in tal modo, stabili.

Chiariti i presupposti e la *ratio* della Proposta, è ora possibile esaminare il contenuto dell'articolo 16 della Legge Regionale 1 agosto 2020, n. 26 "*Norme a sostegno della relazione genitoriale tra detenuti e figli minori*".

2. *Contenuti dell'articolo.*

Le “*Norme a sostegno della relazione genitoriale tra detenuti e figli minori*” sono dunque contenute, per effetto dell’*iter* di discussione ed approvazione ricostruito nel paragrafo che precede, non più in una autonoma Legge, bensì in un unico articolo, segnatamente il 16, della Legge Regionale 1 agosto 2020, n. 26 “*Disposizioni varie urgenti*”.

La norma che ci occupa risulta ora strutturata in 3 commi, il secondo dei quali presenta un’articolazione in 4 lettere; sono venute meno le rubriche - *Obiettivi e finalità, Norma finanziaria, Attività* - apposte agli originari articoli 1, 2 e 3, pur rimanendo immutato il contenuto sostanziale delle disposizioni.

Il comma 1, infatti, enuncia ancora gli obiettivi e le finalità della disciplina.

Il testo, come pure anticipato nel paragrafo 1 del presente scritto, si rivolge a coloro i quali, per effetto di provvedimenti dell’Autorità giudiziaria, sono sottoposti a misure detentive presso Istituti penitenziari ubicati nel territorio regionale.

Tale condizione, come si evince dalla *ratio legis*, non deve comportare il venir meno della “*dignità*” e dei diritti della persona: la norma sviluppa quest’ultimo aspetto *sub specie* di sostegno e rafforzamento del legame *tout court* con la famiglia di origine e, in modo precipuo, con i figli minori, in guisa da preservare il ruolo genitoriale dei detenuti; la disciplina si sostanzia, quindi, nel promuovere e sostenere, all’interno ed all’esterno delle strutture, progetti ed attività in grado di attuare tali obiettivi.

Il comma 1 è stato integralmente confermato in sede assembleare, così come era avvenuto in Commissione dove si era registrato, limitatamente all’ambito lessicale, l’utilizzo dei termini “*intramurari ed extramurari*” in luogo di “*intra ed extra murari*” contenuti nell’originaria stesura.

Le finalità e gli obiettivi così enunciati vengono declinati nelle due norme successive in termini, rispettivamente, organizzativi e finanziari. Come si ricorderà la prima disposizione era stata modificata dalla Commissione III sul piano del *drafting* normativo, la seconda in termini sostanziali. L’Assemblea non ha introdotto modifiche.

Il comma 2 dell’articolo 16 contiene, infatti, il nucleo essenziale della disciplina sul piano operativo, individuando lo strumento attraverso cui il testo intende attuare le finalità enunciate nel comma 1: l’erogazione di contributi finanziari.

La tipologia dei soggetti potenzialmente destinatari dei finanziamenti è sempre contenuta nel comma 2 dell'articolo ed è individuata negli *“Enti no profit del Terzo settore”*, richiamando espressamente, a tal riguardo, l'articolo 4 del D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117 *“Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106”*²⁷ ai sensi del quale: *“1. Sono enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore.”*. La modifica introdotta dalla Commissione era consistita, in tal caso, nel riportare in forma più estesa e completa l'intitolazione e la data del testo normativo appena riportato ed anche l'Assemblea l'ha fatta propria.

²⁷ Il testo integrale del Decreto Legislativo, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 179 del 3 luglio 2017, è consultabile al seguente indirizzo: <http://www.altalex.com/documents/leggi/2017/08/03/codice-terzo-settore>.

Chiarito il requisito soggettivo di accesso al finanziamento, la norma passa a disciplinare il profilo oggettivo, ovvero sia gli interventi suscettibili di sostegno economico, fissando quattro tipologie: vengono quindi in considerazione, in esplicazione ed attuazione delle finalità indicate dal comma 1 e degli obiettivi enunciati nella Relazione di accompagnamento, l'allestimento ed il miglioramento, sul piano materiale, delle condizioni e degli spazi di attesa e svolgimento degli incontri e dei colloqui, tanto all'interno quanto all'esterno degli Istituti di pena -punti da primo a terzo dell'elenco – ma anche sul piano relazionale– punto quarto dell'elenco – il sostegno alla genitorialità e l'educazione al rapporto affettivo in carcere.

Le predette fattispecie finanziabili risultano contrassegnate, per effetto delle modifiche apportate esclusivamente sul piano della tecnica redazionale dalla Commissione e quindi confermate dal Consiglio Regionale, dalle lettere a) – d).

La concessione del finanziamento alle predette tipologie di soggetti e per le iniziative appena esposte è prevista, infine, previo articolato *iter* amministrativo che parte dall'ascolto del Garante Regionale dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà²⁸ e del Garante

²⁸ Funzioni e compiti del Garante sono contenuti nel Regolamento Regionale 29 settembre 2009, n. 21, pubblicato sul B.U.R.P. n. 153 del 2.10.2009 e reperibile nel testo integrale al seguente indirizzo: <https://garantedetenuti.consiglio.puglia.it/cosa-fa>.

Regionale dei Diritti dei Minori²⁹, passa attraverso una Delibera della Giunta Regionale recante linee di indirizzo e culmina in un Bando pubblico avente ricorrenza annuale.

L'ultimo comma dell'articolo, il numero 3, contiene la norma finanziaria.

Il primo capoverso fissa l'entrata in vigore dell'articolo per il primo gennaio 2021. Tale *dies a quo*, introdotto in Commissione e ribadito dal Consiglio, ha inciso sulla fonte a cui attingere per la copertura degli oneri derivanti dalla Legge.

Infatti, ai sensi del secondo capoverso è confermato che, per il conseguimento delle finalità in precedenza indicate, è assegnata una dotazione di € 200.000,00, autorizzata mediante l'istituzione di un nuovo capitolo di spesa nel Bilancio autonomo regionale denominato "*Spese per sostenere la relazione genitoriale tra detenuti negli istituti di pena pugliesi e figli minori;*" la copertura di tali oneri, precisa la disposizione, è garantita attingendo all'apposito Fondo speciale, denominato "*Leggi regionali che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio*", ma non più per l'anno in corso al momento della presentazione della Proposta, come originariamente previsto, bensì per l'anno 2021.

²⁹ Istituito dall'art. 30 della Legge Regionale n. 19/2006: "*Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia*" e reperibile al seguente indirizzo: <https://garanteminori.consiglio.puglia.it/legge-istitutiva>.

In tal senso la Commissione aveva eliminato il riferimento alla contestuale riduzione del Fondo destinato alle “*Disposizioni per lo sviluppo economico e sociale del territorio regionale*”, ai sensi dell’articolo 4, comma 1 lettera d) della Legge Regionale n.55/30 dicembre 2019³⁰; la modifica, come desumibile dalla lettura del verbale della riunione della Commissione III e dalla Relazione di accompagnamento all’emendamento approvato, scaturiva dalla circostanza che l’emergenza pandemica e gli interventi a sostegno della comunità regionale hanno determinato l’esaurimento di tutte le risorse previste per il 2020 dal Fondo citato.

Per le annualità successive all’entrata in vigore, a mente di quello che è diventato il terzo capoverso del comma 3, la copertura è invece demandata agli stanziamenti annualmente stabiliti nelle Leggi Regionali di Bilancio.

Si riporta, di seguito, il testo dell’articolo 16 della Legge Regionale 1 agosto 2020, n. 26 “*Norme a sostegno della relazione genitoriale tra detenuti e figli minori*”.

³⁰ “*Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2020 e bilancio pluriennale 2020-2022 della Regione Puglia (Legge di stabilità regionale 2020)*”, pubblicata sul B.U.R.P. n. 152/30.12.2019 e reperibile nel testo integrale al seguente indirizzo: <http://portale2015.consiglio.puglia.it/documentazione/leges/modulo.aspx?id=13509>.

Testo dell'Articolo

Art. 16

Norme a sostegno della relazione genitoriale tra detenuti e figli minori

La Regione Puglia, al fine di tutelare i diritti e la dignità delle persone sottoposte, a seguito di provvedimenti dell'autorità giudiziaria, a misure di detenzione negli Istituti penitenziari presenti sul territorio regionale, promuove e supporta la realizzazione di progetti e attività, intramurari ed extramurari, finalizzati a preservare, sostenere e rafforzare i legami dei detenuti con la famiglia d'origine, con particolare attenzione alla tutela del ruolo genitoriale e della relazione genitori-figli-minori.

Per il raggiungimento degli obiettivi e delle finalità di cui al comma 1, la Regione Puglia concede, previo apposito avviso pubblicato annualmente sulla base degli indirizzi deliberati dalla Giunta regionale, sentiti il Garante regionale dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà e il Garante regionale dei Diritti dei Minori, contributi finanziari a enti no profit del Terzo Settore, ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106.) al fine di realizzare interventi destinati a:

a) migliorare le condizioni e le modalità di incontro tra i minori e i genitori detenuti all'interno degli istituti di pena;

b) potenziare l'allestimento degli spazi dedicati all'attesa all'interno degli istituti di pena;

c) promuovere la realizzazione di spazi neutri, anche all'esterno degli istituti di pena, per gli incontri tra minore e persona sottoposta a misure restrittive della libertà personale.

d) supportare la relazione affettiva tra il detenuto e il minore attraverso l'educazione e il sostegno alla genitorialità.

Il presente articolo entra in vigore il 1° gennaio 2021. Per l'attuazione delle disposizioni contenute nel presente articolo è stanziata per l'anno 2021 la somma di Euro 200mila, su capitolo di spesa di nuova istituzione "Spese per sostenere la relazione genitoriale tra detenuti negli istituti di pena pugliesi e figli minori", nell'ambito della missione 12, programma 5, con prelevamento dallo stanziamento del fondo speciale di parte corrente per il finanziamento di leggi regionali che si perfezionano dopo l'approvazione del bilancio Missione 20, programma 3, titolo 1. Per gli esercizi finanziari successivi si provvederà con le risorse annualmente stanziate nelle leggi di bilancio.

IN FIERI

Mozione 29 novembre 2023, n. 291 “Rimozione delle barriere architettoniche in Regione Puglia”.

Nota introduttiva e di approfondimento

- 1. Introduzione.*
- 2. Linee essenziali della Mozione.*

- 1. Introduzione.*

La tematica dei diritti delle persone fragili, deboli, diversamente abili e, conseguentemente, degli atti amministrativi, dei provvedimenti legislativi e delle iniziative avanzate nell’ambito del Consiglio Regionale con la finalità di introdurre strumenti idonei di tutela è stata oggetto di plurime ed approfondite analisi nei Bollettini dell’Osservatorio³¹.

³¹ L’individuazione di tutti i provvedimenti pubblicati ed esaminati in materia è possibile attraverso la consultazione dell’apposita voce “Disabilità” dell’*“Indice per argomenti”* presente sul sito www.osservatoriocep.it.

Al fine di meglio introdurre e contestualizzare quanto formerà oggetto della presente trattazione, è utile richiamare alcuni testi, particolarmente pertinenti, pubblicati e commentati nella materia *de qua*.

