



Consiglio regionale della Calabria



**Report di monitoraggio dei giudizi di legittimità
promossi dal Governo sulla legislazione delle altre regioni
a Statuto ordinario – Anni 2021 - 2022**



Consiglio regionale della Calabria

Gentili Consiglieri,

i Settori Commissioni permanenti e Commissioni speciali hanno curato, in continuità con il lavoro svolto nell'anno 2021, la redazione di un Report di monitoraggio dei giudizi di legittimità promossi dal Governo sulla legislazione delle altre regioni a Statuto ordinario per gli anni 2021-2022.

Il report, realizzato per incrementare le funzioni di supporto al processo legislativo, è collegato all'obiettivo generale n.1 *"Valorizzare il ruolo istituzionale del Consiglio regionale, rafforzando l'interlocuzione con le istituzioni europee, nazionali e anche locali, mediante azioni volte a migliorare e consolidare gli istituti di democrazia partecipativa nonché a incrementare la qualità della produzione legislativa con la predisposizione di strumenti conoscitivi e di analisi giuridica e con interventi di supporto agli organi consiliari nell'esercizio delle loro funzioni"* del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) del Consiglio regionale della Calabria triennio 2023 – 2025.

Il documento si compone di una parte introduttiva esplicativa del giudizio di costituzionalità, con particolare riferimento all'inquadramento normativo, al procedimento, all'oggetto del ricorso e ai motivi di impugnativa, alla conclusione del giudizio e al principio di leale collaborazione e di schede sintetiche relative ai motivi di impugnativa delle leggi regionali per gli anni 2021 e 2022.

Le schede di sintesi contengono, per ulteriore approfondimento, il link di collegamento alle sentenze della Corte costituzionale.

Il Dirigente

Avv. Maurizio Alessandro Praticò

Il Dirigente

Avv. Dina Cristiani



Consiglio regionale della Calabria

INTRODUZIONE

1. Inquadramento normativo

La Costituzione prevede, a garanzia dell'unità e dell'integrità dell'ordinamento, la possibilità per Governo e Regioni di agire davanti alla Corte costituzionale per tutelare la propria sfera di competenza ed attribuzioni.

Più precisamente l'art. 127, riformulato con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, sancisce che *"Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione.*

La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge".

In precedenza, la norma costituzionale contemplava esclusivamente la disciplina dell'impugnazione delle leggi regionali da parte del Governo: si trattava di un controllo che si inseriva nel procedimento di formazione delle stesse e che, perciò, si svolgeva su leggi non ancora promulgate e pubblicate e, quindi, in via preventiva.

A seguito di detta modifica cambia il sistema di controllo delle leggi regionali previsto dalla Costituzione che da "preventivo" diviene "successivo". In sostanza, viene meno la fase del controllo governativo e il Governo può impugnare davanti alla Corte costituzionale la legge regionale solamente dopo la sua entrata in vigore. Dunque, ogni legge regionale e provinciale viene esaminata dal Governo della Repubblica, che dispone di sessanta giorni dalla data di pubblicazione della legge sul bollettino regionale per promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale, previa delibera del Consiglio dei ministri.

La nuova formulazione dell'art. 127 Cost., inoltre, accoglie anche la disciplina del ricorso regionale avverso leggi statali. Quale che sia l'atto impugnato (statale o regionale) il giudizio in via principale si connota oggi per operare su leggi già oggetto di pubblicazione ed entro lo stesso termine di sessanta giorni dalla medesima. Nel caso degli statuti delle Regioni ordinarie e delle leggi che determinano la forma di governo delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome, il periodo è di trenta giorni (art.123 Cost.).



Consiglio regionale della Calabria

Per accedere al giudizio di legittimità costituzionale l'art. 127 della Costituzione e la legge costituzionale n. 1/1948 prevedono due modalità diverse: il giudizio in via principale e quello in via incidentale.

Il giudizio in via principale è attivato quando viene proposto un ricorso direttamente alla Corte costituzionale avverso l'atto legislativo adottato dall'organo dell'altro ente, e pertanto, senza l'intermediazione di un giudice. I soggetti legittimati ad impugnare una legge di fronte alla Corte costituzionale in via principale sono il Governo, le Regioni e le Province autonome. Non è configurabile la possibilità di adire la Corte da parte di singoli cittadini che lamentino la lesione di diritti fondamentali.

Le parti del giudizio mantengono nel corso di tale procedimento la cd. disponibilità della lite, poiché è ammessa la rinuncia che, se accettata dall'altra parte, determina l'estinzione del giudizio, a differenza dei giudizi di costituzionalità in via incidentale come si vedrà nel prosieguo.

Oltre che in via principale o d'azione, l'instaurazione del giudizio sulla legittimità costituzionale delle leggi o degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle leggi delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano può avvenire in via incidentale o d'eccezione.

Il giudizio in via incidentale è introdotto da un giudice (definito dalla dottrina giudice a quo che) che nel corso di un processo che si stia svolgendo innanzi a lui, solleva d'ufficio o su istanza di parte la questione sulla legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge davanti alla Corte costituzionale mediante un'apposita ordinanza, detta ordinanza di rimessione.

Il giudice può rimettere alla Corte la decisione sulla costituzionalità di una legge qualsiasi, solo se sussistono due condizioni che diventano quindi requisiti di ammissibilità del giudizio di costituzionalità: che il giudice stesso stia per applicare quella legge nell'ambito del suo processo (requisito della rilevanza) e che egli abbia un dubbio sulla legittimità costituzionale di quella legge, ossia ritenga che la questione di costituzionalità non sia manifestamente infondata (requisito della non manifesta infondatezza), fornendo adeguata motivazione.

Una volta sollevata la questione in via incidentale, lo giudice a quo deve disporre la sospensione del suo processo in attesa della decisione della Corte, giacché la conclusione sarà necessariamente condizionata dalla soluzione che la Corte costituzionale darà circa il dubbio di costituzionalità.



Consiglio regionale della Calabria

2. Profili processuali. Cenni generali

L'articolo 127 Cost. prevede che il ricorso in via principale venga proposto entro sessanta giorni dalla pubblicazione dell'atto normativo. La notifica deve essere effettuata al Presidente della Giunta regionale oppure al Presidente del Consiglio dei ministri (o, nel caso di impugnazione di legge di altra Regione, al Presidente della Giunta di quest'ultima) entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente forza di legge sulla Gazzetta Ufficiale o sul Bollettino ufficiale regionale.

La rappresentanza e la difesa delle parti può essere affidata soltanto ad avvocati abilitati al patrocinio innanzi alla Corte di Cassazione. Il Governo è rappresentato e difeso dall'Avvocato generale dello Stato.

I termini per la notifica e per il deposito del ricorso devono intendersi stabiliti a pena di decadenza e, ai fini della verifica della tempestività dell'impugnazione, vige la regola della scissione tra il momento in cui la notificazione deve intendersi effettuata per il notificante, rispetto a quello in cui essa si perfeziona per il destinatario dell'atto. In proposito si richiama il consolidato orientamento in virtù del quale «al fine della tempestività dell'impugnazione proposta in via principale, rileva non già la data in cui il ricorso sia stato ricevuto dalla parte alla quale esso deve essere notificato, bensì la data in cui il notificante ha consegnato l'atto all'ufficiale giudiziario incaricato della notificazione».

La notificazione del ricorso va effettuata a cura del ricorrente presso la sede del soggetto contro cui l'atto è rivolto. Il giudizio non si ritiene validamente instaurato in caso di notificazione del ricorso al Presidente del Consiglio dei ministri presso l'Avvocatura generale dello Stato poiché, secondo la costante giurisprudenza, «ai giudizi costituzionali non si applicano le norme sulla rappresentanza dello Stato in giudizio previste dall'art. 1 della legge 25 marzo 1958, n. 260 e dalla legge 3 aprile 1979, n. 103».

Il ricorso poi deve essere depositato nella cancelleria della Corte costituzionale entro il termine di dieci giorni dalla notificazione. La mancata osservanza di tale termine determina l'improcedibilità della questione promossa. Il resistente deve costituirsi entro il termine di venti giorni dalla scadenza del termine per il deposito del ricorso.

Di particolare importanza è la delibera con la quale lo Stato, le Regioni o le Province autonome si determinano all'impugnazione. La giurisprudenza ritiene necessaria una corrispondenza tra la deliberazione con cui l'ente statale, regionale o provinciale si determina



Consiglio regionale della Calabria

all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto di impugnazione.

La delibera governativa di impugnazione della legge e l'allegata relazione ministeriale devono contenere l'indicazione delle disposizioni impugnate a pena di inammissibilità delle relative censure.

Con riferimento al contenuto del ricorso, la Corte costituzionale ha mostrato particolare attenzione all'aspetto relativo all'idoneità ad instaurare correttamente questioni di legittimità costituzionale sufficientemente precisate e motivate. Sono state, infatti, censurate le carenze riscontrate nella individuazione delle norme oggetto delle questioni e delle norme di raffronto, nella individuazione delle norme parametro e nella motivazione delle censure.

In proposito, la Corte ha ripetutamente affermato che, se è inammissibile l'impugnativa di un'intera legge «ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta l'individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità», sono al contrario «ammissibili le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure».

Fondamentale è, inoltre, l'indicazione del parametro che individua i termini della questione sottoposta all'esame della Corte costituzionale, salva comunque la possibilità di procedere ad una interpretazione complessiva del ricorso introduttivo del giudizio, anche alla luce delle indicazioni contenute nella delibera dell'organo politico che deve necessariamente precedere l'instaurazione del giudizio.

Con riferimento ai poteri delle parti costituite, è pacifico l'orientamento secondo il quale le questioni sono individuate dalle censure proposte nell'atto introduttivo del giudizio e non è possibile dedurne di nuove nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, la quale è destinata esclusivamente ad illustrare e chiarire le motivazioni esposte nel ricorso.

È escluso l'intervento di soggetti terzi diversi dai titolari delle attribuzioni legislative in contestazione.

Ulteriori previsioni sono contenute nella L. 11/03/1953, n. 87 "Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale" e nella deliberazione della Corte cost. "Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale".



Consiglio regionale della Calabria

3. Oggetto del ricorso e motivi di impugnativa

La delibera di impugnazione è un atto politico, riservato alla decisione dell'organo collegiale e di vertice del Governo statale o regionale. Il ricorso di costituzionalità ha ad oggetto una legge o un atto normativo rispetto al quale si è perfezionato il procedimento legislativo, dunque, una legge o un atto normativo già in vigore.

Il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali, dei quali lamenta la violazione, e di svolgere una motivazione che non sia meramente assertiva e che rechi una specifica e congrua indicazione delle ragioni per le quali vi sarebbe il contrasto con i parametri evocati, dovendo contenere una sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure.

Con riferimento ai vizi denunciabili in sede di ricorso esiste ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione una sostanziale differenza tra lo Stato e Regioni.

Infatti, ai sensi dell'art. 127 Cost. la legge regionale è impugnabile se eccede la competenza della Regione.

Nel diritto costituzionale vivente la legge eccede la competenza regionale nel momento in cui viola qualunque norma costituzionale. Tale interpretazione è giustificata dalla posizione peculiare rivestita dallo Stato in seno all'ordinamento, preposto alla tutela e integrità dell'unità nazionale. E tale prerogativa postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento. Infatti, qualora l'unico vizio denunciabile da parte del Governo fosse stato quello dell'incompetenza si sarebbe potuta consentire l'entrata in vigore di leggi regionali costituzionalmente illegittime sotto altri profili.

Ne discende che è consentito allo Stato di impugnare una legge regionale per qualunque vizio di costituzionalità, in funzione non soltanto di tutela della sfera di competenza statale, ma anche di garanzia dell'intero ordine giuridico violato.

Diversamente le Regioni possono presentare un ricorso avverso una legge statale solo nel caso in cui le fonti primarie statali ledano, sia pure indirettamente, la loro sfera di competenza (art. 127, comma 2, Cost.), arrecando ad esse un danno. La Regione, perciò, può contestare una legge dello Stato o di altre Regioni soltanto quando la sua sfera di competenza subisce delle limitazioni ed il relativo ricorso è promosso dal Presidente della Regione, previa delibera della Giunta regionale. Ne discende che le Regioni dovranno dimostrare di avere interesse



Consiglio regionale della Calabria

ad adire la Corte, altrimenti il ricorso sarà considerato inammissibile. Il ricorso regionale avverso gli atti legislativi dello Stato (o delle altre Regioni) è ammissibile a condizione che si dimostri un interesse a ricorrere concreto ed attuale, cioè a condizione che l'impugnazione regionale, se accolta dalla Corte, abbia un qualche effetto pratico a favore della Regione.

Esiste, quindi, una distinzione fondata sulla denunciabilità dei vizi che impone alle Regioni, diversamente che allo Stato, che il proprio ricorso riguardi necessariamente la lesione della sfera di competenza regionale, e dunque l'invasione o la menomazione delle sfere di competenze legislative attribuite per Costituzione alla Regione o alla Provincia autonoma. In sostanza, diversamente dallo Stato, le Regioni e le Province autonome possono proporre solo conflitti legislativi attinenti, direttamente o indirettamente, a profili competenziali.

Sul punto la Corte Costituzionale ha ribadito il proprio orientamento formatosi sotto la previgente formulazione dell'articolo 127, rilevando che "le regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo quando la violazione denunciata sia potenzialmente idonea a determinare una lesione delle loro attribuzioni costituzionali e le stesse regioni motivino sufficientemente in ordine ai profili di una possibile ridondanza della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione".

Tuttavia, nel tempo la giurisprudenza della Corte ha ritenuto ammissibile il ricorso regionale anche quando la presunta menomazione sia stata determinata dalla violazione di norme costituzionali diverse da quelle attributive di sfere di competenza, ma comunque attinenti a diritti o interessi regionali costituzionalmente protetti (Corte cost. n. 302/1988).

4. Conclusione del giudizio

Il processo si conclude con una decisione resa, di norma, in forma di sentenza, le ordinanze, invece, rappresentano l'eccezione; tale ultima forma di decisione viene utilizzata ove venga dichiarata l'estinzione del giudizio o, meno frequentemente, la cessazione della materia del contendere. Secondo la legge, in via di principio, la Corte "giudica in via definitiva con sentenza", e viceversa adotta con ordinanza "tutti gli altri provvedimenti di sua competenza".

Entrambi i provvedimenti vanno motivati, ma l'ordinanza assolve a tale obbligo in maniera più succinta.



Consiglio regionale della Calabria

La Corte utilizza lo strumento dell'ordinanza al fine di concludere i giudizi di legittimità costituzionale delle leggi quando si decida nel senso della "manifesta infondatezza" della questione.

Inoltre, il processo costituzionale si estingue anche per rinuncia al giudizio da parte del ricorrente, accettata dalla controparte. In molteplici occasioni, in pendenza del giudizio davanti alla Corte costituzionale, le Regioni hanno assunto iniziative emendative sulle norme oggetto di impugnazione che tengono conto delle censure delle Amministrazioni centrali e abrogano, sostituendo o modificando le norme regionali impugnate, con conseguente estinzione del giudizio.

Determina, invece, la cessazione della materia del contendere, la modifica della norma oggetto della questione di legittimità costituzionale in senso soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso, purché le norme impugnate non abbiano ricevuto applicazione; in questo caso, infatti, la questione deve essere esaminata nel merito.

Le ipotesi di rinuncia e cessata materia del contendere evidenziano che l'attività di mediazione tra lo Stato e le Regioni prosegue anche dopo la proposizione dell'impugnativa fino a quando non interviene la decisione della Corte costituzionale.

Le sentenze della Corte, invece, si distinguono in sentenze di inammissibilità, di accoglimento, e di rigetto.

Con le prime, la Corte dichiara l'inammissibilità della questione di legittimità, quando accerta l'insussistenza dei presupposti richiesti dalla legge per consentire alla Corte di giudicare sulla fondatezza o meno della questione. Di fatto in tali ipotesi, la Corte non si pronuncia sulla questione, ma, come si dice, si ferma in *limine litis* (ad esempio, per irrilevanza della questione, insufficiente motivazione, e così via). Con le sentenze di accoglimento e con quelle di rigetto, invece, la Corte si pronuncia sulla questione sottoposta.

La pronuncia d'illegittimità costituzionale di una norma di legge determina la cessazione della sua efficacia erga omnes ed impedisce, dopo la pubblicazione della sentenza del Giudice delle leggi, che essa possa più essere comunque applicata ai rapporti giuridici in relazione ai quali risulti rilevante.

5. Leale collaborazione

Un sistema che ha contribuito a ridurre in misura significativa il numero delle impugnative prodotte è sicuramente quello che prevede l'applicazione del principio di leale collaborazione

Settore Commissione Bilancio, programmazione economica, attività produttive, affari UE e commissioni speciali
Settore Commissioni Affari istituzionali, Riforme, Sanità, attività sociali, culturali e formative, Ambiente e territorio



Consiglio regionale della Calabria

tra lo Stato e le Regioni. Il principio di leale collaborazione è divenuto centrale nell'ordinamento italiano a partire dalla riforma del Titolo V e in particolare per effetto delle novelle apportate dalla legge cost. n. 3/2001. A decorrere dal 2013, al fine di evitare le impugnative, è invalsa la prassi, non normata da alcuna disposizione di legge, di accettare l'impegno formale assunto dal Presidente della Giunta regionale a modificare, sostituire o abrogare la norma oggetto di censura da parte delle Amministrazioni centrali. Anche nella giurisprudenza della Corte si rinviene un costante richiamo alla leale collaborazione tra Stato e Regioni nelle materie di interesse comune o in ambiti posti al crocevia tra una pluralità di competenze, talune di pertinenza statale e altre spettanti alle Regioni.

La stessa Corte nella relazione annuale del 28 aprile 2020, riferita alla sua attività nell'anno 2019, scrive che "la Corte non può che rallegrarsi se, dopo che è sorta una controversia tra Stato e Regioni, si riesce poi a trovare una composizione politica dell'antinomia. Così si ricompone a valle la leale collaborazione che può essere mancata a monte e si torna, sia pure a posteriori, alla fisiologia costituzionale".

L'interlocuzione tra lo Stato e Regioni e Province autonome in ossequio al principio di leale collaborazione può ridurre in misura significativa il numero delle impugnative prodotte.

Tale principio si pone quale strumento per garantire la pacifica coesistenza tra Stato ed autonomie regionali, ponendo in essere attività concertate e di coordinamento orizzontale, orientate al principio di lealtà, secondo quanto prescritto dalla lettura combinata degli artt. 97, 5 e 120 della Costituzione.

L'utilizzo delle «pratiche conciliative» per la prevenzione del contenzioso futuro e la risoluzione – per vie diverse da quella «giudiziale» - di quello in atto, determina un processo di negoziazione che dovrebbe ultimarsi con il raggiungimento di un'intesa con la quale le parti si impegnano, vincolate da un *gentlemen's agreement*, ad apportare alla normativa oggetto dell'esame le modifiche concordate.

Nello specifico, successivamente alla pubblicazione delle leggi, e nell'ambito del dialogo interistituzionale, può instaurarsi, dinanzi ai rilievi provenienti dalle Amministrazioni centrali, una interlocuzione tra Regione e Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il quale segnala alla Regione eventuali osservazioni di legittimità costituzionale che dovessero essere sollevate sulla legge stessa dal Ministero di volta in volta competente, affinché la Regione possa fornire chiarimenti o assumere l'impegno a modificare la legge in modo tale da evitarne l'impugnativa dinanzi alla Corte costituzionale.



Consiglio regionale della Calabria

In tale fase, se la Regione reputa fondate le censure formulate nei confronti di una norma regionale, può adottare un impegno formale a modificare o abrogare tali disposizioni in modo da evitare il ricorso alla Corte costituzionale. Per prassi instaurata, viene generalmente richiesto che tale impegno sia assunto dal Presidente della Giunta; per le proposte di legge di iniziativa consiliare, l'impegno può essere assunto anche dal Presidente del Consiglio regionale. L'impegno formale è spesso corredato dalla bozza di proposta di legge di modifica o abrogazione. Il Consiglio regionale è dunque coinvolto, nell'esercizio della funzione legislativa, nella fase di concreto assolvimento degli impegni assunti. L'iter che conduce alla modifica nel senso concordato è costantemente monitorato e il Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri è informato dell'avvenuta approvazione della legge.



Consiglio regionale della Calabria

Anno 2021

Regione
Abruzzo
Legge regionale
Legge regionale 20 gennaio 2021, n.1 "Disposizioni finanziarie per la redazione del Bilancio di previsione finanziario 2021-2023 della Regione Abruzzo (Legge di stabilità regionale 2021)"
Ambito di riferimento
Politiche economiche e finanziarie
Motivi di impugnativa
<p>Il Governo ha promosso, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, c. 36, della citata legge in riferimento all'art. 117, c.2, lettera s), della Costituzione.</p> <p>La norma impugnata stabilisce che nell'ambito del demanio marittimo regionale con finalità turistico-ricreative e nei lidi e spiagge destinati alla balneazione è consentita, esclusivamente per uso domestico o personale e senza scopo di lucro, la raccolta di tronchi e masse legnose spiaggiati e ivi depositati dalle mareggiate invernali, tale raccolta, può essere effettuata nei giorni feriali, dal 15 ottobre al 31 marzo, dalle ore 8.00 alle ore 17.00, mentre è vietata nelle aree del demanio marittimo tutelate o vincolate ai sensi della disciplina nazionale e regionale in materia ambientale e paesaggistica, quali parchi, riserve marine, SIC, biotopi, foce dei fiumi e zone di dimora di fauna e flora protetta. Entro il 15 ottobre, i comuni costieri con Ordinanza, possono individuare le aree vietate alla raccolta del materiale legnoso; la responsabilità della raccolta e trasporto del materiale legnoso, e a carico di chi effettua le operazioni di prelievo anche verso terzi.</p> <p>La norma regionale si porrebbe in contrasto con l'art. 183, c. I, lettera b-ter), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che, al numero 4), stabilisce che nella classificazione dei rifiuti urbani rientrano «i rifiuti di qualunque natura o provenienza, giacenti sulle strade ed aree pubbliche o sulle strade ed aree private comunque soggette ad uso pubblico o sulle spiagge marittime e lacuali e sulle rive dei corsi d'acqua»; con l'art. 183, c. I, lett. n), «non costituiscono attività di gestione dei rifiuti le operazioni di prelievo, raggruppamento, selezione e deposito preliminari alla raccolta di materiali o sostanze naturali derivanti da eventi atmosferici</p>



Consiglio regionale della Calabria

o meteorici, ivi incluse mareggiate e piene, anche ove frammisti ad altri materiali di origine antropica effettuate, nel tempo tecnico strettamente necessario, presso il medesimo sito nel quale detti eventi li hanno depositati»; e con l'art. 185, c. I, lett. f), non rientrano nel campo di applicazione della Parte quarta del Codice dell'Ambiente solo «le materie fecali, se non contemplate dal c. 2, lett. b), del presente articolo, la paglia e altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso quali, a titolo esemplificativo e non esaustivo, gli sfalci e le potature effettuati nell'ambito delle buone pratiche colturali, utilizzati in agricoltura, nella silvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa, anche al di fuori del luogo di produzione ovvero con cessione a terzi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana, nonché la posidonia spiaggiata, laddove reimpressa nel medesimo ambiente marino o riutilizzata a fini agronomici o in sostituzione di materie prime all'interno di cicli produttivi, mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana».

Alla luce di quanto fin qui rappresentato e del quadro normativo statale in cui si colloca la fattispecie normativa de qua, la legge n. 1 del 2021 della regione Abruzzo è da ritenersi in contrasto con il parametro costituzionale di cui al c. 2, lett. s), dell'art. 117 Cost., in quanto essa interviene in una materia, quella della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», attribuita in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato (ex multis, Corte Cost., sentenze n. 54 del 2012, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009), nella quale rientra la disciplina della gestione dei rifiuti (Corte Cost., sentenza n. 249 del 2009), anche quando interferisca con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (tra le molte, sentenze n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011, n. 225 e n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008).

Sentenza

Sentenza Corte Costituzionale n.85/2022

Regione

Abruzzo

Legge regionale



Consiglio regionale della Calabria

Legge regionale del 23 aprile 2021 n.8 "Esternalizzazione del servizio gestione degli archivi dei Geni Civili regionali e ulteriori disposizioni"
Ambito di riferimento
Politiche infrastrutturali
Motivi di impugnativa
<p>Il Governo ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge citata per violazione degli artt. 117, commi primo e terzo, della Costituzione – in relazione, rispettivamente, alla direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili (rifusione) e all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), come modificato dall'art. 5 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE – nonché degli artt. 41 e 97 Cost..</p> <p>L' art. 4 dispone, al c. 1, che: «nelle more dell'individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti inidonei all'installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili, così come previsto dal decreto ministeriale 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti Rinnovabili), sono sospese le installazioni non ancora autorizzate di impianti di produzione di energia eolica di ogni tipologia, le grandi installazioni di fotovoltaico posizionato a terra e di impianti per il trattamento dei rifiuti, inclusi quelli soggetti ad edilizia libera, nelle zone agricole caratterizzate da produzioni agro-alimentari di qualità (produzioni biologiche, produzioni D.O.P., I.G.P., S.T.G., D.O.C., D.O.C.G., produzioni tradizionali) e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, al fine di non compromettere o interferire negativamente con la valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali e del paesaggio rurale», il c. 2 fissa al 31 dicembre 2021 il termine entro il quale la Giunta regionale è tenuta a proporre al Consiglio regionale lo strumento di pianificazione contemplato nel precedente c. 1., infine, il c. 3 prevede la cessazione dell'effetto sospensivo disposto dal c. 1, qualora la Giunta non realizzi entro il termine indicato dal c. 2 a quanto ivi stabilito.</p>



Consiglio regionale della Calabria

Il legislatore regionale risulta, aver stabilito una sospensione dei procedimenti autorizzativi per la costruzione ed esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili ivi indicati (c.d. "moratoria") sino all'adozione dello strumento di pianificazione teso alla individuazione delle aree inidonee all'installazione degli impianti medesimi e comunque sino al 31 dicembre 2021. Tale disposizione nel disciplinare le procedure autorizzative per la costruzione ed esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili, è da ritenersi riconducibile alla materia (attribuita alla potestà legislativa concorrente ex art. 117, c. 3 Cost.) «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», nel cui ambito i principi fondamentali sono dettati dal d.lgs. n. 387 del 2003 e, in specie, nell'ambito previsionale di cui all'art. 12. Detta norma, al c. 4, nel prevedere che l'autorizzazione alla costruzione ed esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili è rilasciata nell'ambito di un procedimento unico cui partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione, dispone che "(...) il termine massimo per la conclusione del procedimento unico non può essere superiore a novanta giorni, al netto dei tempi previsti dall'articolo 26 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, per il provvedimento di valutazione di impatto ambientale". L'indicazione del termine di conclusione del procedimento autorizzativo, di cui al citato art. 12, c. 4, perviene, secondo il costante orientamento della Corte, a principio fondamentale della materia, dettato dal legislatore statale a salvaguardia delle esigenze di semplificazione, celerità nonché di omogeneità sull'intero territorio nazionale ed è pertanto inderogabile da parte delle Regioni (sent. n. 189 del 2014). Infatti, la previsione a livello statale di un procedimento che si conclude con il rilascio di un'autorizzazione unica sarebbe «ispirata a canoni di semplificazione» e all'esigenza di «rendere più rapida la costruzione degli impianti» (sent. n. 344 del 2010), altri principi vincolanti per le Regioni sono evocate nelle sentenze n. 224 del 2012, n. 192 del 2011, n. 124 del 2010 e n. 282 del 2009.

La stessa natura di «principi fondamentali» è stata, anche riconosciuta dalle Linee guida previste dall'art. 12, c. 10, del decreto legislativo n. 387 del 2003 emanate con il decreto ministeriale 10 settembre 2010, per lo svolgimento del procedimento autorizzativo unico, in quanto esse costituiscono «necessaria integrazione delle previsioni contenute nell'art. 12» del medesimo decreto legislativo (sent. n. 275 del 2012) e la loro adozione «è informata al principio di leale collaborazione tra Stato e



Consiglio regionale della Calabria

Regioni» (sent. n. 308 del 2011). Perciò l'art. 4 della l.r. in esame, nell'implicare la sospensione del rilascio delle autorizzazioni degli impianti a fonti rinnovabili nel territorio regionale, si traduce in un effetto di procrastinazione che contravviene al principio fondamentale espresso dall'art. 12, c. 4, del decreto legislativo n. 387 del 2003, con conseguente illegittimità per violazione dei limiti della competenza della Regione in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», ex art. 117, c. 3, Cost.. A tal proposito giova richiamare la sentenza n. 364 del 2006 afferente la legge Regione Puglia 11 agosto 2005, n. 9, con la quale il Giudice delle leggi ha affermato, che: "È illegittimo l'art. 1, c. 1, della L.R. 11 agosto 2005, n. 9, Puglia (Moratoria per le procedure di valutazione d'impatto ambientale e per le procedure autorizzative in materia di impianti di energia eolica)." La suddetta legge regionale nel disciplinare le procedure autorizzative in materia di impianti di energia eolica, incide sulla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» rientrante nella competenza legislativa concorrente delle regioni, ai sensi dell'art. 117, c. 3, Cost.

I principi fondamentali in materia si ricavano dalla legislazione statale e, attualmente, dal D.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità). L'indicazione del termine, contenuto nell'art. 12, c. 4, deve qualificarsi quale principio fondamentale in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", in quanto tale disposizione risulta ispirata alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità garantendo, in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo. Ad amplius, occorre aggiungere che il richiamato principio fondamentale sancito dall'art. 12, c. 4, del decreto legislativo n. 387 del 2003, attuativo dell'art. 13 della direttiva n. 2009/28/CE, risulta ora ripreso dall'art. 15 della direttiva 2018/2001/UE a tenore del quale gli Stati membri sono tenuti ad adottare misure appropriate per assicurare che siano previste procedure di autorizzazione semplificate e meno gravose per la produzione e lo stoccaggio di energia da fonti rinnovabili, con la conseguenza che la disposizione regionale qui censurata risulta collidere anche con detta disposizione sovranazionale e, suo tramite, con l'art. 117, c.1, Cost. che impone alle Regioni di esercitare la potestà legislativa anche nel rispetto dei vincoli comunitari.



Consiglio regionale della Calabria

Infine si evidenzia l'ulteriore contrasto della disposizione regionale in esame, con gli artt. 97 e 41 della Costituzione, nella misura in cui la sospensione del potere autorizzativo relativo a un'attività non solo consentita, ma anche promossa e incentivata dall'ordinamento nazionale ed europeo, costituirebbe un grave ostacolo all'iniziativa economica nel campo della produzione energetica da fonti rinnovabili, infatti la normativa comunitaria ha richiesto agli Stati membri di semplificare i procedimenti autorizzatori (sent. n. 275 del 2012).

Per i motivi esposti, la legge regionale viene impugnata limitatamente all'articolo 4, ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.

Sentenza

Sentenza Corte Costituzionale n. 77/2022

Regione

Abruzzo

Legge regionale

Legge regionale del 18 maggio 2021 n.10 "Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio di euro 3.606,56 per le prestazioni professionali svolte nell'ambito dei "Lavori di realizzazione dei pennelli e risagomatura scogliere esistenti nella zona sud e centro del litorale del Comune di Silvi (TE)" ed ulteriori disposizioni."

Ambito di riferimento

Politiche economiche e finanziarie

Motivi di impugnativa

Il Governo ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 21 della citata legge. L'articolo 5 interviene a modificare l'articolo 45 della legge regionale n. 45 del 2007, recante "Norme per la gestione integrata dei rifiuti", introducendo il seguente c. 13-bis: "Per gli impianti autorizzati con esclusione di assoggettabilità a V.I.A., la comunicazione di variazione non sostanziale non è soggetta ad alcuna nuova autorizzazione regionale, né può essere subordinata ad ulteriori pareri. La comunicazione deve comunque essere corredata di relazione tecnica specialistica in ordine alla non sostanzialità della variante secondo i criteri di cui al comma 10".

Questa norma configura l'esclusione di assoggettabilità a VIA quale procedura autorizzativa a sé stante, tale da assorbire e da precludere, anche in caso di eventuali comunicazioni di variazione non sostanziale, ogni successiva fase di valutazione e di



Consiglio regionale della Calabria

espressione di pareri da parte degli enti competenti. Al contrario, si deve rilevare che la procedura di assoggettabilità a VIA è finalizzata unicamente a verificare se gli eventuali impatti negativi dell'intervento siano tali da avviare o meno la procedura di valutazione di impatto ambientale, facendo comunque salva l'acquisizione di eventuali ulteriori pareri e nulla osta che si appalesino come necessari.

La richiamata disposizione, che impedisce di acquisire qualsivoglia autorizzazione o parere, ivi inclusi quelli previsti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, sulla base di una mera comunicazione corredata di relazione tecnica si pone in contrasto con le norme a tutela dei beni culturali e del paesaggio. Infatti, l'esclusione di assoggettabilità a VIA non esclude altresì la valutazione paesaggistica, non potendo le Regioni introdurre casi di esonero dall'autorizzazione paesaggistica che non siano previsti dalla legge statale; inoltre, introduce nuove ipotesi di interventi non soggetti all'autorizzazione paesaggistica, diverse e ulteriori rispetto a quelle indicate all'articolo 149 del Codice di settore e nell'allegato A del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31, ("Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata"); le previsioni di cui al citato art. 149 sono state puntualmente declinate nel d.P.R. n. 31 del 2017, il quale – in attuazione dell'art. 12, c. 2, del decreto legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106 – ha disposto all'art. 2 che "Non sono soggetti ad autorizzazione paesaggistica gli interventi e le opere di cui all'Allegato «A»" e ha poi individuato nel predetto allegato una casistica di interventi esonerati dall'autorizzazione paesaggistica. Pertanto spetta soltanto allo Stato individuare tali esclusioni, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio di cui all'articolo 117, c.2, lett. s), Cost., nonché della potestà regolamentare riservata allo Stato nella medesima materia, ai sensi dell'articolo 117, c.6, Cost.. Lo Stato ha, peraltro, già assicurato la dovuta considerazione alle esigenze di partecipazione delle Regioni e delle autonomie locali nella definizione degli interventi sottratti all'autorizzazione paesaggistica, visto che il Regolamento approvato con il D.P.R. n. 31 del 2017 è stato concertato mediante l'acquisizione dell'intesa della Conferenza unificata.

La disposizione regionale censurata ha l'effetto di intervenire in una materia nella quale la Regione è sfornita di qualsivoglia potestà legislativa, individuando ulteriori interventi sottratti a qualsivoglia autorizzazione o parere e dunque suscettibili di



Consiglio regionale della Calabria

essere realizzati in assenza anche dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'articolo 146 del Codice. La Corte ha più volte affermato, ribadendolo da ultimo nella sentenza n. 138 del 26 maggio 2021, che «la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle Regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica» (sentenze n. 189 del 2016; n. 238 del 2013, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008), infatti la competenza esclusiva statale risponde ad «ineludibili esigenze di tutela e sarebbe vanificata dall'intervento di una normativa regionale che sancisse in via indiscriminata [...] l'irrilevanza paesaggistica di determinate opere, così sostituendosi all'apprezzamento che compete alla legislazione statale» (sentenza n. 246 del 2017).

Con una recente pronuncia della Corte (n. 141 del 12 maggio 2021), l'art. 146 del Codice di settore è stato definito norma centrale in materia di controllo e gestione dei beni soggetti a tutela paesaggistica il quale consente di dedurre che il sistema elaborato dal legislatore statale si basa sulla centralità dell'esame, singulatim svolto, dei progetti relativi a interventi su immobili e aree di interesse paesaggistico. Per le anzidette ragioni e in considerazione della giurisprudenza della Corte indicata supra si deve concludere nel senso che la norma impugnata, prevedendo l'esonero dalle autorizzazioni sui singoli interventi, reca una deroga alle previsioni dell'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, con conseguente violazione dell'art. 117, c.2, lettera s), Cost. La Corte infatti, ha ribadito che «[i]l principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito [...] adottare normative che derogano o contrastano con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto» (sentenze n. 74 del 2021; n. 101, n. 54 e n. 29 del 2021), solo le disposizioni regionali che rispecchiano il contenuto della disciplina statale possono considerarsi non affette da illegittimità costituzionale poiché spetta esclusivamente al legislatore statale individuare quegli interventi che, pur incidendo su beni vincolati, sono esonerati dall'autorizzazione paesaggistica, in quanto si configurano come attività di gestione e manutenzione ordinaria, prevista e autorizzata dalla normativa vigente in materia (Corte cost. n. 201 del 2018), inoltre anche nel caso in cui le competenze regionali in materia di



Consiglio regionale della Calabria

difesa del suolo possono rendere opportuni taluni esoneri, questi devono essere realizzati sulla base della normativa statale, ribadendo l'illegittimità di norme regionali che ampliano la portata della disciplina nazionale, sia quanto al tipo di interventi esonerati, sia quanto alle condizioni che devono sussistere per l'esonero (sentenza n. 88 del 2018). Inoltre l'art. 5 è censurabile anche perché incide sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, materia riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, c.2, lett. m), Cost., con le sentenze n. 207 del 2012 e n. 238 del 2013, la Corte ha evidenziato che le esigenze di uniformità della disciplina in tema di autorizzazione paesaggistica su tutto il territorio nazionale si impongono sull'autonomia legislativa delle Regioni, alle quali non è pertanto consentito individuare altre tipologie di interventi realizzabili in assenza di autorizzazione paesaggistica, al di fuori di quelli tassativamente determinati ai sensi della normativa sopra richiamata; infatti la Regione, nell'esercitare la propria potestà normativa anche per altre finalità, non può comunque mai derogare al principio di cui al citato art. 146 (sentenza n. 232 del 2008). La previsione censurata incide anche sull'ordinamento penale, che punisce chiunque esegua lavori di qualsiasi genere su beni paesaggistici "in assenza della prescritta autorizzazione" (art. 181 del Codice) e ammette l'accertamento di compatibilità paesaggistica ex post in limitatissimi casi da considerare eccezionali e derogatori al principio generale di divieto di sanatoria ex post (art. 167, c. 4, del Codice).

La norma regionale, pertanto, invade la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale di cui all'articolo 117, c.2, lett. L), della Costituzione. L'art. 21 della legge prevede che per sopperire alle carenze di organico e far fronte alle esigenze determinate dall'attuale fase emergenziale, le ASL possono assegnare gli incarichi di emergenza sanitaria territoriale a tempo indeterminato ai medici convenzionati a tempo determinato da almeno tre anni presso la stessa ASL, questo si pone in contrasto con la legislazione statale e le fonti contrattuali vigenti in materia che richiedono specifici requisiti di accesso alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato. Giova premettere che l'attività di medicina generale che si esplica nelle quattro aree seguenti: - assistenza primaria;- continuità assistenziale;- medicina dei servizi territoriali;- emergenza sanitaria territoriale, è disciplinata da un sistema di fonti integrato (legislativa e contrattuale-collettiva) come disposto dall'art. 8 (disciplina dei rapporti per l'erogazione delle



Consiglio regionale della Calabria

prestazioni assistenziali) del D.lgs. N. 502/1992 (riordino della disciplina in materia sanitaria), espressione di principi fondamentali della legislazione statale in materia di "tutela della salute" che condizionano, pertanto, l'esercizio della potestà legislativa regionale in forza del riparto di competenze di cui all'art. 117, c.3 Cost., pertanto tale articolo si ingerisce nell'ambito della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile, ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. L), Cost. e non emerge la possibilità per le Regioni di stabilizzare, né ex lege né per effetto di sanatorie in via amministrativa, i medici destinatari di incarichi convenzionali a tempo determinato attraverso procedure agevolate di accesso agli incarichi a tempo indeterminato. Inoltre, quando in attuazione dell'art. 8 del D.lgs. N. 502/1992, un ACN determina puntualmente la disciplina di un determinato aspetto del rapporto di lavoro, non è consentito ad una legge regionale stabilire deroghe (competenza dei contratti collettivi, Corte cost., sentenza n. 10/2019). Sull'argomento la Corte Costituzionale con sentenza n. 38/2020, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, c.3, Cost., dell'art. 135 della legge regionale Piemonte n. 19/2018 che consentiva al personale medico, in servizio presso le strutture del sistema di emergenza-urgenza territoriale 118 delle aziende sanitarie regionali e con un'anzianità lavorativa di almeno tre anni, ma privo dell'attestato di formazione in medicina generale, di accedere alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato nell'emergenza sanitaria territoriale. La Corte ha evidenziato che la norma impugnata dal Governo, sebbene si presti ad incidere su una pluralità di materie, va ascritta, per la sua stretta inerenza con l'organizzazione del Servizio sanitario regionale, con prevalenza a quella della tutela della salute, in cui spetta allo Stato la fissazione dei principi fondamentali, mentre alle Regioni compete dettare la disciplina attuativa di tali principi. In tale prospettiva, l'art. 21 del D.lgs. N. 368/1999 - in base al quale per l'esercizio dell'attività di medico chirurgo di medicina generale nell'ambito del Servizio sanitario nazionale (SSN) è necessario il possesso del diploma di formazione specifica in medicina generale - viene in rilievo quale principio fondamentale della legislazione statale in materia, considerata l'importanza che la formazione del medico assume ai fini dello svolgimento delle relative funzioni. Si ravvisano, perciò, le condizioni per sollevare questione di legittimità costituzionale ex art. 127 Cost. per l'art. 21 della legge regionale in esame, per violazione della competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile (art.



Consiglio regionale della Calabria

117, c. 2, lettera l, Cost.) e per violazione dell'esigenza connessa al precetto costituzionale di eguaglianza (art. 3, Cost.), di garantire l'uniformità, sul territorio nazionale, delle fondamentali regole giuridiche che disciplinano i rapporti in questione.

Sentenza

Sentenza Corte Costituzionale n.106/2022

Regione

Abruzzo

Legge regionale

Legge regionale dell'8 giugno 2021 n.14 "Nuova disciplina del Parco naturale regionale Sirente Velino e revisione dei confini. Modifiche alla l.r. 42/2011"

Ambito di riferimento

Politiche infrastrutturali

Motivi di impugnativa

In questa legge il Governo ha promosso questioni di legittimità costituzionale con riferimento alle disposizioni contenute negli articoli 2, 3 e 8 che, per le motivazioni di seguito indicate, eccedono dalle competenze regionali, in contrasto con la competenza esclusiva statale di cui all'articolo 117, c.2 lettere g) h), l) ed s) della Costituzione, violando altresì gli articoli 3 e 97 Costituzione, l'art. 9 Cost, l'art. 117, c.2, lett. m), Cost., l'art. 117, c.2, lett. l), Cost., l'art. 117, c.2, lett. s), Cost., con riferimento ai parametri interposti costituiti dagli articoli 135, 142, c. 1, lett. f), 143, 145, 167 e 181 del d.lgs. n. 42 del 2004, nonché per violazione del principio di leale collaborazione. L'art. 2 della legge che ha sostituito l'art. 2 della legge della Regione Abruzzo del 2 dicembre 2011, n. 42 (Nuova disciplina del Parco Naturale regionale Sirente Velino), prevede, tra l'altro, una nuova perimetrazione del parco naturale regionale Sirente Velino, rinviando per la definizione dei nuovi confini alla cartografia allegata alla legge regionale in esame; sotto il profilo della tutela ambientale, prevederebbe una nuova perimetrazione dell'area del parco naturale regionale Sirente Velino, che ne riduce le dimensioni di 6.400 ettari; poichè la legge quadro n. 394 del 1991, reca i principi fondamentali cui le regioni sono tenute ad adeguarsi in materia di aree protette, il legislatore abruzzese ha sostituito l'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011 e il suo Allegato contenente la cartografia del parco senza rispettare gli obiettivi fissati dalla Strategia europea per la Biodiversità 2030, la quale richiede ad ogni Stato



Consiglio regionale della Calabria

membro di individuare una superficie protetta pari al 30 per cento del territorio nazionale e di considerare strettamente protetto, di questa, il 10 per cento. Inoltre, la variazione dei confini, operata dall'impugnato art. 2, è avvenuta senza la partecipazione delle autonomie locali interessate, in violazione del procedimento prescritto a questo fine dagli artt. 22 e 23 della legge quadro, ulteriormente riducendo l'area del Parco di 6.400 ettari, si è in contrasto con la direttiva 2009/147/CE, che ha riconosciuto tutta l'area quale Zona di Protezione Speciale diffusa su tutto il territorio dell'Unione, istituita ai sensi della Direttiva 92/43/CEE, cosiddetta "Habitat" e costituita dai Siti di Interesse Comunitario (SIC), identificati dagli Stati Membri secondo quanto stabilito dalla stessa Direttiva e per questo riconoscimento, il parco naturale regionale Sirente Velino avrebbe percepito finanziamenti dalla Commissione europea al fine di tutelare l'orso bruno, oggetto dell'accordo tra pubbliche amministrazioni per l'implementazione del piano d'azione per la tutela dell'orso bruno marsicano (PATOM). Di conseguenza, l'esclusione di una estesa porzione di territorio dal parco naturale regionale determinerebbe, la possibilità che allo Stato italiano sia contestata, anche in sede comunitaria, l'inefficacia delle misure di conservazione cui è tenuto. Si rileva altresì, il contrasto con l'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006, in ragione del fatto che sarebbe stata necessaria la valutazione ambientale strategica (VAS) in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e di quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica. In particolare, il contrasto discenderebbe dall'ampia nozione di "piano", recata dalla direttiva 2001/42/CE sulla VAS, come interpretata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea. Perciò, la VAS dovrebbe essere prevista per tutte le decisioni che determinano effetti sulle modalità di uso di una determinata area, provocandone un sostanziale cambiamento e, quindi per quei procedimenti che hanno per oggetto la Rete Natura 2000. Sempre in tale ottica, a tale violazione si accompagnerebbe, anche quella, correlata sulla mancata sottoposizione del provvedimento a Valutazione di Incidenza Ambientale di cui all'art. 6, c. 3, della Direttiva 43/92/CE, come recepito dall'art. 6, del d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120, che ha sostituito l'art. 5, del d.P.R. 8 Settembre 1997, n. 357, applicabile anche ai piani e ai programmi. La Regione Abruzzo, attraverso un apposito screening di Valutazione di Incidenza Ambientale, avrebbe dovuto valutare gli effetti



Consiglio regionale della Calabria

della norma sull'orso bruno, presente nei siti SIC/ZPS cioè nei siti di importanza comunitaria e nelle zone a protezione speciale limitrofi al territorio ora escluso dall'area protetta.

Altri profili di illegittimità emergono con riferimento all'art. 3, che nel sostituire i commi da 2 a 26 dell'art. 3 della l.r. 42/2011, si pone in contrasto con il parametro interposto statale di cui all'art. 24, c. 1, della legge quadro n. 394 del 1991, che sotto la rubrica, "Organizzazione amministrativa del parco naturale regionale", presume, in relazione alla peculiarità di ciascuna area interessata, che ciascun parco naturale regionale prevede, con apposito statuto, una differenziata forma organizzativa, indicando i criteri per la designazione e i poteri del consiglio direttivo, del presidente e del direttore, la composizione e i poteri del collegio dei revisori dei conti e degli organi di consulenza tecnica e scientifica, le modalità di convocazione e di funzionamento degli organi statutari, la costituzione della comunità del parco. Nella sua attuale formulazione l'art. 3 della legge regionale in esame assorbe in larga parte i contenuti dello statuto del Parco regionale, sostanzando un'indebita spoliatura delle potestà regolamentari della comunità locale da parte del consiglio regionale, laddove tale regolamentazione deve essere demandata allo Statuto. Una disciplina uniforme, non è perciò idonea ad adattarsi alla specificità dell'area del parco, ponendo così a repentaglio lo standard minimo di tutela dell'ambiente prescritto dal legislatore statale ai sensi dell'art. 117, c.2, lett. s), Cost., a cui deve conformarsi la potestà legislativa residuale della Regione in tema di organizzazione dei propri enti, in tal senso con la Sent. n. 134 del 2020 è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Liguria n. 3 del 2019, nella parte in cui modificava con legge regionale i confini dei parchi naturali regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua. Queste variazioni, a giudizio della Consulta, sono avvenute direttamente con legge, e devono perciò osservare lo stesso procedimento seguito dal legislatore ai fini della perimetrazione provvisoria dei confini, ai sensi dell'art. 22 della legge quadro, compreso la interlocuzione con le autonomie locali, pertanto nel solco di quanto affermato dalla stessa Corte riguardo alla partecipazione degli enti locali, la stessa è ritenuta necessaria e non surrogabile con forme alternative di coinvolgimento (sentenza n. 282 del 2000). Perciò il mancato coinvolgimento degli enti locali, costituisce, un vizio della fase procedimentale, che si trasferisce alla legge provvedimento con cui essa è stata conclusa (sentenze n. 2 del 2018; n. 241 del



Consiglio regionale della Calabria

2008; n. 311 del 1999). Quindi, attraverso, i censurati articoli della legge 14/2021 (illegittimi per violazione dell'art. 117 Cost., c. 2, lett. S), (parametri interposti di costituzionalità gli artt. 23 e 24 della legge 6 dicembre 1991, n. 394) la Regione si pone nella direttiva di modificare d'imperio i confini del Parco naturale regionale Sirente Velino eludendo le previste procedure di revisione del piano del parco, attraendo così a sé interamente il governo delle aree protette, che viene sottratto agli Enti Parco previsti dalla legge statale n. 394/1991.

La giurisprudenza costituzionale ha chiarito come "il territorio dei parchi, siano essi nazionali o regionali, può essere oggetto di regolamentazione da parte della Regione, purché in linea con il nucleo minimo di salvaguardia del patrimonio naturale, da ritenere vincolante per le Regioni" (sent. n. 232 del 2008, punto 5. del Considerato in diritto e 44 del 2011). Il legislatore può adottare discipline normative che prescrivano livelli di tutela dell'ambiente più elevati (sentenze n. 66 del 2018, n. 74 del 2017, n. 267 del 2016 e n. 149 del 2015), ma devono rispettare gli standard adeguati e uniformi fissati nelle leggi statali (sentenza n. 315 del 2010).

La legge più volte menzionata n. 394 del 1991 non si limita, soltanto a dettare standard minimi uniformi finalizzati a tutelare soltanto i parchi e le riserve naturali nazionali e regionali ma impone anche un nucleo minimo di tutela del patrimonio ambientale rappresentato dai parchi e dalle riserve naturali regionali, che vincola il legislatore regionale nell'ambito delle proprie competenze (sentenze n. 74 e n. 36 del 2017, n. 212 del 2014, n. 171 del 2012, n. 325, n. 70 e n. 44 del 2011).

Anche per le aree protette regionali, il legislatore statale, pur riconoscendo che il parco regionale resta «tipica espressione dell'autonomia regionale» (sentenza n. 108 del 2005), e che esso «ben può essere oggetto di regolamentazione da parte della Regione, in materie riconducibili ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost., purché in linea con il nucleo minimo di salvaguardia del patrimonio naturale, da ritenere vincolante per le Regioni» (sent. n. 44 del 2011), ha predisposto un modello fondato sull'individuazione del loro soggetto gestore, ad opera della legge regionale istitutiva (art. 23), sull'adozione, «secondo criteri stabiliti con legge regionale in conformità ai principi di cui all'articolo 11, di regolamenti delle aree protette» (art. 22, c. 1, lett. d, peraltro significativamente ed espressamente ricompreso tra i «principi fondamentali per la disciplina delle aree naturali protette regionali»), nonché su un modello organizzativo tramite il quale siano attivate le finalità del parco naturale regionale



Consiglio regionale della Calabria

(art. 24). Il legislatore statale ha inoltre previsto un quadro normativo per le aree naturali protette regionali meno dettagliato di quello predisposto per le aree naturali protette nazionali, tale che le Regioni abbiano un qualche margine di discrezionalità tanto in relazione alla disciplina delle stesse aree protette regionali quanto sul contemperamento tra la protezione di queste ultime e altri interessi meritevoli di tutela da parte del legislatore regionale. Resta però garantita la conforme corrispondenza ai canoni inderogabili imposti dalla normativa nazionale e le Regioni possono accompagnare con un surplus di tutela, ma non derogare in peius.

Ulteriori aspetti di illegittimità costituzionale dell'art.2 si rilevano sotto il profilo della tutela paesaggistica, infatti la nuova perimetrazione del Parco Sirente Velino modifica, riducendo in maniera rilevante i confini del Parco così come individuati con l'atto di istituzione del Parco stesso (legge regionale n. 54 del 1989) e dal Piano Regionale Paesistico ad oggi vigente (approvato con delibera regionale n. 141/21 del 21 marzo 1990), e, per effetto di ciò, parte dei territori dei Comuni prima ricompresi nel Parco vengono sottratti sia alla tutela naturalistica quali aree protette, che alla correlata tutela paesaggistica, quest'ultima imposta ex lege sulle medesime aree, ai sensi dell'art. 142, c. 1, lett. F), del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.

Il contesto naturalistico-ambientale costituito dal Parco Naturale Regionale del Sirente-Velino, è quindi integralmente tutelato ope legis anche dal punto di vista paesaggistico, oltre che dal punto di vista naturalistico, da oltre trent'anni. Il Codice prevede che le aree tutelate per legge siano necessariamente comprese nell'elaborazione del Piano paesaggistico (art. 143, c. 1, lett. c), e siano oggetto di co-pianificazione obbligatoria tra lo Stato e le Regioni (art. 135), quindi sono tuttora pienamente validi ed efficaci gli accordi tra la Regione Abruzzo e il Ministero della Cultura oggetto dell'Intesa sottoscritta nel 2009 e del disciplinare aggiornato, sottoscritto in data 8 giugno 2016. La Regione ha quindi ecceduto i limiti propri dell'autonomia regionale, come delimitati dalle pronunce della Corte (sent. n. 134 del 2020), nella quale si afferma: "La Corte infatti ha ripetutamente ricondotto all'art. 117, c.2, lett. s), Cost. la disciplina ambientale dei parchi (da ultimo, sentenze n. 290 del 2019; n. 121 del 2018), pur riconoscendo che il parco regionale resta «tipica espressione dell'autonomia regionale» (sentenza n. 108 del 2005), e che esso «ben può essere oggetto di regolamentazione da parte della Regione, in materie



Consiglio regionale della Calabria

riconducibili ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost., purché in linea con il nucleo minimo di salvaguardia del patrimonio naturale, da ritenere vincolante per le Regioni» (sent. n. 44 del 2011)». In realtà la Corte ha già riconosciuto la illegittimità di disposizioni regionali che miravano, sostanzialmente, alla rimozione di vincoli paesaggistici ope legis, mediante "sottrazione" del territorio regionale alla categoria prevista dal legislatore statale (sent. n. 210 del 2014 che ha dichiarato illegittimo l'art. 1 della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 19, il quale privava il sistema di tutela del paesaggio e dell'ambiente invadendo la competenza esclusiva dello Stato in materia), "la tutela dell'interesse ambientale esige l'anticipazione dell'intervento statale alla fase della formazione del piano di accertamento straordinario previsto dalla disposizione regionale censurata", fase che nel caso in esame coincide con l'iter regionale che ha portato alla riduzione dei confini del Parco, quale presupposto amministrativo su cui poggia il vincolo paesaggistico. Soltanto al Piano paesaggistico, elaborato congiuntamente con lo Stato spetta la ricognizione dei beni paesaggistici e l'elaborazione delle relative prescrizioni d'uso, nonché l'individuazione della tipologia delle trasformazioni compatibili, di quelle vietate e delle condizioni delle eventuali trasformazioni. Infatti, il legislatore nazionale, ha assegnato al Piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale. Gli articoli 143, c.9, e 145, c.3, del Codice sanciscono pertanto l'inderogabilità delle previsioni del predetto strumento da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico e la loro cogenza rispetto agli strumenti urbanistici, nonché l'immediata prevalenza del Piano paesaggistico su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica (Corte cost. n. 180 del 2008). Principio la cui validità e importanza è stata sottolineata più volte dalla Corte, che ha affermato l'esistenza di un vero e proprio obbligo, costituente un principio inderogabile della legislazione statale, di elaborazione congiunta del Piano paesaggistico, con riferimento ai beni vincolati (Corte cost. n. 86 del 2019) e ha rimarcato che l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica "è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale" (Corte cost., n. 182 del 2006; sent. n. 272 del 2009). La Corte ha infatti riconosciuto la prevalenza dell'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, rimarcando con la sentenza



Consiglio regionale della Calabria

n. 367 del 2007, che sul territorio vengono a gravare più interessi pubblici: da un lato, quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, in base all'art. 117, c.2, lett. s), Cost., dall'altro, quelli riguardanti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati, in virtù del c. 3 dello stesso art. 117, alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. Di conseguenza emerge, sul piano del riparto di competenze tra Stato e Regione in materia di paesaggio, la «separatezza tra pianificazione territoriale ed urbanistica, da un lato, e tutela paesaggistica dall'altro», prevalendo, comunque, «l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica» (sentenza n. 182 del 2006). In questa prospettiva più ampia si colloca il principio della "gerarchia" degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, espresso dall'art. 145 del d.lgs. N. 42 del 2004" (sentenza n. 180 del 2008). La norma regionale è illegittima quindi anche sotto questo profilo, in quanto determina una vistosa deroga, se non addirittura un pieno contrasto, al principio della necessaria prevalenza della pianificazione paesaggistica rispetto a ogni altro piano, programma o progetto nazionale o regionale (cfr. art. 145, c. 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio); la natura meramente accertativa del vincolo paesaggistico, in conseguenza del cui riconoscimento trova applicazione il regime di tutela, fa sì che una volta riconosciuto l'interesse paesaggistico del bene, lo stesso non possa essere revocato, neppure mediante *contrarius actus*. L'irrevocabilità discende, dalla natura meramente ricognitiva dei vincoli paesaggistici, affermata dalla Corte fin dalla sent. n. 56 del 1968, in quanto i beni immobili qualificati di bellezza naturale hanno valore paesistico per una circostanza che dipende dalla loro localizzazione e dalla loro inserzione in un complesso che ha in modo coesistente le qualità indicate dalla legge. Sono una categoria che originariamente è di interesse pubblico e l'Amministrazione, operando nei modi descritti dalla legge non ne modifica la situazione preesistente, ma acclara la corrispondenza delle sue qualità alla prescrizione normativa. Tale principio, direttamente discendente dall'art. 9 della Costituzione, è accolto nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, che non ha riprodotto l'art. 14 del vecchio regolamento di cui al r.d. 1357 del 1940, da considerarsi implicitamente abrogato, che prevedeva il potere ministeriale, sentita la Commissione provinciale, di "togliere o restringere il vincolo (...) quando siano venute a mancare o a mutare le esigenze che lo avevano determinato", il Codice infatti nega



Consiglio regionale della Calabria

persino al piano paesaggistico, benché elaborato congiuntamente e condiviso con specifico accordo procedimentale tra Regione e Stato, il potere di rimuovere o ridurre vincoli paesaggistici preesistenti (cfr. art. 140, c. 2). La disposizione si riferisce ai vincoli provvedimentali, in quanto non potrebbe nemmeno in via ipotetica dubitarsi che il piano possa revocare vincoli imposti dallo stesso legislatore. La disciplina di tutela paesaggistica ha accentuato, rispetto alle originarie disposizioni della legge n. 1497 del 1939, una logica, per così dire "incrementale", secondo la quale i vincoli possono essere estesi e integrati nei contenuti precettivi, e non perdono efficacia né devono essere sottoposti a forme di revisione o conferma, ma non possono venire meno una volta imposti, salvi i casi eccezionali nei quali sia definitivamente perduto l'elemento materiale nel quale si esprime il valore paesaggistico meritevole di tutela. Queste conclusioni sono state accolte dal Giudice amministrativo, che, con riferimento ai boschi, recentemente ha ribadito che l'art. 142, c. 1, lett. g) del d.lgs. n. 42/2004 ha individuato i territori coperti da boschi fra i beni paesaggistici tutelati per legge, con previsione meramente ricognitiva, di conseguenza, i boschi costituiscono un bene paesaggistico sottoposto a tutela diretta dalla legge con vincoli che gli strumenti di pianificazione regionale devono recepire, non soggetti a decadenza, perché traggono origine dalle caratteristiche dell'area (sent. n. 6921 del 2018).

Si evidenzia che il legislatore statale nel Testo unico delle foreste di cui al d.lgs. N. 34 del 2017, ha espressamente sancito il divieto di diminuzione del livello di tutela stabilito dal legislatore, in diretta applicazione dell'articolo 9 della Costituzione, conformando la funzione integrativa regionale in senso (solo) ampliativo della tutela. Analogamente, in materia di usi civici, il legislatore statale è intervenuto in occasione della legge n. 168 del 2017 concernente i domini collettivi precisando, riguardo al vincolo paesaggistico, che "Tale vincolo è mantenuto sulle terre anche in caso di liquidazione degli usi civici" (cfr. art. 3, c. 6), con ciò sancendo il principio in base al quale il vincolo paesaggistico gravante sull'uso civico non si può considerare estinto in virtù dei provvedimenti di sclassificazione, che hanno, in ogni caso, riguardo a interessi diversi dalla tutela del paesaggio. Poiché con riferimento alla categoria di beni di cui alla lett. f) dell'art. 142, c. 1, del Codice, tale principio non risulta esplicitato, la Regione, intervenendo sui confini del Parco in senso riduttivo, riduce illegittimamente il vincolo paesaggistico, in contrasto con il richiamato principio di irrevocabilità del vincolo paesaggistico. È evidente quindi che l'operazione "inversa"



Consiglio regionale della Calabria

compiuta dalla Regione, nel senso di espungere dal Parco parte del territorio regionale prima ricompreso all'interno del suo perimetro e quindi (prima) interamente soggetto al vincolo paesaggistico ope legis, è lesiva anche dell'art. 9 Cost, che eleva il paesaggio al rango di valore "primario e assoluto" (sentenza Corte cost. n. 367 del 2007).

La norma regionale appare anche contraria ai principi di proporzionalità e ragionevolezza di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Il primo effetto dell'abrogazione del vincolo paesaggistico è quello di consentire il rilascio del condono edilizio (ai sensi delle normative eccezionali del 1985, del 1994 e del 2004) anche per edificazioni che non sarebbero state condonabili e, con riferimento alle domande finalizzate al rilascio del provvedimento di condono per abusi realizzati prima dell'imposizione del vincolo paesaggistico del 1989, la norma ha un manifesto effetto premiale, atteso che, per le edificazioni abusivamente eseguite nei territori prima facenti parte del Parco, le domande potranno essere senz'altro accolte, senza necessità di acquisire il parere dell'Amministrazione preposta alla tutela del paesaggio, che dovrebbe operare la valutazione di compatibilità con il vincolo sopravvenuto, ai sensi dell'articolo 32 della legge n. 47 del 1985.

Ciò che rende manifestamente evidente l'illegittimità costituzionale della disciplina censurata, è l'effetto che viene a prodursi con riferimento alle edificazioni eseguite dopo l'imposizione del vincolo del 1989, atteso che per tali edificazioni non sarebbe stato possibile neppure astrattamente accedere al condono edilizio del 2004, infatti, l'articolo 32, c. 27, lett. D), del decreto legge n. 269 del 2003 preclude in modo assoluto la sanatoria delle opere abusive qualora "siano state realizzate su immobili soggetti a vincoli imposti sulla base di leggi statali e regionali a tutela degli interessi idrogeologici e delle falde acquifere, dei beni ambientali e paesistici, nonché dei parchi e delle aree protette nazionali, regionali e provinciali qualora istituiti prima della esecuzione di dette opere, in assenza o in difformità del titolo abilitativo edilizio e non conformi alle norme urbanistiche e alle prescrizioni degli strumenti urbanistici".

Pertanto il mutamento di disciplina da parte della Regione è sostanzialmente indirizzato a facilitare il ricorso alla sanatoria edilizia, con efficacia estesa anche al passato, così da ampliare, la sfera dei possibili beneficiari. Al riguardo, con la sent. n. 39 del 2006, la Corte ha già censurato, per manifesta irragionevolezza e contrarietà all'art. 3 Cost., la normativa regionale (della Regione Siciliana) volta a rendere



Consiglio regionale della Calabria

retroattivamente più ampia l'area di applicazione del condono edilizio, affermando che la tutela dei vincoli paesaggistici ed ambientali prevale sulle ipotesi di condono edilizio. La disciplina regionale quindi è illegittima per violazione della potestà esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale, di cui all'art. 117, c.2, lett. L), Cost., nonché della potestà dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, c.2, lett. M) e di tutela del paesaggio nell'ambito delle procedure di condono edilizio (art. 117, c.2, lett. S), in concreto esercitata mediante la legge n. 47 del 1985 e l'art. 32 del decreto legge n. 269 del 2003 e sotto altro profilo, l'abolizione del vincolo determinerà il venir meno in radice di abusi paesaggistici che non sarebbero neppure sanabili ai sensi dell'art. 167 e 181 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Queste disposizioni consentono, di valutare la compatibilità paesaggistica delle opere eseguite in assenza di autorizzazione esclusivamente nei casi tassativamente indicati al c. 4 dell'art. 167. In particolare, la sanatoria è esclusa in radice laddove siano stati realizzati superfici utili o volumi o siano stati aumentati quelli legittimamente realizzati. La Corte inoltre, ha già puntualizzato, in tema di condono edilizio, che "Non vi è dubbio sul fatto che solo il legislatore statale può incidere sulla sanzionabilità penale" (sent. n. 487 del 1989) e che esso, specie in occasione di sanatorie amministrative, dispone di assoluta discrezionalità in materia "di estinzione del reato o della pena, o di non procedibilità" (sentenze n. 327 del 2000, n. 149 del 1999 e n. 167 del 1989, richiamate nella sent. n. 196 del 2004). In tale ottica, le disposizioni regionali che incidono sul trattamento sanzionatorio degli illeciti paesaggistici, anche sul piano amministrativo, si pongono in contrasto con la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti uniformemente in tutto il territorio nazionale, viene quindi in rilievo la violazione della potestà esclusiva dello Stato in materia di ordinamento penale, di cui all'art. 117, c.2, lett. L), Cost., nonché della potestà dello Stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, c.2, lett. M) e dell'art. 117, c.2, lettera s) per violazione degli artt. 167 e 181 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, da considerare parametri interposti.