A. La Legge Regionale n.39/10 dicembre 2012, recante “*Abbattimento delle barriere architettoniche mediante realizzazione di ambienti per persone con disabilità grave negli edifici di edilizia residenziale in proprietà*”³² che, attraverso la possibilità di eseguire, entro determinati limiti e con apposite prescrizioni, interventi edilizi di adeguamento della abitazione privata del disabile, ha mirato a realizzare una migliore “...*fruibilità...*” della stessa ed una “...*maggiore qualità del vivere sociale...*”.

B. La Proposta di Legge 26 ottobre 2012, n. 229, recante “*Istituzione del Garante dei diritti delle persone con disabilità*”³³, commentata nel Bollettino Anno V n. 4, rubrica *In Fieri*.

³² Bollettino Anno V n. 3, rubrica *In Rilievo*. Il testo della Legge Regionale è reperibile al seguente indirizzo: http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ci_new/documenti_diocesi/12/2013-05/21-29/Legge%20reg.%2039%2012%20Elimin%20barr%20arch.pdf; la nota introduttiva al seguente: http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ci_reg_v3/allegati/626/Nota%20a%20Legge%20reg.%2039%2012%20Elimin%20barr%20arch.pdf.

³³ Il testo della Proposta di Legge è reperibile al seguente indirizzo http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ci_new/documenti_diocesi/12/2013-06/28-29/PdL%20Garante%20Disabilita.pdf; la relativa nota introduttiva e di approfondimento è reperibile al seguente indirizzo http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ci_reg_v3/allegati/677/Nota%20a%20PdL%20Garante%20Disabilit%C3%A0.pdf.

La citata Proposta perseguiva l'obiettivo di migliorare la vita del disabile, incidendo sulle procedure amministrative, attraverso l'istituzione della figura del Garante, delineato quale interlocutore istituzionale del disabile, delle famiglie, delle associazioni di volontariato, degli enti *no-profit* e delle fondazioni che supportano le famiglie, al fine di conseguire la piena e completa attuazione dei diritti ed interessi delle persone con disabilità. In particolare, la Proposta riconosceva al Garante il potere di intraprendere azioni, di sollecitare gli uffici e gli enti interessati, proporre agli organi regionali titolari della vigilanza e del monitoraggio le iniziative necessarie a contrastare violazioni, omissioni, ritardi ed inadempienze normative in materia di disabilità. La Proposta di Legge n. 229/2012, tuttavia, non è mai stata discussa e, pertanto, il suo *iter* si è arrestato.

Il contenuto e le finalità del testo da ultimo indicato hanno trovato comunque recepimento in una nuova Proposta di Legge, la n. 358 del 26 settembre 2014³⁴ che, in luogo di una normativa appositamente dedicata alla figura del Garante, ha invece scelto di ricondurre tale figura nell'ambito di una norma di Legge Regionale preesistente, segnatamente all'interno

³⁴ Anch'essa avanzata dalla Consigliera Regionale prima firmataria del precedente articolato normativo, Dott.ssa Anna Nuzziello, ed iscritta al protocollo generale del Consiglio Regionale n. 15288 ed al numero 358 degli atti del Consiglio della IX legislatura. La Proposta di Legge è stata assegnata, in data 29 settembre 2014, alla Commissione III (Servizi Sociali) in sede referente; iscritta all'Ordine del Giorno nell'adunanza del 20 marzo 2015 e discussa in pari data, ha ottenuto, con Parere n. 78, unanime approvazione.

dell'articolo 31 *ter* della Legge Regionale n. 19/2006³⁵, “*Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia*”. Tale collocazione costituisce logica conseguenza delle finalità perseguite dalla predetta disciplina, chiaramente enunciate nell'art. 1: garantire la qualità della vita, le pari opportunità, la non discriminazione, i diritti di cittadinanza e, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione, prevenire, eliminare o ridurre gli ostacoli alla piena inclusione sociale derivanti da condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, di inadeguatezza di reddito, difficoltà sociale e condizioni di non autonomia. La previsione di una nuova figura posta a presidio dei diritti dei disabili è quindi scaturita, come si legge nella Relazione di accompagnamento alla Proposta, dalla “...volontà di porre l'attenzione a quanti vivono il problema della disabilità” e “...mira ad ottenere un miglioramento sostanziale della qualità della vita dei disabili...”³⁶.

³⁵ Il testo della Legge, pubblicato sul B.U.R.P. n. 87 del 12 luglio 2006, è consultabile nel testo integrale al seguente indirizzo: <http://portale2015.consiglio.puglia.it/documentazione/leges/modulo.aspx?id=11586>.

³⁶ Il testo integrale della Relazione è consultabile al seguente indirizzo: [http://www5.consiglio.puglia.it/Giss9/9SagArchivio.nsf/\(InLinea\)/proposta-358A-IX/\\$File/proposta-358A-IX.doc?OpenElement](http://www5.consiglio.puglia.it/Giss9/9SagArchivio.nsf/(InLinea)/proposta-358A-IX/$File/proposta-358A-IX.doc?OpenElement).

Da quest'ultima Proposta che, a differenza delle altre in precedenza richiamate, ha positivamente concluso il proprio *iter* di discussione ed approvazione, è scaturita la Legge Regionale 10 aprile 2015, n. 22³⁷, pubblicata e commentata nella Rubrica *In Rilievo* del Bollettino Anno IX n.5. Richiamando, in estrema sintesi, le caratteristiche ed i contenuti essenziali del provvedimento, è utile ricordare che la precitata disciplina è composta da una sola disposizione, articolata in 10 commi ed è finalizzata a regolare le funzioni, gli ambiti di intervento, le caratteristiche soggettive ed organizzative del Garante Regionale dei diritti delle persone con disabilità. Al Garante è infatti affidata, tra gli altri compiti, la protezione e la tutela non giurisdizionale dei diritti dei disabili, un ruolo di stimolo ed intervento in vari ambiti quali l'eliminazione delle barriere architettoniche, il contrasto alle situazioni di discriminazione, l'inclusione sociale, il sostegno del lavoro, l'ascolto del cittadino, la promozione dell'iniziativa legislativa, la mediazione di contrasti insorti tra persone diversamente abili e pubblica amministrazione.

La disposizione da ultimo citata costituisce il diretto antecedente giuridico e fattuale del testo oggetto della presente trattazione.

³⁷ Il testo della Legge è reperibile al seguente indirizzo http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ci_new/documenti_diocesi/12/2017-06/02-29/Legge%2022%2015%20Gar%20Dis.pdf; la relativa nota introduttiva e di approfondimento è reperibile al seguente indirizzo [http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ci_reg_v3/allegati/1268/Nota%20a%20Legge%2022%2015%20Gar%20Dis%20\(p\).pdf](http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ci_reg_v3/allegati/1268/Nota%20a%20Legge%2022%2015%20Gar%20Dis%20(p).pdf).

C. La Mozione 7 settembre 2021, n. 99, intitolata “*Disability Manager in tutti i Comuni della Puglia*”, pubblicata e commentata nel Bollettino Anno XV n. 1, rubrica *In Fieri*³⁸.

Il testo, in estrema sintesi, mira ad introdurre nell’ordinamento regionale una nuova figura istituzionale, il *Disability Manager*, incardinata presso tutte le Amministrazioni comunali, con funzioni di programmazione strategica ed individuazione delle procedure operative per l’inclusione e le pari opportunità delle persone con disabilità.

Tale figura, già presente ed operante in alcuni Comuni della Regione³⁹, è concepita anche quale strumento di supporto e raccordo tra disabili, famiglie ed associazioni di volontariato.

Alla data di redazione del presente Bollettino, la Mozione pur iscritta in più sedute all’Ordine del Giorno del Consiglio Regionale, non è stata ancora posta in discussione.

D. L’Interrogazione urgente 27 gennaio 2022, n. 312, intitolata “*Mancata nomina garante regionale diritti delle persone con disabilità*”,

³⁸ Il testo della Mozione è reperibile al seguente indirizzo: [http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ci_new/documenti_diocesi/12/2022-03/07-29/Mozione%20Disability%20Manager%20\(p\)%20.pdf](http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ci_new/documenti_diocesi/12/2022-03/07-29/Mozione%20Disability%20Manager%20(p)%20.pdf); la relativa nota introduttiva e di approfondimento è reperibile al seguente indirizzo: [http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ci_reg_v3/allegati/1463/Nota%20a%20Mozione%20Disability%20Manager%20\(p\)%20.pdf](http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ci_reg_v3/allegati/1463/Nota%20a%20Mozione%20Disability%20Manager%20(p)%20.pdf)

³⁹ Si segnalano, a titolo esemplificativo, il Comune di Lecce ed il Comune di Taranto.

pubblicata e commentata nel Bollettino Anno XVI n. 2, rubrica *In Rilievo*⁴⁰ nella quale l'attenzione è stata focalizzata sui profili di carattere operativo correlati alla tutela delle disabilità.

Infatti, come più volte evidenziato in sede di trattazione dei singoli testi, il concreto esercizio dei diritti astrattamente enunciati richiede non solo l'adozione di atti amministrativi e provvedimenti specifici ma anche la piena operatività delle figure istituzionali preposte alle conseguenti verifiche, in particolare modo di quelle avviate su impulso dei diretti interessati. E' di tutta evidenza, di contro, come la *vacatio* della figura del "Garante regionale delle persone con disabilità" renda meno penetrante il ricorso agli strumenti di tutela previsti dall'ordinamento.

E. La Mozione 29 novembre 2023, n. 291, intitolata "Rimozione delle barriere architettoniche in Regione Puglia", si inserisce compiutamente nel contesto fin qui sinteticamente richiamato presentando un'evidente correlazione con i testi riportati ma, partendo da tali presupposti, mira ad introdurre, come sarà illustrato in dettaglio nel prosieguo, ulteriori impegni sia a livello regionale, sia a livello comunale, in tema di eliminazione delle barriere architettoniche.

⁴⁰ Il testo è reperibile al seguente indirizzo: [http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ci_new/documenti_diocesi/12/2023-05/11-29/Int%20Urg%20%20Gara%20Dis%20\(p\)%20.pdf](http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ci_new/documenti_diocesi/12/2023-05/11-29/Int%20Urg%20%20Gara%20Dis%20(p)%20.pdf); la relativa nota introduttiva e di approfondimento è reperibile al seguente indirizzo: [http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ci_reg_v3/allegati/1497/Nota%20Int%20Urg%20%20Gara%20Dis%20\(p\)%20.pdf](http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ci_reg_v3/allegati/1497/Nota%20Int%20Urg%20%20Gara%20Dis%20(p)%20.pdf).

2. *Linee essenziali della Mozione.*

In data 27 novembre 2023 è stata presentata al Consiglio Regionale della Puglia⁴¹ una Mozione, contrassegnata dal numero 291 della XI Legislatura, protocollo 17021 del successivo 29 novembre, intitolata “*Rimozione delle barriere architettoniche in Regione Puglia*”⁴².

Il testo è stato inserito all’Ordine del Giorno del Consiglio Regionale nelle sedute del 12 dicembre 2023, 23 gennaio, 13 e 27 febbraio 2024 ma, alla data di redazione del presente Bollettino, non risulta sia stata sottoposta all’esame dell’Assemblea.

La Mozione è strutturata in premesse, rilievi e considerazioni e si conclude, coerentemente con la tipologia di atto in parola, con gli impegni che, in caso di approvazione della Mozione, verrebbero assunti dalla Giunta Regionale della Puglia; il dato che accomuna tutti i predetti aspetti è costituito dall’obiettivo di dare “*piena attuazione...a normative... direttive... provvedimenti e impegni in merito alla...rimozione delle barriere architettoniche*” in Puglia.

Passando all’esame di dettaglio dei contenuti emerge che le quattro premesse della Mozione attingono a presupposti di livello nazionale e regionale.

⁴¹ Ad iniziativa del Consigliere Stellato.

⁴² L’*iter* di esame e discussione della Mozione è consultabile in tutti i suoi passaggi al seguente indirizzo: <https://giac.consiglio.puglia.it/web/timeline/1454>.

A livello nazionale la Mozione richiama il fondamentale strumento costituito dai *Piani di Eliminazione delle Barriere Architettoniche*, con formula acronima P.E.B.A., attraverso i quali progettare e monitorare gli interventi volti a garantire l'accesso dei disabili agli edifici; il testo, nel sottolineare come tali Piani siano obbligatori per i Comuni, pone le basi di due degli impegni previsti a conclusione dalla Mozione.

A livello regionale il proponente evidenzia, in primo luogo, l'impegno assunto dalla Regione a svolgere analisi e rilevazioni delle situazioni di limitazioni/impedimento alla fruizione degli ambienti pubblici confluita, per un verso, nella predisposizione di indirizzi di programmazione e, per l'altro verso, nell'utilizzo del Fondo speciale istituito presso il Ministero dei Lavori pubblici per l'eliminazione delle barriere architettoniche negli edifici privati.

Sempre in tale ambito si colloca, rileva ancora il testo in esame, il ruolo di cooperazione avviato dalla Regione nei riguardi degli Enti locali in ordine agli aspetti edilizi, economici e logistici degli interventi.

Infine, ancora a livello regionale, la Mozione rileva come nell'elencazione delle competenze attribuite al Garante Regionale dei diritti delle persone con disabilità vi sia - come ampiamente illustrato nella lettera B. del paragrafo primo - anche la promozione dei diritti ed il miglioramento dei servizi nella prospettiva di realizzare integrazione e vita indipendente delle persone con disabilità.

L'atto passa quindi ad indicare, sulla scorta dei predetti presupposti e rilievi, le 3 macro categorie di impegni che la Giunta, in caso di approvazione della Mozione da parte del Consiglio Regionale, sarà tenuta ad assumere:

1. il primo impegno costituisce il nucleo essenziale della Mozione e consta di diversi aspetti:

- emanare tutti i provvedimenti e le misure necessarie a dare compiuta realizzazione a norme, direttive, provvedimenti nonché agli impegni assunti nei riguardi delle associazioni in merito all'eliminazione delle barriere architettoniche;

- rendere la tematica "*centrale*" in tutta la produzione legislativa ed amministrativa della Regione;

- vigilare sui Comuni che non abbiano approvato il P.E.B.A.

2. il secondo ha carattere informativo - specificamente indirizzato ai Comuni che non abbiano ancora adottato il P.E.B.A. - e si sostanzia in una campagna di sensibilizzazione sullo stesso e sull'importanza di attivare iniziative rivolte all'eliminazione delle barriere architettoniche;

3. ultimo in ordine espositivo ma non meno importante, data l'ineludibile considerazione che gli interventi di rimozione delle barriere architettoniche sono di natura strutturale e quindi comportano spese spesso considerevoli, è l'impegno al reperimento di risorse finanziarie.

Si riporta, di seguito, il testo della Mozione.

Testo della Mozione

**Al Presidente del Consiglio
Regione PUGLIA**

MOZIONE

Oggetto: “Rimozione delle barriere architettoniche in Regione Puglia”.

IL CONSIGLIO REGIONALE

Premesso che:

la Regione Puglia, nel rispetto della normativa nazionale, ha assunto un ruolo propositivo e di cooperazione nei confronti di tutte le realtà locali al fine di migliorare le condizioni di mobilità delle persone con ridotte capacità motorie e sensoriali, attraverso il superamento o l'eliminazione delle barriere architettoniche da un punto di vista economico, logistico, organizzativo ed edilizio;

Ricordato che:

le leggi nazionali, nello specifico, hanno introdotto e disciplinato l'adozione dei P.E.B.A. (Piani di eliminazione delle barriere architettoniche), quale strumento imposto a tutti i Comuni, per monitorare, progettare e pianificare interventi finalizzati al raggiungimento di una soglia ottimale per l'accesso agli edifici per tutti i cittadini;

Evidenziato che:

la Regione Puglia si è impegnata, nell'ambito della normativa e dei piani sopracitati, propedeuticamente, di dover svolgere analisi sul territorio, finalizzata alla rilevazione della presenza di situazioni di impedimento o limitazione delle condizioni di reale fruizione di ambienti pubblici o aperti al pubblico, elaborando indirizzi di programmazione e predisponendo programmi di intervento e attingendo al Fondo speciale per l'eliminazione e il superamento delle barriere architettoniche negli edifici privati, istituito presso il Ministero dei lavori pubblici;

Rilevato che:

tra le attribuzioni del Garante dei diritti dei disabili della Regione Puglia, ci sono anche il rafforzamento del processo di promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità mirato al miglioramento dei servizi e delle condizioni necessarie a garantire ad essi il maggior grado di vita indipendente sul territorio regionale;

IMPEGNA LA GIUNTA REGIONALE

- ad attivarsi al fine di adottare tutti gli atti e le misure necessarie a dare piena attuazione in Puglia alle normative centrali e locali, alle direttive e ai provvedimenti e a tutti gli impegni assunti con enti e associazioni di categoria in merito alla rimozione delle barriere architettoniche sul territorio regionale, ponendo la questione come centrale in ogni intervento legislativo ed amministrativo adottato dalla Regione Puglia e vigilando sui restanti Comuni che, ancora, non hanno approvato i P.E.B A.

- attivare una campagna di sensibilizzazione rivolta agli Enti Locali ed, in particolare, ai Comuni che non hanno ancora approvato il P.E.B.A., sull'importanza e sulla necessità di attivare politiche tese all'eliminazione delle barriere architettoniche;
- intercettare risorse che possano contribuire alla realizzazione di interventi strutturali con l'obiettivo di eliminare le barriere architettoniche.

Bari, li 15 novembre 2023

GIURISPRUDENZA

Corte di Cassazione, Sezione Quinta Civile, Ordinanza n. 34772/25 novembre 2022.

Nota introduttiva e di approfondimento

1. *Introduzione.*

2. *L'Ordinanza.*

1. *Introduzione.*

Nel novero delle tematiche pubblicate ed approfondite nel Bollettino, la rubrica *Giurisprudenza* ha preso in esame provvedimenti giurisdizionali emessi dai Tribunali e dalle Corti aventi sede nel territorio regionale nonché pronunciati dalle Giurisdizioni superiori - Consiglio di Stato, Corte di Cassazione, Corte Costituzionale⁴³ – che hanno stabilito i precedenti di

⁴³ Occorre precisare che, nel nostro ordinamento giuridico, un determinato precedente giurisprudenziale non vincola il giudice di altra e diversa causa ad adottare una decisione conforme. Tuttavia, le precedenti decisioni costituiscono un rilevante punto di riferimento per la risoluzione di altre e successive controversie e, pertanto, occorre averne conoscenza, sia al fine di invocarne, sia al fine di contestarne, le statuizioni.

maggior rilevanza per gli Enti Ecclesiastici civilmente riconosciuti nelle materie considerate, i cd. *leading case*.

Un argomento di peculiare interesse, sia per le plurime fattispecie che si riscontrano nella pratica, sia per la nutrita elaborazione giurisprudenziale in materia, è senza dubbio costituito dall'applicabilità dell'**esenzione I.C.I prima e I.M.U. poi ad immobili di proprietà o in possesso dell'Ente Ecclesiastico ma non utilizzati direttamente dallo stesso bensì concessi, a titolo gratuito o oneroso, ad altro ente senza scopo di lucro (cd. utilizzo indiretto)**.

▪ In tale macro contesto di riferimento, specificamente declinato con riguardo allo svolgimento di attività di natura didattica, hanno formato oggetto di trattazione tre difformi pronunce relative al contenzioso insorto tra una Provincia Religiosa di Suore avente sede nella Regione Puglia ed il Comune di Bari e, segnatamente:

- la Sentenza n. 3204/3 dicembre 2014⁴⁴, emessa dalla Commissione Tributaria Provinciale di Bari, Sezione 4, esaminata e pubblicata nel Bollettino n. 2, Anno XIII, rubrica *Giurisprudenza*, favorevole all'Ente Ecclesiastico;

⁴⁴ Il testo della Sentenza di primo grado è reperibile al seguente indirizzo: http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ci_new/documenti_diocesi/12/2020-06/29-29/CTP%20Bari%20Sentenza%203204%202014%20%20.pdf; la nota introduttiva al seguente: [http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ci_reg_v3/allegati/1434/Nota%20a%20CTP%20Bari%20Sentenza%203204%202014%20\(p\)%20%20%20.pdf](http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ci_reg_v3/allegati/1434/Nota%20a%20CTP%20Bari%20Sentenza%203204%202014%20(p)%20%20%20.pdf).

- la Sentenza n. 2332/6 luglio 2017, emessa dalla Commissione Tributaria Regionale per la Puglia, Sezione 3, esaminata e pubblicata, invece, nel Bollettino n. 3, Anno XIII, rubrica *Giurisprudenza*⁴⁵, anch'essa favorevole all'Ente Ecclesiastico;

- l'Ordinanza n. 12592/10 maggio 2019 emessa dalla Corte di Cassazione, Sezione VI Civile, esaminata e pubblicata, infine, nel Bollettino n. 4, Anno XIII, rubrica *Giurisprudenza*⁴⁶, contraria all'Ente Ecclesiastico.

▪ In sede di trattazione della pronuncia da ultimo citata è emerso il richiamo ad un precedente giurisprudenziale in materia che, sebbene ritenuto dalla Corte di Cassazione inapplicabile al caso in esame, è risultato tuttavia meritevole di approfondimento sia in quanto per analoga fattispecie l'esenzione è stata ritenuta ammissibile, sia poiché sulla scorta del medesimo precedente la Commissione Tributaria Regionale per la Puglia, Sezione 3 aveva confermato la sentenza di primo grado ed accolto la tesi

⁴⁵ Il testo della Sentenza di appello è reperibile al seguente indirizzo: http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ci_new/documenti_diocesi/12/2020-09/25-29/CTR%20Sentenza%202332%202017%20ICI%20e%20Comodato%20EE%20.pdf; la nota introduttiva al seguente: [http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ci_reg_v3/allegati/1438/Nota%20a%20CTR%20Sentenza%202332%202017%20ICI%20e%20Comodato%20EE%20\(p\)%20%20.pdf](http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ci_reg_v3/allegati/1438/Nota%20a%20CTR%20Sentenza%202332%202017%20ICI%20e%20Comodato%20EE%20(p)%20%20.pdf).