L'art. 2 della legge regionale in esame, laddove introduce il nuovo c. 1 dell'art. 2 della legge regionale n. 42 del 2011, si pone altresì in contrasto con il principio costituzionale di leale collaborazione, in quanto costituisce il frutto di una scelta assunta unilateralmente dalla Regione, al di fuori del percorso condiviso con lo Stato



Consiglio regionale della Calabria

trasfuso nell'Intesa sottoscritta nel 2009 e che ha condotto al disciplinare aggiornato, sottoscritto in data 8 giugno 2016. Va ricordato al riguardo che, secondo l'insegnamento della Corte, il principio di leale collaborazione "deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni", atteso che "la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti" (Corte cost. n. 31 del 2006). Più recentemente, la Corte ha ribadito che la "unitarietà del valore della tutela paesaggistica comporta (...) l'impossibilità di scindere il procedimento di pianificazione paesaggistica in subprocedimenti che vedano del tutto assente la componente statale", sottolineando che il principio di leale collaborazione deve concretizzarsi in "un confronto costante, paritario e leale tra le parti, che deve caratterizzare ogni fase del procedimento e non seguire la sua conclusione" (sent. n. 240 del 2020). La scelta unilaterale della Regione Abruzzo, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente avviato con lo Stato, si pone, pertanto, in contrasto anche con il predetto principio.

Sotto il profilo dell'ordine pubblico e della sicurezza e dell'ordinamento penale, l'art. 8 della legge regionale novella l'articolo 12 della legge regionale n. 42/2011.

Al riguardo si osserva, innanzitutto, che così come costantemente affermato dalla Corte, "va ritenuta costituzionalmente illegittima una norma regionale che (...) provveda ad attribuire (...) la qualifica di ufficiale o agente di polizia giudiziaria, trattandosi di compito riservato in via esclusiva alla legislazione statale" (v. sentenze nn. 313/2003, 167/2010, 8/2017, 82/2018). È principio consolidato che ufficiali o agenti di polizia giudiziaria possono essere solo i soggetti indicati all'articolo 57, commi 1 e 2, del Codice di procedura penale, nonché quelli ai quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni di cui all'articolo 55 del medesimo Codice, aggiungendo che le fonti da ultimo richiamate non possono essere che statali, in considerazione di quanto previsto dall'articolo 117, c.2, lett. H) e I) Cost., in materia, rispettivamente, di ordine pubblico e sicurezza e di ordinamento e giurisdizione penale. La qualifica di agente di polizia giudiziaria non può essere conferita sulla base della legge regionale in esame. In assenza di una specifica disciplina statale in materia, inoltre, la richiamata previsione normativa regionale appare invasiva della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato di cui all'art. 117, c.2, lett. G), Cost.), poiché attribuisce



Consiglio regionale della Calabria

al prefetto compiti non previsti dalla legge statale. Inoltre, le previsioni regionali di cui alla lett. c) del c. 2, nonché di cui al c. 3, ove si riferiscano alla figura e allo status della "guardia particolare giurata", invadono la competenza esclusiva statale di cui all'articolo 117, c.2, lett. H) Cost., cui si ricollega la disciplina dettata dagli articoli 133-141 T.U.L.P.S. e dall'art. 254 del relativo regolamento di esecuzione, di cui al R.D. 6 maggio 1940, n. 635.

Per i motivi esposti, limitatamente alle disposizioni sopra richiamate, la legge regionale, deve essere impugnata ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.

Sentenza

Sentenza Corte Costituzionale n.235/2022

Regione

Abruzzo

Legge regionale

Legge regionale del 21 dicembre 2021 n. 27 "Esonero dalla compartecipazione della spesa sanitaria per gli operatori delle Forze armate, delle Forze di polizia, della Protezione civile, del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della Polizia locale e modifiche alla l.r. 30/2002"

Ambito di riferimento

Politiche socio sanitarie e culturali

Motivi di impugnativa

La legge in questione presenta i seguenti profili di illegittimità costituzionale.

L'art. 1, commi 1 e 2, della legge in esame stabilisce che: gli operatori delle Forze Armate, delle Forze di Polizia, della Protezione civile, del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco e della Polizia locale, nonché gli operatori delle associazioni e cooperative impegnati in attività di emergenza-urgenza, soccorso, ordine pubblico, sicurezza e protezione civile, che accedono in pronto soccorso a seguito di infortunio durante il servizio o per ragioni di servizio, sono esonerati dal pagamento della compartecipazione alla spesa sanitaria in relazione alle prestazioni erogate anche in caso di dimissione in codice bianco e indipendentemente dal codice di dimissione dal pronto soccorso, gli stessi operatori sono altresì esonerati dal pagamento della compartecipazione alla spesa sanitaria in relazione ad eventuali successive prestazioni strettamente correlate all'infortunio per un periodo massimo di due anni a decorrere



Consiglio regionale della Calabria

dal giorno dell'evento traumatico. La previsione di forme di esonero dal pagamento della compartecipazione alla spesa sanitaria in relazione alle prestazioni erogate in regime di pronto soccorso non sono attualmente incluse tra quelle indicate dal DPCM 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, c. 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502); ne consegue che la disposizione regionale in esame si configura come un livello ulteriore di assistenza.

Inoltre, la regione Abruzzo, essendo in Piano di rientro dal disavanzo sanitario è assoggettata al divieto di spese non obbligatorie, ai sensi dell'articolo 1, c. 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e non può quindi garantire alcun livello ulteriore di assistenza, rispetto a quanto già previsto dalla legislazione statale.

L'art. 1, commi 1 e 2, della legge regionale in esame, nella parte in cui destina a prestazioni non incluse nei Livelli essenziali di assistenza risorse del Servizio sanitario regionale, distoglie queste ultime dalla finalità cui sono vincolate implicando una violazione dei principi fondamentali dettati nella materia "coordinamento della finanza pubblica" (articolo 117, c. 3, Cost.), e conseguentemente anche dei limiti imposti dal rispetto dei principi di cui all'articolo 81 della Costituzione in tema di adeguata copertura finanziaria e delle competenze statali ai sensi dell'articolo 117, c. 2, lett. m), della Costituzione in materia di livelli essenziali di assistenza.

Alla Regione, soggetta ai vincoli dei piani di rientro dal disavanzo sanitario, è preclusa la possibilità di incrementare la spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali, come questa Corte ha costantemente affermato (ex plurimis, sent. n. 130 del 2020, punto 3.3. del Considerato in diritto). La vincolatività dei piani è da considerarsi espressione del principio fondamentale relativo al contenimento della spesa pubblica sanitaria, direttamente correlato al principio di coordinamento della finanza pubblica (Corte cost., sent., 12 marzo 2021, n. 36), infatti la Consulta ha più volte sostenuto la vincolatività dei piani di rientro dal disavanzo sanitario (ex plurimis, sentenze n. 172 del 2018, n. 278 del 2014, n. 91 del 2012, n. 163 e n. 123 del 2011) e ha altresì costantemente affermato che, di regola, i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica sono funzionali a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e



Consiglio regionale della Calabria

anche a garantire l'unità economica della Repubblica (sentenze n. 82 del 2015 e n. 62 del 2017).

Pertanto, l'art. 1, commi 1 e 2, della legge in esame viola sia il «principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria», inteso quale principio fondamentale nella materia concorrente del «coordinamento della finanza pubblica», ai sensi dell'art. 117, c.3, Cost., in relazione all'art. 1, c. 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005)», sia gli articoli 81 e 117, c. 2, lett. m), della Costituzione, in quanto la Regione Abruzzo, impegnata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario, deve osservare il divieto di effettuare spese non obbligatorie e non destinare a prestazioni non incluse nei Livelli essenziali di assistenza risorse del Servizio sanitario regionale distogliendole dalla finalità cui sono vincolate.

Per le ragioni sopra esposte i commi 1 e 2 dell'art. 1 della legge in esame, nonché tutte le disposizioni della stessa legge regionale ad essi imprescindibilmente connesse, debbono essere impugnate dinanzi alla Corte Costituzionale ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

Sentenza

Sentenza Corte Costituzionale n. 9/2023

Regione

Basilicata

Legge regionale

Legge regionale 12 marzo 2021, n. 8 "Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018 della Regione Basilicata – adeguamento alla decisione n. 42/2020 pari della sezione regionale di controllo della Corte dei conti di Basilicata"

Ambito di riferimento

Bilancio e contabilità pubblica - Finanza regionale - Rendiconto di gestione

Motivi di impugnativa

È stato impugnato l'art. 1 e i prospetti di cui all'Allegato 1.3 della legge della Regione Basilicata 12 marzo 2021, n. 8 (Rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018 della Regione Basilicata - Adeguamento alla decisione n. 42/2020 PARI della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti per la Basilicata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Il suddetto art. 1 della legge regionale citata dispone



Consiglio regionale della Calabria

l'approvazione del rendiconto generale della Regione Basilicata dell'esercizio finanziario 2018 «con le risultanze indicate negli articoli seguenti», mentre il richiamato Allegato 1.3 del rendiconto reca «Analisi e modalità di copertura del disavanzo» esponendole in un'apposita Tabella. 3.1.

Viene segnalato che tale Tabella esporrebbe un piano di rientro dal disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2018 articolato sugli esercizi 2019-2022 e che il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2018, di segno negativo, sarebbe stato rideterminato nella misura di 41.758.491,51 euro a seguito della decisione di parifica della sezione regionale di controllo della Corte dei conti n. 42/2020/PARI. Dopo avere evidenziato il ritardo nell'approvazione del rendiconto sia da parte della Giunta regionale che del Consiglio regionale rispetto ai termini fissati dall'art. 18, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, il ricorso lamenta, analogamente a quello avente ad oggetto l'art. 4 della legge reg. Basilicata n. 40 del 2020, il contrasto con il principio contabile applicato di cui al richiamato paragrafo 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011. Nel caso di specie, "la quota del disavanzo 2018 avrebbe dovuto essere interamente applicata all'esercizio 2021, in aggiunta alle quote del recupero previste dai piani di rientro per tale esercizio". Di conseguenza, la previsione del rientro dal disavanzo 2018 entro il 2022, contenuta nell'Allegato 1.3 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2021, ponendosi in contrasto con il suddetto principio contabile, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici.

Sentenza

Sentenza Corte costituzionale n. 246/2021

Regione

Basilicata

Legge regionale

Legge regionale 6 maggio 2021, n. 20 "Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023"

Ambito di riferimento

Politiche economiche e finanziarie

Motivi di impugnativa



Consiglio regionale della Calabria

La legge regionale presenta profili di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e) della Costituzione, riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

In particolare:

l'art. 4 prevede che il disavanzo di amministrazione presunto al 31/12/2020 proveniente da esercizi precedenti venga ripianato con quote del recupero del disavanzo distribuite nel triennio 2021, 2022 e 2023. Tale previsione non risulta conforme al D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, recante "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42".

Infatti, il D.lgs. n. 118/2011 prevede che "le quote del disavanzo applicate al bilancio e presumibilmente non recuperate sono interamente applicate al primo esercizio del bilancio di previsione nel quale è stato determinato il risultato di amministrazione presunto, in aggiunta alle quote del recupero previste dai piani di rientro in corso di gestione con riferimento a tale esercizio, mentre l'eventuale ulteriore disavanzo presunto è ripianato [...] dalle Regioni negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura/legislatura regionale." Inoltre, il principio applicato 9.2.28 del medesimo Allegato 4/2 del D.lgs. n. 118/2011 dispone che: "il disavanzo di amministrazione di un esercizio non applicato al bilancio e non ripianato a causa della tardiva approvazione del rendiconto o di una successiva rideterminazione del disavanzo già approvato, ad esempio a seguito di sentenza, è assimilabile al disavanzo non ripianato di cui alla lettera b) del paragrafo 9.2.26, ed è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione. [...] È tardiva l'approvazione del rendiconto che non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato".

Pertanto, le Tabelle relative alla composizione e copertura del disavanzo presunto rappresentate nella Nota integrativa (Allegato 8) e le conseguenti registrazioni contabili riguardanti l'applicazione del disavanzo al bilancio di previsione, non sono conformi alle disposizioni del D.lgs. n. 118/2011, che disciplina l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni e conseguentemente violano l'art. 117, secondo comma, lettera e) Cost. riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.



Consiglio regionale della Calabria

Inoltre, si sottolinea che non risulta l'approvazione del piano di rientro del disavanzo con apposita delibera consiliare e l'allegazione della delibera al bilancio preventivo in esame. Pertanto, lo stato di attuazione del piano risulta dalle tabelle allegate alla Nota integrativa.

Viene impugnato anche l'art. 1, comma 3, che sostituisce l'allegato 02 con l'allegato O della L.R. n. 40/2020 (Prima variazione al Bilancio di previsione 2020-2022), anch'essa impugnata nella seduta del 29 gennaio 2021 dal momento che con tale legge la Regione ripianava i disavanzi di amministrazione relativi agli esercizi 2018 e 2019 fino al termine della legislatura, previsto nel 2024, invece che entro gli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in contrasto con l'art. 42 del citato D.lgs. n. 118/2011. Nel nuovo allegato O è previsto nuovamente un ripiano dei disavanzi pregressi fino all'esercizio 2024, in tal modo riproducendo una tempistica già censurata con l'impugnativa della L.R. n. 40/2020. La suddetta Tabella, alla sezione "Copertura del disavanzo presunto per esercizio", evidenzia dei piani di rientro per i disavanzi 2018 e 2019 che continuano a non rispettare l'art. 42, comma 12 del citato d.lgs. n. 118/2011.

Quindi anche l'art. 1, comma 3 va censurato per contrasto con le disposizioni del D.lgs. n. 118/2011, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni e per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) Cost. riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Sentenza

Sentenza Corte costituzionale n. 168/2022

Regione

Basilicata

Legge regionale

Legge regionale 26 luglio 2021, n.29 "Disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche in Basilicata e determinazione del canone in attuazione dell'articolo 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della Direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) e ss.mm.ii"



Consiglio regionale della Calabria

Ambito di riferimento
Politiche infrastrutturali
Motivi di impugnativa
<p>La legge regionale, che reca la disciplina delle modalità e delle procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche in Basilicata e determinazione del canone in attuazione dell'articolo 12 del decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 79 (Attuazione della Direttiva 96/92/CE recante norme comuni per il mercato interno dell'energia elettrica) e ss.mm.ii. è impugnata ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione con riferimento alle disposizioni che presentano aspetti di illegittimità costituzionale di cui all'articolo 117, terzo comma della Costituzione, con riguardo alla materia produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energie rientra nella legislazione concorrente.</p> <p>La legge regionale, infatti, contiene disposizioni che si pongono in contrasto con la delega attribuita dal legislatore nazionale attraverso il decreto legislativo n. 79/1999, che all'articolo 12, comma 1-ter stabilisce che: "Nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea e degli accordi internazionali, nonché dei principi fondamentali dell'ordinamento statale e delle disposizioni di cui al presente articolo, le regioni disciplinano con legge, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente disposizione e comunque non oltre il 31 marzo 2020, le modalità e le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico, stabilendo in particolare: [...] c) i criteri di ammissione e di assegnazione; [...] e) [...] i criteri di valutazione delle proposte progettuali".</p> <p>Di seguito si elencano le disposizioni in contrasto con il decreto legislativo di cui sopra:</p> <ul style="list-style-type: none">- L'articolo 12, comma 2, prevede che per i rinnovi, l'operatore economico partecipante deve attestare di aver gestito, impianti idroelettrici aventi una potenza nominale media pari ad almeno 3.000 kilowatt per un periodo di almeno cinque anni. La disposizione si pone in contrasto con l'articolo 12, comma 1-ter, lettera e), numero 1), del decreto legislativo n. 79/1999, il quale, prevedendo in particolare "1) ai fini della dimostrazione di adeguata capacità organizzativa e tecnica, l'attestazione di avvenuta gestione, per un periodo di almeno cinque anni, di impianti idroelettrici aventi una potenza nominale media pari ad almeno 3 MW", stabilisce che il predetto requisito trovi applicazione in via generale e non solo con riguardo ai rinnovi delle concessioni.



Consiglio regionale della Calabria

- L'articolo 12, comma 3 prevede che "Fermi restando i requisiti minimi di cui ai commi precedenti, l'Amministrazione regionale, nel rispetto di quanto stabilito dall'articolo 83 del D.lgs. 50/2016, può stabilire ulteriori requisiti di capacità tecnica, organizzativa e finanziaria", l'articolo 15, comma 2 rinvia a successivo atto regolamentare la definizione, in particolare, degli elementi essenziali del bando, dei requisiti di ammissione, nonché dei criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte. Tali disposizioni, afferma la Corte, implicano un rischio elevato di eccessiva dilatazione della discrezionalità dell'amministrazione concedente in sede di scelta
- L'articolo 13, comma 1 prevede che la Giunta regionale stabilisca criteri oggettivi di valutazione delle proposte progettuali e i criteri di aggiudicazione, sulla base dei criteri minimi individuati dallo stesso articolo 13 della legge regionale delegando la definizione dei suddetti criteri al regolamento di Giunta di cui all'articolo 31, limitandosi ad elencare i criteri di cui tenere conto ma rinviando la definizione del loro contenuto al suddetto Regolamento. In questo modo, la norma sottrae al legislatore regionale la potestà che la legge dello Stato ha chiaramente attribuito alla Regione stessa.
- Anche l'articolo 18, (così come il prima menzionato art. 13, nonché l'art. 15) viola il principio di legalità, in quanto prescrivendo che il bando di gara possa prevedere specifici obblighi e limitazioni gestionali, subordinatamente ai quali sono ammissibili i progetti di sfruttamento e utilizzo delle opere e delle acque, con particolare riguardo ad alcuni elementi indicati espressamente, rinvia la disciplina di aspetti essenziali a norme future di rango inferiore alla legge ordinaria regionale.
- Anche le norme contenute negli articoli 19 (Miglioramenti energetici per il rinnovo di concessioni in esercizio alla data di entrata in vigore della legge), 20 (Miglioramento e risanamento ambientale) e 21 (Misure di compensazione ambientale e territoriale), laddove utilizzano espressioni quali "con particolare riferimento ai seguenti aspetti", oppure "l'assegnazione della concessione tiene conto, in particolare, dei seguenti aspetti", vanno impugnate perché lasciano spazio a una futura determinazione di ulteriori criteri da parte dell'organo esecutivo non definite dalla legge regionale.
- Infine, l'articolo 24, comma 2, laddove stabilisce un importo minimo non definito (non inferiore a 35 euro) per il canone di concessione rinviando poi ad apposito atto regolamentare la determinazione in concreto (art. 31 comma 1 lett.f), non consente di verificare se le misure che poi concretamente verranno scelte saranno o meno



Consiglio regionale della Calabria

coerenti con le esigenze di economicità della produzione idroelettrica e di promozione delle energie rinnovabili.

Sentenza

Sentenza Corte costituzionale n. 259/2022

Regione

Basilicata

Legge regionale

Legge regionale 26 luglio 2021, n.30 "Modifiche alla L.R. 19 gennaio 2010, n. 1 "Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale – D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – L.R. n. 9/2007 e ss.mm.ii. e alla L.R. n. 8/2012 "Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili"

Ambito di riferimento

Politiche infrastrutturali

Motivi di impugnativa

Le disposizioni regionali contenute nell'articolo 1 comma 1, lettere a) e b) e nell'articolo 2 commi 1, 2 e 3 della legge regionale in esame sono impugnate per questioni di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, commi primo e terzo, della Costituzione, in relazione, rispettivamente, alla direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, concernente la promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, nonché all'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), al decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), e al decreto del Ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili).

Le disposizioni sopra menzionate sono impugnate per violazione dei principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., nonché per contrasto con il principio di massima diffusione delle energie da fonti rinnovabili, sotteso alla disciplina



Consiglio regionale della Calabria

della direttiva invocata quale parametro interposto, il che evidenzerebbe un contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost.

Con riferimento alle disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lettere a) e b), si contesta la previsione di un tetto massimo di potenza pari a 10 MW, per impianti fotovoltaici realizzati su aree già degradate da attività antropiche, nonché l'introduzione in aggiunta di un nuovo limite di 3 MW per tutti gli altri siti. Tale disciplina si pone in contrasto con i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che si traggono dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, dalle linee guida del Ministero dello sviluppo economico (del 10 settembre 2010), attuative del citato articolo, nonché dal d.lgs. n. 28 del 2011. Infatti, la normativa di principio statale non consente l'introduzione di tetti massimi, ma impone «il raggiungimento di obiettivi minimi di produzione» (viene richiamata, in proposito, la sentenza n. 124 del 2010 di questa Corte).

Si contesta, inoltre, che l'introduzione dei citati limiti non rispetta la previsione dell'art. 31, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure), convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2021, n. 108, che avrebbe individuato un punto di equilibrio tra le esigenze correlate con la produzione di energia da fonti rinnovabili e l'attività agricola.

In merito ai criteri di individuazione delle aree non idonee, l'articolo 1, comma 1, lett. b) risulta in contrasto con le disposizioni del DM 10 settembre 2010 – attuativo dell'articolo 12, del decreto legislativo n. 387/2003, prevedendo una generale ed astratta inidoneità di installazione in tutti i siti diversi dalle aree degradate per la categoria degli impianti fotovoltaici di taglia superiore ai 3 MW.

Anche con riferimento alle disposizioni contenute nell'articolo 2, commi 1, 2 e 3 si contesta la violazione dei principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», visto che le stesse, nel modificare i requisiti tecnici minimi del Piano di indirizzo energetico regionale (PIEAR) per gli impianti eolici di grande generazione, introducono criteri inderogabili per il rilascio dell'autorizzazione unica di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale e «con il principio di derivazione europea della massima diffusione degli impianti da fonti di energia



Consiglio regionale della Calabria

rinnovabili» (vengono richiamate, in proposito, le sentenze di questa Corte n. 106 del 2020, n. 286 e n. 86 del 2019). Inoltre, i nuovi requisiti riducono i siti eleggibili all'installazione di impianti eolici, e con la previsione obbligatoria di uno studio anemologico con rilevazioni di almeno tre anni, da integrare nel progetto, comportano il rischio di un "congelamento" di uno specifico sito coinvolto da sviluppo» per l'intera durata del triennio.

Sentenza

Sentenza Corte costituzionale n. 121/2022

Regione

Basilicata

Legge regionale

Legge regionale 2 dicembre 2021, n.55 "Assestamento del bilancio di previsione finanziario per il triennio 2021-2023"

Ambito di riferimento

Politiche economiche e finanziarie

Motivi di impugnativa

Si impugnano le previsioni dell'art. 6 della legge regionale e dell'Allegato O2 alla stessa per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

L'articolo 6 prevede che il disavanzo di amministrazione presunto al 31 dicembre 2020 (derivante dalla gestione degli esercizi finanziari 2018 e 2019) trovi copertura negli esercizi finanziari 2021, 2022 e 2023.

L'allegato O2 riporta un prospetto ("Analisi e modalità di copertura del disavanzo") con l'indicazione delle componenti del disavanzo al 31 dicembre 2020 (pari a complessivi euro 52.579.473,84) a loro volta costituite dal disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2018 (euro 5.728.166,38) e dal disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio 2019 (euro 46.851.307,46). L'allegato O2 prevede inoltre, modi di copertura del disavanzo presunto al 31 dicembre 2020 non conformi all'art. 42 comma 12 del D.lgs. n. 118/2011 secondo il quale l'eventuale disavanzo di amministrazione - accertato a seguito dell'approvazione del rendiconto - è applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione. Pertanto, in applicazione di tale disposizione, il disavanzo al 31 dicembre 2020 (derivante dalla gestione 2018 e dalla gestione 2019 e pari complessivamente ad euro 52.579.473,84)



Consiglio regionale della Calabria

deve essere applicato all'esercizio 2021. Tale difformità produce effetti sostanziali in termini di errate registrazioni contabili che riguardano l'intero bilancio di previsione ed i suoi allegati, rappresentando il Disavanzo di amministrazione la prima voce della Spesa.

Inoltre la denominazione, nonché il contenuto delle colonne della prima Tabella dell'allegato O2 non risulta conforme al prospetto previsto dal principio applicato 9.11.7 (relativo agli enti che presentano un disavanzo di amministrazione presunto in sede di approvazione del bilancio) dell'Allegato 4/1 al D.lgs. n. 118/2011. In più, anche l'osservazione dei principi applicati 9.2.27 e 9.2.28 dell'Allegato 4/2 del D.lgs. n. 118/2011 comporta che il disavanzo non ripianato derivante dalla gestione 2018 e dalla gestione 2019, debba essere ripianato e, quindi, applicato all'esercizio 2021. Le previsioni regionali impugnate dal Governo, quindi, violerebbero la competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in quanto delineano modalità di copertura del disavanzo presunto al 31 dicembre 2020 contrastanti con i principi contabili di cui all'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 (applicabile anche al disavanzo di amministrazione presunto in forza del successivo comma 14), nonché di cui ai paragrafi 9.2.27 e 9.2.28 dell'Allegato 4/2 allo stesso decreto, inattendibili sotto il profilo contabile e tali da determinare un indebito trascinarsi nel tempo del disavanzo stesso.

Sentenza

Sentenza Corte costituzionale n. 168/2022

Regione Campania

Campania

Legge regionale

Legge regionale 29 giugno 2021, n. 5 "Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2021 - 2023 - Collegato alla stabilità regionale per il 2021"

Ambito di riferimento

Politiche economiche e finanziarie

Motivi di impugnativa

La legge regionale 29 giugno 2021, n.5 detta disposizioni finalizzate a rendere più efficace l'azione amministrativa nel conseguimento degli obiettivi fissati dal



Consiglio regionale della Calabria

Documento di economia e finanza regionale (DEFR 2021-2023). Essa è stata censurata dal Governo in riferimento a diversi articoli.

In particolare, l'art. 57, comma 2 viola, secondo il Governo, il principio di uniformità dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, comma 2, lett. l) Cost. ed il principio di uguaglianza di cui all'art.3.

La norma impugnata estende la qualifica di enti del Terzo settore alle società e associazioni sportive dilettantistiche in assenza dei requisiti di legge, contravvenendo a quanto stabilito dal legislatore nazionale che impedisce agli enti in forma societaria - fatte salve le ipotesi in cui le stesse abbiano la qualifica di impresa sociale - di ottenere detta qualifica. Su tale materia il legislatore nazionale ha previsto una procedura omogenea per tutto il territorio nazionale. Sul punto, inoltre, la Corte Costituzionale (sentenza n. 185/2018) ha già chiarito che "i soggetti del Terzo settore, in quanto soggetti di diritto privato, per quanto attiene alla loro conformazione specifica, alla loro organizzazione e alle regole essenziali di correlazione con le autorità pubbliche, ricadono tipicamente nell'ordinamento civile" e l'ordinamento civile comprende tali discipline allo scopo di garantire l'uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale, in ossequio al principio costituzionale di eguaglianza.

Inoltre, l'applicazione del comma 2 dell'art. 57 determina (attraverso il rinvio all'art. 37 del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione che richiama, a sua volta, l'art. 39, comma 2, del codice della navigazione) che le società e associazioni sportive dilettantistiche debbano corrispondere un canone meramente ricognitorio pari al 10% dell'ordinario, determinando una disparità di trattamento fra le società e associazioni sportive dilettantistiche della Regione Campania e quelle delle altre Regioni per le quali è prevista una riduzione del canone del 50%.

Il Governo ha anche deciso di impugnare l'articolo 11, comma 1, lettera a), punto 2) - modificativo l'articolo 19, comma 6, della legge regionale n. 7 del 2020, già oggetto di precedente impugnativa dinanzi la Corte Costituzionale - per violazione dell'art. 9 Cost., dell'art. 117, secondo comma, lett. s) della Costituzione, in considerazione della violazione degli articoli 135, 143, e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, da considerare norme interposte, e per violazione del principio di leale collaborazione. Il legislatore regionale, allo scopo di superare le censure costituzionali sollevate nel ricorso avverso la LR. 7/2020 - con la quale si prevede che lo strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo (SIAD) disponga i vincoli di carattere



Consiglio regionale della Calabria

dimensionale o tipologico agli insediamenti delle attività commerciali in aree o edifici che hanno valore storico, archeologico, artistico e ambientale - ha inserito l'inciso "ai sensi della disciplina vigente" che però non è stato ritenuto idoneo dal Governo a sanare la paventata incostituzionalità della norma.

Secondo il Governo, la norma oltre a non stabilire un rapporto di subordinazione del SIAD al piano paesaggistico - per come previsto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio agli artt. 135, 143 e 145 - continua ad assegnare a SIAD un ruolo nella pianificazione paesaggistica, attività, questa, da approvarsi previa intesa con lo Stato. Spetta, infatti, al piano paesaggistico predeterminare gli usi del territorio compatibili con i valori paesaggistici tutelati e tali compiti non possono essere legittimamente assegnati a un altro strumento, tanto più laddove non vi sia (come non vi è in Campania) un piano paesaggistico fatto d'intesa con lo Stato, ai sensi del Codice di settore, che possa orientare la pianificazione subordinata, la quale include necessariamente anche il SIAD.

La normativa oggetto di censura appare, dunque, da un lato eludere l'obbligo di copianificazione dei beni tutelati e dall'altro assegnare contenuti propri del piano paesaggistico a un diverso strumento, elaborato senza la partecipazione dell'Amministrazione preposta alla tutela, violando altresì - in quanto scelta unilaterale della Regione - il principio di leale collaborazione. Tale violazione sembra discendere anche dalla circostanza che risulta vanificato l'iter avviato con l'Intesa istituzionale fra il Ministero competente e la Regione per l'elaborazione congiunta del Piano Paesaggistico Regionale e che ha già portato alla predisposizione di un Preliminare di Piano, disattendendo, dunque, anche un preciso impegno assunto. Il Governo nell'impugnativa ha ricordato quanto affermato dalla Corte nella sentenza n.86 del 2019 avverso una normativa della Regione Basilicata disciplinante analoga materia.

E' stato oggetto di impugnativa anche art.11, comma 1, lettera c), punto 2 - che modifica l'articolo 28, comma 10, della legge regionale n. 7 del 2020, già oggetto di precedente impugnativa dinanzi la Corte Costituzionale - per violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, in considerazione della violazione degli articoli 135, 143 e 145 del Codice di settore quali norme interposte, nonché del principio di leale collaborazione.



Consiglio regionale della Calabria

Secondo il Governo, infatti, la normativa regionale affida al SIAD la funzione di strumento deputato a esercitare scelte pianificatorie riferite a opere di particolare impatto anche in ambiti sottoposti a vincolo paesaggistico, nello specifico relativamente alla rilocalizzazione di grandi strutture di vendita, in violazione di quanto stabilito dai succitati articoli del Codice dei beni culturali e del paesaggio che affidano tale compito al piano paesaggistico.

Il Governo ha impugnato anche l'articolo 11, comma 1, lettera i) – che modifica l'articolo 130, comma 1, della legge regionale n. 7 del 2020, già oggetto di impugnativa dinanzi la Corte Costituzionale - per violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, in considerazione della violazione degli articoli 135, 143 e 145 del Codice di settore quali norme interposte, nonché del principio di leale collaborazione.

La norma regionale de qua prevede che la concessione per l'installazione di un nuovo impianto di distribuzione di carburanti lungo le autostrade, le tangenziali ed i raccordi autostradali rilasciata dalla Regione sia subordinata, fra l'altro, alla verifica della conformità alle "disposizioni per la tutela del paesaggio". Si tratta di un'espressione che il Governo ha ritenuto alquanto generica e manchevole di un riferimento al piano paesaggistico, elaborato congiuntamente con il Ministero della cultura ovvero alla disciplina d'uso dei beni paesaggistici, di cui agli articoli 140, 141 e 141-bis del Codice, ovvero – quanto meno – ai casi e limiti individuati mediante apposito accordo stipulato tra la Regione e il Ministero, destinato a confluire nel piano paesaggistico. Secondo il Governo, quindi, nel caso normato la tutela paesaggistica viene essere illegittimamente sottratta alla pianificazione obbligatoria e alla disciplina del piano paesaggistico e rimessa alle valutazioni caso per caso dei singoli interventi.

Sentenza

Sentenza Corte Costituzionale n.187/2022

Regione

Emilia Romagna

Legge regionale

Legge regionale 21 ottobre 2021, n. 14 "Misure urgenti a sostegno del sistema economico ed altri interventi per la modifica dell'ordinamento regionale. Modifiche alle



Consiglio regionale della Calabria

leggi regionali n. 2 del 1998, n. 40 del 2002, n. 2 del 2019, n. 9 del 2021 e n. 11 del 2021”

Ambito di riferimento

Politiche economiche e finanziarie

Motivi di impugnativa

La legge della Regione Emilia Romagna n. 14 del 21.10.2021 è stata oggetto di impugnativa ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione per i seguenti profili di illegittimità costituzionale.