⁴⁶ Il testo dell'Ordinanza è reperibile al seguente indirizzo: http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ci_new/documenti_diocesi/12/2020-12/03-29/Cass%20Civ%20Sez%20VI%20Ord%2012592%202019%20.pdf; la nota introduttiva al seguente: http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ci_reg_v3/allegati/1439/Nota%20a%20Cass.%20Ordinanza%2012592%202019%20Comodato%20e%20Ici%20p%20%20.pdf.

dell'Ente Ecclesiastico⁴⁷: la Sentenza numero 25508 emessa il 18 dicembre 2015 dalla Sezione Tributaria della Corte di Cassazione.

▪ La tematica è stata scrutinata anche in ambito T.A.S.I. segnatamente con l'Ordinanza n. 27447/1 dicembre 2020 ed anche in quella sede, pur dando atto del precedente citato, la pronuncia non ha accolto le ragioni dell'Ente Ecclesiastico ricorrente.

E' dunque opportuno, sia per continuità espositiva, sia al fine di fornire un quadro complessivo del panorama giurisprudenziale in materia, esaminare dapprima l'articolato contenzioso che ha riguardato la Provincia Religiosa di Suore ed il Comune di Bari, quindi la Sentenza n. 25508/18 dicembre 2015 emessa dalla Sezione Tributaria della Corte di Cassazione, poi l'Ordinanza n. 27447/1 dicembre 2020, per giungere, sulla scorta di tali premesse, alla trattazione dell'Ordinanza pubblicata nel presente Bollettino.

A.1 La controversia appena richiamata discende dall'avviso di accertamento, datato dicembre 2013, con cui il Comune di Bari ha richiesto ad una Provincia Religiosa di Suore il pagamento dell'I.C.I., con riferimento all'annualità 2008, per immobili di proprietà dell'Ente Ecclesiastico destinati allo svolgimento di attività didattiche; l'importo in contestazione è stato esattamente quantificato, nel corso del giudizio, in € 134.121,14.

Avverso tale atto impositivo la Provincia Religiosa ha proposto ricorso dinanzi alla Commissione Tributaria Provinciale di Bari, prospettando sia argomentazioni in fatto, sia in diritto.

⁴⁷ Si veda, sul punto, anche il n. 2, lettera A. del presente paragrafo.

Sul piano fattuale, l'Ente Ecclesiastico ha presentato la documentazione idonea ad attestare la natura dell'attività svolta, ovvero sia didattica.

Sul piano normativo è stata invocata, per un verso, la natura non commerciale dell'Ente, così come risultante dalla Legge 25 marzo 1985, n. 121 *“Ratifica ed esecuzione dell'accordo, con protocollo addizionale, firmato a Roma il 18 febbraio 1984, che apporta modificazioni al Concordato lateranense dell'11 febbraio 1929, tra la Repubblica italiana e la Santa Sede”*⁴⁸, e per altro e, decisivo verso, l'applicabilità dell'esenzione prevista dall'art. 7, comma 1, lett. i) del D. Lgs.⁴⁹ n. 504/1992⁵⁰, trattandosi di immobili destinati ad una delle attività ivi elencate.

L'Ente impositore, costituitosi in giudizio, ha ribadito la legittimità sostanziale della richiesta sulla scorta dell'alterità tra l'Ente Ecclesiastico proprietario degli immobili ed i soggetti che ivi svolgevano attività, con il conseguente venir meno del requisito prescritto dal citato articolo 7, ovvero sia l'utilizzo diretto del bene.

⁴⁸ Pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 85 del 10.04.1985, Supplemento Ordinario e consultabile nel testo integrale al seguente indirizzo: [www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1985-03-25:121!vig=.](http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1985-03-25:121!vig=)

⁴⁹ Indicato nel testo della Sentenza, pag. 2, come D.P.R.

⁵⁰ Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 305 del 30.12.1992, Supplemento Ordinario n. 137 e consultabile nel testo integrale al seguente indirizzo: [https://www.normattiva.it/eli/id/1992/12/30/092G0551/CONSOLIDATED.](https://www.normattiva.it/eli/id/1992/12/30/092G0551/CONSOLIDATED)

In secondo luogo il Comune di Bari ha invocato la nota Decisione 19.12.2012 della Commissione Europea⁵¹ che, in estrema sintesi, pur dichiarando l'esenzione prevista dall'articolo 7 comma 1 lett. i) quale illegittimo aiuto di Stato, non aveva ingiunto all'Italia il recupero delle somme, stante l'"*impossibilità*" pratica di procedere in tal senso; partendo da tale premessa l'atto di accertamento avrebbe tratto legittimità, secondo l'Ente impositore, anche dalla circostanza che, nel caso di specie, il recupero delle somme sarebbe stato possibile e posto concretamente in essere dal Comune in luogo dello Stato.

Sotto tale specifico aspetto, ad ulteriore supporto della tesi sopra prospettata, con successive note difensive il Comune aveva altresì richiesto che la Commissione Tributaria sollevasse questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 comma 1 lett. i) del D.Lgs. n. 504/1992 nella parte in cui contrasta con l'art. 119 della Costituzione⁵² e gli artt. 107 e 108⁵³ del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, per violazione dell'autonomia finanziaria degli enti locali.

Parte ricorrente, con ulteriori scritti difensivi aveva replicato alla asserita diversità tra ente proprietario e soggetti utilizzatori attestando l'appartenenza degli stessi alla medesima Provincia religiosa.

⁵¹ Consultabile nel testo integrale al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/237903/237903_1407358_387_2.pdf.

⁵² Consultabile nel testo integrale al seguente indirizzo: <https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione.pdf>.

⁵³ Le citate norme regolano gli Aiuti di Stato e sono consultabili nel testo integrale al seguente indirizzo: <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/aiuti-di-stato/articoli-107-e-108/>.

Così chiarite la vicenda controversa e le tesi delle parti, è possibile esaminare la Sentenza della Commissione Tributaria Provinciale.

Occorre premettere che deponavano in senso favorevole all'Ente Ecclesiastico sia una precedente pronuncia, la Sentenza n. 1249/14, con la quale la Sezione 10 della medesima Commissione aveva annullato l'avviso di accertamento per l'anno 2007, sia la pronuncia cautelare nel giudizio in esame, Ordinanza del 29.4.2014, che aveva sospeso l'atto di accertamento.

Il riferimento normativo imprescindibile per l'esame della decisione è anche in questo caso costituito dall'art. 7, comma 1, lett. i) del D.Lgs. n.504/1992, ai sensi del quale sono esenti dall'imposta: *"...gli immobili utilizzati dai soggetti di cui all'articolo 87, comma 1, lettera c), del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, destinati esclusivamente allo svolgimento di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive, nonché delle attività di cui all'articolo 16, lettera a), della legge 20 maggio 1985, n. 222..."*.

La Sezione 4 della Commissione Tributaria di Bari ha quindi delimitato il *thema decidendum* della controversia alle due questioni di seguito indicate:

- Ricorrenza del presupposto soggettivo di applicabilità dell'esenzione.
- Effetti della Decisione 19.12.2012 della Commissione Europea sulla autonomia impositiva degli enti locali.

Il percorso argomentativo seguito è analogo, per espressa indicazione del testo, alla precedente pronuncia n. 1249/14, intercorsa tra le medesime parti, per effetto della quale è stato annullato l'avviso di accertamento I.C.I. per l'annualità 2007 dalla Sezione 10 della Commissione.

Nell'ambito del primo tema segnalato, il Collegio ha affrontato la questione se l'utilizzo dell'immobile sia stato diretto, come prescritto dalla norma. La tesi del Comune secondo cui gli enti utilizzatori, in quanto dotati di partita iva, sarebbero diversi rispetto all'ente proprietario è superata, secondo la decisione, dall'appartenenza degli stessi alla stessa Congregazione Religiosa. A tal proposito è risultato decisivo, sul piano documentale, un provvedimento del 1975, emesso dalla *Sacra Congregatio Pro Religiosi et Institutis Secularibus*, che attesta l'appartenenza dei soggetti che svolgevano e gestivano l'attività didattica alla Congregazione proprietaria dell'immobile; inoltre, i soggetti in questione non svolgevano, sempre secondo il *decisum*, attività commerciale.

Tale conclusione, sempre secondo la Commissione, non cambierebbe neppure nell'ipotesi in cui si ritenesse sussistente una diversità tra soggetti utilizzatori ed ente proprietario in quanto, ai sensi della Risoluzione n.4/DF emessa dal Ministero delle Finanze il 4.3.2010⁵⁴, l'esenzione ricorre, fermo restando l'elenco di attività "*meritevoli*" previste dalla norma, anche nel

⁵⁴ La Risoluzione è consultabile nel testo integrale al seguente indirizzo: <https://www.finanze.gov.it/opencms/it/archivio-circolari/circolari/Risoluzione-n-4-DF-del-4-marzo-2013/>.

caso di comodato tra soggetti diversi, purché non commerciali ed appartenenti alla medesima organizzazione. Quest'ultima circostanza - stretto collegamento tra la Provincia Religiosa e gli enti utilizzatori - risulta comprovata, secondo la Sentenza, dalla documentazione in precedenza citata; sempre *per tabulas* è stata dimostrata la natura strettamente didattica dell'attività realizzata, la gratuità della concessione degli immobili, le modalità non commerciali bensì di solidarietà sociale di svolgimento delle stesse e, in termini strettamente gestionali, il limite del "*pareggio economico*" e l'obbligo di "*reinvestire eventuali avanzi di gestione nella stessa attività didattica*".

Passando all'esame della seconda tematica in precedenza individuata la statuizione è stata piuttosto netta nel respingere l'argomento prospettato dal Comune. In particolare, non è stata condivisa la tesi di parte resistente secondo cui la rinuncia al recupero ICI da parte dello Stato consentirebbe invece agli Enti comunali, in quanto gestori della fiscalità locale, di procedere autonomamente.

La rinuncia dello Stato, ha osservato sul punto la Sentenza, ha effetto sull'intero territorio nazionale e preclude differenziazioni su base locale; in tal senso depongono le norme costituzionali in materia e, segnatamente, l'articolo 117 che attribuisce "*la potestà legislativa in materia fiscale...in via concorrente allo Stato e Regioni*"; ai Comuni è invece attribuita, ai sensi dell'art. 119, una autonomia finanziaria di entrata e spesa.

I Comuni, in conclusione, sono tenuti ad adeguarsi a quanto stabilito dallo Stato in ordine al mancato recupero dell'I.C.I.

Il ricorso, alla luce del percorso argomentativo così ricostruito, è stato accolto dalla Sezione 4 della Commissione Tributaria provinciale di Bari, con conseguente annullamento dell'avviso di accertamento I.C.I.; il Comune resistente è stato inoltre condannato alle spese di giudizio, statuizione motivata non solo dalla soccombenza ma, altresì, in ragione dell'orientamento maturato con la già citata Sentenza n. 1249/14, avente ad oggetto identica questione e resa tra le medesime parti, sebbene da altra Sezione della stessa Commissione.

A.2 Il contenzioso, tuttavia, non si è concluso con la Sentenza n. 3204/3 dicembre 2014 emessa dalla Sezione 4 della Commissione Tributaria Provinciale di Bari, ma è proseguito dinanzi alla Commissione Tributaria Regionale per la Puglia, Sezione 3, per effetto dell'appello proposto dal Comune di Bari.

La Sentenza pronunciata di secondo grado prende le mosse da un sintetico richiamo al contenuto essenziale della decisione impugnata⁵⁵.

Parimenti sintetico è il riferimento ai motivi di appello prospettati dal Comune secondo cui, si riferisce nel testo:

- l'attività commerciale deve essere svolta direttamente da parte dell'Ente Ecclesiastico affinché l'esenzione sia applicabile;

⁵⁵ Sul punto si rinvia alla lettera A del presente paragrafo.

- non sarebbe provato il rapporto di “*strumentalità*” intercorrente tra l'Ente Ecclesiastico proprietario ed i soggetti comodatari, utilizzatori e titolari dell'attività didattica.

E' interessante segnalare, sin d'ora, che la Sezione 3 della Commissione Tributaria Regionale per la Puglia ha respinto l'appello considerandolo infondato sebbene, come illustrato di seguito, il percorso argomentativo seguito sia stato parzialmente diverso da quello posto a fondamento della decisione di primo grado; le differenti motivazioni rilevabili in ogni pronuncia della vicenda, inclusa quella della Corte di Cassazione che ha concluso il contenzioso, verranno adeguatamente evidenziate anche nel paragrafo seguente e, ad avviso di chi scrive, non agevolano, al di là del caso di specie, la comprensione complessiva della tematica.

La pronuncia, infatti, si fonda sul richiamo ai principi generali dell'ordinamento, ad una precedente sentenza della Corte di Cassazione e, infine, ad un documento emanato dalla stessa amministrazione finanziaria.

Sul piano dei principi generali dell'ordinamento, la Sentenza osserva che le norme tributarie, in quanto incidono su diritti costituzionalmente tutelati⁵⁶, devono essere interpretate restrittivamente; da tale premessa consegue che, correlativamente, le norme di esenzione dai tributi non possono essere interpretate, come la tesi del Comune vorrebbe, in senso restrittivo, quali disposizioni aventi carattere di eccezionalità.

⁵⁶ Ad esempio, il diritto di proprietà.

Il precedente giurisprudenziale citato è costituito dalla Sentenza n. 25508 emessa dalla Corte di Cassazione il 18 dicembre 2015⁵⁷. La fattispecie esaminata e decisa dalla Cassazione, rileva la Commissione, presenta piena coincidenza con quella in esame, in quanto relativa ad avvisi di accertamento per immobili di proprietà di un Ente di culto ma concessi, in comodato gratuito, ad una *onlus* che svolgeva attività didattica, nello specifico formazione di studenti universitari.

Anche in tale occasione era stata rilevata l'esistenza di un "*vincolo di strumentalità*" tra ente proprietario ed ente comodatario ed evidenziato come l'utilizzo da parte di quest'ultimo avvenisse nel rispetto ed in attuazione dei compiti istituzionali propri del concedente.

Di contro, il requisito invocato dall'Ente impositore, ovvero sia "*l'utilizzazione diretta*" era stato considerato "*non rilevante*" nel caso di specie e invece necessario, ai fini dell'esenzione, solo per le concessioni di beni demaniali; in tali casi, infatti, il bene è utilizzato per finalità commerciali, produttive di reddito e, pertanto, sussiste l'esigenza di porre una limitazione ai soggetti utilizzatori.

La fattispecie esaminata dalla Cassazione nel 2015 e quella in esame si caratterizzano, invece, per la presenza di soggetti non commerciali che utilizzano il bene a titolo gratuito; sarebbe dunque ingiustificato, aveva chiosato la Cassazione, che lo Stato "*gravasse quelle realtà, ecclesiali e non che perseguono fini di interesse collettivo*".

⁵⁷ Si veda, in dettaglio sul punto, la lettera B del presente paragrafo.

E' particolarmente interessante notare, anticipando quanto verrà esposto nella lettera successiva, come il medesimo precedente sia stato invece invocato dalla Sezione 6 della Corte di Cassazione in senso esattamente contrario, ritenuto inapplicabile al caso di specie ed abbia infine concorso al rigetto del ricorso.

L'ultimo e decisivo argomento utilizzato nella Sentenza è costituito dal richiamo alla Risoluzione n.4/DF emessa dal Ministero delle Finanze il 4.3.2010⁵⁸ che, come indicato nel paragrafo precedente, era stata invocata anche dalla Commissione Provinciale. Tale Risoluzione, tornando alla decisione della Commissione Regionale, confermerebbe quanto affermato dalla Corte di Cassazione in ordine alla applicabilità dell'esenzione nel caso di concessione in comodato di immobili tra enti diversi, purché non commerciali ed appartenenti alla medesima "struttura", fermo restando lo svolgimento delle attività "meritevoli" elencate dalla norma agevolativa.

L'accertamento della sussistenza di tali presupposti, così come compiuta nel caso di specie dal giudice di *prime cure*, è stata quindi condivisa dalla Commissione Regionale: in sede di appello è stata ritenuta acclarata, in particolare, la concessione dell'immobile, con comodato

⁵⁸ La Risoluzione è consultabile nel testo integrale al seguente indirizzo: <https://www.finanze.gov.it/opencms/it/archivio-circolari/circolari/Risoluzione-n-4-DF-del-4-marzo-2013/>.

gratuito, ad una *onlus* per lo svolgimento di attività didattica non commerciale; sul punto la Sentenza ha altresì precisato che il pagamento di una retta non determina, *ipso facto*, la trasformazione dell'attività in commerciale, in quanto quest'ultima costituisce solo una forma di contribuzione al funzionamento della struttura realizzando, in tal modo, il diritto costituzionalmente garantito all'insegnamento ed all'apprendimento.

Sulla scorta dell'esposto percorso argomentativo, la Commissione Tributaria Regionale per la Puglia, Sezione 3, con la Sentenza n. 2332/6 luglio 2017 ha respinto l'appello e, per l'effetto, confermato la Sentenza di primo grado; la pronuncia ha invece stabilito, in difformità rispetto a quanto disposto dal Giudice di primo grado, la compensazione delle spese di causa, considerata la complessità delle questioni giuridiche trattate.

A.3 Il Comune di Bari ha proposto ricorso dinanzi alla Corte di Cassazione avverso la Sentenza n. 2332/6 luglio 2017, emessa dalla Commissione Tributaria Regionale per la Puglia, Sezione 3.

L'Ordinanza della Sezione VI civile, Sottosezione T della Corte di Cassazione ha, come pure anticipato nel primo paragrafo, non soltanto rovesciato l'esito conforme dei giudizi di primo e secondo grado e cassato la Sentenza di appello ma ha, altresì, deciso la controversia nel merito, rigettando l'originario ricorso dell'Ente Ecclesiastico e condannandolo al pagamento delle spese processuali del terzo grado di giudizio.

Passando all'esame del testo si rileva che l'Ente impositore ha proposto un unico motivo di ricorso avente ad oggetto, in linea di continuità con le argomentazioni già svolte nei gradi precedenti, la violazione e falsa applicazione, ai sensi dell'art. 360 comma 1 n. 3⁵⁹ del codice di procedura civile, delle seguenti norme:

- il più volte citato articolo 7, comma 1, lett. i) del D.Lgs. n.504/1992⁶⁰, ai sensi della quale sono esenti dall'imposta: *"...gli immobili utilizzati dai soggetti di cui all'articolo 87, comma 1, lettera c), del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, destinati esclusivamente allo svolgimento di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive, nonché delle attività di cui all'articolo 16, lettera a), della legge 20 maggio 1985, n. 222..."*;

⁵⁹ Consultabile nel testo integrale al seguente indirizzo: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:regio.decreto:1940-10-28:1443>.

⁶⁰ Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 305 del 30.12.1992, Supplemento Ordinario n. 137 e consultabile nel testo integrale al seguente indirizzo: <https://www.normattiva.it/eli/id/1992/12/30/092G0551/CONSOLIDATED>.

- l'articolo 59, comma 1, lettera c) del d.lgs. n. 446/15.12.1997⁶¹, regolante la "*Potestà regolamentare in materia di imposta comunale sugli immobili*", ai sensi del quale, con Regolamento, i Comuni possono "...c) *stabilire che l'esenzione di cui all'articolo 7, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, concernente gli immobili utilizzati da enti non commerciali, si applica soltanto ai fabbricati ed a condizione che gli stessi, oltre che utilizzati, siano anche posseduti dall'ente non commerciale utilizzatore*".

Alla singola doglianza presentata dal Comune ha corrisposto una motivazione altrettanto sintetica della Corte: in parte fondata sul richiamo alla propria pregressa giurisprudenza in materia e sostanziata, in altra parte, attraverso una qualificazione della fattispecie, a mezzo di un singolo inciso, in senso esattamente contrario a quella fatta propria dalla Commissione Tributaria Provinciale e Regionale.

Sul piano giurisprudenziale, il riferimento è costituito dalle plurime Sentenze in forza delle quali sono stati chiariti presupposti e contenuti dell'esenzione, individuando quale condizione necessaria di applicabilità della stessa "*...l'utilizzazione diretta del bene da parte dell'ente possessore...*", tra le quali si segnalano:

⁶¹ "*Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali*", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 298 del 23.12.1997, Supplemento Ordinario n. 252 e consultabile nel testo integrale al seguente indirizzo: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:1997-12-15:446!vig=2020-11-04>.

▪ la Sentenza n. 21756/2010 che ha precisato come lo svolgimento di attività assistenziali esige la duplice condizione dell'utilizzazione diretta degli immobili da parte dell'ente possessore e dell'esclusiva destinazione ad attività non produttive di reddito;

▪ la Sentenza n. 4502/2012 che ha affermato la necessità della compresenza di un requisito oggettivo, rappresentato dallo svolgimento esclusivo nell'immobile di attività di assistenza o di altre attività equiparate e di un requisito soggettivo, costituito dal diretto svolgimento di tali attività da parte di un ente pubblico o privato che non abbia come oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali, precisando altresì che la sussistenza del requisito oggettivo deve essere accertata in concreto, verificando che l'attività cui l'immobile è destinato, pur rientrando tra quelle esenti, non sia svolta con le modalità di un'attività commerciale;

▪ le Sentenze nn. 18838/2006, 8496/2010, 2821/2012 e 10483/2016 che hanno, con costante orientamento, ribadito l'inapplicabilità dell'esenzione in caso di utilizzo "*indiretto*" del bene.

Così definito il *thema decidendum* della controversia, la tesi avanzata dall'Ente Ecclesiastico, secondo la ricostruzione contenuta nell'Ordinanza, sarebbe invece rivolta ad ampliare il perimetro dell'articolo 7, comma 1, lett. i) fino a ricomprendervi anche l'utilizzo "*indiretto*" del bene, ovvero sia da parte di un soggetto giuridico diverso e privo dello scopo di lucro.