Ad avviso del ricorrente, l'articolo 16 della legge regionale in oggetto contrasta con gli standard di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema posti dal legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva di cui all' art. 117, comma secondo, lettere e) e s), Cost.

L'articolo 16, rubricato «Disposizioni per il rispetto della tempistica di realizzazione degli interventi del servizio idrico integrato», al comma 1, prevede che "Al fine di consentire il rispetto delle tempistiche per la realizzazione degli interventi del servizio idrico integrato previsti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), gli affidamenti del servizio in essere, conformi alla vigente legislazione, la cui scadenza sia antecedente alla data del 31 dicembre 2027, sono allineati a detta data".

La norma, che intende garantire il rispetto della tempistica di realizzazione degli interventi previsti nel PNRR, introduce un sostanziale meccanismo di proroga degli affidamenti del Servizio Idrico Integrato in essere, ponendosi, secondo il Governo, così in contrasto con la vigente disciplina statale in materia, di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che prevede, infatti, che il territorio di ciascuna Regione sia diviso in ambiti ottimali in cui operi un "Ente di governo", partecipato obbligatoriamente dai Comuni, cui è normativamente attribuito il compito di effettuare la pianificazione d'ambito e di affidare il servizio sulla base delle regole del diritto dell'Unione europea.

In particolare, l'articolo 149 bis del predetto decreto legislativo n. 152/2006, al comma 1 prevede che "L'ente di governo dell'ambito, nel rispetto del piano d'ambito di cui all'articolo 149 e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale, delibera la forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo provvedendo, conseguentemente, all'affidamento del servizio nel rispetto



Consiglio regionale della Calabria

della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica”.

La disposizione regionale configura una violazione di un sistema di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006, in quanto disciplina aspetti specifici relativi alla materia degli affidamenti del servizio idrico che la normativa nazionale espressamente attribuisce all'Ente di governo dell'ambito territoriale ottimale.

L'impugnativa governativa specifica che in base a un indirizzo costante della Corte Costituzionale, le disposizioni normative settoriali statali recate dal decreto legislativo n. 152 del 2006, risultano ascrivibili alla «tutela della concorrenza», potendo ricondurre all'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost., sia la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato (sentenze n. 67 del 2013, n. 142 e n. 29 del 2010, n. 246 del 2009), sia le forme di gestione e le modalità di affidamento al soggetto gestore (sentenze n. 117 e n. 32 del 2015, n. 228 del 2013, n. 62 del 2012, n. 187 e n. 128 del 2011, n. 325 del 2010).

Spetta, pertanto, allo Stato «la disciplina del regime dei servizi pubblici locali, vuoi per i profili che incidono in maniera diretta sul mercato, vuoi per quelli connessi alla gestione unitaria del servizio» (sentenza n. 173 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 65 del 2019 e n. 160 del 2016).

In particolare, il Giudice delle Leggi «ha chiarito che la disciplina diretta al superamento della frammentazione verticale della gestione delle risorse idriche, con l'assegnazione a un'unica Autorità preposta all'ambito delle funzioni di organizzazione, affidamento e controllo della gestione del servizio idrico integrato, è ascrivibile alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, essendo essa diretta ad assicurare la concorrenzialità nel conferimento della gestione e nella disciplina dei requisiti soggettivi del gestore, allo scopo di assicurare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità del servizio (sentenze n. 325 del 2010 e n. 246 del 2009)» (Corte Cost. sentenza n. 93 del 2017, le cui conclusioni, sono state riconfermate di recente con la sentenza n. 16 del 2020).

Ai titoli di competenza "tutela della concorrenza" e "tutela dell'ambiente", di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e) e s), Cost., nel riparto delle attribuzioni tra lo Stato e le Regioni ad autonomia ordinaria, vanno ricondotte la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, le forme di gestione e le modalità di affidamento al soggetto gestore; fermo restando che, nel settore idrico, le Regioni possono dettare norme che



Consiglio regionale della Calabria

tutelino più intensamente la concorrenza rispetto a quelle poste dallo Stato. (sentenze n. 117 del 2015, n. 32 del 2015, n. 228 del 2013, n. 67 del 2013, n. 62 del 2012, n. 187 del 2011, n. 128 del 2011, n. 325 del 2010, n. 142 del 2010, n. 29 del 2010 e n. 307 del 2009, n. 246 del 2009).

Nell'ambito quindi, di una lettura costituzionalmente orientata della normativa in materia, il Governo ha promosso questioni di legittimità costituzionale contro le norme della Regione Emilia-Romagna, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. e) e s) Cost., in riferimento ai parametri statali interposti citati.

Sentenza

Sentenza Corte costituzionale n. 119/2022

Regione

Lazio

Legge regionale

Legge regionale 1 luglio 2021, n. 8 "Modifica della perimetrazione del Parco naturale regionale dell'Appennino «Monti Simbruini». (1-7-2021)"

Ambito di riferimento

Politiche infrastrutturali

Motivi di impugnativa

Secondo il Governo la legge regionale 5 agosto 2021, n.8, modificativa della perimetrazione del Parco naturale regionale dell'Appennino «Monti Simbruini», è costituzionalmente illegittima in quanto prevede delle disposizioni contrastanti con gli standard di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema posti dal legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva ex art. 117, comma secondo, lett. s), Cost., cui è da ricondurre la disciplina ambientale dei parchi (cfr. Cort. Cost., sentenze n. 290 del 2019; n. 121 del 2018).

Detta normativa regionale si pone in contrasto con l'art. 23 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) che, dovendo essere considerata parametro interposto in quanto espressione della competenza esclusiva dello Stato atta a stabilire standard uniformi di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema non modificabili in peius dalle regioni, non può essere derogata.

La legge n. 394 del 1991, in particolare, garantisce agli enti locali la partecipazione alla gestione delle aree protette, e, quindi, essi non possono con norma regionale



Consiglio regionale della Calabria

essere estromessi da un procedimento con quale si compie un atto di evidente rilievo gestionale strictu sensu considerato, qual è da considerarsi la variazione dei confini del parco.

Il Governo, inoltre, rileva come il comma 2 dell'art.1, preveda l'adeguamento Piano del Parco naturale regionale dell'Appennino «Monti Simbruini», e come ciò possa comportare un contrasto anche con l'art. 6, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 «in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica». La Direttiva 42/2001/CE sulla Valutazione Ambientale Strategica, sottolinea il Governo, reca una nozione di "piano" molto ampia ed infatti l'uniforme giurisprudenza della Corte di Giustizia ha chiarito che "[...] in considerazione della finalità della direttiva 2001/42, consistente nel garantire un livello elevato di protezione dell'ambiente, le disposizioni che delimitano l'ambito di applicazione di tale direttiva, ed in special modo quelle che enunciano le definizioni degli atti ivi previsti, devono essere interpretate in senso ampio" sentenza C-567/10, punti 24-43.

Dunque, afferma il Governo, la Valutazione Ambientale Strategica deve essere prevista per tutte quelle decisioni che determinano effetti sulle modalità di uso di una determinata area, provocandone un sostanziale cambiamento. Nel caso specifico la ripermetrazione si sostanzia in una "modifica minore" al piano che, a norma del decreto legislativo n.152 del 2006, deve essere sottoposta alla valutazione dell'autorità competente al fine di determinare se essa sia atta a generare "impatti significativi sull'ambiente" e, quindi, in caso positivo debba essere assoggettata VAS. La stessa normativa regionale, l.r. n.29/1997, ha escluso che la ripermetrazione dei confini di un parco possa operarsi attraverso lo strumento della legiferazione, dettando specifiche norme in materia in coerenza a quanto previsto dalla legge 394/1991. Secondo il Governo per la ripermetrazione del parco la Regione Lazio avrebbe potuto legittimamente operare in modo alternativo o seguendo l'iter previsto dalla legge 394/1991 ovvero quello previsto dalla l.r. Lazio 29/1997.

Il Governo ha, inoltre, evidenziato l'incongruità della norma in esame che pur imponendo l'effettività della ripermetrazione, poi rimanda ad un successivo adeguamento del piano del parco da effettuarsi in base al disposto dell'art. 26 della



Consiglio regionale della Calabria

I.r. 29/1997 e rileva quanto già sancito dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza n. 134 del 2020 avverso la Regione Liguria (I.r. 3/2019). La Regione, rileva il Governo, attraverso la normativa censurata attua d'imperio una modifica ai confini del Parco naturale regionale, eludendo le procedure di revisione del piano del parco e avocando a sé il governo delle aree protette sottraendolo agli Enti Parco previsti dalla legge 394/1991. Stante il fatto che la disciplina delle aree protette rientra nella competenza esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente" e che le Regioni possono sì determinare maggiori livelli di tutela, ma non derogare alla legislazione statale che prescrive il rispetto di standard adeguati e uniformi fissati nelle leggi statali (sentenza Corte Cost. n.315/2010), la norma, conclude il Governo, deve essere impugnata ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

Sentenza

Sentenza Corte Costituzionale n.115/2022

Regione

Lazio

Legge regionale

Legge regionale 11 agosto 2021, n. 14 "Disposizioni collegate alla legge di Stabilità regionale 2021 e modifiche di leggi regionali"

Ambito di riferimento

Politiche economiche e finanziarie

Motivi di impugnativa

La legge regionale 11 agosto 2021, n.14, recante: "Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2021 e modifiche di leggi regionali" presenta secondo il Governo molteplici aspetti di incostituzionalità.

In particolare, l'articolo 64, apporta modifiche e integrazioni alla legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38, recante: "Norme sul governo del territorio.". Nello specifico, il comma 1 dell'articolo 64 modifica l'articolo 54 della legge n. 38 del 1999, che disciplina le trasformazioni urbanistiche in zone agricole.

La modifica principale, introdotta dal comma 1 dell'articolo 64, consiste nella sostituzione del comma 2 dell'articolo 54 della legge regionale n. 38 del 1999. Questo nuovo testo amplia notevolmente le attività consentite nelle zone agricole, comprese attività agricole aziendali, attività multimpresoriali integrate e complementari con



Consiglio regionale della Calabria

le attività agricole aziendali, come il turismo rurale; la trasformazione e vendita diretta dei prodotti agricoli; la ristorazione e degustazione dei prodotti tipici; attività culturali, didattiche, sociali, ricreative, sportive, terapeutico-riabilitative; accoglienza e assistenza degli animali; produzione di energie rinnovabili tramite trattamento degli scarti delle colture agricole e dei liquami prodotti dagli impianti di allevamento del bestiame.

Il Governo, nelle motivazioni dell'impugnativa, rileva come questa modifica, sebbene sembri formale, abbia un impatto significativo, in quanto amplia notevolmente le attività consentite nelle aziende agricole situate in aree soggette a vincolo paesaggistico, incidendo concretamente e surrettiziamente sulla disciplina contenuta nel Piano territoriale paesaggistico regionale. Si tratta, censura il Governo, di una modifica apportata unilateralmente dalla Regione senza il coinvolgimento dello Stato, violando il principio di leale collaborazione. Viene inoltre espresso nelle motivazioni il convincimento che essa entri in conflitto con norme nazionali che stabiliscono la preminenza del Piano paesaggistico approvato congiuntamente tra Stato e Regione e che sia quindi illegittima sia per violazione della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio, sia per violazione del principio di leale collaborazione.

L'articolo 75 propone modifiche alla legge regionale 16 dicembre 2011, n.16, relativa a norme in materia ambientale e fonti rinnovabili. Il Governo ha sollevato l'illegittimità di alcune disposizioni in quanto contrastanti con la potestà legislativa concorrente in tema di produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia, i cui principi fondamentali, come stabilito da costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, non ammettono eccezioni sull'intero territorio nazionale.

In particolare, il comma 1, lett. b) dell'articolo 75, modificativo dell'art.3.1 della LR 16/2011, stabilisce che i Comuni devono individuare entro il 30 giugno 2022 le aree inadatte per impianti fotovoltaici a terra; assegna alla Regione il compito di fornire supporto tecnico normativo ai Comuni in tale attività di individuazione; abroga il comma 5 dell'art. 3.1 della legge regionale 16/2011 che consentiva la produzione di energia da fonti rinnovabili in conformità a specifiche disposizioni; prevede il potere sostitutivo della Regione nel caso di inerzia dei Comuni nell'individuare le aree inadatte.

Queste modifiche hanno suscitato delle perplessità, specialmente perché la competenza comunale per l'individuazione di aree idonee per gli impianti fotovoltaici



Consiglio regionale della Calabria

è stata precedentemente impugnata dal Governo e poi dichiarata infondata dalla Corte Costituzionale. Tuttavia, il nuovo quadro normativo è stato influenzato dalla Legge 22 aprile 2021, n. 53, recante: "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2019-2020" che affronta dettagliatamente il tema delle aree idonee e non idonee per impianti a fonti rinnovabili.

La legge 53/2021 stabilisce che il Governo, in collaborazione con vari ministeri, deve definire criteri per l'individuazione di queste aree, privilegiando l'uso di superfici esistenti come capannoni industriali e parcheggi. La legge inoltre impone di rispettare i principi di minimizzazione degli impatti sull'ambiente, il territorio e il paesaggio.

Il Governo ha altresì evidenziato come lo schema di decreto legislativo di recepimento della Direttiva 2018/2001 propone ulteriori dettagli sulla disciplina per l'individuazione di aree idonee e non idonee. Questo schema, anche se non ancora approvato definitivamente, è considerato rilevante e suggerisce una volontà legislativa nazionale che la Regione dovrebbe rispettare per evitare effetti distorsivi durante il processo di approvazione.

Nel dettaglio una delle disposizioni impugnata dal Governo è il comma 1, lett. b), n. 5) dell'articolo 75. Si tratta di una disposizione normativa concernente principalmente la sospensione delle autorizzazioni per impianti da fonti rinnovabili: L'articolo introduce una sospensione temporanea, nota come "moratoria", per le autorizzazioni di impianti di produzione di energia eolica e fotovoltaici di grandi dimensioni in alcune specifiche aree, con l'obiettivo di bilanciare la diffusione di impianti di produzione di energia rinnovabile nel territorio regionale. Si tratta di una disposizione considerata illegittima dal governo in quanto entrerebbe in conflitto con le norme nazionali che stabiliscono un termine massimo per il completamento dei procedimenti autorizzativi e che entra in conflitto con le leggi nazionali che regolano la produzione, il trasporto e la distribuzione di energia, violando così la competenza in materia che è attribuita alla potestà legislativa concorrente ex art. 117, comma terzo, Cost. e i cui principi fondamentali sono dettati dal decreto legislativo n.387 del 2003 (recante "Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità). Il Governo nel proporre impugnativa ha ricordato come sulla questione si sia già pronunciata, considerando analoghe disposizioni illegittime, la Corte Costituzionale richiamando la sentenza



Consiglio regionale della Calabria

n.364 del 2006 avverso la Regione Puglia e la sentenza n.171 del 2021 avverso la Regione Toscana.

Il Governo ha anche rilevato come la norma regionale in questione si ponga in contrasto anche con gli artt.97 e 41 Cost. nella misura in cui la sospensione del potere autorizzativo relativo a un'attività non solo consentita, ma anche promossa e incentivata dall'ordinamento nazionale ed europeo costituisce un ostacolo all'iniziativa economica in tale settore (Sentenza n. 177/2018 avverso Regione Campania).

Altra disposizione impugnata dal Governo è l'art. 75, comma 1, lett. c). che prevede - inserendo nel corpus della legge regionale n.16/2011 l'art. 3.1.1 - l'istituzione di un gruppo tecnico interdisciplinare per l'individuazione delle aree idonee e non idonee FER. Compito del gruppo è quello di fornire supporto tecnico ai Comuni per lo svolgimento delle attività di individuazione delle aree non idonee ai sensi dei commi 3 e 4 bis dell'art. 3.1 della LR 16/2011, in coerenza con i criteri di cui al decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010 e con le disposizioni del PTPR, e di analizzare le aree potenzialmente idonee per impianti di energia rinnovabile, nonché valorizzare e promuovere le innovazioni tecnologiche in particolare dell'agrovoltaico e progetti che favoriscano l'utilizzo di aree degradate da attività antropiche. La disposizione in questione detta, altresì, i criteri che devono essere seguiti in tale attività di individuazione delle aree.

Questa disposizione è stata considerata illegittima dal Governo che ha ritenuto che interferisca con il quadro normativo statale ed eurounitario. In particolare, il Governo rileva come il Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il clima, inviato alla Commissione europea dal Governo italiano a fine 2019 in attuazione del Regolamento (UE) 2018/1999, prevede di demandare alle Regioni, sulla base di criteri previamente prestabiliti e condivisi, l'individuazione delle aree idonee e non idonee per la localizzazione di impianti a fonte rinnovabile.

Anche l'articolo 81 riguardante una modifica della perimetrazione del Parco regionale dell'Appia Antica è stato impugnato dal Governo. Questa modifica dei confini del parco sarebbe in contrasto con l'art. 23 della legge 6 dicembre 1991, n.394 che detta disposizioni in materia di Parchi naturali regionali. A norma di tale articolo della 394/1991, infatti, "La legge regionale istitutiva del parco naturale regionale, tenuto conto del documento di indirizzo di cui all'articolo 22, comma 1, lettera a), definisce la perimetrazione provvisoria e le misure di salvaguardia, individua il soggetto per la



Consiglio regionale della Calabria

gestione del parco e indica gli elementi del piano per il parco, di cui all'articolo 25, comma 1, nonché i principi del regolamento del parco". Nelle motivazioni all'impugnativa a tale riguardo il Governo ha rilevato come il rinvio all'art.22 determina che la partecipazione degli enti locali lì richiamati costituisce, in base al comma 1, lett. a), principio fondamentale per la disciplina delle aree naturali protette regionali e come garantisca, a norma del comma 1, lettera c), agli stessi enti locali la partecipazione alla gestione dell'area protetta, sicché essi non possono essere estromessi dal procedimento col quale si modificano i confini del parco in quanto si tratta di un atto di evidente rilievo gestionale.

Inoltre, il Governo evidenzia come, in una visione complessiva e di sistema degli impatti della norma regionale e nella ipotizzabile riconducibilità delle disposte ripermetrazioni dei Parchi regionali alla nozione di "Piano", si rilevi un potenziale contrasto con l'art.6, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 in relazione a possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e su quelli classificati siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e fauna selvatiche.

A tale riguardo il Governo, sottolineata l'ampia nozione di "Piano" prevista dalla Direttiva 42/2001/CE in merito alla Valutazione Ambientale Strategica, rileva come la VAS stessa debba essere pervista per tutte quelle decisioni dalle quali scaturiscono cambiamenti significativi nell'uso di un'area, come chiarito dalla Commissione Europea.

Il Governo rileva anche come le modifiche interessanti piccole aree a livello locale si sostanziano, in base al disposto del decreto legislativo 152 del 2006, art.6, comma 3, in una modifica minore e come esse debbano essere soggette a valutazione per determinare se sono tali da generare impatti significativi sull'ambiente al fine di stabilire l'eventuale loro assoggettamento o meno a Valutazione di Incidenza Ambientale.

In sintesi, il Governo evidenzia come le leggi regionali che modificano i confini dei parchi naturali devono seguire procedure specifiche, rispettare la competenza esclusiva statale per la tutela dell'ambiente, e richiama quanto già affermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n.38 del 2015.



Consiglio regionale della Calabria

Il Governo nell'impugnativa sottolinea come anche la stessa normativa della Regione Lazio, LR 6 ottobre 1997, n.29, recante: "Norme in materia di aree naturali protette regionali" esclude che la ripermetrazione di un parco naturale regionale possa avvenire con lo strumento della legiferazione dettando, invece, in base al disposto dell'art.26, comma 5 bis – in coerenza con la legge 394/1991 – precise disposizioni. Quindi, secondo il Governo, che richiama in proposito anche la sentenza della Corte Costituzionale n. 134 del 2020 avverso la Regione Liguria, la Regione Lazio per effettuare la ripermetrazione del parco avrebbe potuto legittimamente operare in modo alternativo o seguendo l'iter previsto dalla legge 394/1991 ovvero quello previsto dalla l.r. Lazio 29/1997. Per tali motivi il Governo ha ritenuto di impugnare la norma per violazione del secondo comma, lettera s), dell'art. 117 Costituzione.

Sentenza

Sentenza Corte Costituzionale n.221/2022

Regione Lazio

Lazio

Legge regionale

Legge regionale 30 dicembre 2021, n.20 "Legge di stabilità regionale 2022"

Ambito di riferimento

Politiche economiche e finanziarie

Motivi di impugnativa

La legge regione Lazio n. 20 del 30/12/2021, recante: "Legge di stabilità regionale 2022", presenta, secondo il Governo, aspetti illegittimi in riferimento ad alcune disposizioni relative alla produzione, trasporto, distribuzione nazionale dell'energia, la cui disciplina non ammette deroghe ed è regolata dal decreto legislativo 28 dicembre, 2003, n. 387 – recante attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione di energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità che rappresenta parametro costituzionale interposto in materia (sentenza Corte Cost. 189/2014).

Specificatamente, il Governo ha censurato l'art. 6 della legge, modificativo del comma 5 quater dell'articolo 3.1 della l.r. 16/2011 per come introdotto dall'articolo 75, comma 1, lettera b), numero 5), della legge regionale 11 agosto 2021, n. 14, in



Consiglio regionale della Calabria

riferimento agli artt. 41, 97 e 117, commi primo, secondo, lettere e) e s), e terzo, Cost..

Il Governo rileva come la summenzionata disposizione della l.r.14 sia già stata oggetto di impugnativa costituzionale e come con la novella operata ex art. 6 della l.r. n.20/2021 la Regione trasponga in legge quanto già proposto in sede di controdeduzioni alle eccezioni formulate dal ministro dell'ambiente e censurato in sede di replica alle controdeduzioni relativamente alla l.r.14/2021.

Attraverso la norma il legislatore regionale introduce un meccanismo di rilascio autorizzativo per l'installazione degli impianti da fonti rinnovabili condizionato al rispetto dei vincoli derivanti dall'individuazione delle aree e dei siti non idonei a tale scopo, nonché una moratoria per il tempo occorrente all'individuazione da parte dei comuni di tali aree e comunque non superiore ad otto mesi dalla data di entrata in vigore della l.r. 14/2021.

Il Governo evidenzia come tale previsione, determinando una sospensione del rilascio delle autorizzazioni, produrrebbe l'effetto di un arresto del procedimento autorizzatorio, con ciò contravvenendo al principio fondamentale di cui all'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003, il quale – ispirato alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità – garantisce l'uniformità sull'intero territorio nazionale dei termini previsti per la conclusione del procedimento autorizzativo (viene citata in proposito la sentenza n. 364 del 2006 e richiamata la sentenza n. 177 del 2021).

Nelle motivazioni all'impugnativa viene, inoltre, fatto rilevare come tale principio sia attuativo della direttiva n.2009/28/CE che stabilisce che gli Stati membri debbano operare al fine di assicurare che le procedure amministrative inerenti agli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili siano semplificate e accelerate al livello amministrativo adeguato e come esso sia, altresì, ripreso anche dall'art. 15 della direttiva 2018/2001/UE per la quale gli Stati membri sono tenuti ad assicurare in materia di produzione e stoccaggio di energia da fonti rinnovabili procedure di autorizzazione semplificate. La disposizione regionale, pertanto, confliggerebbe anche con le menzionate disposizioni sovranazionali e, quindi, con l'art. 117, primo comma, Cost.

Secondo il Governo la norma si pone anche in contrasto con gli artt. 97 e 41 Cost. in quanto costituirebbe un ostacolo all'iniziativa economica privata nel campo della



Consiglio regionale della Calabria

produzione energetica da fonti rinnovabili (viene citata la sentenza della Corte Costituzionale n. 177/2018 avverso la l.r. Campania n. 6/2006). Nelle motivazioni all'impugnativa viene evidenziato come il Giudice delle leggi abbia affermato che la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela avvenga nella fase procedimentale, attuando un confronto fra l'interesse per privato operatore economico e quelli dei cittadini, sia come singoli, sia come comunità, e come grazie alla struttura del procedimento amministrativo sia possibile l'emersione degli interessi coinvolti e garantire l'imparzialità della scelta e il perseguimento dell'interesse primario nel modo più efficace e adeguato possibile, in attuazione del principio costituzionale di cui all'art. 97 Cost.

La norma regionale si pone in contrasto, a parere del Governo, anche con i principi espressi dal d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199, recante "Attuazione della direttiva (UE) 2018/12001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili", nonché dei criteri fissati dalla legge 22 aprile 2021, n. 53, "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020", e dall'attuazione delle misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in materia di energia da fonti rinnovabili, conformemente al Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC). Si tratta di provvedimenti che nel definire strumenti, meccanismi ed incentivi, nonché il quadro istituzionale, finanziario e giuridico, necessari al raggiungimento dell'obiettivo di incremento della quota di energia prodotta da fonti rinnovabili, stabiliscono anche il divieto di moratorie dei termini dei procedimenti di autorizzazione nelle more dell'individuazione delle aree idonee e dettano una serie di disposizioni in merito alle aree idonee e non idonee.

La riscrittura, conclude il Governo, del comma 5-quater dell'art. 75, comma 1, lettera b), n.5), della legge regionale 14/2001, compiuta con l'attenzione art. 6 della legge regionale 20/2021, non appare sufficiente a sanare le criticità già sollevate in sede di impugnativa della citata l.r. 14, soprattutto tenendo conto delle novità normative derivanti dall'entrata in vigore del decreto legislativo n.199/2021 di recepimento della Direttiva (UE) 2018/2021 e, per tali motivi, ha impugnato la norma per violazione degli articoli 41, 97, 117, primo comma, secondo comma, lett. e) e lett. s) e terzo comma.

Sentenza



Consiglio regionale della Calabria

Sentenza Corte Costituzionale n.221/2022

Regione
Lombardia
Legge regionale
Legge regionale 16 maggio 2021, n. 7 "Legge di semplificazione 2021"
Ambito di riferimento
Manutenzione normativa regionale
Motivi di impugnativa
<p>La legge in questione prevede una manutenzione legislativa in diversi ambiti, quali quello istituzionale, economico e territoriale e contiene disposizioni di semplificazione amministrativa, organizzativa e procedimentale. Detto provvedimento è stato censurato dal Governo con riferimento all'articolo 3.</p> <p>In particolare, detto articolo, secondo il Governo, viola rispettivamente in materia di ordinamento civile e di efficienza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, l'articolo 117, secondo comma, lettera l) e l'articolo 97 della Costituzione, stante il contrasto con il comma 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001, sotto il profilo del termine di durata dei contratti.</p> <p>Il censurato articolo 3 della legge 7/2021 prevede espressamente che: "In considerazione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e della necessità di assicurare la funzionalità operativa delle strutture della Giunta regionale, tenuto altresì conto delle specifiche competenze ed esperienze professionali acquisite, i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato del personale con qualifica dirigenziale presso la Giunta, stipulati ai sensi dell'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001. n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) previa selezione pubblica, in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, sono prorogati di dodici mesi rispetto alla loro attuale scadenza".</p> <p>Preliminarmente occorre rappresentare che il legislatore nazionale, con l'articolo 19 del decreto legislativo 165/2001, ha disciplinato, tra l'altro, la durata minima e massima dei contratti de quibus. Nello specifico il comma 6 stabilisce, con riferimento agli incarichi a soggetti esterni ai ruoli, dell'amministrazione conferente, che la durata di questi ultimi "...non può eccedere, per gli incarichi di funzione dirigenziale, di cui</p>



Consiglio regionale della Calabria

ai commi 3 e 4, il termine di tre anni, e, per gli altri incarichi di funzione dirigenziale, il termine di cinque anni..." È previsto altresì che gli incarichi dirigenziali siano rinnovabili.

Il Governo nelle motivazioni dell'impugnazione richiama le sentenze della Corte costituzionale n. 324/2010 e n. 310/2011 con le quali si è sancita l'applicabilità a tutte le amministrazioni pubbliche della disciplina dettata dall'art. 19. commi 6 e 6-bis, del d.lgs. n. 165 del 2001 in tema di incarichi dirigenziali conferiti a soggetti esterni all'amministrazione, normativa riconducibile alla materia dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Detta normativa attiene ai requisiti soggettivi che debbono essere posseduti dal contraente privato, alla durata massima del rapporto, ad alcuni aspetti del regime economico e giuridico ed è pertanto riconducibile alla regolamentazione del particolare contratto che l'amministrazione stipula con il soggetto ad essa esterno cui conferisce l'incarico dirigenziale.

Nelle citate pronunce si chiarisce quindi che "...tra i precetti rientranti nella materia dell'ordinamento civile, devono ritenersi compresi anche quelli relativi alla "durata massima dell'incarico e, dunque, anche del relativo contratto di lavoro".

La proroga di tali contratti deve avvenire nel rispetto del limite temporale di vigenza massima complessiva del contratto fissato dal comma 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001 (3-5 anni) e nel rispetto degli altri limiti ivi previsti.

Ne discende che dalla formulazione dell'articolo 3 non si evince che la durata degli incarichi conferiti a soggetti esterni, comprensiva di proroga, rispetti i predetti limiti e pertanto, l'articolo 3 della legge regionale in oggetto, secondo il Governo, viola, rispettivamente in materia di ordinamento civile e di efficienza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione l'articolo 117, secondo comma, lettera l) e 97 della Costituzione, stante il contrasto con la citata normativa nazionale, sotto il profilo del termine di durata.

Sentenza

Sentenza Corte Costituzionale n. 84/2022

Regione

Lombardia

Legge regionale



Consiglio regionale della Calabria

Legge regionale 25 maggio 2021, n. 8 "Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2021"
Ambito di riferimento
Revisione normativa ordinamentale
Motivi di impugnativa
<p>La legge in oggetto, in applicazione della previsione di cui alla l.r. 8 luglio 2014, n. 19, come modificata dalla l.r. 9/2019, attua la prima legge di revisione normativa ordinamentale 2021 ed è stata impugnata dal Governo con riferimento a diversi articoli.</p> <p>In particolare, con riferimento all'articolo 5, il Governo ha ritenuto che alcune delle previsioni introdotte dalla novella legislativa in esame sembrano "sconfinare" nel perimetro di materia riservato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato dal citato art. 117, comma 2, lettera d) della Costituzione.</p> <p>L'articolo 5 introduce una modifica all'articolo 23 della l.r. n.32 del 2008 ("Disciplina regionale dei servizi di polizia locale e promozione di politiche integrate di sicurezza urbana"), aggiungendo al relativo comma 4, dopo l'espressione "caschi di protezione", le seguenti parole: "guanti tattici imbottiti antitaglio, dissuasori di stordimento a contatto, pistole al peperoncino, termoscanter portatili, mefisti, mascherine, previa adeguata formazione".</p> <p>La disciplina dell'armamento e degli altri strumenti operativi in dotazione alla polizia locale è contenuta agli articoli 5 e 6 della legge 7 marzo 1986 n. 65, che distingue tra "armamento" vero e proprio ed altri "mezzi e strumenti operativi" di cui la polizia locale può essere provvista.</p> <p>Il Governo chiarisce, inoltre, che, compatibilmente con l'art. 117, comma 2, lettera d) della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva a legiferare in materia di armi, il citato art. 5 prevede, al comma 5, che gli appartenenti ai Corpi e Servizi di Polizia locale sono legittimati a portare, previo conseguimento della qualifica di agente di p.s., le armi ricevute in dotazione in relazione al tipo di servizio da espletare, senza bisogno di munirsi della licenza richiesta ai privati, nel territorio di appartenenza e negli altri casi di missioni nella circoscrizione di altri enti locali, specificamente individuati all'art. 4.</p>



Consiglio regionale della Calabria

Alle Regioni, invece, ai sensi dell'articolo 6, spetta la possibilità di dettare normazione sul versante degli altri strumenti operativi, diversi da quelli la cui destinazione naturale sia l'offesa alla persona (come, ad esempio, gli strumenti di autotutela, quali caschi, guanti, etc.).

A conferma del riparto delle competenze come sopra evidenziato, nel corpo dell'impugnativa si richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 167/2010 con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 4, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 9/2009, che identificava una serie di servizi in relazione ai quali gli agenti di polizia locale avrebbero dovuto essere muniti di armi.

Nello specifico, la Corte ha affermato che "emerge, con chiarezza, quindi, che la particolare tipologia di servizi ai quali gli agenti ed ufficiali di polizia locale sono adibiti costituisce uno dei presupposti giustificativi dell'attribuzione, da parte della normativa statale, della possibilità per i medesimi di portare le armi. Pertanto, la norma regionale, enumerando esplicitamente ed autonomamente taluni servizi in relazione ai quali gli agenti di polizia locale devono portare le armi, interviene a disciplinare casi e modi di uso delle armi, invadendo la competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera d), della Costituzione".

Ne consegue, a parere del Governo, che la previsione regionale in oggetto sconfina nel perimetro di materia riservato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato dal citato art. 117, comma 2, lettera d) della Costituzione; in particolare, la possibilità, prevista dalla legge regionale de qua, di dotare la polizia locale di "dissuasori di stordimento a contatto". Tale espressione sembra far riferimento a dispositivi rientranti nella categoria delle "armi comuni ad impulso elettrico", di cui all'art. 19 del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132.