Tale tesi, statuisce la Cassazione, alla luce del saldo orientamento sopra riportato, non può essere accolta.

La prospettazione respinta, infine, non troverebbe supporto neppure nella Sentenza n. 25508 emessa dalla Sezione Tributaria della Corte di Cassazione il 18 dicembre 2015 e che invece, come in precedenza indicato, aveva costituito il saldo fondamento della Sentenza di appello.

In particolare, rileva ancora l'Ordinanza, il precedente non sarebbe invocabile in quanto relativo ad una fattispecie connotata da “...*stretta strumentalità...compenetrazione*” tra i due enti, tale da configurare una “...*medesima architettura struttrurale...*”.

Di contro la Cassazione, operando un totale ribaltamento nella qualificazione giuridica della fattispecie, afferma che tale circostanza non sarebbe stata “...*nella specie nemmeno allegata...*”.

Tale *decisum*, tuttavia, come osservato nella *sedes materiae*, pone all'interprete ulteriori riflessioni tanto di carattere generale, quanto relative al caso di specie.

Sotto il primo aspetto l'Ordinanza non chiarisce in modo definitivo, ad avviso di chi scrive, quale sia il concetto di “*alterità*” giuridica tra due enti che tuttavia, come nel caso deciso dalla Sentenza n. 25508/18 dicembre 2015, non darebbe luogo a utilizzo indiretto e renderebbe comunque applicabile l'esenzione⁶².

⁶² Al fine di meglio comprendere quanto ivi statuito, la Sentenza n. 25508/18 dicembre 2015 della Corte di Cassazione, Sezione Tributaria, sarà esaminata in un Bollettino di prossima pubblicazione.

Sotto il secondo profilo, ed in via correlata, è possibile porre in questione che la condizione di “*stretta strumentalità*” non sussistesse nel caso di specie: come già riportato nel paragrafo n. 2, lettera B, l’Ente Ecclesiastico aveva esibito nel giudizio di primo grado, proprio al fine di confutare l’assunto comunale circa l’utilizzo da parte di soggetti diversi, un provvedimento emesso dalla *Sacra Congregatio Pro Religiosi et Institutis Secolaribus* nel 1975 ed attestante l’appartenenza alla medesima Congregazione religiosa proprietaria dell’immobile dei soggetti che ivi svolgevano l’attività didattica; il deposito di tale documento integra, quantomeno, l’allegazione della circostanza.

Sul piano sostanziale, poi, l’appartenenza dei due Enti alla medesima Congregazione religiosa delinea, sempre ad avviso di chi scrive, l’ “...*architettura strutturale*...” richiesta dall’Ordinanza quale presupposto di applicabilità dell’esenzione.

Si può ipotizzare, di contro, che la Cassazione abbia valorizzato, pur in assenza della finalità di lucro, la diversità di partita iva rilevata tra i due Enti.

Si segnala, infine, che l'Ordinanza non contiene riferimento alcuno alla Risoluzione n.4/DF emessa dal Ministero delle Finanze il 4.3.2010⁶³, in base alla quale l'esenzione ricorre, fermo restando l'elenco di attività "*meritevoli*" previste dalla norma, anche nel caso di comodato tra soggetti diversi, purché non commerciali ed appartenenti alla medesima "*organizzazione*".

L'Ordinanza, sulla scorta delle argomentazioni riportate, ha cassato la Sentenza di appello. La Corte non ha tuttavia disposto, come accade con maggior frequenza, il rinvio della causa ad altro giudice bensì, ritenendo non necessari ulteriori accertamenti in punto di fatto, ha stabilito, in applicazione dell'art. 384, comma 2 ultimo periodo del codice di procedura civile⁶⁴, di decidere la controversia nel merito, rigettando definitivamente il ricorso originario e altresì condannato l'Ente Ecclesiastico al pagamento delle spese processuali del terzo grado di giudizio.

Per effetto dell'Ordinanza in oggetto la Provincia Religiosa di Suore è definitivamente tenuta, in base all'Avviso di accertamento I.C.I. emesso dal Comune di Bari, al pagamento, per la sola annualità 2008, della somma di € 134.121,14,00.

⁶³ La Risoluzione è consultabile nel testo integrale al seguente indirizzo: <https://www.finanze.gov.it/opencms/it/archivio-circolari/circolari/Risoluzione-n-4-DF-del-4-marzo-2013/>.

⁶⁴ Il testo integrale dell'articolo è reperibile al seguente indirizzo: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:regio.decreto:1940-10-28:1443>.

B. Come osservato nel paragrafo che precede, la Sentenza n. 25508/18 dicembre 2015 della Corte di Cassazione, Sezione Tributaria, è stata più volte invocata nell'ambito del contenzioso che ha riguardato la Provincia Religiosa di Suore ed il Comune di Bari: sia la Commissione Tributaria Regionale per la Puglia, sia la Corte di Cassazione, infatti, l'hanno posta a fondamento delle proprie statuizioni pervenendo, tuttavia, a conclusioni opposte.

Il Giudice di appello, infatti, aveva ritenuto che la fattispecie decisa dalla Cassazione presentasse piena coincidenza con quella oggetto del suo esame in quanto relativa ad avvisi di accertamento per immobili di proprietà di un Ente di culto ma concessi, in comodato gratuito, ad una *onlus* che svolgeva attività didattica; la Commissione Regionale aveva ravvisato il ricorrere del “*vincolo di strumentalità*” tra ente proprietario ed ente comodatario ed evidenziato come l'utilizzo da parte di quest'ultimo avvenisse nel rispetto ed in attuazione dei compiti istituzionali propri del concedente. Di contro, il requisito invocato dall'ente impositore, ovvero sia “*l'utilizzazione diretta*” era stato considerato “*non rilevante*” nel caso di specie e invece necessario, ai fini dell'esenzione, solo per le concessioni di beni demaniali; in tali casi, infatti, il bene è utilizzato per finalità commerciali, produttive di reddito e, pertanto, sussiste l'esigenza di porre una limitazione ai soggetti utilizzatori; la fattispecie esaminata dalla Cassazione nel 2015 e quella affrontata dalla Commissione Tributaria

Regionale si caratterizzano, invece, per la presenza di soggetti non commerciali che utilizzano il bene a titolo gratuito.

L'Ordinanza della Corte di Cassazione, statuendo in senso esattamente contrario, aveva escluso l'invocabilità della Sentenza n. 25508/18 dicembre 2015 della Sezione Tributaria e la presenza di “...*stretta strumentalità....compenetrazione...*” tra i due enti tale da configurare una “...*medesima architettura struttrurale...*” ma valutato, ribaltando la qualificazione giuridica della fattispecie operata nei primi 2 gradi di giudizio, che tale circostanza non era state “...*nella specie nemmeno allegata...*”.

In considerazione di tutto quanto precede, risulta quindi assai opportuno l'esame diretto della Sentenza n. 25508/18 dicembre 2015 della Sezione Tributaria della Corte di Cassazione al fine di comprendere i presupposti sulla scorta dei quali l'esenzione è stata ritenuta applicabile.

Anche quest'ultima Sentenza è contraddistinta, al pari dell'Ordinanza, da motivazione sintetica assunta in difformità dalle pronunce di appello e di primo grado.

Plurimi, come si vedrà nel prosieguo, gli elementi di affinità con la vicenda esaminata nel paragrafo precedente.

L'ente destinatario degli avvisi di accertamento ICI è una Fondazione di Religione e Culto ed il bene oggetto delle richieste di pagamento un complesso immobiliare concesso in comodato gratuito; il soggetto utilizzatore è una Fondazione *onlus* che persegue finalità di promozione, educazione ed assistenza in favore di studenti universitari.

Nel giudizio svoltosi dinanzi alla Commissione Tributaria Provinciale la Fondazione aveva invocato l'applicabilità dell'esenzione prevista dal più volte citato articolo 7, comma 1, lett. i) del D.Lgs. n.504/1992; la norma invocata, tuttavia, era stata ritenuta inapplicabile sulla scorta del mancato utilizzo diretto dell'immobile, requisito essenziale, secondo il Giudice di primo grado, per l'operatività dell'esenzione.

L'orientamento da ultimo riportato aveva trovato conferma anche nella pronuncia della Commissione Tributaria Regionale imperniata, infatti, sul valore "*ostativo*" derivante dal mancato utilizzo diretto del bene.

La Suprema Corte ha seguito, invece, un diverso e più articolato percorso argomentativo.

In particolare, nell'ambito dei 3 motivi di ricorso, la Fondazione di Religione e Culto aveva sostenuto che l'utilizzo del complesso immobiliare da parte di un soggetto diverso rispetto al proprietario avesse carattere recessivo rispetto alla circostanza che il comodatario svolgesse compiti istituzionali propri anche dell'ente concedente configurando tra i due soggetti, in tal modo, un rapporto di strumentalità "*compenetrante*".

Tale argomentazione ha trovato accoglimento nei termini di seguito precisati.

La Sentenza osserva, in primo luogo, come non sia in discussione il saldo ancoraggio all'orientamento che richiede, quale *conditio sine qua non* di applicabilità dell'esenzione, l'utilizzo diretto da parte dell'ente possessore e lo svolgimento di attività normativamente individuate come "*esentabili*"; rileva, tuttavia, come tale giurisprudenza sia stata elaborata con riguardo a fattispecie nelle quali il possessore utilizza il bene per produrre reddito, ovvero sia per finalità di natura economia e non, invece, per scopi istituzionali.

Tali situazioni ricorrono, ad esempio, nel caso delle locazioni e degli atti concessori che, in quanto contraddistinti dalla previsione di un corrispettivo, sono estranei alle finalità istituzionali dell'ente; non vi è dubbio, osserva la Sentenza, che ove l'esenzione fosse applicabile in tali casi, si produrrebbe un effetto distorsivo rispetto alla *ratio* della norma consistente nell'agevolare, attraverso l'esenzione fiscale, lo svolgimento da parte di enti non commerciali di attività ritenute meritevoli dal legislatore.

Nel caso di specie, constatata la decisione, il titolare e l'utilizzatore sono entrambi non commerciali, si pongono in un rapporto di strumentalità, quasi di compenetrazione, realizzando "*una medesima architettura strutturale*", come si evince anche dalla circostanza che l'attività svolta nell'immobile non solo è contenuta nel novero di quelle protette dal legislatore, ma rientra tra i "*compiti istituzionali*" comuni ad entrambi; il

titolo di utilizzo dell'immobile, infine, non è oneroso bensì gratuito, *sub specie* di comodato.

In presenza di tutti i predetti elementi, afferma la Suprema Corte, non solo è evitato l'effetto distorsivo paventato dalla giurisprudenza sull'utilizzo diretto, ma si realizza, altresì, una fattispecie assai analoga a quella contenuta nella Risoluzione n. 4/DF emessa dal Ministero delle Finanze il 4.3.2010, ai sensi della quale l'esenzione ricorre, fermo restando l'elenco di attività "*meritevoli*", anche nel caso di comodato tra soggetti diversi, purché non commerciali ed appartenenti alla medesima organizzazione. Tale argomento, come si ricorderà, era presente anche nella Sentenza n. 3204/3 dicembre 2014 emessa dalla Sezione 4 della Commissione Tributaria Provinciale di Bari ma non, invece, nell'Ordinanza n. 12592/10 maggio 2019 della Corte di Cassazione, Sezione VI Civile.