Secondo la giurisprudenza costituzionale (Cass. Pen., Sez. I, 9 giugno 2004, n. 25912 e Cass. Pen., Sez. II, 21 novembre 2016, n. 49325) lo storditore elettrico deve a tutti gli effetti essere considerato un' "arma comune", in quanto strumento naturalmente destinato ad offendere l'eventuale aggressore.

Il Governo nei motivi di impugnativa chiarisce che anche qualora i "dissuasori di stordimento a contatto", previsti dalla disposizione regionale, non fossero qualificabili come arma ad impulso elettrico, giacché inidonei al lancio di dardi o freccette, non appaiono annoverabili nella categoria degli "strumenti di tutela", ma piuttosto come



Consiglio regionale della Calabria

armi proprie, perché la loro destinazione primaria, ancorché a scopo difensivo, non potrebbe che essere l'offesa alla persona, atteso che il loro effetto è quello di porre una persona, con diverso gradiente di intensità, in stato di momentanea incapacità. Ne deriva, conclude il Governo, che l'attribuzione di tale tipologia di apparati alla polizia locale non può che risultare preclusa al legislatore regionale, e che quindi, la predetta disposizione, oltre a porsi in contrasto con la normativa statale di riferimento, viola l'articolo 117, secondo comma, lettera d), della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di armi.

Il Governo censura, inoltre, la disposizione regionale con riferimento ad altri articoli in quanto contrastanti con gli standard di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema posti dal legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva ex art. 117, comma 2, lett. s), Cost.

Con diverse sentenze la Corte costituzionale si è espressa ritenendo che «spetta allo Stato, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, e dell'ecosistema, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., stabilire standard minimi e uniformi di tutela della fauna, ponendo regole che possono essere modificate dalle Regioni, nell'esercizio della loro potestà legislativa in materia di caccia, esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela» (sentenze n. 303 del 2103, n. 278, n. 116 e n. 106 del 2012).

Nello specifico, il Governo ha ritenuto lesivi del principio costituzionale sopra enunciato le disposizioni regionali contenute agli articoli 13, 17 e 25.

L'articolo 13, che modifica l'art. 22 della legge della Regione Lombardia 16 agosto 1993, n. 26, ha previsto l'aggiunta delle parole «dopo gli abbattimenti o l'avvenuto recupero» nel testo del comma 7 del citato art. 22, il quale, come integrato dalla novella, così adesso dispone: «[i] capi di selvaggina migratoria vanno annotati sul tesserino venatorio, in modo indelebile, sul posto di caccia dopo gli abbattimenti o l'avvenuto recupero».

Il ricorrente deduce la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto la disposizione impugnata, nel subordinare le annotazioni sul tesserino venatorio al preventivo recupero dell'animale, abbasserebbe la soglia di protezione stabilita dalla legislazione statale. Viene fatto riferimento all'art. 12, comma 12-bis, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che così dispone: «[l]a fauna selvatica



Consiglio regionale della Calabria

stanziale e migratoria abbattuta deve essere annotata sul tesserino venatorio di cui al comma 12 subito dopo l'abbattimento».

Il Governo, a supporto della propria impugnativa, richiama la sentenza n. 291/2019 della Corte costituzionale che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della previgente formulazione dell'art. 22, comma 7, della legge regionale Lombardia n. 26 del 1993, limitatamente alle parole «dopo gli abbattimenti e l'avvenuto recupero». La motivazione di tale decisione aveva posto l'accento sulla tempestività dell'annotazione degli abbattimenti, precisando che essa deve avvenire subito dopo l'abbattimento.

Il ricorrente chiarisce, richiamando la procedura d'infrazione tempo fa avviata nei confronti dell'Italia (caso EU Pilot 6955/14/EN VI), come la norma statale richiamata andrebbe considerata come una soglia minima di protezione ambientale, non derogabile dalle Regioni neppure nell'esercizio della loro competenza legislativa in materia di caccia, salva la possibilità di prescrivere livelli di tutela ambientale più elevati. Su detto profilo di impugnativa il Governo conclude ritenendo che la norma censurata, che subordina le annotazioni sul tesserino venatorio al preventivo recupero dell'animale, contrasta con la ratio sottesa alla disciplina normativa statale e abbassa la soglia di protezione da essa stabilita.

Con il terzo motivo di impugnativa, il ricorrente censura l'articolo 17 della legge regionale in oggetto sotto diversi profili.

Innanzitutto viene censurato il comma 1 che aggiunge le parole «in materiale metallico, plastico o altro materiale idoneo» nel testo del comma 1 dell'art. 26 della legge reg. Lombardia n. 26/1993, consentendo, di fatto, come chiarito dal ricorrente, l'impiego di una fascetta inamovibile per l'identificazione dei richiami vivi, anche al posto dell'unico contrassegno ammesso dalla normativa statale, ossia l'anello inamovibile numerato, con ciò contrastando con l'art. 5, comma 7, della legge n. 157/1992.

Il ricorrente, anche sulla scorta di un precedente giurisprudenziale (sentenza Corte di Cass, n. 441 del 2006) sostiene la tassatività dell'utilizzo dell'anello identificativo inamovibile e la esclusività in capo allo Stato nella determinazione degli "standard minimi e uniformi" in materia di tutela della fauna.

Nel caso di specie, invece, la norma prevede, in maniera palesemente illegittima secondo il ricorrente, la possibilità per la Regione di determinare la sussistenza di una non meglio identificata idoneità dei materiali senza tuttavia precisare quale sia la



Consiglio regionale della Calabria

procedura e quali siano i parametri e i criteri che consentano di pervenire a tale conclusione.

Nel corpo dell'impugnativa si specifica che la nuova normativa regionale della Lombardia non offre garanzie riguardo alla inamovibilità e, di conseguenza, alla verifica della liceità della nascita del soggetto in ambiente controllato, in quanto la proposta di utilizzazione di "anelli in materiale plastico o altro materiale idoneo", non garantirebbe la certezza che il soggetto detenuto ai fini di richiamo sia realmente frutto di nascita in cattività, in quanto l'anellino potrebbe essere "calzato" anche da soggetti adulti di provenienza non accertata.

Il materiale plastico, contrariamente al metallo, potrebbe, difatti, essere allargato e modificato facilmente, consentendo di applicate al tarso di un soggetto di cattura anellini deformati e utilizzabili in modo illegale. Inoltre, la plastica non offre le garanzie del metallo in quanto è soggetta a deformarsi nel tempo, consentendo anche la modifica della stampigliatura dei dati dell'allevatore, dell'anno di nascita, del soggetto e numero progressivo.

Il ricorrente aggiunge che gli anelli in metallo, del resto, non sono ammessi dai regolamenti internazionali e dalla Confederazione Ornitologica Mondiale per mostre e fiere ornitologiche.

Sempre con riferimento all'articolo 17 della legge regionale n.8/2021, viene impugnata anche la lettera b) del comma 1, che ha disposto l'abrogazione dei commi 5-bis e 5-quater dell'art. 26 della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, comportando la soppressione della banca dati dei richiami vivi di cattura e di allevamento, appartenenti alle specie di cui all'art. 4 della legge n. 157 del 1992, detenuti dai cacciatori per la caccia da appostamento.

Il ricorrente argomenta che l'introduzione del comma 5 bis, dell'art. 26 della L.R. 26/1993, prevista dalla L.R. 3 aprile 2014, n 14, comportava la costituzione della banca dati regionale dei richiami vivi di cattura e allevamento appartenenti alle specie di cui all'articolo 4 della L. n. 157/1992, detenuti dai cacciatori "al fine di garantire le condizioni previste dall'articolo 9, comma 1, lettera c) della Direttiva 2009/11 47/CE". Ne deriva che, attraverso l'abrogazione della suddetta banca dati, la Regione contravviene al formale impegno a suo tempo assunto al fine di ottenere l'archiviazione della procedura EU PILOT 1611 /1 0/ENVI avviata nei confronti dell'Italia per non corretta applicazione della Direttiva Uccelli 2009/147 CE in materia



Consiglio regionale della Calabria

di cattura richiami vivi, seguita, nel 2014 dalla costituzione di messa in mora (20/02/2014).

Il ricorrente, pertanto, ritiene che questa disposizione legislativa violerebbe sia il primo comma dell'art. 117 Cost., sia il secondo comma, lettera s).

L'ultimo motivo di impugnativa riguarda l'art. 25 della legge regionale della Lombardia n. 8 del 2021, che modifica l'art. 48, comma 6-bis, della legge regionale n. 26 del 1993 mediante la sostituzione di alcune parole con le seguenti: «[I]'attività di vigilanza e controllo sugli anellini inamovibili da utilizzare per gli uccelli da richiamo di cui ai commi 1, 1-bis e 3 dell'articolo 26 è svolta verificando unicamente la presenza dell'anellino sull'esemplare e deve essere effettuata».

Detta modifica, secondo il ricorrente, limita la funzione dell'agente accertatore costringendolo a verificare "unicamente la presenza dell'anellino" senza consentire in alcun modo di maneggiare l'animale, impedisce, pertanto, di verificare sia la sussistenza del requisito della inamovibilità dell'anello, sia la numerazione che sullo stesso deve essere indicata.

Tali limiti comportano, dunque, la mancata sussistenza dell'ulteriore requisito della identificabilità, con conseguenti riflessi (in termini impeditivi) sull'espletamento dell'attività di vigilanza in uno degli ambiti che ha riscontrato il maggior numero di irregolarità (cfr. caso EU Pilot 1611 /1 0/ENVI).

Nei motivi di impugnativa si legge che la modifica si pone in evidente contrasto con la normativa nazionale di settore, stabilendo una oggettiva limitazione alla possibilità, per il personale di vigilanza, di espletare compiutamente la propria attività di pubblico interesse finalizzata al controllo sul rispetto delle norme vigenti nello Stato. Il divieto di verifica sugli anellini inamovibili è da ritenersi in contrasto con i compiti di vigilanza venatoria stabiliti dagli artt. 27 e 28 della Legge n. 157/1992, in cui risultano ricompresi anche quelli sugli anelli inamovibili dei richiami vivi, riducendo i livelli minimi di tutela ambientale in materia.

Il Governo conclude rilevando il contrasto della norma regionale con il secondo comma, lettera s), dell'art. 117 Cost., poiché tendente a ridurre in peius il livello di tutela della fauna selvatica stabilito dalla legislazione nazionale, invadendo illegittimamente la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Sentenza



Consiglio regionale della Calabria

Sentenza Corte Costituzionale n. 126/2022
Regione
Lombardia
Legge regionale
Legge regionale 6 agosto 2021, n. 15 "Assestamento al bilancio 2021-2023 con modifiche di leggi regionali"
Ambito di riferimento
Manutenzione normativa regionale
Motivi di impugnativa
<p>Il Governo ha promosso questioni di legittimità costituzionale con riferimento a diversi articoli della legge in oggetto.</p> <p>L'articolo 15 è stato impugnato con riguardo ai commi 1, 2 e 3.</p> <p>L'articolo in questione detta disposizioni circa il controllo, monitoraggio e tracciabilità dei gessi di defecazione da fanghi utilizzati in agricoltura e stabilisce testualmente che: «1. Al fine di salvaguardare la qualità delle produzioni agricole o anche dei suoli e prevenire l'insorgere di fenomeni o processi di degrado e di inquinamento ambientale, nonché a tutela della salute, i fanghi impiegabili per la produzione dei gessi di defecazione da fanghi, dei gessi di defecazione o dei carbonati di calcio da defecazione per il relativo utilizzo sui suoli della regione sono quelli idonei all'utilizzo agronomico e conformi agli standard ai sensi della normativa statale e della specifica disciplina regionale attuativa di riferimento. 2. In applicazione del principio di precauzione nell'azione in materia ambientale e nelle more della revisione del decreto legislativo 27 gennaio 1992 n. 99 (Attuazione della direttiva n. 86/278/CEE concernente la protezione dell'ambiente, in particolare del suolo, nell'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura), all'utilizzo del "gesso di defecazione da fanghi", secondo quanto previsto dalla scheda prodotto n. 23) dell'Allegato 3, capitolo 2.1., del decreto legislativo 29 aprile 2010, n. 75 (Riordino e revisione della disciplina in materia di fertilizzanti, a norma dell'articolo 13 della legge 7 luglio 2009, n. 88), si applicano le regole di tracciabilità, di cui agli articoli 9, comma 3, 13 e 15 del d.lgs. 99/1992, previste per l'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura. 3. Le disposizioni di cui al comma 2 si applicano anche al "carbonato di calcio da defecazione" e al "gesso di defecazione", ottenuti da fanghi di depurazione. 4. Con</p>



Consiglio regionale della Calabria

una o più deliberazioni, la Giunta regionale può stabilire, per le finalità di cui al comma 1, eventuali ulteriori aspetti della disciplina sull'utilizzo dei fanghi in agricoltura da applicare ai gessi di defecazione da fanghi, ai gessi di defecazione e ai carbonati di calcio da defecazione, prodotti utilizzando fanghi di depurazione. 5. Le previsioni di cui ai commi da 1 a 4 si applicano agli utilizzi in agricoltura effettuati a partire dal 1 febbraio 2022. 6. Fermo restando quanto previsto al comma 5, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, le autorità competenti riesaminano le autorizzazioni già rilasciate per la produzione dei fertilizzanti di cui al comma 1, ai fini dell'adeguamento alle disposizioni di cui al presente articolo».

La normativa nazionale di riferimento è contenuta nel decreto legislativo 29 aprile 2010, n. 75, recante "Riordino e revisione della disciplina in materia di fertilizzanti, a norma dell'articolo 13 della legge 7 luglio 2009, n.88", che all'articolo 1, comma 1, lettera aa), prevede la definizione di "correttivi", ovvero "materiali da aggiungere al suolo in situ principalmente per modificare e migliorare proprietà chimiche anomale del suolo dipendenti da reazione, salinità, tenore in sodio, i cui tipi e caratteristiche sono riportati nell'allegato 3 del d.lgs. 75/2010".

L'Allegato 3 della stessa legge, mentre consente l'utilizzo dei fanghi di depurazione delle acque reflue, pur nel rispetto di taluni requisiti, non prevede lo stesso per il gesso di defecazione e per il carbonato di calcio.

Ne consegue che, secondo il ricorrente, il primo comma dell'articolo 15, pur richiamando la normativa statale, si porrebbe in contrasto con essa, estendendo la possibilità di utilizzare i fanghi di depurazione delle acque reflue anche per la produzione di correttivi non previsti dalla legislazione statale.

La violazione si concretizzerebbe, in definitiva, nello sconfinamento nella potestà legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che, per il proprio carattere trasversale, è idonea a limitare la potestà legislativa delle Regioni, anche nelle materie rimesse alla competenza di queste ultime.

Il successivo comma 2 dell'articolo 15 intende, altresì, applicare all'utilizzo del correttivo "gesso di defecazione da fanghi" le regole di tracciabilità di cui agli articoli 9, comma 3, 13 e 15, del d.lgs. 99/92, previste per l'utilizzazione dei fanghi di depurazione in agricoltura.

Il Governo ritiene, pertanto, che detta disposizione, estendendo al correttivo «gesso di defecazione da fanghi» l'applicazione delle regole di tracciabilità stabilite per i



Consiglio regionale della Calabria

fanghi di depurazione dagli artt. 9, comma 3, 13 e 15 del d.lgs. n. 99 del 1992, contrasti con le disposizioni contenute nel d.lgs. 75/2010 che riconoscono ai fertilizzanti conformi alle disposizioni in esso contenute il titolo di prodotto. La stessa norma contrasterebbe anche con le disposizioni di cui al comma 5 dell'art. 184-ter del d.lgs. 152/2006, che prevedono l'applicabilità della disciplina in materia di rifiuti, nell'ambito di un'operazione di recupero, esclusivamente sino alla cessazione della qualifica di rifiuto ovvero, nel caso specifico del "gesso di defecazione da fanghi", sino alla preparazione del correttivo secondo le specifiche riportate nella scheda 23, dell'allegato 3, punto 2, del d.lgs. 75/2010, e non durante il successivo utilizzo.

Infine, i commi 3 e 4 sottintendono ulteriormente alla possibilità di preparazione dei correttivi "gesso di defecazione" e "carbonato di calcio di defecazione" attraverso l'utilizzo di fanghi di depurazione delle acque reflue in sostituzione dei "materiali biologici" come indicato nelle schede n. 21 e 22, dell'Allegato 3, punto 2, del citato d.lgs. 75/2010, a tale scopo il Governo richiama le considerazioni già espresse con riferimento al comma 1.

Il parametro violato è sempre quello relativo all'articolo 117, secondo comma, lettera s), in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, attribuita esclusivamente allo Stato.

Altro articolo oggetto di impugnativa è il 17 che riconosce alle Aziende di Servizi alla Persona (ASP) per maggiori costi legati alla gestione dell'emergenza sanitaria "fino al 100 per cento del budget assegnato nell'ambito dei contratti sottoscritti per l'esercizio 2020.

Il ricorrente nei motivi di impugnativa individua una premessa relativa alla natura giuridica e alla disciplina giuridica di alcuni istituti:

- Aziende di Servizi alla Persona (ASP) (ex IPAB), che non sono parte del perimetro sanitario e del consolidato sanità, hanno un peculiare regime giuridico caratterizzato dal mantenimento di un'intensa disciplina pubblicistica e sono dotate di autonomia statutaria, regolamentare, patrimoniale, contabile, tecnica e gestionale e operano con criteri imprenditoriali con obbligo di pareggio di bilancio;
- il contratto collettivo quadro per la definizione dei comparti di contrattazione e delle relative aree dirigenziali per il triennio 2016-2018, include le ASP (ex



Consiglio regionale della Calabria

IPAB) che svolgono prevalentemente funzioni assistenziali, nel comparto delle funzioni locali;

- l'ANAC ha osservato che le stesse ASP sarebbero da ricomprendere fra gli enti pubblici regionali a cui si applicano le disposizioni del d.lgs. 33/2013;
- la sentenza n. 161/2012 della Corte costituzionale ha rilevato che "mutuano caratteri misti e peculiari sia dalle disciolte IPAB che dal contesto programmatico ed operativo in cui vengono inserite" e che "le accomuna alle IPAB la natura di ente pubblico".

Dopo le premesse indicate, il Governo conclude ritenendo che il riconoscimento del 100% del budget previsto dall'articolo 17 della legge in esame è contrario alla ratio della norma nazionale e induce una spesa non giustificata dalle attività assistenziali a carico del SSR lombardo.

La normativa nazionale, infatti, che è rappresentata dall'articolo 4 commi 5-bis e 5-ter del decreto legge n. 34/2020, stabilisce per le regioni e province autonome di Trento e Bolzano la possibilità di riconoscere alle strutture destinatarie di un budget "fino a un massimo del 90 per cento del budget assegnato nell'ambito degli accordi e dei contratti di cui all' articolo 8-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, stipulati per l'anno 2020, ferma restando la garanzia dell'equilibrio economico del Servizio sanitario regionale" al presentarsi di precise condizioni indicate dalla medesima legge nazionale.

Ne discende, conclude il ricorrente che la norma in esame si pone in contrasto con il dettato normativo previsto dal DL n. 34/2020, in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni nei termini in cui vengono distratte le risorse assegnate ai livelli essenziali di assistenza (LEA) e dell'articolo 117, terzo comma, in materia di coordinamento della finanza pubblica.

L'impugnativa governativa continua con riferimento all'articolo 24 della legge regionale in esame.

Nello specifico, la disposizione introduce diverse modifiche in materia di "cd. ecotassa", disciplinata dall'articolo 53 della legge regionale n. 10 del 2003, discostandosi in tal modo dai criteri previsti dall' art. 3, comma 29, della legge n. 549 del 1995, prevedendo una tassazione più elevata rispetto a quella consentita dalla legislazione statale. La disposizione, continua il ricorrente, si traduce anche in una



Consiglio regionale della Calabria

misura potenzialmente limitativa all'introduzione di rifiuti speciali di provenienza extraregionale, con il conseguente concretarsi di un ostacolo alla libera circolazione delle cose. Trattasi di una imposizione tributaria superiore alla misura massima prevista dal legislatore nazionale, che colpisce la circolazione dei beni e che si appalesa di per sé discriminatoria nei confronti di soggetti collocati fuori dal territorio regionale.

A sostegno di tale motivo di impugnativa il ricorrente cita anche la sentenza della Corte Costituzionale n. 82/2021 che ha statuito che le disposizioni regionali che stabiliscono ostacoli assoluti o relativi allo smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale diversi da quelli urbani non pericolosi, siano in contrasto con l'articolo 120 Cost., «sotto il profilo dell'introduzione di ostacoli alla libera circolazione di cose tra le regioni, oltre che con i principi fondamentali delle norme di riforma economico-sociale introdotti dal decreto legislativo n. 22 del 1997, e riprodotti dal d.lgs. n. 152 del 2006» (sentenza n. 10 del 2009)".

Il Governo conclude ritenendo che la previsione di aumento del 50 per cento del tributo per i rifiuti provenienti da comuni ubicati fuori regione, contenuta nella novellata legge n. 10 del 2003 della Regione Lombardia, produce l'effetto sostanziale di un "dazio all'importazione", in contrasto con il principio di libera circolazione delle merci tra le Regioni, sancito all'articolo 120, primo comma della Costituzione.

La disposizione in oggetto, pertanto, viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché gli artt. 3, 41 e 120 Cost., ritenendolo in contrasto con le previsioni dell'art. 3, comma 29, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

Sentenza

Sentenza Corte Costituzionale n. 222/2022

Regione

Lombardia

Legge regionale

Legge regionale 16 dicembre 2021, n. 23 "Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2021"

Ambito di riferimento

Tutela beni culturali e paesaggistici



Consiglio regionale della Calabria

Motivi di impugnativa

Il Governo ha promosso questioni di legittimità costituzionale con riferimento all'articolo 6 comma 1, lettera a) della legge regionale 23/2021, che ha sostituito il secondo periodo del comma 3 dell'articolo 154 della legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31 del 2008, che disciplina, nell'ambito del Titolo X "Multifunzionalità dell'azienda agricola e diversificazione in agricoltura", i locali da destinare ad attività agrituristiche. Attraverso la modifica approvata si è estesa la portata della disposizione di cui al citato art. 154, consentendo l'ampliamento, sempre nella misura del dieci per cento, della superficie lorda (e non di pavimento) dei fabbricati non solo già destinati, ma anche da destinare, in futuro, ad attività agrituristiche.

Secondo il ricorrente, infatti, la modifica introdotta dall'articolo 6 della legge in questione ha l'effetto di ampliare la portata della disposizione di cui al citato articolo 154. Se, infatti, anteriormente alla stessa, ad essere consentito era solo l'ampliamento nella misura massima del dieci per cento della superficie lorda di pavimento destinata a uso agrituristico, odiernamente ad essere consentito è l'ampliamento, sempre nella misura massima del dieci per cento, della superficie lorda dei fabbricati non solo già destinati, ma anche da destinare, in futuro, all'attività agrituristica.

Il Governo ha ritenuto che la disposizione in oggetto, introducendo una generalizzata possibilità di realizzare incrementi volumetrici nella misura anzidetta, sia manifestamente affetta da illegittimità costituzionale, essendo stata prevista senza alcuna considerazione o riferimento al contesto paesaggistico, in violazione, pertanto, della normativa contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. In particolare, il legislatore regionale non avrebbe tenuto conto che solo al piano paesaggistico elaborato d'intesa tra lo Stato e la Regione, secondo quanto previsto agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, spetta stabilire, per ciascuna area tutelata, le prescrizioni d'uso (cioè i criteri di gestione del vincolo, volti a orientare la fase autorizzatoria) e individuare la tipologia delle trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni.

La disposizione risulterebbe secondo il ricorrente invasiva della potestà legislativa esclusiva spettante allo Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione.



Consiglio regionale della Calabria

Il Governo a supporto dei propri motivi di impugnativa cita numerosi precedenti giurisprudenziali della Corte costituzionale.

La Corte ha, infatti, affermato l'esistenza di un vero e proprio obbligo, costituente un principio inderogabile della legislazione statale, di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento ai beni vincolati (Corte cost. n. 86 del 2019) e ha rimarcato che l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica "è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale" (Corte cost., n. 182 del 2006; cfr. anche la sentenza n. 272 del 2009).

Il ricorrente riporta quanto affermato dalla Corte: "Quanto detto non vanifica le competenze delle regioni e degli enti locali, «ma è l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica che è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale: il paesaggio va, cioè, rispettato come valore primario, attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali» (sentenza n. 182 del 2006; la medesima affermazione è presente anche nelle successive sentenze n. 86 del 2019, n. 68 e n. 66 del 2018, n. 64 del 2015 e n. 197 del 2014)" (Corte cost. n. 240 del 2020).

Il Governo ritiene, pertanto che la Regione Lombardia, attraverso la disposizione impugnata, si sottrae ingiustificatamente al proprio obbligo di redazione congiunta con lo Stato del piano paesaggistico, esercitando una funzione di disciplina del paesaggio e dei beni paesaggistici in modo del tutto autonomo, nonostante la copianificazione costituisca un principio inderogabile posto dal Codice (Corte cost. n. 240 del 2020).

Né, secondo il ricorrente, si potrebbe ritenere che la denunciata illegittimità costituzionale sia esclusa dal fatto che la norma in esame non prevede la possibilità di realizzare gli incrementi volumetrici in contrasto con la pianificazione paesaggistica, né dal fatto che tali interventi sono comunque subordinati al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

Il ricorrente, a sostegno della propria tesi, ricorda che la Regione Lombardia, in data 21 luglio 2017, ha sottoscritto con il Ministero per i beni e le attività culturali (ora



Consiglio regionale della Calabria

Ministero della cultura) un protocollo di intesa per la redazione congiunta del piano paesaggistico. In questa prospettiva, dunque, l'articolo 6 della legge regionale in oggetto si presenta, secondo il ricorrente, quale frutto di una scelta assunta unilateralmente dalla Regione, al di fuori del percorso avviato con lo Stato per l'attività di co-pianificazione paesaggistica e quindi dettato in violazione del principio di leale collaborazione, che impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto (con riferimento alla leale collaborazione ai fini della pianificazione paesaggistica cfr. Corte cost. n. 240 del 2020, nonché Corte Cost. n. 257 del 2021 e n. 219 del 2021).

Ne deriva la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché del principio di leale collaborazione.

Il Governo ha impugnato la disposizione anche per violazione dell'art. 9 Cost., che sancisce la rilevanza della tutela del paesaggio quale interesse primario e assoluto, a causa dell'abbassamento del livello di tutela determinato dall'articolo 6 della legge n. 23 del 2021.

L'art. 6, comma 1, lettera a), si porrebbe in contrasto, altresì, con «il principio di necessaria considerazione dei valori paesaggistici del territorio, anche non vincolato, e della sua apposita pianificazione».

Il ricorrente sottolinea come, ai sensi della Convenzione europea del paesaggio, tutto il paesaggio, incluso il territorio non assoggettato al regime dei vincoli paesaggistici, costituisca comunque oggetto di tutela.

L'adempimento degli impegni assunti mediante la sottoscrizione della Convenzione richiede che tutto il territorio sia oggetto di pianificazione e di specifica considerazione dei relativi valori paesaggistici, anche per le parti che non siano oggetto di tutela quali beni paesaggistici. Il ricorrente evidenzia, pertanto, che la previsione di interventi di impatto assai rilevante sul territorio, quali quelli introdotti dalla norma impugnata, sarebbe dovuta avvenire con il piano paesaggistico, cioè con interventi pianificati specificamente nell'ambito dello strumento apposito previsto dalla medesima disposizione nazionale.

Prevedere, come nel caso in esame, che interventi di impatto assai rilevante sul territorio, quali quelli previsti dall'articolo 6 della legge n. 23 del 2021, avvengano sulla base di mere previsioni di legge appare, a parere del Governo, confliggente con



Consiglio regionale della Calabria

le disposizioni dell'articolo 135 del Codice, che danno attuazione alla Convenzione europea sul paesaggio.

La disposizione censurata è destinata a incidere in modo indiscriminato sui diversi contesti, a prescindere dai profili di pregio agricolo, ecologico e paesaggistico dei singoli ambiti, dalla attuale destinazione degli edifici ad attività agrituristiche, dalle dimensioni di partenza del fabbricato, nonché dall'eventuale sussistenza di altri fattori che abbiano compromesso il contesto agricolo.

La norma impugnata, infatti, continua il Governo, prevede la possibilità di realizzare incrementi volumetrici nelle aree agricole, le quali frequentemente presentano rilevanti profili di interesse paesaggistico. E ciò in modo indiscriminato, al di fuori di un disegno ordinato ex ante, imponendo così il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche sulla base della valutazione degli interventi caso per caso, con evidente abbassamento dello standard di tutela del paesaggio normativamente prescritto.

Per questo motivo, tale disciplina, secondo il ricorrente, risulta anche manifestamente arbitraria e irragionevole e si pone in violazione degli artt. 3, 117, primo comma, e 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto ai quali costituiscono norme interposte la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea del paesaggio, nonché gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

A conferma dei motivi di impugnativa il ricorrente cita la giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 24 del 2022 e n. 219 del 2021) secondo la quale, infatti, sarebbero state dichiarate costituzionalmente illegittime alcune norme regionali per aver compromesso la pianificazione paesaggistica.

Il ricorrente individua un altro profilo di illegittimità della disposizione censurata. La stessa risulta illegittima anche in quanto realizza una indebita compressione della potestà dei Comuni di pianificare il proprio territorio, ponendosi conseguentemente in contrasto con il combinato disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., relativamente alla competenza esclusiva statale sulle funzioni fondamentali dei Comuni, e degli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost., in riferimento al principio di sussidiarietà verticale.

Nei motivi di impugnativa si specifica come il legislatore statale, nell'esercizio della competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., abbia individuato



Consiglio regionale della Calabria

all'art. 14, comma 27, lettera d, del d.l. n. 78 del 2010, quali funzioni fondamentali dei comuni, «la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale».

Tali funzioni fondamentali dei comuni sarebbero state comprese oltre misura dal legislatore regionale perché le modalità e l'entità delle premialità volumetriche previste dalla norma impugnata condizionerebbero l'esercizio della funzione comunale di pianificazione urbanistica «oltre la soglia dell'adeguatezza e della necessità» (al riguardo sono citate le sentenze di questa della Corte costituzionale n. 202/2021 e n. 119/2020).

Il Governo, infatti, ritiene che la norma persegua lo scopo, di per sé non censurabile, di favorire l'attività agrituristica. Di contro, però, le premialità volumetriche previste dalla norma impugnata sono consentite in modo indiscriminato in tutte le zone agricole, a prescindere quindi dall'esistenza di profili di pregio paesaggistico e dagli standard di densità edilizia particolarmente restrittivi cui soggiacciono e per questo la loro previsione (non carattere transitorio, ma a regime) e l'impossibilità di modularle ridurrebbero in modo indebito i poteri dei comuni di pianificare il proprio territorio, impedendo loro fra l'altro di assicurare prevalenza, in determinati contesti, a interessi costituzionali anche primari, come, ad esempio, la tutela del paesaggio agrario, rispetto all'interesse economico privato.

Nei motivi del ricorso il Governo chiarisce che il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione temperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti.

Ne discende, secondo il ricorrente, la violazione combinata disposta dall'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., relativamente alla competenza esclusiva statale sulle funzioni fondamentali dei Comuni, e degli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost., in riferimento al principio di sussidiarietà verticale.

Sentenza

Sentenza Corte Costituzionale n. 251/2022

Regione



Consiglio regionale della Calabria

Lombardia
Legge regionale
Legge regionale 16 dicembre 2021, n. 24 "Disposizioni per l'attuazione della programmazione economico-finanziaria regionale, ai sensi dell'articolo 9 ter della l.r. 31 marzo 1978, n. 34 (Norme sulle procedure della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della Regione) - Collegato 2022"
Ambito di riferimento
Politiche economiche e finanziarie
Motivi di impugnativa
<p>La legge della Regione Lombardia n. 24 del 27.12.2021 è stata oggetto di impugnativa ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione, con riguardo al disposto di cui all'articolo 13, per contrasto con gli standard di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e della concorrenza posti dal legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva ex art. 117, secondo comma, lett. e) ed s) Cost.</p> <p>Il predetto articolo della legge regionale in esame modifica l'art. 47 della legge regionale n. 26/2003 in materia di "Disciplina dei servizi locali di interesse economico generale. Norme in materia di gestione dei rifiuti, di energia, di utilizzo del sottosuolo e di risorse idriche".</p> <p>In particolare, il comma 1 stabilisce che le parole "ambiti territoriali ottimali (ATO) corrispondenti ai confini amministrativi" siano sostituite da "ambiti territoriali ottimali (ATO) corrispondenti, di norma, ai confini amministrativi".</p> <p>Oltre alla modifica di cui al comma 1, vengono inseriti dei nuovi commi, il cui contenuto viene di seguito esplicitato.</p> <p>Viene inserito il comma 1 bis, ai sensi del quale: "Nel rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 147, comma 2, del d.lgs. 152/2006, nonché in coerenza con le finalità di cui all'articolo 1 della legge regionale 15 ottobre 2007, n. 25 (Interventi regionali in favore della popolazione dei territori montani), in base a criteri di differenziazione territoriale e socioeconomica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, la Regione può eccezionalmente modificare, nei territori montani, le delimitazioni degli ATO di cui al comma 1, attraverso l'individuazione di ATO, con dimensione anche diversa da quella provinciale, perimetrati con riferimento ai confini amministrativi delle comunità</p>



Consiglio regionale della Calabria

montane, anche su proposta dei comuni, al fine di migliorare la gestione del servizio idrico integrato secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, tenuto conto anche dei seguenti parametri:

- a) popolazione residente nel nuovo ATO e in quello rimanente a seguito dello scorporo non inferiore a 75.000 abitanti;
- b) non pregiudizio per l'assetto e la funzionalità dell'ATO, in relazione ai principi di cui all'articolo 147, comma 2, del dlgs. 152/2006 e al parametro di cui alla lettera a) del presente comma. Negli ATO individuati ai sensi del presente comma, le disposizioni del presente articolo e del successivo articolo 49 riferite alle provincie si applicano alle comunità montane".

Il successivo comma 1 ter prevede poi che "La proposta di individuazione di un nuovo ATO è corredata della documentazione atta a comprovare il rispetto dei principi e dei requisiti di cui alla normativa statale e al comma 1 bis del presente articolo, dell'analisi costi benefici effettuata nel rigoroso rispetto delle linee guida europee per i progetti di investimento e di una proposta di piano economico finanziario. Sulla individuazione del nuovo ATO si esprime, con deliberazione, la Giunta regionale".

Il comma 1 quater stabilisce inoltre che "L'ufficio d'ambito neocostituito opera nel rispetto dell'unicità di gestione di cui all'articolo 147, comma 2, lettera b), del d.lgs. 152/2006 e, per il territorio dei comuni che al momento della sua costituzione risultano già confluiti nella gestione unica affidata dall'ufficio d'ambito della provincia di riferimento, è tenuto a indennizzare, per effetto del distacco dall'ATO e della parziale cessazione ex lege del rapporto convenzionale in essere con l'ufficio d'ambito della provincia, il soggetto gestore degli investimenti effettuati nei predetti comuni per la parte non ancora ammortizzata dagli introiti tariffari".

Infine, il comma 1 quinquies dispone che l'Istituto regionale per il supporto alle politiche della Lombardia (PoliS-Lombardia) trasmetta annualmente alla Giunta regionale un rapporto sullo stato di attuazione delle previsioni di cui ai commi 1 bis e 1 ter.

Nell'impugnativa del governo si evidenzia che la predetta normativa, consentendo dunque alla Regione di modificare le delimitazioni degli ATO individuando ATO perimetrati con riferimento ai confini amministrativi delle comunità montane, si pone in contrasto con le norme nazionali, quali parametri statali interposti.



Consiglio regionale della Calabria

In particolare, la normativa statale stabilisce che "i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni" che "con delibera" individuano gli enti di governo d'ambito (art. 147, comma 1, del D.lgs. n. 152/2006). A ciò si aggiunga che l'art. 3 bis del d.l. n. 138/2011, convertito con legge n. 148/2011, attribuisce alle Regioni la facoltà di modificare la dimensione degli ATO, che, tuttavia, deve essere "di norma non inferiore almeno a quella del territorio provinciale".

Il Governo, nel corpo dell'impugnativa proposta, specifica come la deroga delle dimensioni definite dalla legislazione statale sia possibile, ma deve rispettare i criteri stabiliti dalla legge stessa, costituiti dall'unità del bacino idrografico, dall'unicità e dall'adeguatezza della gestione (art. 147 comma 2 del D.lgs. n. 152/2006). La deroga ai sensi dell'art. 3-bis comma 1 del d.l. n. 138/2011, è inoltre consentita purché la Regione motivi la scelta "in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio, anche su proposta dei comuni".

Il Governo evidenzia come nell'ambito delle attribuzioni tra Stato e Regioni ad autonomia ordinaria, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale (ex plurimis: sentenze n. 117/2015, n. 32/2015, n. 228/2013, n. 67/2013, n. 62/2012, n. 187/2011, n. 128/2011, n. 325/2010, n. 142/2010, n. 29/2010, n. 246/2009 e n. 307/2009), sia la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, sia le forme di gestione e i modi di affidamento al gestore, vanno ricondotti agli ambiti di "tutela della concorrenza" e "tutela dell'ambiente" di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e) e s), Cost.

La Corte cost. ha, altresì, statuito con sentenza n. 173/2017, che "dal dato normativo vigente si evince che la facoltà della Regione di intervenire in siffatte esclusive materie statali, implica la possibilità di derogare alla disciplina definita dalla legge statale sulle dimensioni ottimali degli ambiti territoriali, nel rispetto del modulo procedimentale e dei criteri fissati dalla legislazione stessa, motivando la scelta compiuta in modo da garantire la controllabilità della discrezionalità esercitata nelle competenti sedi giurisdizionali".

Il Governo, pertanto, ha ritenuto che l'individuazione di ATO, così come definita dal legislatore regionale lombardo, determina una dimensione anche diversa da quella provinciale e perimetrata con riferimento ai confini amministrativi delle comunità



Consiglio regionale della Calabria

montane e di fatto assimila, con riferimento all'applicazione delle relative disposizioni, le predette comunità montane alle province, determinando una frammentazione territoriale del sistema idrico integrato.

In tal modo, la novella normativa regionale si pone in contrasto con gli obiettivi di tutela ambientale che il legislatore ha inteso in forma unitaria, al fine di superare la frammentazione della gestione dei servizi idrici e raggiungere un'adeguata dimensione per una gestione efficiente, efficace ed economica del servizio.

Nel corpo dell'impugnativa si rileva come la Regione abbia specificato, a seguito di interlocuzioni avute con il Governo, che la scelta sull'individuazione concreta di nuovi ATO in territorio montano non avverrà ex lege, ma, come previsto dalla disposizione normativa, caso per caso con apposito procedimento amministrativo. La stessa Regione ritiene, altresì, che solo per effetto di eventuale delimitazione, disposta in via amministrativa, di uno o più specifici ATO montani, la Regione potrà individuare, con delibera l'ente o gli enti di governo dell'ambito interessato. In tal modo, sostiene la Regione, si darà effettività e specificità alla previsione regionale secondo cui "negli ATO individuati ai sensi del presente comma, le disposizioni del presente articolo e del successivo articolo 49 riferite alle province si applicano alle comunità montane".

Nei motivi di impugnativa il Governo chiarisce come, in considerazione del contenuto dell'articolo 147, comma 2, del D.lgs. n. 152/2006, che assume valenza di parametro statale interposto, non si comprende la ratio legis della norma regionale introdotta che, secondo la Regione, sarebbe volta ad individuare e disciplinare una fattispecie - ATO con dimensioni perimetrata con riferimento ai confini amministrativi delle comunità montane - rispecchiante (secondo quanto asserito dalla Regione) la generalità dei requisiti statuiti dall'art. 147, comma 2, del D.lgs. n. 152/2006.

La disposizione impugnata, pertanto, secondo il Governo disciplina una fattispecie già prevista dalla normativa statale.

Nei motivi di impugnativa si specifica che, se così non fosse, la reale intenzione del legislatore regionale sarebbe quella di codificare, invertendo il rapporto tra regola ed eccezione, la possibilità di modificare la delimitazione degli ATO nei territori montani, individuandone di nuovi, aventi dimensione anche diversa, e verosimilmente inferiore, rispetto a quella provinciale, con il conseguente vulnus nell'applicazione delle economie di scala volute dal legislatore nazionale degli ambiti territoriali, sia pur nel rispetto di specifici requisiti.



Consiglio regionale della Calabria

<p>Tutto ciò con evidenti ripercussioni in sede di eventuali contenziosi.</p> <p>La disposizione di fatto non è conforme ad un sistema che intende garantire la non frammentarietà del servizio, oltre che l'unicità della gestione.</p> <p>Peraltro, conclude il Governo, l'esigenza di salvaguardare la governance del sistema idrico integrato, per consentire economie di scala e garantire una gestione efficiente degli investimenti e delle operazioni, è attualmente di importanza fondamentale per realizzare gli interventi finanziati attraverso il PNRR (riforma 4.2).</p> <p>Ne discende, secondo il ricorrente, che la legge regionale de qua, limitatamente all'art. 13, contrasta con gli standard di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e della concorrenza posti dal legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva ex art. 117, secondo comma, lettere e) ed s) Cost. "tutela della concorrenza" e "tutela dell'ambiente", in riferimento ai parametri statali interposti citati nel testo, e pertanto se ne chiede l'impugnativa ex art. 127 Cost.</p>
Sentenza
Giudizio in corso

Regione
Molise
Legge regionale
Legge regionale 4 maggio 2021, n. 2 "Legge di stabilità regionale anno 2021"
Ambito di riferimento
Settore: Politiche economiche e finanziarie
Motivi di impugnativa
<p>Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 7 della presente legge, con la delibera del Consiglio dei Ministri del 24 giugno 2021.</p> <p>La disposizione impugnata impone a decorrere dal 2021, che le entrate incassate dalla Regione derivanti dalle sanzioni amministrative comminate ai datori di lavoro inosservanti agli obblighi occupazionali previsti dalla legge 12 marzo 1999, n. 68, e dai contributi associati agli esoneri parziali concessi ai sensi dell'art. 5 della stessa legge n. 68, sono vincolate a finanziare i programmi regionali di inserimento lavorativo dei disabili e dei relativi servizi di sostegno agli stessi, ai sensi dell'art. 14, comma 1, della legge n. 68/1999 e dell'articolo 3 della legge regionale 28 ottobre 2002, n. 26.</p>



Consiglio regionale della Calabria

Ad avviso del ricorrente, il suddetto art. 7, presenta i seguenti profili di illegittimità costituzionale:

- l'articolo 42, comma 5, lettera d), del decreto legislativo n. 118/2011 dispone che "è possibile attribuire un vincolo di destinazione alle entrate straordinarie non aventi natura ricorrente solo se la Regione non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi e ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio". Risultando "assoggettata a piano di rientro dal disavanzo" la Regione Molise non potrebbe, infatti, attribuire vincoli di destinazione alle entrate;
- l'articolo 7 della presente legge si pone in contrasto, pertanto, con il suddetto decreto legislativo, che disciplina l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, e con l'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, poiché il richiamato articolo 42, esprimerebbe la competenza legislativa esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

La Regione Molise si è costituita in giudizio con atto depositato il 10 agosto 2021, chiedendo l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso per i seguenti motivi;

- per l'erroneo richiamo all'articolo 42, comma 5, lettera d), del decreto legislativo n. 118 del 2011, in quanto la norma regionale impugnata avrebbe un oggetto estraneo alla fattispecie regolata dal citato articolo 42, perché pone un vincolo di destinazione "solamente de futuro", rispetto alle entrate da incassare dall'anno 2021", per finanziare interventi previsti anch'essi a decorrere da tale esercizio;
- per la possibilità di poter predisporre di un ripiano pluriennale del disavanzo di amministrazione, ai sensi del comma 12 dello stesso articolo 42, e disporre liberamente, nei limiti di legge, delle entrate regionali, stabilendone la destinazione;
- il principio contabile evocato a sostegno della censura "non sarebbe applicabile al caso di specie, perché le sanzioni amministrative non costituirebbero entrate "straordinarie" o "non ricorrenti".

In prossimità dell'udienza, le parti hanno depositato memoria a sostegno delle rispettive conclusioni.

Sentenza

Sentenza Corte Costituzionale n 110/2022



Consiglio regionale della Calabria

Regione
Molise
Legge regionale
Legge regionale 4 maggio 2021, n. 3 "Bilancio di previsione pluriennale per il triennio 2021 - 2023"
Ambito di riferimento
Settore: Politiche economiche e finanziarie
Motivi di impugnativa
<p>Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale (registro ricorso n. 36 del 2021) della legge in parola, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, in relazione all'articolo 42, commi 12 e 14, e all'Allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118 del 2011, per "illegittimità della composizione e della copertura del disavanzo presunto rappresentato nelle tabelle contenute nella Nota integrativa di cui all'art. 2, comma 1, lettera p), Allegato 16", della medesima legge regionale Molise n. 3 del 2021.</p> <p>La legge è stata impugnata perché non risulta conforme alle disposizioni del decreto legislativo n. 118/2011, che disciplina l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni e, perché presenta, di conseguenza profili di illegittimità costituzionale per contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.</p> <p>La Regione Molise si è costituita in giudizio, con memoria depositata il 10 agosto 2021, obiettando anzitutto l'inammissibilità e, in subordine, la non fondatezza del ricorso, e presentando memorie integrative nei termini di legge.</p> <p>L'Avvocatura generale dello Stato ha depositato, altresì, una memoria integrativa per chiedere l'accoglimento delle doglianze.</p> <p>In prossimità dell'udienza, le parti hanno depositato ulteriori memorie.</p>
Sentenza
Sentenza Corte Costituzionale n. 268/2022

Regione
Puglia
Legge regionale



Consiglio regionale della Calabria

Legge regionale 6 agosto 2021, n. 28 "Istituzione del Servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale"

Ambito di riferimento

Politiche sociosanitarie e culturali

Motivi di impugnativa

Il Governo, in via preliminare, evidenzia che le prestazioni indicate nella legge non sono attualmente incluse tra quelle di assistenza specialistica ambulatoriale erogabili nell'ambito del SSN, costituendo un livello ulteriore di assistenza che la Regione, essendo in Piano di rientro, non potrebbe garantire. Inoltre, la legge non contiene indicazioni sul finanziamento delle prestazioni stesse.

Viene sollevata la questione di illegittimità costituzionale degli articoli: art. 1, comma 2, art. 5, art. 6 della legge per violazione della competenza esclusiva statale in materia di definizione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) Cost. e per violazione dei principi fondamentali dettati nella materia "coordinamento della finanza pubblica" (articolo 117, comma 3, Cost.).

L'art. 1, comma 2, della legge dispone che "Il servizio è garantito dal Servizio sanitario regionale in totale esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria, come previsto dalla normativa vigente sul sospetto diagnostico per malattia genetica rara, prevista dai Livelli essenziali di assistenza(LEA), previa prescrizione di un dirigente medico specialista in servizio presso le unità operative di genetica medica ovvero specialista di branca in relazione all'ambito di afferenza del caso sospetto, ed è indirizzato con finalità prognostiche, di definizione del rischio riproduttivo e impatto sul management clinico nei confronti di: ...". L'articolo è in contrasto con quanto previsto dal regolamento sulle malattie rare (decreto Ministero della Sanità 18 maggio 2001, n. 279) che prevede la gratuità delle prestazioni solo se le prestazioni per la diagnosi sono eseguite presso uno dei presidi della rete nazionale delle malattie rare. Riguardo al diritto all'esenzione previsto dalla norma regionale viene osservato che il D.M. n. 279 non ha finalità prognostiche e di definizione del rischio riproduttivo, né riguarda cittadini con anamnesi familiare per malattia genetica nota "desiderosi di conoscere le probabilità di sviluppare la stessa condizione", rilevando la competenza esclusiva statale in materia di definizione dei Lea ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) Cost.



Consiglio regionale della Calabria

Sull'art. 5 viene osservato che, in base al D.M. n. 279, la consulenza genetica da parte del genetista medico dovrebbe precedere, non seguire l'esecuzione del test, al fine di garantirne l'appropriatezza prescrittiva proprio in base alle valutazioni in corso di consulenza, violando i principi in materia di "tutela della salute" ai sensi dell'art. 117, comma 3 Cost.

Anche l'art. 6 "Il paziente con malattia genetica e rara sarà poi riferito ai Centri dei presidi di rete nazionale per le malattie rare (ReMaR)" è in contrasto con il regolamento n. 279, violando la competenza esclusiva statale in materia di definizione dei Lea ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione.

La Corte costituzionale ha dichiarato cessata la materia del contendere in riferimento alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 5 e 6 della legge della Regione Puglia 6 agosto 2021, n. 28 per Ius superveniens modificativo della norma impugnata (le disposizioni impugnate sono state sostituite dall'art. 7 della legge della Regione Puglia 30 novembre 2021, n. 36).

I giudizi originati dai ricorsi sulle leggi 28 e 36, in quanto connessi, dato che il secondo riguarda la normativa regionale incidente su quella originariamente denunciata, sono stato riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia, la 242 del 2022.

Sentenza

Sentenza Corte Costituzionale n. 242/2022

Regione

Puglia

Legge regionale

Legge regionale 6 agosto 2021, n. 31 "Implementazione del Test prenatale non invasivo (NIPT)"

Ambito di riferimento

Politiche sociosanitarie e culturali

Motivi di impugnativa

Il Governo ha sollevato la questione di illegittimità costituzionale dell'articolo 3 della legge in oggetto ai sensi dell'art. 117, terzo comma e secondo comma, lettera m) della Costituzione.

L'art. 3 prevede che "la Regione Puglia, in via sperimentale, al fine di migliorare la qualità della gravidanza delle partorienti, in particolare di quelle con condizioni di



Consiglio regionale della Calabria

rischio di salute per il nascituro, in termini sanitari e psicologici, per la durata di due anni a decorrere dalla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni, dispone l'erogazione del NIPT test, quale screening prenatale per la diagnosi delle trisomie 13, 18 e 21, in regime di Servizio sanitario regionale senza oneri economici a carico delle seguenti categorie, e comunque fino alla concorrenza dello stanziamento di bilancio assegnato...".

La disposizione regionale viola la competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., ledendo il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria posto dall'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004 in quanto le indagini genetiche previste non sono attualmente incluse nei livelli essenziali di assistenza (LEA) e la Regione Puglia, impegnata nel piano di rientro dal disavanzo sanitario, non può individuare o garantire livelli ulteriori di assistenza. Inoltre, l'intervento regionale lede la competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione.

Sentenza

Sentenza Corte Costituzionale n. 161/2022

Regione

Puglia

Legge regionale

Legge regionale 30 novembre 2021, n. 36 "Modifiche alla legge regionale 25 giugno 2013, n. 17 (Disposizioni in materia di beni culturali), modifiche alla legge regionale 28 gennaio 1980, n. 12 (Costituzione dell'Istituto regionale pugliese per la storia dell'antifascismo, della Resistenza e della Costituzione) e modifiche alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 28 (Istituzione del Servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale)"

Ambito di riferimento

Politiche sociosanitarie e culturali

Motivi di impugnativa

Il Governo ha impugnato l'articolo 3 della legge regionale 30 novembre 2021, n. 36 con il quale sono stati modificati gli articoli della legge regionale 6 agosto 2021, n. 28



Consiglio regionale della Calabria

(Istituzione del Servizio di analisi genomica avanzata con sequenziamento della regione codificante individuale) oggetto di una precedente impugnativa.

L'articolo 7 è stato impugnato in quanto viola il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, inteso quale principio fondamentale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. (in relazione all'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato legge finanziaria 2005), e si pone in contrasto con gli articoli 81 e con l'articolo 117, comma 2, lettera m), della Costituzione in quanto la Regione Puglia, impegnata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario, deve osservare il divieto di effettuare spese non obbligatorie e non destinare a prestazioni non incluse nei Lea.

I giudizi originati dai ricorsi sulle leggi 28 e 36, in quanto connessi, dato che il secondo riguarda la normativa regionale incidente su quella originariamente denunciata, sono stato riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia, la 242 del 2022.

Sentenza

Sentenza Corte Costituzionale n. 242/2022

Regione

Puglia

Legge regionale

Legge regionale 30 novembre 2021, n. 38 "Modifiche alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale) e alla legge regionale 15 novembre 2007, n. 33 (Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti e di aree pubbliche non autorizzate)"

Ambito di riferimento

Politiche infrastrutturali

Motivi di impugnativa

Secondo il ricorrente gli artt. 1 e 2 e 3 della legge n. 38 del 2021 violano gli artt. 3, 9, 97 e 117(primo, secondo comma lettera s) e terzo comma della Costituzione., I primi due articoli della legge, prorogano, rispettivamente, dal 1° agosto 2020 al 1° agosto 2021, il termine per l'esistenza degli immobili sui quali realizzare gli interventi



Consiglio regionale della Calabria

edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione, anche in deroga agli strumenti urbanistici, previsti dalla legge regionale sul Piano casa e dal 31 dicembre 2021 al 31 dicembre 2022, il termine per presentare la SCIA o l'istanza per il rilascio del permesso di costruire in relazione ai detti interventi edilizi straordinari. L'art. 3 invece proroga, dal 30 giugno 2020 al 30 giugno 2021, la data di realizzazione degli edifici nei quali è possibile effettuare il recupero dei sottotetti, dei porticati e dei locali seminterrati e quella di esistenza degli edifici nei quali effettuare il recupero abitativo dei sottotetti. I primi due articoli impugnati dal Governo violano il principio della materia del governo del territorio del necessario rispetto della previa pianificazione urbanistica del territorio; nel caso dell'art. 3, la disciplina contrasta con l'originaria finalità di contenimento di consumo del suolo e di efficientamento energetico del patrimonio edilizio esistente e, a causa del prolungato e ripetuto succedersi di proroghe, espone a rischio anche il buon andamento dell'azione amministrativa nella corretta gestione del territorio e nella sua tutela.

Per il Governo una normativa regionale, volta a introdurre deroghe generalizzate ex lege alla pianificazione urbanistica e agli standard urbanistici di cui al decreto ministeriale n. 1444 del 1968 (è la quinta deroga) è costituzionalmente illegittima tanto più laddove tali deroghe generalizzate assumano carattere stabile nel tempo. Tale opzione normativa va a snaturare la funzione propria della pianificazione urbanistica e degli standard fissati a livello statale, volti ad assicurare l'ordinato assetto del territorio.

Sentenza

Sentenza Corte Costituzionale n. 17/2023

Regione

Puglia

Legge regionale

Legge regionale 30 novembre 2021, n. 39 "Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 "Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite



Consiglio regionale della Calabria

in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro” e disposizioni varie) e disposizioni in materia derivazione acque sotterranee”
Ambito di riferimento
Politiche infrastrutturali
Motivi di impugnativa
<p>Il Governo ha sollevato la questione di illegittimità costituzionale relativamente agli articoli: 2, 3, 4 e 5 della Legge regionale 30 novembre 2021, n. 39 in quanto alcune disposizioni violano con gli articoli 3, 9, 97 e 117, primo comma e secondo comma, lettera s) della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione che in materia di paesaggio si attua con la co-pianificazione Stato-Regione. Inoltre, incidono sulla definizione generale di ristrutturazione edilizia, ovvero sul principio fondamentale della legislazione in materia di governo del territorio, violando l’articolo 117, comma 3 della Costituzione.</p> <p>L’articolo 2 modifica l'art.51 della legge regionale n. 56 del 1980, concernente “Limitazione delle previsioni insediative fino all'entrata in vigore dei Piani territoriali”, introducendo, nel primo comma, le nuove lettere g-bis), g-ter) e g-quater). Le novelle introdotte, volte a consentire la realizzazione, in zona agricola, di nuovi fabbricati, qualora gli stessi siano necessari alla conduzione del fondo e all'esercizio dell'attività agricola, sono, secondo il ricorrente, illegittime per violazione degli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, da considerare norme interposte rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione, in considerazione dell'impegno assunto dalla Regione Puglia con lo Stato a co-pianificare l'intero territorio regionale; inoltre, inserendosi in una norma che ha già esaurito i suoi effetti, sono anche irragionevoli, e perciò in contrasto con gli articoli 3 e 97 della Costituzione.</p> <p>L’articolo 3 (Interventi in aree individuate dal PPTR) interviene sul Piano paesaggistico territoriale regionale ampliando la categoria degli interventi di ristrutturazione edilizia, in quanto lo scopo della norma è attrarre gli interventi di demo-ricostruzione in aree vincolate con modifica di sagoma, sedime, prospetti e aumenti di volumi nelle ristrutturazioni edilizie. Secondo il ricorrente è in contrasto con gli articoli 3, 9, 97, 117 secondo comma lettera s) e terzo comma della Costituzione.</p>



Consiglio regionale della Calabria

L'articolo 4 (Ampliamento delle attività produttive), che prevede l'ampliamento delle attività produttive di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica del 7 settembre 2010, n. 160, violerebbe l'articolo 117 secondo comma lettera s) e terzo comma della Costituzione.

L'articolo 5, che integra l'art. 12 della legge regionale n. 20 del 2001, aggiungendo al comma 3 un'ulteriore lettera e ter) violerebbe l'articolo 117 secondo comma lettera s) e terzo comma della Costituzione.

Sentenza

Sentenza Corte Costituzionale n. 240/2022

Regione

Puglia

Legge regionale

Legge regionale 30 dicembre 2021, n. 51 "Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2022"

Ambito di riferimento

Politiche economiche e finanziarie

Motivi di impugnativa

Il Governo ha impugnato gli articoli: 10, 11, 16, 54, 55, 61, 74 della Legge regionale 30 dicembre 2021, n. 51 "Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022 e bilancio pluriennale 2022-2024 della Regione Puglia - legge di stabilità regionale 2022".

Su richiesta del Ministero della salute sono stati impugnati gli articoli 10 e 16.

Per il ricorrente, l'art. 10, comma 1, lettera a) della legge, che introduce il nuovo comma 4 bis all'art. 12 della L.r. n. 9 del 2017, presenta criticità in quanto la norma regionale, nel definire l'ambito di applicazione dell'obbligo di dotarsi di un responsabile sanitario da parte delle strutture mono specialistiche ai fini del rilascio dell'autorizzazione all'esercizio, utilizza, tra l'altro, la nozione di "strutture domiciliari". L'articolo 16 dispone che, per migliorare l'assistenza agli anziani non autosufficienti e disabili, le strutture di cui ai regolamenti regionali nn. 4 e 5 del 2019 possano svolgere parte delle attività, per un periodo limitato di tempo nell'anno, presso una sede secondaria compatibile per localizzazione con la villeggiatura. Il ricorrente evidenzia



Consiglio regionale della Calabria

la necessità di assicurare che anche le sedi secondarie presso cui si svolge l'erogazione delle prestazioni risultino idonee, in termini di sicurezza e qualità delle prestazioni erogate, alla luce dei requisiti di autorizzazione e di accreditamento previsti. Pertanto, secondo il Governo, i suddetti articoli della legge contrastano con le previsioni di cui agli artt. 8-ter e 8-quater del d.lgs. 502 del 1992, così come modificati dalla legge n. 178 del 2020, che integrano principi fondamentali in materia di tutela della salute, violando, quindi, l'art. 117, comma 3, della Costituzione.

Su richiesta del Ministero dell'economia e delle finanze sono stati impugnati gli articoli: 11, 61 e 74.

L'articolo 11 modifica il comma 2 dell'articolo 6 della legge regionale 29 maggio 2017, n. 17 (Organizzazione e funzionamento degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) di diritto pubblico della Regione Puglia) che disciplina il rapporto di lavoro del direttore amministrativo e sanitario nei suddetti Istituti, disponendo che, all'atto del conferimento dell'incarico queste figure non debbano aver compiuto 65 anni. La disposizione non è coerente con la normativa statale in materia, in quanto, ai sensi del Dlgs. n. 288 del 2003 recante "Riordino della disciplina degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, a norma dell'articolo 42, comma 1, della L. 16 gennaio 2003, n. 3", le funzioni di direttore sanitario e di direttore amministrativo cessano al compimento dei 65 anni di età. Quindi verrebbe violato l'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile.

L'articolo 61, comma 1, lettera b), sostituisce l'art. 28 (Comitato per la V.I.A.) della l.r. n. 11/2001 prevedendo, invece del Comitato per la VIA, la Commissione Tecnica quale organo collegiale tecnico-consultivo che fornisce il supporto tecnico-scientifico necessario all'Autorità competente per i procedimenti contemplati dal D.lgs. n. 152/2006 e dalla normativa in materia di valutazione di incidenza ambientale; la Commissione svolge anche funzioni di assistenza ai fini dell'istruttoria necessaria alla risoluzione di questioni tecniche o giuridiche che possono insorgere nel corso del procedimento. Il punto 5 prevede che ai componenti delle Commissioni tecniche spetti un gettone unico onnicomprensivo, senza definirne il quantum violando, perciò, l'art. 117, terzo comma della Costituzione in materia di coordinamento della finanza pubblica.



Consiglio regionale della Calabria

L'articolo, 74 prevede che, nell'anno 2022, la Regione Puglia organizzi un corso di formazione interno per consentire il riconoscimento della qualifica di agente di polizia giudiziaria, senza prevederne la quantificazione e la necessaria copertura finanziaria, pertanto nell'impugnativa si chiede che il Dipartimento per gli Affari Regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri acquisisca dalla Regione elementi informativi riguardanti la quantificazione e la copertura finanziaria degli oneri discendenti dalla disposizione, utili ai fini della valutazione della compatibilità della stessa con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

Su richiesta del Ministero delle infrastrutture è stato impugnato l'articolo 54 che modifica l'art. 12 della legge regionale n. 20/2001 (già modificata dall'art. 5, comma 1 della legge regionale n. 39/2021, anche questa impugnata). In particolare, il comma 1, lettera s), sostituisce la lettera e-ter) del comma 3 dell'art. 12, aggiunta dall'art. 5 della legge regionale n. 39/2021, escludendo dalla verifica di compatibilità regionale e provinciale l'incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino a 0,1 mc/mq, per la realizzazione, in zona agricola, di nuovi fabbricati qualora gli stessi siano strumentali alla conduzione del fondo o all'esercizio dell'attività agricola e delle attività a questa connesse. Con la novella la Regione ha voluto limitare la portata della disposizione originariamente approvata e oggetto di impugnativa davanti alla Corte costituzionale ma, sebbene l'ambito di operatività della disposizione sia stato limitato alle zone agricole, a giudizio del ricorrente permangono gli stessi rilievi di criticità alla base dell'impugnativa verso la L.r. n. 39/2021 in quanto la disposizione non rispetta i limiti inderogabili di densità edilizia previsti, per le diverse zone del territorio comunale, comprese le zone agricole, dal decreto interministeriale n. 1444/1968 che costituiscono principi non derogabili in materia di governo del territorio, violando l'art. 117, comma 3, della Costituzione.

Su richiesta del Ministro per la pubblica amministrazione è stato impugnato l'articolo 55 dove al comma 2, dell'articolo 2, della legge regionale 25 settembre 2012, n. 27 (Prosecuzione della ricostruzione post sisma 2002 nell'area della provincia di Foggia e seconda variazione al bilancio di previsione 2012), le parole: *al 31 dicembre 2021* sono state sostituite da *31 dicembre 2022*. Con questa ennesima proroga (dal 2012) i Comuni interessati e titolari dei finanziamenti assegnati dal Commissario delegato con i piani di ricostruzione dell'edilizia pubblica e di interesse pubblico e dell'edilizia privata, per la prosecuzione delle attività, hanno facoltà di avvalersi, fino al 31



Consiglio regionale della Calabria

dicembre 2022, di personale esterno con contratti a tempo determinato nelle attività di ricostruzione post sisma. Ciò, secondo il ricorrente, non è in linea con il mutato quadro legislativo nazionale che ha dettato disposizioni finalizzate a limitare l'utilizzo dei rapporti di lavoro flessibili (il tempo di utilizzo non può superare i 36 mesi pena, tra l'altro, il rischio di possibili contenziosi, con conseguenti esiti negativi in termini di responsabilità per le amministrazioni soccombenti e l'avvio di procedure d'infrazione da parte della Commissione Europea per abuso del ricorso alla suddetta tipologia contrattuale). Pertanto, l'articolo 55 andrebbe in contrasto con le disposizioni di cui all'articolo 36 del decreto legislativo n. 165 del 2001, con conseguente violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. 1) della Costituzione che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile.

Rinuncia parziale all'impugnativa limitatamente all'art. 61, comma 1, lettera b) per cessazione della materia del contendere in quanto l'articolo è stato modificato con l'a L.r. n. 9/2022.

Sentenza

Sentenza Corte Costituzionale n. 53/2023

Regione

Toscana

Legge regionale

Legge regionale 28 dicembre 2021, n. 52 "Disposizioni in materia di tagli colturali. Modifiche alla l.r. 39/2000"

Ambito di riferimento

Politiche infrastrutturali

Motivi di impugnativa

La legge della Regione Toscana n. 52 del 28.12.2021, composta di un solo articolo, interviene nell'ambito del regime autorizzatorio necessario per interventi che consistono nel taglio colturale del bosco.

L'intervento normativo nasce dalla esigenza di introdurre un chiarimento circa il regime autorizzatorio necessario per i casi di taglio colturale di boschi ricompresi in aree dichiarate di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136 del d.lgs n. 42/2004.