La Sentenza, traendo logiche conseguenze dai presupposti appena indicati, conclude che la valutazione in ordine alla corretta applicazione della norma non può limitarsi ad una "*osservazione esterna*" ed identificarsi con la sola circostanza dell'utilizzo del bene da parte di un soggetto diverso dal titolare, come accaduto per la decisione della Commissione Tributaria Regionale, ma deve consistere in una verifica e valutazione circa la sussistenza e rilevanza dei seguenti elementi:

- natura non commerciale degli enti titolare ed utilizzatore dell'immobile;
- svolgimento di attività ritenute meritevoli dalla norma e ricomprese tra i compiti istituzionali di entrambi gli enti;
- rapporto di stretta strumentalità/compenetrazione tra gli enti, tale da realizzare, attraverso lo svolgimento dell'attività, un comune disegno, una "*medesima architettura strutturale*";
- titolo gratuito e non oneroso di utilizzo del bene.

La Corte di Cassazione, sulla scorta delle predette argomentazioni, ha accolto il ricorso, annullato la Sentenza impugnata e, per l'effetto, rinviato il giudizio ad altra Sezione della Commissione Tributaria Regionale.

C) La rilevanza della Sentenza illustrata nel paragrafo B. quale pertinente precedente in materia è emersa, altresì, dall'esame del percorso motivazionale contenuto in un'ulteriore pronuncia, l'Ordinanza n. 27447/1 dicembre 2020, esaminata e pubblicata nel Bollettino n. 1, Anno XIV, rubrica *Giurisprudenza*⁶⁵, anche essa contraria all'Ente Ecclesiastico ma questa volta con riferimento all'applicabilità dell'esenzione dalla T.A.S.I.

⁶⁵ Il testo dell'Ordinanza è reperibile al seguente indirizzo: [http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ci_new/documenti_diocesi/12/2021-03/30-29/Cass%20Ord%2027447%2020%20\(p\)%20.pdf](http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ci_new/documenti_diocesi/12/2021-03/30-29/Cass%20Ord%2027447%2020%20(p)%20.pdf); la nota introduttiva al seguente: [http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ci_reg_v3/allegati/1447/Nota%20a%20Cass%20Ord%2027447%2020%20\(p\)%20%20.pdf](http://www.webregioni.chiesacattolica.it/ci_reg_v3/allegati/1447/Nota%20a%20Cass%20Ord%2027447%2020%20(p)%20%20.pdf).

Infatti, anche l'Ordinanza n. 27447/1 dicembre 2020, al pari della n. 12592/10 maggio 2019 emessa dalla medesima Sezione VI, non trascura l'esistenza di un precedente che, pur in presenza di un uso indiretto dell'immobile derivante da una concessione in comodato a titolo gratuito ad altro ente non commerciale e finalizzato allo svolgimento di attività meritevole, aveva riconosciuto l'applicabilità dell'esenzione ma ha affermato, in senso contrario, che non sarebbe stata "*indagata*", la "*circostanza*" che costituisce presupposto della Sentenza, ovverosia l'esistenza tra gli enti comodante e comodatario di "*un rapporto di stretta strumentalità ...che autorizza a ritenere una compenetrazione tra di essi e a configurarli come realizzatori di una medesima architettura strutturale*".

D. L'Ordinanza della Suprema Corte pubblicata nel presente Bollettino si colloca a pieno titolo nel macroambito di riferimento appena tratteggiato ma si connota per due profili di particolare interesse, l'uno qualificabile in termini novità, l'altro di continuità di rispetto a quanto fin qui esposto.

In termini di novità si rileva la presenza di un Regolamento Comunale che ha previsto, espressamente, una fattispecie di esenzione pur in presenza di un utilizzo indiretto dell'immobile.

In termini di continuità si rileva un nuovo richiamo alla plurime volte citata Sentenza n. 25508/18 dicembre 2015 della Corte di Cassazione, Sezione V ma, ancora in questa occasione, al fine di escluderne l'applicabilità; tale esito consente all'interprete una riflessione circa la possibilità concreta di invocare il precedente in fattispecie diverse da quella decisa o, in alternativa, la considerazione della stessa come una pronuncia minoritaria, ormai risalente nel tempo e che, per la sua peculiarità, è insuscettibile di applicazione ad altri casi.

Nel paragrafo seguente, pertanto, sarà esaminato il testo dell'**Ordinanza n. 34772 pronunciata dalla Corte di Cassazione, Sezione Quinta Civile, il 25 novembre 2022.**

2. L'Ordinanza.

La controversia *de qua* discende dall'avviso di accertamento con cui un Comune ha richiesto ad una Fondazione (ex IPAB) il pagamento dell'I.C.I. con riferimento all'annualità 2007 per immobili di proprietà di quest'ultima ma utilizzati da altri soggetti e presso i quali si svolgevano diverse attività tra le quali, in particolare, quella di scuola di infanzia.

Avverso tale atto impositivo la Fondazione ha proposto ricorso dinanzi alla competente Commissione Tributaria Provinciale.

Anche in questa controversia, così come in molte delle vicende esaminate, si rilevano pronunce difformi nei differenti gradi di giudizio; infatti, mentre in *prime cure* il ricorso era stato respinto, la Commissione Tributaria Regionale della Toscana, con la Sentenza n. 1217/5.9.2019 aveva accolto il gravame affermando, riferisce l'Ordinanza *de qua*, l' "*inconfigurabilità*" della natura commerciale a "*prescindere*" dai soggetti attuatori ed utilizzatori dell'immobile.

Il Giudice di appello aveva valorizzato, inoltre, il Regolamento adottato con Deliberazione di Consiglio Comunale per effetto del quale erano applicabili le esenzioni anche in caso di utilizzo indiretto del bene.

L'ente impositore aveva quindi proposto ricorso per Cassazione denunciando:

- la violazione dell'articolo art. 7 del D.Lgs. n. 504/1992 *sub specie* di carenza del requisito di utilizzo diretto del fabbricato; il Comune aveva evidenziato, in particolare, come l'immobile non soltanto fosse utilizzato da altro soggetto ma come ciò avvenisse a titolo oneroso, per effetto di un affitto di azienda con corresponsione di un canone di locazione di circa 12.000 euro annui.

- la violazione dell'articolo 2909⁶⁶ del codice civile, per effetto del passaggio in giudicato di altre sentenze tra le medesime parti; in particolare, non avendo la Fondazione impugnato l'avviso di accertamento I.C.I. per l'annualità 2010, il relativo ricorso era stato dichiarato inammissibile.

La Fondazione, costituitasi in giudizio, aveva svolto difese in rito e nel merito, contestando l'inammissibilità della prima censura e l'irritualità dei depositi documentali del Comune.

La Corte di Cassazione ha esaminato e respinto i profili in rito ed il secondo motivo di ricorso.

In rito il Collegio ha ritenuto che il deposito documentale del Comune non fosse irrituale, trattandosi dei medesimi documenti prodotti in sede di merito e rilevato come il giudizio di legittimità, per sua natura, prescinde dallo scrutinio dei documenti.

Con riferimento al secondo motivo di ricorso, invece, la Sentenza ha rilevato come le pronunce invocate al fine di affermare l'esistenza di un giudicato tra le parti non erano esattamente indicate, avevano natura di Sentenze in rito e non nel merito ma, soprattutto, che erano prive della certificazione da cui risulta che le stesse sono passate definitivamente in giudicato ed in data anteriore al ricorso per Cassazione, come prescritto

⁶⁶ Art. 2909 (Cosa giudicata). *“L'accertamento contenuto nella sentenza passata in giudicato fa stato a ogni effetto tra le parti, i loro eredi o aventi causa”.*

dell'articolo 124 delle Disposizioni di attuazione del codice di procedura civile⁶⁷.

Passando al vero e proprio *thema decidendum*, compendiato nel primo motivo di ricorso, la Corte di Cassazione lo ha ritenuto ammissibile e fondato.

L'interpretazione che la Sentenza enuncia del concetto di “*uso indiretto*” è assai restrittiva delimitando e chiarendo ulteriormente gli spazi dell'unico precedente di senso contrario più volte citato ed illustrato in precedenza.

Il punto saldo della pronuncia è la natura della disposizione di esenzione che, in quanto norma agevolatrice, è di stretta interpretazione.

Logico corollario di tale presupposto è che l'utilizzo indiretto non acceda all'esenzione anche ove una “*finalità di pubblico interesse*” risulti in *re ipsa*: la Sezione 5 invoca, al riguardo un precedente dell'anno 2014 che aveva escluso l'esenzione persino per una locazione tra un Comune e una congregazione religiosa⁶⁸.

⁶⁷ “A prova del passaggio in giudicato della sentenza il cancelliere certifica, in calce alla copia contenente la relazione di notificazione, che non è stato proposto nei termini di legge appello o ricorso per cassazione, né istanza di revocazione per i motivi di cui ai numeri 4 e 5 dell'articolo 395 del codice.”.

⁶⁸ Corte di Cassazione, Sez. 5, Sentenza n. 12495/4.6.2014, reperibile nella massima al seguente indirizzo: <https://www.foroeuropeo.it/aree-sezioni/cassazione-massime-materie/549-tributario-in-generale/14075-tributi-locali-comunali-provinciali-regionali-tributi-locali-posteriori-alla-riforma-tributaria-del-1972-corte-di-cassazione-sez-5-sentenza-n-12495-del-04-06-2014>.

E' evidente come, portando a conclusione questo argomentare, la questione dovrebbe essere stata definita in modo chiaro ed esaustivo senza ammettere eccezione alcuna. La Corte afferma tuttavia che “*in definitiva l'esenzione compete tendenzialmente⁶⁹ solo in caso di utilizzo diretto del bene da parte dell'ente possessore, con modalità non commerciali dell'attività previste dalla norma*”. Anche questa Ordinanza dunque, al pari di altre pronunce⁷⁰, nell'affermare il suesposto principio non può ignorare il precedente della medesima Sezione e la parziale difformità interpretativa che la stessa contiene: in tal guisa si spiega l'utilizzo dell'avverbio “*tendenzialmente*”.

Si tratta, spiega ancora l'Ordinanza, di “*limitatissime ipotesi*” di utilizzo indiretto connotate:

- da totale gratuità, il cui accertamento deve avvenire “*in modo rigoroso*”;
- da modalità non commerciali di svolgimento delle attività previste dalla norma;
- dall'esistenza di un collegamento tra i due enti in termini di perseguimento delle “*medesime finalità istituzionali*”.

⁶⁹ La sottolineatura è di chi scrive.

⁷⁰ Si veda, sul punto il paragrafo primo, lettere B. e C.

E' significativo, a parere di chi scrive, rilevare l'utilizzo di una formulazione leggermente diversa da quella contenuta nella Sentenza n. 25508/18 dicembre 2015 per descrivere il collegamento intercorrente tra l'ente proprietario/possessore e l'ente utilizzatore: quest'ultima lo definisce come "*strumentalmente collegato ed appartenente alla stessa struttura del concedente*"; l'Ordinanza invece, come appena illustrato, ancora il collegamento alle finalità istituzionali dei due enti.

Quest'ultima formulazione, ad avviso di chi scrive, è più ampia e potrebbe consentire l'applicabilità dei precedenti ad ulteriori fattispecie.

Con formulazione più netta la Corte ha respinto il secondo profilo individuato dal Giudice di appello a sostegno della tesi avanzata dalla Fondazione; le prescrizioni del Regolamento comunale non consentono di superare quanto appena esposto per un duplice ordine di ragioni:

- sul piano della gerarchia delle fonti il Regolamento è fonte secondaria e, in quanto tale, non può porsi in contrasto con la legge;

- ancora più in radice la Sentenza rileva che nessun potere regolamentare la Legge attribuisce "*sul punto*", ovverosia in ordine alle esenzioni previste dall'articolo 7, ai Comuni.

La Sezione 5 della Corte di Cassazione, sulla scorta delle predette argomentazioni e dell'*iter* logico giuridico sopra ricostruito ha, con l'**Ordinanza n. 34772/25 novembre 2022**, accolto il primo motivo di ricorso e, per l'effetto, cassato la Sentenza impugnata, rinviando il giudizio dinanzi alla Corte di Giustizia Tributaria di secondo grado, anche per la determinazione delle spese del giudizio di legittimità.

Si riporta, di seguito, il testo dell'Ordinanza.

Testo della Ordinanza

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE SEZIONE QUINTA CIVILE

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso n. 8315/2020 proposto da:

COMUNE DI XXXXX, domiciliato ex lege in ROMA, PIAZZA CAVOUR presso la CANCELLERIA della CORTE di CASSAZIONE, rappresentato e difeso dagli avvocati RULLI LUCIA (XXXXXX) e PASQUINI STEFANO (XXXXXX),

- ricorrente –

contro

FONDAZIONE XXXXXX, elettivamente domiciliata in ROMA, CORSO VITTORIO EMANUELE II 18, presso lo STUDIO LEGALE GREZ E ASSOCIATI e rappresentata e difesa dall'avvocato MACCARI LORIANO (XXXXXX),

- controricorrente –

avverso SENTENZA di COMM.TRIB.REG. TOSCANA n. 1217/2019, depositata il 05/09/2019;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 4/11/2022 dal Consigliere FRANCESCA PICARDI;

RILEVATO CHE

1. La Fondazione XXXXXX (già IPAB Asili Infantili XXXXX) ha impugnato l'avviso di accertamento avente ad oggetto l'i.c.i. per l'annualità 2007 in ordine all'immobile sito in XXXX, Piazza XXXXXXXX.

2. Il ricorso è stato rigettato in primo grado, ma accolto all'esito del giudizio di appello.

3. Avverso la sentenza della Commissione tributaria della Regione Toscana ha proposto ricorso per cassazione il Comune di XXXXXX.

4. La contribuente ha resistito con controricorso, sostenendo l'inammissibilità delle censure.

5. Per la trattazione della causa è stata fissata l'adunanza camerale del 4 novembre 2022. Il Comune ha depositato memoria difensiva al fine di replicare alla eccepita inammissibilità delle censure formulate. Anche la Fondazione ha depositato una memoria in cui ha eccepito l'irritualità dei documenti prodotti da controparte.

CONSIDERATO CHE

1. Con il primo motivo di ricorso il ricorrente ha denunciato la violazione dell'art. 7 del d.lgs. n. 504 del 1992 in relazione alla carenza del requisito dell'utilizzazione diretta del fabbricato, atteso che dal 1° settembre 2007 l'asilo nido accreditato e la scuola di infanzia, ubicati nell'immobile, sono oggetto di un contratto di affitto di azienda, stipulato dalla Fondazione XXXXX con una cooperativa, per il canone annuo di euro 12.000 a decorrere dal 2009 (come da contratto prodotto) e che, inoltre, l'immobile è usato, sempre a fronte di un corrispettivo, da altri soggetti per lo svolgimento di ulteriori attività.

1.2. In via pregiudiziale deve superarsi l'eccezione di inammissibilità della censura, che si rivela idonea ad aggredire la sentenza impugnata, la cui motivazione è costituita solo dall'ultimo passaggio in cui è contenuta, da un lato, una generica adesione alle argomentazioni dell'appello e, dall'altro lato, la valutazione dell'inconfigurabilità della natura commerciale dell'attività, a prescindere dai soggetti attuatori.

Non pertinente è, invece, l'eccezione di irrituale deposito dei documenti, posto che il Comune si è limitato a riprodurre gli atti già prodotti in sede di merito e che, comunque, il giudizio di legittimità prescinde dall'esame dei documenti prodotti.

1.2.La censura è fondata, atteso che la sentenza (nell'affermare che la natura non commerciale dell'attività prescinde dai soggetti attuatori e, cioè, dai soggetti che utilizzano l'immobile) è in contrasto con il principio consolidato secondo cui, in materia di i.c.i., l'esenzione di cui all'art. 7, comma 1, lett. i), del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, norma agevolatrice e, dunque, di stretta interpretazione, non opera in caso di utilizzo indiretto dell'immobile da parte dell'ente proprietario, ancorché per finalità di pubblico interesse (tra le tante, Sez. 5, n. 12495 del 4/06/2014, Rv. 631092 - 01, che, in applicazione di tale principio, ha confermato la sentenza impugnata che aveva escluso l'applicabilità dell'esenzione agli immobili di proprietà di una congregazione religiosa locati ad un comune). Tale principio è attenuato solo in limitatissime ipotesi alla luce dell'orientamento secondo cui, in tema di imposta comunale sugli immobili, l'esenzione di cui all'art. 7, comma 1, lett. i), dei d.lgs. n. 504 del 1992 spetta non soltanto se l'immobile è direttamente utilizzato dall'ente possessore (nella specie, una fondazione di religione e di culto) per lo svolgimento di compiti istituzionali, ma anche se il bene, concesso in comodato gratuito, sia utilizzato da un altro ente non commerciale per lo svolgimento di attività meritevoli previste dalla norma agevolativa, al primo strumentalmente collegato ed appartenente alla stessa struttura del concedente (Sez. 5, n. 25508 del 18/12/2015, Rv.

638082 - 01). In definitiva, l'esenzione in esame compete tendenzialmente solo in caso di utilizzo diretto del bene, da parte dell'ente possessore, per lo svolgimento, con modalità non commerciali, delle attività previste dalla norma, e può essere estesa all'ipotesi dell'utilizzo indiretto del bene, da parte dell'ente possessore, soltanto qualora ciò non snaturi la natura non commerciale dell'esercizio dell'attività in relazione alla quale è concessa l'esenzione di cui alla lett. i del citato art. 7. Pertanto, la concessione del godimento e dell'uso, da parte dell'ente possessore, a favore di altro ente collegato al primo nel perseguimento delle stesse finalità istituzionali, deve essere del tutto gratuita, senza alcuna forma di remunerazione: circostanza che è necessario accertare in modo rigoroso.

Né può superare tale disciplina il regolamento adottato dal Comune di XXXXX, con delibera del Consiglio comunale n. XXX del 2008, che è fonte secondaria e non può porsi in contrasto con la legge. Difatti, l'esenzione trova il suo fondamento nell'art. 7 del d.lgs. n. 504 del 1992, che non attribuisce alcun potere al Comune di integrare la normativa sul punto con il proprio regolamento.

2. Con il secondo motivo di ricorso il ricorrente ha denunciato la violazione dell'art. 2909 cod. civ., non essendo stata impugnata ed essendo, pertanto, passata in giudicato la sentenza n. 177/1/2018 della Commissione tributaria provinciale di Arezzo, che ha dichiarato inammissibile il ricorso della Fondazione, avente ad oggetto la cartella di pagamento i.c.i. riferita all'annualità del 2010, in conseguenza dell'omessa impugnazione dell'avviso di accertamento riferito alla medesima annualità.

La censura è inammissibile.

In primo luogo la censura è confusamente formulata, facendo riferimento, nella rubrica, al giudicato esterno, che, però, viene, nel corpo del motivo, riferito non a tutte le sentenze citate, ma solo ad una sentenza la cui individuazione risulta incomprensibile.

Più precisamente, nel ricorso si citano una serie di sentenze, l'ultima delle quali è la sentenza n. 177/1/2018 della Commissione provinciale tributaria di Arezzo, depositata il 20 marzo 2018 (*"che ha dichiarato inammissibile il ricorso della Fondazione sulla cartella di pagamento riferita all'annualità 2010 nel presupposto che la stessa aveva omissis di impugnare l'avviso di accertamento per la predetta annualità"*), precisandosi *"che tale ultima sentenza è stata depositata in data 25/11/2013 ed essendo decorsi i termini per la sua impugnazione è ormai passata in giudicato"*. Il ricorrente ha indicato, dunque, una sentenza, come passata in giudicato, ma prima l'ha individuata con una data di deposito (20 marzo 2018) e successivamente con altra data di deposito (25 novembre 2018). A ciò si aggiunga che si tratterebbe di pronuncia di inammissibilità del ricorso avverso una cartella di pagamento e, dunque, di una pronuncia in rito, inidonea al giudicato sostanziale (Sez. 3, n. 13603 del 19/05/2021, Rv. 661416 - 01).

Deve, inoltre, ricordarsi che: 1) la parte che eccepisce il giudicato esterno ha l'onere di provare il passaggio in giudicato della sentenza resa in altro giudizio, non soltanto producendola, ma anche corredandola della idonea certificazione ex art. 124 disp. att. c.p.c., dalla quale risulti che la pronuncia non è soggetta ad impugnazione, non potendosi ritenere che la mancata contestazione di controparte sull'affermato passaggio in giudicato significhi ammissione della circostanza, né che sia onere della controparte medesima dimostrare l'impugnabilità della sentenza (Sez. 6 - 5, n. 9746 del 18/04/2017, Rv. 643801 - 01); 2) il giudicato cosiddetto esterno, utilizzabile nel processo tributario per la sua capacità espansiva anche nei casi in cui può incidere su elementi riguardanti più periodi di imposta, può essere dedotto e provato anche per la prima volta in sede di legittimità, purché, però, esso si sia formato dopo la conclusione del giudizio di merito o dopo il deposito del ricorso per cassazione (Sez. 5, n. 24531 del 18/10/2017, Rv. 645913 - 01).

4. In conclusione, va accolto il primo motivo di ricorso, mentre deve dichiararsi inammissibile il secondo, e conseguentemente la sentenza va cassata con rinvio per nuovo giudizio alla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Toscana, in diversa composizione.

P.Q.M.

La Corte:

accoglie primo motivo, inammissibile il secondo; cassa la sentenza impugnata e rinvia per nuovo giudizio alla Corte di giustizia tributaria di secondo grado della Toscana, cui demanda anche la regolamentazione delle spese di questo giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio tenutasi in modalità da remoto, il 4 novembre 2022.

Depositata in Cancelleria il 25 novembre 2022