Consiglio regionale della Calabria

La legge regionale in esame è stata oggetto di impugnativa ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione per i seguenti profili di illegittimità costituzionale:

- violazione degli articoli 9 e 117, primo comma della Costituzione, stante il contrasto con l'articolo 6 CEDU;
- violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione , per contrasto con gli articoli 135, 136, 142, 143, 145, 146 e 149 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché con le previsioni di cui all'articolo 7, comma 12, del decreto legislativo n. 34 del 2018 (Testo Unico in materia di foreste e filiere forestali) e con l'articolo 36, comma 3, del decreto-legge n. 77 del 2021 (Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure).

La norma regionale inserisce all'articolo 47-bis della legge regionale n. 39 del 2000 (Legge forestale della Toscana) il seguente comma 4-bis: "Le disposizioni di cui al comma 4 si applicano anche agli interventi da eseguirsi nelle aree vincolate per il loro particolare valore paesaggistico ai sensi dell'articolo 136 del d.lgs. 42/2004, con la sola eccezione di quelle in cui la dichiarazione di notevole interesse pubblico riguardi in modo esclusivo i boschi."

Il comma 4 del predetto articolo prevede che "I tagli colturali, comprese le opere connesse di cui all'articolo 49 per la cui esecuzione non sia necessario il rilascio di autorizzazione o concessione edilizia, si attuano nelle forme previste ed autorizzate dalla presente legge, costituiscono interventi inerenti esercizio di attività agro-silvo-pastorale e per essi non è richiesta, ai sensi dell'articolo 149 del d.lgs. 42/2004, l'autorizzazione di cui all'articolo 146 del citato decreto legislativo."

I tagli colturali dunque, sulla base di quanto individuato dalla norma, possono essere considerati alla stregua di comuni attività agro-silvo-pastorali e non necessitano dell'autorizzazione paesaggistica.

Il già vigente comma 4, ricomprendendo i tagli colturali tra gli interventi inerenti all'esercizio agro-silvo-pastorale ed escludendoli pertanto dall'obbligo di acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica, sembra porsi in contrasto con l'articolo 149 del decreto legislativo n. 42 del 2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio). Infatti, l'articolo 149 del Codice, distingue gli interventi relativi all'attività agro-silvo-pastorale, esonerati ai sensi della lettera b) della disposizione in questione dall'autorizzazione paesaggistica, da altri interventi quali il taglio colturale, esclusi ai



Consiglio regionale della Calabria

sensi della lettera c) dall'autorizzazione paesaggistica solo se eseguiti nei boschi e nelle foreste di cui all'articolo 142, comma 1, lettera g).

Di conseguenza, se il taglio colturale è effettuato in boschi o foreste ricompresi nelle aree dichiarate di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136 del Codice stesso, permane l'obbligo del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

Il legislatore nazionale ha inteso permettere l'esecuzione di alcune tipologie di taglio boschivo in aree sottoposte a vincolo paesaggistico senza l'autorizzazione paesaggistica limitatamente alle aree individuate ai sensi dell'articolo 142, comma 1, lettera g), ossia le aree soggette a vincolo in ragione di alcuni parametri di carattere generale ("i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227"). Invece, rimangono escluse da questa possibilità, in quanto non previste tra le fattispecie di cui all'articolo 149, le aree sottoposte a vincolo in virtù di peculiari caratteristiche e del loro specifico valore, come tali individuate mediante un apposito provvedimento amministrativo, ai sensi dell'articolo 136 del citato Codice.

L'intervento normativo appare diretto a superare le criticità emerse a seguito del parere del Consiglio di Stato n. 1233 del 2020, reso in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, con il quale è stato escluso che i piani antincendio boschivo, concernenti aree dichiarate di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, possano essere approvati senza il preventivo parere favorevole della Soprintendenza territorialmente competente.

In particolare, il Consiglio di Stato distingue tra:

- i boschi e le foreste vincolati sulla base di un apposito provvedimento amministrativo, che ne abbia accertato il notevole interesse pubblico paesaggistico ai sensi dell'articolo 136 del Codice. Per tale tipologia di boschi e foreste, sottoposti a vincolo provvedimentale, l'esclusione dell'autorizzazione paesaggistica preventiva per interventi inerenti all'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale è limitata ai soli interventi "minori" che non si traducono in taglio colturale, forestazione, riforestazione, opere di bonifica, antincendio e di conservazione. Questi ultimi interventi sono invece sottratti all'obbligo della previa autorizzazione paesaggistica



Consiglio regionale della Calabria

solo ed esclusivamente se eseguiti nei boschi e nelle foreste di cui all'articolo 142, comma 1, lettera g), purché previsti ed autorizzati in base alla normativa in materia; - e i boschi e le foreste vincolati indistintamente ex lege come categoria geografica, in base all'articolo 142, comma 1, lettera g), del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

L'articolo 7, comma 12, del Testo unico in materia di foreste e filiere forestali (D. lgs. n. 34/2018), prevede che le regioni e i competenti organi territoriali statali, mediante piani paesaggistici regionali o specifici accordi di collaborazione, stipulati ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, concordino gli interventi previsti e autorizzati dalla normativa in materia, riguardanti le pratiche selvicolturali, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione, da eseguirsi nei boschi tutelati ai sensi dell'articolo 136 del Codice dei beni culturali e del paesaggio e ritenuti paesaggisticamente compatibili con i valori espressi nel provvedimento di vincolo.

Il Consiglio di Stato con il parere n. 1233 del 2020 ha ribadito l'esigenza di procedere con accordi tra il Ministero della cultura e la Regione per l'individuazione di interventi forestali ritenuti compatibili con i dispositivi di vincolo.

La disposizione della legge regionale toscana in esame risulta censurabile per i seguenti motivi:

1. l'articolo 1 introduce nell'ordinamento regionale toscano un'ampia ipotesi di esenzione dall'autorizzazione paesaggistica di quasi tutti gli interventi di taglio boschivo in aree tutelate con specifico valore paesaggistico individuato ai sensi degli artt. 136 e ss. del d. lgs.n.42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), sebbene la competenza in materia spetti in via esclusiva al legislatore statale.

Le previsioni di cui agli articoli 136, 142, 146 e 149 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, costituiscono infatti norme interposte la cui violazione integra il contrasto con la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. s), Cost.. La stessa Corte Costituzionale ha in più occasioni affermato che la conservazione dell'ambiente e del paesaggio è materia di competenza esclusiva dello Stato e, pertanto, il legislatore regionale non può introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole in tutto il territorio nazionale, non potendo quindi disciplinare in modo difforme dalla legge statale i presupposti e il procedimento di rilascio



Consiglio regionale della Calabria

dell'autorizzazione paesaggistica (così come statuito nella recente pronuncia Corte cost., 22 luglio 2021, n. 160).

La Corte, infatti, ha sottolineato che "La procedura di autorizzazione paesaggistica disciplinata dalla normativa statale, non derogabile da parte della Regione, è volta a stabilire proprio se un determinato intervento abbia o meno un impatto paesaggistico significativo" (Corte cost. n. 189 del 2016) e "[i]l principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito [...] adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto" (sentenza n. 74 del 2021; nello stesso senso, anche sentenze n. 101, n. 54 e n. 29 del 2021).

Per quanto concerne la nozione di bosco, con la sentenza n. 141 del 2021 la Corte costituzionale ha affermato che "Le regioni possono dunque intervenire sia sulla definizione di bosco sia su quelle di aree assimilate e di aree escluse, fermo restando che non possono in nessun caso ridurre il livello di tutela e conservazione assicurato dalla normativa statale sopra richiamata".

2. Si evidenzia, inoltre, che la modifica normativa, introdotta unilateralmente dalla Regione, si pone in contrasto anche con quanto previsto dal Testo unico in materia di foreste e filiere forestali (d.lgs.n. 34 del 2018). Infatti, ai sensi dell'articolo 7, comma 12, del TUFF, gli interventi forestali ammessi all'interno di boschi sottoposti a vincoli ex articolo 136 del Codice vanno individuati esclusivamente nell'ambito della pianificazione paesaggistica oppure attraverso accordi tra la Regione e il Ministero della cultura, ai sensi della legge n. 241 del 1990, nel rispetto di specifiche linee guida stabilite a livello statale con decreto interministeriale.

Peraltro, nell'anno 2020, allo scopo di giungere all'accordo previsto dall'articolo 7, comma 12, del TUFF, è stato istituito uno specifico tavolo tecnico tra i rappresentanti regionali del Ministero della cultura e il settore forestazione della Regione Toscana, attualmente impegnato a valutare la possibilità di ricondurre alcuni interventi selvicolturali previsti dalla legge regionale n. 39 del 2000 e dal Regolamento forestale, approvato con DPGR 48/R/2003, tra le semplificazioni o gli esoneri previsti dal d.P.R. n. 31 del 2017, benché eseguiti in aree dichiarate di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136 del Codice.



Consiglio regionale della Calabria

Inoltre, nelle more dell'individuazione degli interventi forestali ritenuti compatibili con i dispositivi di vincolo ex articolo 136, il legislatore nazionale ha ricondotto al procedimento di autorizzazione paesaggistica semplificata soltanto quelli espressamente previsti dal decreto-legge n. 77 del 2021, recante "Semplificazioni in materia di economia montana e forestale", che all'articolo 36, comma 3, dispone quanto segue: "Sono soggetti al procedimento di autorizzazione paesaggistica semplificata di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31, anche se interessano aree vincolate ai sensi dell'articolo 136 del decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42, e nel rispetto di quanto previsto dal Piano Forestale di Indirizzo territoriale e dai Piani di Gestione Forestale o strumenti equivalenti di cui all'articolo 6 del testo unico di cui al decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34, ove adottati, i seguenti interventi ed opere di lieve entità:

- a) interventi selvicolturali di prevenzione dei rischi secondo un piano di tagli dettagliato;
- b) ricostituzione e restauro di aree forestali degradate o colpite da eventi climatici estremi attraverso interventi di riforestazione e sistemazione idraulica;
- c) interventi di miglioramento delle caratteristiche di resistenza e resilienza ai cambiamenti climatici dei boschi."

La norma regionale in esame, pertanto, ponendosi in contrasto anche con la citata disposizione del TUFF nonché con il descritto articolo 36, comma 3 del decreto legge n. 77 del 2021, invade la potestà legislativa statale in materia di tutela del paesaggio e viene meno al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni su cui è basata la co-pianificazione paesaggistica, espressamente posta in rilievo dal menzionato articolo 7, comma 12, del TUFF.

Pertanto, si ritiene che il contrasto con i parametri interposti costituiti dall'articolo 7, comma 12, del TUFF, nonché con la disciplina della pianificazione paesaggistica contenuta agli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché dell'articolo 36, comma 3, del decreto legge n. 77 del 2021, integra la violazione, da parte della disposizione regionale in esame, dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

3. Si evidenzia, altresì, che la norma regionale in esame, contrasta anche con l'articolo 9 della Costituzione, in base al quale il paesaggio costituisce valore costituzionale primario e assoluto (Corte cost. n. 378 del 2007) poiché la Regione, escludendo la



Consiglio regionale della Calabria

necessità di autorizzazione paesaggistica per i tagli colturali e le opere connesse da eseguirsi nelle aree dichiarate di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ha determinato l'abbassamento dei livelli di tutela posti a presidio dei beni paesaggistici.

4. Si rappresenta, infine, un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale derivante dalla natura attribuita al decreto presidenziale che recepisce il parere obbligatorio e vincolante del Consiglio di Stato.

Come affermato dalla giurisprudenza amministrativa di legittimità nel suo supremo consesso (Ad. Plen. nn. 9 e 10 del 2013), il decreto presidenziale che recepisce il parere, pur non essendo, in ragione della natura dell'organo e della forma dell'atto, un atto formalmente e soggettivamente giurisdizionale, è estrinsecazione sostanziale di funzione giurisdizionale. Il predetto decreto, divenuto definitivo all'esito di una procedura in unico grado incardinata sulla base del consenso delle parti, è assimilabile al giudicato amministrativo e, quindi, suscettibile di ottemperanza.

Nel caso in esame da parte del Governo, il parere del Consiglio di Stato n. 1233 del 2020 doveva essere eseguito dalla Regione acquisendo l'autorizzazione paesaggistica in relazione al piano antincendio boschivo.

Diversamente si ritiene che la Regione non solo non si è conformata a tale parere, venendo meno alla prescritta acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica, ma è intervenuta normativamente adottando la disposizione censurata, allo scopo concreto di paralizzare l'esecuzione del giudicato formatosi sul predetto parere.

Pertanto, la disposizione regionale si pone, altresì, in contrasto con l'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), a tutela del diritto al processo che ricomprende anche il diritto all'esecuzione del giudicato, come confermato da consolidata giurisprudenza.

Di conseguenza, la norma regionale è in contrasto con l'articolo 117, primo comma, della Costituzione per violazione dell'articolo 6 CEDU, che costituisce parametro interposto secondo costante giurisprudenza costituzionale in tema di efficacia delle norme della CEDU (Corte cost. n. 349 e n. 348 del 2007, n. 308 del 2013).

Per le ragioni sopra esposte, il Governo ha promosso questioni di legittimità costituzionale contro la disposizione regionale.

Sentenza

Sentenza Corte costituzionale n. 239/2022



Consiglio regionale della Calabria

Regione
Umbria
Legge regionale
Legge regionale 18 novembre 2021, n. 15 "Ulteriori modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 28 novembre 2003, n. 23 (Norme di riordino in materia di edilizia residenziale sociale)"
Ambito di riferimento
Politiche infrastrutturali
Motivi di impugnativa
<p>Il Governo ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 2, della citata legge in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere h) e g) della Costituzione.</p> <p>La previsione di cui all'articolo 35, comma 2, per effetto della quale viene sostituita la lettera b) dell'articolo 39 della legge regionale n. 23/2003 recante le ipotesi di decadenza dall'assegnazione, prevede che l'assegnatario, o un altro componente il nucleo familiare, decada dal beneficio nel caso in cui "abbia usato o abbia consentito a terzi di utilizzare l'alloggio, le sue pertinenze o le parti comuni, per attività illecite che risultino da provvedimenti giudiziari, della pubblica sicurezza o della polizia locale". Tale previsione determina un'ingerenza del legislatore regionale nella materia "ordine pubblico e sicurezza", riservata dall'articolo 117, secondo comma 2, lett. h), della Costituzione alla legislazione esclusiva dello Stato.</p> <p>Inoltre, dato che le informazioni relative ai provvedimenti di pubblica sicurezza vengono inserite nel Centro elaborazioni dati di cui all'articolo 6, legge 1° aprile 1981, n. 121, e considerata l'impossibilità per i soggetti estranei alle Forze di polizia (salvo quanto previsto dall'art. 18, decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113) di accedere ai dati contenuti nel Centro medesimo, la disposizione regionale presuppone l'onere per gli operatori di polizia di comunicare l'eventuale adozione dei provvedimenti stessi, con un evidente sconfinamento nella competenza esclusiva dello Stato di cui all'articolo 117, secondo comma 2, lett. h), della Costituzione.</p>
Sentenza
Sentenza Corte costituzionale n. 218/2022

Regione



Consiglio regionale della Calabria

Veneto
Legge regionale
Legge regionale 10 febbraio 2021, n. 3 "Modifiche alla legge regionale 24 agosto 1979, n. 63 "Norme per l'istituzione e il funzionamento dell'Istituto regionale per le ville venete "I.R.V.V.", ed ulteriori disposizioni"
Ambito di riferimento
Politiche ordinamentali e statuti
Motivi di impugnativa
<p>La legge in questione modifica la legge regionale del 24 agosto 1979, n. 63 recante "Norme per l'istituzione e il funzionamento dell'Istituto per le ville venete "I.R.V.V.", ed ulteriori disposizioni, al fine di armonizzare il trattamento economico del personale dell'Istituto regionale ville venete, ente dotato di personalità giuridica, con quello del personale della Giunta regionale del Veneto. Detto provvedimento è stato censurato dal Governo con riferimento all'articolo 1, concernente la materia del trattamento accessorio del personale.</p> <p>Il censurato articolo 1 della legge regionale in oggetto modifica l'articolo 25 della legge regionale n. 63 del 1979, introducendo sia il comma 3-bis che prevede: "In attuazione di quanto disposto dal terzo comma, a decorrere dal 1° gennaio 2018, al fine di consentire l'effettiva armonizzazione del trattamento economico del personale dell'Istituto regionale ville venete con quello della Giunta regionale del Veneto, i fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, dell'ente possono essere incrementati, con riferimento al medesimo personale, in misura non superiore alla differenza tra il valore medio individuale del trattamento economico accessorio del personale dell'amministrazione regionale, calcolato con riferimento all'anno 2016, e quello corrisposto al personale in servizio alla medesima data presso l'Istituto" che il comma 3-ter che prevede espressamente che: "In attuazione di quanto disposto dal terzo comma in tema di assoggettamento, anche con riferimento al trattamento economico, alla normativa regionale del personale dell'Istituto regionale ville venete, a decorrere dal 1° gennaio 2020 si applica al medesimo personale quanto disposto dall'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 33 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 "Misure urgenti di crescita</p>



Consiglio regionale della Calabria

economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi" convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58."

Secondo l'impugnativa governativa, il suddetto comma 3-bis dell'articolo 25 della legge regionale n. 63 del 1979 violerebbe la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, a cui sarebbe riconducibile la disciplina del trattamento economico accessorio del personale delle pubbliche amministrazioni, mettendosi in contrasto con le disposizioni contenute agli articoli 40 e 45 del decreto legislativo n. 165/2001, recante "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche". Altresì, il Governo evidenzia che la norma introdotta, consentendo di incrementare i fondi per il trattamento economico accessorio del personale dell'istituto Regionale per le Ville Venete, violerebbe anche il principio di coordinamento della finanza pubblica posto dall'articolo 23, comma 2 del Decreto legislativo n. 75/2017, il quale prevede che "... a decorrere dal 1 gennaio 2017, l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo determinato per l'anno 2016...; sostanzialmente viene consentito all'Istituto regionale per le ville venete "I.R.V.V." di superare tale proprio limite finanziario.

Nell'impugnativa governativa viene precisato che con il decreto legislativo n. 165/2001 il legislatore nazionale ha disciplinato il trattamento economico fondamentale ed accessorio del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni; nello specifico l'articolo 40 del suddetto decreto prevede che le regioni, per quanto concerne le proprie amministrazioni, possono destinare risorse aggiuntive alla contrattazione integrativa nei limiti stabiliti dalla contrattazione nazionale e nei limiti dei parametri di virtuosità fissati per la spesa di personale dalle vigenti disposizioni, in ogni caso nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e di analoghi strumenti del contenimento della spesa; l'articolo 45 dello stesso decreto stabilisce che il trattamento economico fondamentale ed accessorio dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche è definito dalla contrattazione collettiva.

Il Governo nelle motivazioni dell'impugnazione richiama le sentenze della Corte costituzionale n. 146/2019, n. 25/2021 e n. 16/2020 con le quali si è fissato il principio



Consiglio regionale della Calabria

secondo cui la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici – ivi inclusi i profili del trattamento economico (inteso nel suo complesso, senza alcuna limitazione a quello fondamentale) e della relativa classificazione rientra nella materia «ordinamento civile», che spetta in via esclusiva al legislatore nazionale.

L'impugnato articolo 1, come sopra già esposto, introduce il comma 3-ter all'articolo 25 della legge regionale n. 63/1979, con cui viene prevista l'estensione al personale dell'istituto regionale di quanto previsto dall'ultimo periodo del primo comma dell'articolo 33 del decreto legge n. 34/2019 che stabilisce quanto segue: "Il limite al trattamento accessorio del personale di cui all'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, è adeguato, in aumento o in diminuzione, per garantire l'invarianza del valore medio pro-capite, riferito all'anno 2018, del fondo per la contrattazione integrativa nonché delle risorse per remunerare gli incarichi di posizione organizzativa, prendendo a riferimento come base di calcolo il personale in servizio al 31 dicembre 2018".

Con riferimento alla suddetta estensione al personale di un ente regionale, quale l'IRVV, di quanto stabilito dall'ultimo periodo del primo comma dell'articolo 33 del decreto legge n. 34/2019, il Governo nelle motivazioni dell'impugnativa evidenzia che ai sensi dell'articolo 33 comma 1 del Decreto Legge n. 34/2019, le suddette disposizioni trovano applicazione per le sole regioni a statuto ordinario e non anche per gli enti alle stesse collegati o dipendenti; altresì, il Governo evidenzia che la norma regionale comporta sperequazioni economiche nei confronti del personale dipendente dagli enti ed istituti della regione Veneto nonché del personale dipendente degli enti ed istituti delle altre regioni a statuto ordinario non assoggettati alla suddetta norma regionale, quindi in contrasto con i principi di uguaglianza sanciti dall'articolo 3 della Costituzione.

Secondo il Governo l'articolo 1 della legge regionale in oggetto, che introduce i commi 3 bis e 3 ter all'articolo 25 della legge regionale n. 63/1979, viola i principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione, oltreché violare l'articolo 117, secondo comma, lettera l), che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile e, quindi i rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile a cui sarebbe riconducibile la disciplina del trattamento economico del personale delle pubbliche amministrazioni; risulterebbe violato anche il principio fondamentale di



Consiglio regionale della Calabria

coordinamento della finanza di cui al terzo comma, del medesimo articolo 117, della Costituzione.

Sentenza

Sentenza Corte Costituzionale n. 71/2022

Regione

Veneto

Legge regionale

Legge regionale 30 giugno 2021, n. 19 "Semplificazioni in materia urbanistica ed edilizia per il rilancio del settore delle costruzioni e la promozione della rigenerazione urbana e del contenimento del consumo di suolo - "Veneto cantiere veloce"

Ambito di riferimento

Politiche infrastrutturali

Motivi di impugnativa

La legge regionale in questione è stata oggetto di impugnativa governativa con riferimento all' articolo 7, che inserisce nella legge regionale 27 giugno 1985, n. 61, recante "Norme per l'assetto e l'uso del territorio" un nuovo articolo 93-bis, rubricato "Stato legittimo dell'immobile - Tolleranze", che definisce il concetto di stato legittimo degli immobili ai fini edilizio-urbanistici, rispettivamente ai commi 1 e 2, per gli immobili oggetto di variazioni non essenziali antecedenti al 30 gennaio 1977 e per quelli realizzati in epoca anteriore al 1 settembre 1967 in zone esterne ai centri abitati o alle zone di espansione.

In particolare, detto articolo 7, secondo il Governo, viola l'articolo 117 Costituzione, comma terzo, con riguardo alla materia "governo del territorio", in quanto contrasta con quanto previsto dall'articolo 9 bis, comma 1 bis, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 (Testo Unico dell'Edilizia), che costituisce principio fondamentale nella materia "governo del territorio".

Il censurato articolo 7 della legge regionale 30 giugno 2021, n. 19 prevede:

"1. In attuazione dell'articolo 9-bis, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, lo stato legittimo di immobili in proprietà o in disponibilità di soggetti non autori di variazioni non essenziali risalenti ad epoca anteriore al 30 gennaio 1977, data di entrata in vigore della legge 10/1977 e dotati di certificato di abitabilità/agibilità, coincide con l'assetto dell'immobile al quale si riferiscono i predetti



Consiglio regionale della Calabria

certificati, fatta salva l'efficacia di eventuali interventi successivi attestati da validi titoli abilitativi.

2. Lo stato legittimo di immobili realizzati in zone esterne ai centri abitati e alle zone di espansione previste da eventuali piani regolatori in epoca anteriore al 1° settembre 1967 è attestata dall'assetto dell'edificio realizzato entro quella data e adeguatamente documentato, non assumendo efficacia l'eventuale titolo abilitativo rilasciato anche in attuazione di piani, regolamenti o provvedimenti di carattere generale comunque denominati, di epoca precedente”.

La disposizione regionale impugnata individua nel certificato di abitabilità/agibilità un ulteriore documento che consentirebbe di identificare lo stato legittimo degli edifici, difforme al titolo abilitativo edilizio previsto dall'articolo 9-bis del Testo Unico dell'edilizia, considerato espressivo di un principio fondamentale della materia "governo del territorio", al cui rispetto le regioni sono tenute ai sensi dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione.

L'articolo 9-bis, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 (Testo Unico dell'Edilizia), introdotto dall'art. 10, comma 1, lett. d, n. 2, del decreto legge n. 76/2020 (c.d. decreto semplificazioni), infatti individua in termini generali la documentazione idonea ad attestare lo "stato legittimo dell'immobile".

Il Governo nelle motivazioni dell'impugnativa evidenzia che dallo "stato legittimo" dell'edificio, dipende, anche ai fini del rilascio di nuovi titoli edilizi, la qualificazione dell'immobile preesistente in termini di regolarità o abusività. È evidente che i criteri per determinare se un edificio è regolare o abusivo non possono essere variabili nelle diverse parti del territorio nazionale.

In ragione di quanto sopraesposto, secondo il ricorrente la disposizione regionale impugnata prevedendo una disciplina dello stato legittimo dell'immobile difforme rispetto a quella contenuta nella norma statale, viola l'articolo 117, terzo comma della Costituzione con riferimento alla materia "governo del territorio".

Sentenza

Sentenza Corte Costituzionale n. 217/2022

Regione

Veneto

Legge regionale



Consiglio regionale della Calabria

Legge regionale 21 settembre 2021, n. 27 "Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2021 in materia di governo del territorio, viabilità, lavori pubblici, appalti, trasporti e ambiente"

Ambito di riferimento

Politiche infrastrutturali

Motivi di impugnativa

La legge regionale in questione è stata oggetto di impugnativa governativa con riferimento agli articoli 1, 9, 19 e 20, in quanto ad avviso del Governo le relative disposizioni sembrano porsi in contrasto con gli articoli 3, 9, 81 e 117 secondo comma lettere e) ed l) e m) della Costituzione.

Il censurato articolo 1 sostituisce il comma 1-bis dell'articolo 4 della legge regionale n. 21/2004, che detta disposizioni in materia di condono edilizio; nello specifico la sostituzione prevede che la regione possa destinare l'incremento dell'oblazione prevista dalla legge sul condono ad ulteriori finalità, oltre quelle indicate al comma 1 dello stesso articolo 4. Preliminarmente, occorre rappresentare che il legislatore nazionale con l'articolo 32, comma 33, del decreto legge n. 269/2003 ha previsto che le regioni possano prevedere un incremento dell'oblazione fino al massimo del 10 per cento della misura determinata nella tabella C allegata al predetto decreto, ai fini dell'attivazione di politiche di repressione degli abusi edilizi e per la promozione di interventi di riqualificazione dei nuclei interessati da fenomeni di abusivismo edilizio, nonché per l'attuazione di quanto previsto dall'articolo 23 della legge 28 febbraio 1985, n. 47. Secondo quanto sostenuto dal ricorrente, la norma statale, consentendo alle regioni di incrementare gli importi dell'oblazione, ne ha vincolato la relativa destinazione e dunque la norma regionale, consentendo di utilizzare le risorse derivanti dal suddetto incremento per finalità diverse da quelle contemplate dalla norma statale, avrebbe oltrepassato lo spazio di competenza riservato alle regioni in materia di condono edilizio risultando invasiva della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento penale di cui, all'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione. Nelle motivazioni dell'impugnazione si richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 196/2004 in materia di condono edilizio.

L'articolo 9 impugnato, che prevede "per i contratti pubblici di servizi, forniture e noleggi attrezzature di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria, nei



Consiglio regionale della Calabria

procedimenti di pagamento non viene operata la ritenuta dello 0,50 per cento a garanzia dei versamenti agli enti previdenziali ed assicurativi”, ad avviso del Governo viola l’art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione con riguardo alla materia “tutela della concorrenza”, in quanto si pone in contrasto con l’articolo 30, comma 5-bis, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante Codice dei contratti pubblici. Il sopraindicato articolo 30 del codice dei contratti pubblici, che prevede che la ritenuta è operata in ogni caso e può essere svincolata soltanto in sede di liquidazione finale, dopo l'approvazione da parte della stazione appaltante del certificato di collaudo o di verifica di conformità, previo rilascio del documento unico di regolarità contributiva, contiene disposizioni che rappresentano principi fondamentali posti a tutela della libera concorrenza. A sostegno di quanto sopra esposto, l’impugnativa governativa richiama alcune sentenze della Corte Costituzionale (n. 263 del 2016, n. 36 del 2013, n. 328 del 2011, n. 411 e n. 322 del 2008, n. 39 del 2020) che evidenziano che le disposizioni regolanti le procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza. Altresì, il censurato articolo 9 sembrerebbe violare anche l’articolo 81 della Costituzione, poiché l’articolo 30 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, come sopraindicato, pone delle condizioni allo svincolo della ritenuta. Ne deriverebbe, secondo il ricorrente, la violazione dell’articolo 81 della Costituzione, in quanto la previsione regionale, volta ad escludere l’applicabilità della ritenuta dello 0,50 per cento, appare suscettibile di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, in termini di minori entrate contributive, non quantificate e prive di copertura finanziaria, laddove la stazione appaltante non potrà trattenere le ritenute che avrebbe potuto mantenere in caso di irregolarità contributiva del soggetto aggiudicatario.

Il censurato articolo 19 modifica l’articolo 2, comma 2 della legge regionale n. 41 del 1988. L’originaria formulazione del suddetto comma 2 stabilisce che il limite all’estrazione di sabbie e ghiaie negli alvei e nelle zone golenali dei corsi d’acqua e nelle spiagge e fondali di competenza regionale, in assenza di piani estrattivi è abbassato a 20.000 metri cubi. A seguito della sostituzione del suindicato comma 2 dell’articolo 2 della legge regionale n. 41 del 1988, il suddetto limite è stato abbassato a 20.000 metri cubi per singolo intervento; la modifica ha previsto, altresì, l’introduzione di un secondo periodo del comma 2 che stabilisce che “Possono essere presentati dal medesimo soggetto progetti di estrazione e asporto di sabbia e ghiaia,



Consiglio regionale della Calabria

finalizzati alla sicurezza e alla buona regimazione delle acque, per quantitativi complessivi fino ad un massimo pari ad 80.000 metri cubi, da realizzare attraverso singoli interventi di entità non superiore a 20.000 metri cubi". La modifica delle disposizioni normative, ad avviso del ricorrente, determina la riduzione del livello di tutela ambientale e paesaggistica, che deriverebbe dall'ampliamento dei quantitativi di materiali litoidi che possono essere prelevati, in assenza di piani estrattivi, da aree soggette a vincolo previsti dal codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo n. 42/2004. Quindi, con la legge regionale di modifica si abbasserebbe il livello di tutela previsto dalla legge regionale. In ragione di quanto sopraesposto, secondo il Governo ne deriverebbe la violazione degli articoli 3 e 9 della Costituzione, rispetto ai quali costituiscono parametro interposto le previsioni del suddetto codice dei beni culturali e del paesaggio.

L'articolo 20 della legge regionale n. 27/2021, oggetto di impugnazione, rubricato "Titolo giuridico per la esecuzione di interventi finalizzati alla sicurezza idraulica dei corsi di acqua di competenza regionale", stabilisce che le strutture della Giunta regionale, territorialmente competenti, vengono autorizzate a effettuare "interventi di ripristino di condizioni di sicurezza e officiosità idraulica che prevedono la rimozione di schianti, piante morte, piante a rischio caduta o la cui presenza riduca la sezione dell'alveo necessaria a garantire il libero deflusso delle acque". Il comma 2 dello stesso articolo 20, nel prevedere che i suddetti interventi sono realizzati in conformità alla vigente normativa statale e regionale in materia di valutazione di incidenza ambientale, ha come finalità quella di circoscrivere espressamente i titoli necessari per effettuare gli "interventi di ripristino di condizioni di sicurezza e officiosità idraulica che prevedono la rimozione di schianti, piante morte, piante a rischio caduta o la cui presenza riduca la sezione dell'alveo necessaria a garantire il libero deflusso delle acque" esclusivamente a quelli enumerati nel medesimo comma 2. Ad avviso del Governo, essendo tutti gli interventi in questione eseguiti in ambiti soggetti a vincolo paesaggistico ai sensi dell'articolo 142, comma 1, lett. B) e c), del Codice dei beni culturali e del paesaggio, l'articolo 20, comma 2, della legge regionale viola: la potestà esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio, stabilita dall'articolo 117, secondo comma lett. S), della Costituzione; i livelli essenziali delle prestazioni che devono essere stabiliti in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. M), della Costituzione; la potestà



Consiglio regionale della Calabria

regolamentare dello Stato nelle materie di legislazione esclusiva, di cui all'articolo 117, sesto comma, della Costituzione.

Sentenza

Sentenza Corte Costituzionale n. 44/2023



Consiglio regionale della Calabria

ANNO 2022

Regione
Abruzzo
Legge regionale
Legge regionale 11 gennaio 2022, n. 1 "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e ulteriori disposizioni urgenti"
Ambito di riferimento
Politiche infrastrutturali
Motivi di impugnativa
<p>La legge regionale, che detta disposizioni di modifica e integrazione di norme regionali in molteplici settori, è censurabile relativamente all'art. 16 che risulta costituzionalmente illegittimo in quanto contrastante:</p> <ul style="list-style-type: none">- con i principi fondamentali posti dallo Stato nella materia di legislazione concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»;- con l'articolo 117, terzo comma della Costituzione;- con le norme statali di recepimento di direttive comunitarie in materia energetica, articolo 117, primo comma, della Costituzione;- con gli artt. 97 e 41 della Costituzione. <p>In particolare, l'articolo 16 della legge in esame, sotto la rubrica "Modifica all'art. 4 della l.r. 8/2021", prevede espressamente che all'articolo 4, comma 2, della legge regionale 23 aprile 2021, n. 8 (Esternalizzazione del servizio gestione degli archivi dei Geni Civili regionali e ulteriori disposizioni) le parole "31 dicembre 2021" siano sostituite con 30 giugno 2022".</p> <p>Va in proposito rappresentato che l'anzidetto articolo 4 della legge regionale n.8 del 2021 è stato oggetto di impugnativa governativa deliberata dal Consiglio dei Ministri del 17 giugno 2021: la disposizione regionale impugnata, su cui si innesta la neo introdotta proroga temporale, nel dettare "Disposizioni urgenti per individuazione aree inidonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili" ha previsto che "Nelle more dell'individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti inidonei all'installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili così come previsto dal DM 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti</p>



Consiglio regionale della Calabria

rinnovabili) sono sospese le installazioni non ancora autorizzate di impianti di produzione energia eolica di ogni tipologia, le grandi installazioni di fotovoltaico posizionato a terra e di impianti per il trattamento dei rifiuti, inclusi quelli soggetti ad edilizia libera nelle zone agricole caratterizzate da produzioni agro alimentari di qualitàe/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, al fine di non compromettere o interferire negativamente con la "valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali e del paesaggio rurale".

Il successivo comma 2, anch'esso impugnato dal Governo, fissava, altresì, al 31 dicembre 2021 il termine entro il quale la Giunta regionale avrebbe dovuto proporre al Consiglio regionale lo strumento di pianificazione di cui al comma 1. Il successivo comma 3, infine, ha stabilito che le sospensioni disposte cessassero qualora la Giunta non adempisse a quanto stabilito al comma 2.

Ciò premesso, la norma di cui all'articolo 16 della legge in esame stabilisce un'ulteriore sospensione dei procedimenti autorizzativi per la costruzione ed esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili ivi indicati sino all'adozione dello strumento di pianificazione teso alla individuazione delle aree inidonee all'installazione degli impianti medesimi, portando l'originario termine del 31 dicembre 2021, al 30 giugno 2022.

La previsione regionale, dunque, presenta le medesime illegittimità già eccepite riguardo la legge regionale n. 8 del 2021, su cui pende il giudizio di fronte alla Corte costituzionale. La norma risulta costituzionalmente illegittima in quanto contrastante con la potestà legislativa concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», i cui principi fondamentali, per costante giurisprudenza della Corte costituzionale, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale.

Attraverso l'anzidetta disposizione, il legislatore regionale risulta, dunque, aver stabilito una sospensione dei procedimenti autorizzativi per la costruzione ed esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili ivi indicati (c.d. "moratoria") sino all'adozione dello strumento di pianificazione teso alla individuazione delle aree inidonee all'installazione degli impianti medesimi e comunque sino al 31 dicembre 2021.

A tal riguardo, occorre in limine evidenziare che la disposizione in esame è da ritenersi riconducibile alla materia (attribuita alla potestà legislativa concorrente ex art. 117,



Consiglio regionale della Calabria

comma 3 Cost.) "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", nel cui ambito i principi fondamentali sono dettati dal d.lgs. n. 387 del 2003 (recante "Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità") e, in specie, nell'ambito previsionale di cui all'art. 12. Detta norma dispone che "(...) il termine massimo per la conclusione del procedimento unico non può essere superiore a novanta giorni, al netto dei tempi previsti dall'articolo 26 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, per il provvedimento di valutazione di impatto ambientale".

Ciò premesso, giova rilevare che l'indicazione del termine di conclusione del procedimento autorizzativo assurge, secondo il costante orientamento della Corte costituzionale, a principio fondamentale della materia, dettato dal legislatore statale a salvaguardia delle esigenze di semplificazione, celerità nonché di omogeneità sull'intero territorio nazionale ed è pertanto inderogabile da parte delle Regioni (Corte Cost. sentenza n. 189 del 2014).

La medesima natura di «principi fondamentali» è stata, inoltre, riconosciuta anche alle Linee guida previste dall'art. 12, comma 10, del decreto legislativo n. 387 del 2003 emanate con il decreto ministeriale 10 settembre 2010, per lo svolgimento del procedimento autorizzativo unico, in quanto esse costituiscono «necessaria integrazione delle previsioni contenute nell'art. 12» del medesimo decreto legislativo (Corte Cost. sentenza n. 275 del 2012) e la loro adozione «è informata al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni» (Corte Cost. sentenza n. 308 del 2011).

Ebbene, l'art. 4 della legge regionale in esame, nell'implicare la sospensione del rilascio delle autorizzazioni degli impianti a fonti rinnovabili nel territorio regionale, si traduce in un effetto di procrastinazione che contravviene al principio fondamentale espresso dall'art. 12, comma 4, del decreto legislativo n. 387 del 2003, con conseguente illegittimità per violazione dei limiti della competenza della Regione in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", ex art. 117, comma 3, Cost.

Ad amplius, occorre aggiungere che, secondo il richiamato principio sancito dall'art. 12, comma 4, del decreto legislativo n. 387 del 2003, attuativo dell'art. 13 della direttiva n. 2009/28/CE, gli Stati membri sono tenuti ad adottare misure appropriate per assicurare che siano previste procedure di autorizzazione semplificate e meno



Consiglio regionale della Calabria

gravose per la produzione e lo stoccaggio di energia da fonti rinnovabili, con la conseguenza che la disposizione regionale qui censurata risulta collidere anche con detta disposizione sovranazionale e, suo tramite, con l'art. 117, primo comma, Cost. che impone alle Regioni di esercitare la potestà legislativa anche nel rispetto dei vincoli comunitari.

Si sottolinea, infine, l'ulteriore contrasto della disposizione regionale in esame, con gli artt. 97 e 41 della Costituzione, nella misura in cui la sospensione del potere autorizzativo relativo a un'attività non solo consentita, ma anche promossa e incentivata dall'ordinamento nazionale ed europeo, costituirebbe un grave ostacolo all'iniziativa economica nel campo della produzione energetica da fonti rinnovabili.

La moratoria prevista s'inserisce in una cornice normativa interna e sovranazionale connotata dalla presenza degli evidenziati principi e criteri direttivi che impediscono l'arresto dei procedimenti autorizzatori in nome della salvaguardia di interessi ulteriori, i quali possono comunque trovare considerazione nel contesto procedimentale unificato, attraverso una concreta ponderazione della fattispecie in sede amministrativa.

Con la sospensione del rilascio di nuove autorizzazioni la Regione ha, pertanto, alterato il contesto normativo esistente al momento della presentazione della richiesta di autorizzazione unica, caratterizzato da una tempistica certa e celere, in coerenza con il particolare favor riconosciuto alle fonti energetiche rinnovabili dalla disciplina interna e sovranazionale.

Ne deriva che, sotto tale profilo, la norma in esame della Regione Abruzzo colpisce l'interesse del richiedente alla tempestiva disamina dell'istanza, che concorre a influenzare la relativa scelta di sfruttamento imprenditoriale, la cui posizione non consiste in un diritto al rilascio dell'autorizzazione, bensì in un interesse qualificato all'esame dell'istanza a legislazione vigente. Per dette ragioni si evidenzia dunque la censura posta in riferimento all'art. 97 della Costituzione.

Alla luce dei suesposti indirizzi interpretativi, sembra doversi concludere nel senso della illegittimità della disposizione censurata riguardo ai parametri evocati, atteso che la ivi disposta moratoria non appare giustificabile in considerazione della circostanza che siffatti impianti siano da ubicarsi in zone agricole caratterizzate da produzioni agro-alimentari di qualità (produzioni biologiche, produzioni D.O.P., I.G.P.,



Consiglio regionale della Calabria

S.T.G., D.O.C., D.O.C.G., produzioni tradizionali) e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale.

Al riguardo è sufficiente osservare che la destinazione agricola di un'area non costituisce, in linea generale ed aprioristica, elemento ostativo all'installazione di impianti a fonti rinnovabili, richiamandosi in tal senso l'art. 12, comma 7 del più volte menzionato decreto legislativo n. 387 del 2003.

Quanto precede, trova, altresì, puntuale conferma nell'ambito delle anzidette Linee guida nazionali per l'autorizzazione degli impianti in esame, approvate con DM 10 settembre 2010, che, al paragrafo 17 ("Aree non idonee"), dispongono che le Regioni possano individuare "aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti", secondo le modalità di cui al presente punto e sulla base dei criteri di cui all'Allegato 3.

La norma regionale contenuta nell'articolo 16 della legge regionale in esame, oggetto di odierno scrutinio, si pone, altresì, in contrasto con i principi espressi dal d. lgs 8 novembre 2021, n. 199 (entrato in vigore il 15 dicembre 2021), recante "Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla "promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili", teso a definire gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro istituzionale, finanziario e giuridico, necessari per il raggiungimento degli obiettivi di incremento della quota di energia da fonti rinnovabili al 2030, in attuazione della citata Direttiva e nel rispetto dei criteri fissati dalla legge 22 aprile 2021, n. 53, "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'unione europea - Legge di delegazione europea 2019-2020" e dall'attuazione delle misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza in materia di energia da fonti rinnovabili, conformemente ai Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC).

Detto provvedimento attribuisce infatti al Ministero della transizione ecologica il compito di definire i criteri per l'individuazione delle aree idonee-non idonee, attraverso l'emanazione di appositi decreti, in concerto con i Ministri della cultura e delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, anche ai sensi dell'art 5 comma 1, lettere a) e b) della citata legge n. 53 del 22 aprile. 2021.

In particolare, l'articolo 20 (rubricato "Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili") del suddetto decreto, prevede



Consiglio regionale della Calabria

la competenza delle Regioni all'individuazione delle aree idonee in base ai predetti decreti (in particolare al comma 4). Tali disposizioni attuative di derivazione comunitaria inducono, in conclusione, a riconfermare le criticità sollevate riguardo alla già impugnata disposizione di cui all'art. 4 della legge regionale n. 8 del 2021 come novellata dall'articolo 16 della legge regionale in esame, presentando illegittimità che si rendono ancor più stringenti alla luce delle nuove disposizioni di cui al citato decreto legislativo n. 199/2021, di recepimento della Direttiva (UE) 2018/2001.

Sentenza

Sentenza Corte costituzionale n.27/2023

Regione

Abruzzo

Legge regionale

Legge regionale 11 marzo 2022, n. 4 "Interventi a favore del mototurismo"

Ambito di riferimento

Politiche infrastrutturali

Motivi di impugnativa

La legge della Regione Abruzzo n. 4 dell'11 marzo 2022, recante "Interventi a favore del mototurismo" è censurabile relativamente alla disposizione finanziaria contenuta nell'articolo 6 che si pone in contrasto con l'articolo 81 della Costituzione.

La citata previsione regionale testualmente recita:

"1. Agli adempimenti disposti dagli articoli 1, 2, 3 e 5 si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie già previste a legislazione vigente, assicurando l'invarianza della spesa per il bilancio della Regione e delle altre amministrazioni pubbliche interessate.

2. Per gli oneri derivanti dagli interventi di cui all'articolo 4 si fa fronte, a decorrere dall'anno 2023, con le risorse di apposito e nuovo stanziamento denominato "Risorse per interventi a favore del mototurismo", istituito nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale alla Missione 07 "Turismo", Programma 01, "Sviluppo e valorizzazione del turismo", Titolo 01, annualmente determinato nel rispetto degli equilibri di bilancio, ed iscritto con la legge di bilancio ai sensi dell'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione



Consiglio regionale della Calabria

dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

3. L'autorizzazione alla spesa di cui alla presente legge è consentita solo nei limiti degli stanziamenti di spesa annualmente iscritti sul bilancio regionale.”

La disposizione regionale, al comma 1, dell'articolo 6, non quantifica gli oneri derivanti dagli interventi previsti agli articoli 1, 2, 3 e 5 né indica in modo puntuale la relativa copertura finanziaria per ciascuno degli esercizi che compongono il bilancio di previsione 2022-2024.

Inoltre, il comma 2 stabilisce, senza peraltro nulla prevedere per l'esercizio 2022, che a decorrere dall'esercizio 2023, agli oneri derivanti dagli interventi di cui all'articolo 4 si fa fronte con le risorse di apposito e nuovo stanziamento istituito nello stato di previsione della spesa del bilancio regionale, senza, tuttavia, quantificarne il relativo onere per gli esercizi 2023 e 2024 del bilancio di previsione 2022-2024, rinviando a tal fine alle leggi di bilancio degli esercizi successivi.

La norma regionale si pone, pertanto, in contrasto con la previsione contenuta nell'art. 19, comma 1, della L. 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), che dispone che "le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali", e con il principio di copertura finanziaria di cui all'art. 81, terzo comma, Cost., di cui il suddetto art. 19 della legge n. 196/2009 costituisce disposizione specificativa.

In tal senso si richiamano le sentenze della Corte costituzionale n. 147/2018 e n. 181/2013.

Sentenza

Sentenza Corte costituzionale n. 82/2023



Consiglio regionale della Calabria

Regione
Abruzzo
Legge regionale
Legge regionale 11 marzo 2022, n. 5 "Disposizioni per l'attuazione del principio di leale collaborazione ed ulteriori disposizioni"
Ambito di riferimento
Politiche infrastrutturali
Motivi di impugnativa
<p>La legge della Regione Abruzzo n. 5 dell'11 marzo 2022, recante "Disposizioni per l'attuazione del principio di leale collaborazione ed ulteriori disposizioni" è censurabile relativamente all'articolo 19 che, per i motivi di seguito indicati, si pone in contrasto con l'articolo 117, terzo comma della Costituzione e, nello specifico, con i principi fondamentali posti dallo Stato nella materia di legislazione concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». La medesima disposizione, inoltre, ponendosi in contrasto con norme statali di recepimento di direttive europee in materia energetica, viola l'articolo 117, primo comma, della Costituzione.</p> <p>In particolare:</p> <ol style="list-style-type: none">1. L'articolo 19 interviene sulla legge regionale n. 8 del 23 aprile 2021 (Esterneizzazione del servizio gestione degli archivi dei Geni Civili regionali e ulteriori disposizioni) sostituendone l'articolo 4, recante "Disposizioni urgenti per individuazione aree inidonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili". Si rappresenta preliminarmente che l'anzidetto articolo 4 è già stato impugnato innanzi alla Corte Costituzionale con delibera del Consiglio dei Ministri del 17 giugno 2021 e dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza n. 77 del 2022; l'articolo 4, comma 2, è stato poi modificato dall'articolo 16, comma 1, della L.R. 11 gennaio 2022, n. 1, anch'esso impugnato dal Consiglio dei Ministri con successiva delibera del 1° marzo 2022, per il quale è dunque pendente un ricorso di fronte alla Corte Costituzionale. <p>L'articolo 16 della legge regionale n. 1 del 2022 ha prorogato il termine previsto dal secondo comma dell'articolo 4 spostandolo dal 31 dicembre 2021 al 30 giugno 2022, mentre l'articolo 19 della legge n. 5 del 2022 sostituisce l'intero articolo, la cui attuale</p>



Consiglio regionale della Calabria

formulazione risulta quindi la seguente: "1. I Comuni, con deliberazione del Consiglio comunale da adottare entro e non oltre il 31 maggio 2022, possono individuare le zone del territorio comunale inidonee all'installazione degli impianti da fonti rinnovabili limitatamente alle zone agricole caratterizzate da produzioni agro-alimentari di qualità (produzioni biologiche, produzioni D.O.P., I.G.P., S.T.G., D.O.C., D.O.C.G., produzioni tradizionali) e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, al fine di non compromettere o interferire negativamente con la valorizzazione del paesaggio rurale e delle tradizioni agroalimentari locali. 2. Decorso il termine previsto dal comma 1, non possono essere posti limiti ulteriori alla facoltà autorizzatoria della Regione in materia."

Si evidenzia che la disposizione in esame attiene al regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili e, pertanto, coinvolge la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», che l'art. 117, terzo comma, Cost. affida alla legislazione concorrente di Stato e Regioni.

In tale ambito, per costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, le Regioni sono tenute a rispettare i principi fondamentali contemplati dal legislatore statale e in buona parte racchiusi nel d.lgs. n. 387 del 2003, recante "Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità" (ex multis sentenze n. 11 del 2022, n. 177 del 2021 e n. 106 del 2020), costituente parametro statale interposto e, in specie, dall'art. 12.

I tratti essenziali della disciplina disegnata dall'anzidetto articolo 12 si compendiano nell'obiettivo di razionalizzare e di semplificare le procedure autorizzative per la costruzione e per l'esercizio degli impianti di produzione di energia alimentati da fonti rinnovabili. Di regola, si prevede il rilascio di un'autorizzazione unica da parte della Regione o delle Province delegate da quest'ultima o, nel caso di impianti di potenza particolarmente elevata, del Ministero dello sviluppo economico.

Il comma 4 stabilisce, in particolare, che l'autorizzazione sia «rilasciata a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano tutte le Amministrazioni interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni e integrazioni».

Il comma 7 precisa, poi, che gli impianti in questione possano «essere ubicati anche in zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici» e che, in tal caso,



Consiglio regionale della Calabria

«nell'ubicazione si dovrà tenere conto delle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, così come del patrimonio culturale e del paesaggio rurale di cui alla legge 5 marzo 2001, n. 57, articoli 7 e 8, nonché del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, articolo 14».

Il comma 10, infine, prevede che «in Conferenza unificata, su proposta del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del Ministro per i beni e le attività culturali, si approvano le linee guida per lo svolgimento del procedimento».

Anche le citate Linee guida, approvate con decreto ministeriale 10 settembre 2010, sono annoverate, per giurisprudenza costante dello stesso Giudice delle leggi, tra i principi fondamentali della materia, vincolanti nei confronti delle Regioni in quanto «costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria» (sentenza n. 86 del 2019).

Ciò posto, la norma regionale che qui si contesta, appare porsi dunque in contrasto con la disciplina dettata dal decreto legislativo n. 387/2003 e, in particolare, con il dianzi rassegnato quadro regolatorio rinvenibile nel citato art. 12 e nelle Linee guida che ne costituiscono attuazione, che non contemplano una funzione del Comune in tema di ubicazione di impianti di energia rinnovabile, anche "delegata" da parte della Regione, con conseguente esclusione della possibilità per il Comune stesso di utilizzare lo strumento urbanistico generale al fine di condizionare siffatti profili regolatori.

Al contrario, il quadro regolatorio di riferimento demanda alla Regione l'individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti da fonti rinnovabili, fermo restando che tale individuazione possa essere svolta sulla base di attività istruttorie e di proposte formulate dai Comuni.

Devesi, altresì, osservare che nell'ambito del Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima (PNIEC), viene previsto, per quel che occupa, di demandare alle Regioni, sulla base di criteri previamente prestabiliti e condivisi, l'individuazione delle aree idonee e non idonee per la localizzazione di impianti da fonti rinnovabili.

In tale contesto si colloca il quadro previsionale recentemente recato dal decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, recante "Attuazione della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018, sulla



Consiglio regionale della Calabria

promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili", che, all'articolo 20, sotto la rubrica "Disciplina per l'individuazione di superfici e aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili", stabilisce, in particolare, che, con successivi decreti del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro della cultura e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata, vengano dettati i criteri e principi per l'individuazione delle aree idonee all'installazione della potenza eolica e fotovoltaica indicata nel PNIEC cui devono conformarsi le Regioni nell'attività legislativa di individuazione delle aree idonee medesime.

Alla luce di quanto su esposto, l'art. 19 della legge regionale Abruzzo n. 5 del 2022 si pone, quindi, in aperto contrasto con i principi fondamentali della materia di celere conclusione delle procedure di autorizzazione e di massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, principi che sono al contempo attuativi di direttive dell'Unione europea e riflettono anche impegni internazionali volti a favorire l'energia prodotta da fonti rinnovabili (Corte Cost. sentenza n. 286 del 2019), risorse irrinunciabili al fine di contrastare i cambiamenti climatici.

La norma regionale risulta quindi in contrasto con l'articolo 117, terzo comma della Costituzione, con riferimento alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», oltre a violare l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, che impone anche alle regioni il rispetto del diritto europeo nell'esercizio della propria competenza legislativa, considerato che le richiamate disposizioni statale costituiscono recepimento di direttive europee in materia energetica.

Sentenza

Sentenza Corte costituzionale n. 27/2023

Regione

Liguria

Legge regionale

Legge regionale 15 luglio 2022, n. 7 "Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2021, n. 22 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2022 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022-2024)) e altre disposizioni di adeguamento"

Ambito di riferimento



Consiglio regionale della Calabria

Politiche economiche e finanziarie

Motivi di impugnativa

La legge della Regione Liguria 15 luglio 2022, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2021, n. 22 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2022 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022-2024)) e altre disposizioni di adeguamento», è stata impugnata dal Governo per questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, in riferimento agli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 142, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004.

La norma regionale impugnata, riducendo i confini dei parchi regionali in esame, i cui territori sono automaticamente tutelati dal codice dei beni culturali e del paesaggio, avrebbe violato la norma statale che sottopone a tutela paesaggistica ope legis il territorio dei parchi, anche regionali. Infatti, operando autonomamente e senza il coinvolgimento dello Stato, avrebbe sottratto parte del territorio regionale, contraddistinto per i suoi caratteri di pregio naturalistico-ambientale, alla tutela paesaggistica discendente dalle norme statali.

Di qui l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. Liguria n. 7 del 2022, per violazione dell'art. 142, comma 1, lettera f), cod. beni culturali, costituente parametro interposto rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La norma regionale in esame si porrebbe, inoltre, in contrasto con il principio di pianificazione obbligatoria che il codice riferirebbe anche alle aree tutelate per legge, oltre che agli altri beni paesaggistici (artt. 135, 143 e 145). Sarebbe quindi violata, anche sotto questo profilo e in relazione alle anzidette norme interposte, la competenza statale legislativa in materia di tutela del paesaggio di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La legge regionale sarebbe quindi costituzionalmente illegittima anche sotto questo profilo, in quanto si porrebbe in pieno contrasto con il principio della necessaria prevalenza della pianificazione paesaggistica rispetto a ogni altro piano, programma o progetto nazionale o regionale.

Il Governo ritiene, infine, che l'art. 18 della legge reg. Liguria n. 7 del 2022 si pone in contrasto con l'art. 9, secondo comma, Cost., in quanto comporta un abbassamento dei livelli di tutela del paesaggio.

Sentenza



Consiglio regionale della Calabria

Sentenza Corte costituzionale n.115/2023

Regione

Lombardia

Legge regionale

Legge regionale 20 maggio 2022, n. 8 "Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2022"

Ambito di riferimento

Politiche ordinamentali e statuti

Motivi di impugnativa

Il Governo ha ritenuto di dover sollevare le questioni di legittimità costituzionale in ordine all'art. 3, comma 1, lett. c, e g, in quanto in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. h, Cost., e in ordine alle disposizioni previste dall'art. 11, comma 1, lett. a, perché in contrasto con le previsioni di cui all'art. 117, commi secondo, lett. h, e sesto, Cost.

In particolare, l'art. 3, comma 1, lettera c), impugnato, aggiungendo la lettera l-bis) all'art. 5 della legge regionale n. 6 del 2015, prevede che la Regione «promuove la stipulazione di intese fra la Regione, i competenti organi decentrati dello Stato, gli enti locali e i gestori del servizio di trasporto pubblico regionale e locale, sentite le associazioni dei passeggeri e dei pendolari, al fine di attivare servizi di controllo finalizzati a garantire la sicurezza urbana anche con il concorso della polizia locale con particolare riferimento alle aree adiacenti alle stazioni ferroviarie ovvero alle aree di interscambio del trasporto pubblico regionale e locale, favorendo anche il superamento della barriera funzionale e operativa dei confini territoriali di riferimento del singolo corpo o servizio di polizia locale [...]».

Il Governo ritiene che tale previsione invada la competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'ordine pubblico e sicurezza, con violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., in quanto consente «l'operatività della polizia locale al di là dei confini territoriali di riferimento», per casi che non sono ammessi dalla legge 7 marzo 1986, n. 65 (Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale). Quest'ultima, infatti, in qualità di legge quadro sulla polizia municipale, consente l'esercizio delle funzioni di polizia municipale esclusivamente «nel territorio di competenza» (art. 3), permettendo, «missioni esterne» a tale territorio nei casi



Consiglio regionale della Calabria

tipizzati dall'art. 4, e, comunque, senza eccedere l'ambito delle forme associative tra comuni che la legge regionale promuove ai sensi del successivo art. 6, comma 2, numero 3).

L'art. 3, comma 1, lettera g), della legge impugnata, aggiunge un ultimo periodo all'art. 27, comma 1, della legge regionale n. 6 del 2015, con il quale si stabilisce che «Il patto locale di sicurezza urbana è, altresì, uno degli strumenti per realizzare le finalità previste dall'articolo 5, comma 1, lettera l-bis)», per consentire alla polizia municipale di operare al di là del territorio di competenza.

Anche in tal caso è stata sollevata la questione di legittimità cost. in quanto si reputa leso l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., sia in ragione della già dedotta illegittimità costituzionale di tale sconfinamento, sia perché, in ogni caso, il patto locale di sicurezza urbana interferirebbe con i patti per l'attuazione della sicurezza urbana disciplinati dall'art. 5 del decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito, con modificazioni, nella legge 18 aprile 2017, n. 48.

Altra questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Governo, sempre in ordine all'art. 117, commi secondo, lett. h, e sesto, Cost., attiene alle disposizioni previste dall'art. 11, comma 1, lett. a), della legge regionale n. 8 del 2022 che, sostituendo il comma 5 dell'art. 13 della legge regionale n. 24 del 2006, permette l'introduzione, con delibera della Giunta regionale, di strumenti tecnologici ulteriori, rispetto a quanto previsto dal comma 6-bis, per il controllo del rispetto delle limitazioni regionali alla circolazione dei veicoli.

Il citato art. 13, comma 6-bis, al secondo periodo, prevede che «allo scopo di sperimentare modalità più efficaci di riduzione degli inquinanti connessi alla circolazione, possono essere realizzati impianti di rilevazione telematica e, a richiesta, installati dispositivi telematici mobili sui veicoli che monitorano gli stili di guida e i chilometri percorsi dai veicoli, consentendo di condizionare le percorrenze dei veicoli stessi al loro effettivo potenziale inquinante, localizzandone i relativi tratti stradali, secondo modalità definite con deliberazione della Giunta regionale».

La disposizione impugnata permette l'introduzione, con delibera della Giunta regionale, di ulteriori «strumenti tecnologici» in violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza (art. 117, secondo comma, lettera h, Cost.)



Consiglio regionale della Calabria

In particolare, l'art. 45, comma 6, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) affida ad un regolamento statale la disciplina dei dispositivi e delle apparecchiature di controllo e regolazione del traffico, nonché di accertamento e rilevamento automatico delle violazioni delle norme sulla circolazione stradale, mentre il successivo art. 201, comma 1-bis, lettera g), reca analoga previsione, quanto ai dispositivi omologati per rilevare gli accessi di veicoli non autorizzati in zone a transito limitato o vietato.

La disposizione impugnata, sovrapponendosi al D.P.R. 16 dicembre 1992, n. 495 (Regolamento di esecuzione e di attuazione del nuovo codice della strada), recante tali previsioni regolamentari, si porrebbe in contrasto anche con l'art. 117, sesto comma, Cost., che affida allo Stato la potestà regolamentare nelle materie riservate alla competenza legislativa esclusiva statale.

Sentenza

Sentenza Corte costituzionale n. 69/2023

Regione

Lombardia

Legge regionale

Legge regionale 20 maggio 2022, n. 9 "Legge di semplificazione 2022"

Ambito di riferimento

Politiche ordinarie e statuti

Motivi di impugnativa

La regione Lombardia, con la legge regionale del 20 maggio 2022, n. 9 "Legge di semplificazione 2022", ha adottato misure di intervento in diverse materie, che vanno dalla programmazione delle procedure e contabilità regionale, alla programmazione negoziata di interesse regionale, al commercio e fiere, ai trasporti regionali, fino alla gestione dei rifiuti.

La legge è stata impugnata per le motivazioni di seguito esposte.

L'art. 12, comma 1, lett. a), della legge regionale n. 9 del 2022, rubricato "Modifiche agli articoli 21 e 54 della L.R. 26/2003" nel prevedere che le discariche per la messa in sicurezza permanente debbano essere realizzate in coerenza con gli obiettivi di tutela ambientale fissati dal codice ambiente (decreto legislativo 13 gennaio 2003, n.



Consiglio regionale della Calabria

36 del 2003 recante "Attuazione della direttiva 1999/31/CE relativa alle discariche di rifiuti"), sembrerebbe escludere l'applicazione automatica dei criteri e delle modalità previste dal decreto legislativo 36/2003, violando così la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Infatti, la formulazione previgente assicurava l'applicazione automatica dei suddetti criteri e modalità, con una formulazione più incisiva e coerente con la normativa statale in quanto prevedeva che "Tale messa in sicurezza permanente deve essere realizzata secondo i criteri e le modalità previste dal D.lgs. 36/2003". Questa formulazione è stata sostituita da quella, più generica, per cui "Tale messa in sicurezza permanente deve essere realizzata in coerenza con gli obiettivi di tutela ambientale, fissati dal D.lgs. 36/2003". Tale norma si pone specificatamente in contrasto con l'articolo 3 del decreto legislativo n. 36 del 2003, parametro statale interposto.

Alla luce di dette considerazioni, l'articolo 12 della legge regionale della Lombardia n. 9 del 2022, che ha modificato il secondo periodo del comma 12 dell'articolo 21 della legge regionale n. 26 del 2003, strutturandosi quale deroga alle disposizioni statali e unionali, sopra richiamate, si ritiene violi l'articolo 117, comma secondo, lett. s), Cost., tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale.

Sentenza

Sentenza Corte costituzionale n. 50/2023

Regione

Molise

Legge regionale

Legge regionale 25 marzo 2022, n. 2 "Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 concernente: 'Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42' e successive modificazioni"

Ambito di riferimento

Politiche economiche e finanziarie

Motivi di impugnativa



Consiglio regionale della Calabria

La legge regionale Molise n. 2 del 2022 è censurabile in riferimento all'art. 2 che viola l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., il quale attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia «armonizzazione dei bilanci pubblici».

La disposizione impugnata, infatti, individuando la copertura dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2022 con la legge regionale in esame mediante una variazione delle poste contabili dell'esercizio 2021 ormai concluso, sarebbe risultata in contrasto con i principi contabili di cui al d.lgs. n. 118 del 2011, e, in particolare, con quello dell'annualità del bilancio di cui all'Allegato 1, paragrafo 1, e, inoltre, con quanto espresso nell'Allegato 4/2 allo stesso decreto legislativo, paragrafo 9.1, in ragione del quale «la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto». La Regione, infatti, avendo provveduto al riconoscimento del debito fuori bilancio solo nell'esercizio 2022, avrebbe dovuto imputare l'intera operazione al medesimo anno 2022 e non, come invece è avvenuto, al 2021, così determinando la lesione dei richiamati principi contabili.

Sentenza

Sentenza Corte costituzionale n.81/2023

Regione

Molise

Legge regionale

Legge regionale 25 marzo 2022, n. 4 "Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, lettera e), del d.lgs.118/2011, relativi al rimborso ai Comuni del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio regionale 2011"

Ambito di riferimento

Politiche economiche e finanziarie

Motivi di impugnativa

Il Governo ha impugnato la legge della Regione Molise 25 marzo 2022, n. 4, recante "Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, lettera e), del d.lgs. 118/2011, relativi al rimborso ai Comuni del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio regionale 2011", in riferimento all'art. 1 che viola l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione. La citata disposizione regionale prevede al comma 1 che, ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23



Consiglio regionale della Calabria

giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), «è riconosciuta la legittimità del debito fuori bilancio per euro 1.343.493,60 relativi al rimborso a comuni diversi del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio Regionale 2011», come dettagliato per ciascun comune nel prospetto ivi inserito. Al successivo comma 2, la disposizione stabilisce che «gli oneri derivanti dal comma 1 trovano copertura nel bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, alla Missione 1, Programma 7, Titolo 1».

La suddetta norma regionale, individuando la copertura degli oneri sulle risorse dell'esercizio 2021, pur essendo tale esercizio ormai decorso, si ritiene contrasti con il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui all'art. 3 del d.lgs. 118/2011 e con il principio applicato 9.1 dell'Allegato 4/2 al d.lgs. 118/2011 in materia di debiti fuori bilancio violando, pertanto, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., sulla competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici.

Sentenza

Sentenza Corte costituzionale n. 51/2023

Regione

Molise

Legge regionale

Legge regionale 23 maggio 2022, n. 7 "Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2022-2024 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali"

Ambito di riferimento

Politiche economiche e finanziarie

Motivi di impugnativa

La legge della Regione Molise 23 maggio 2022, n. 7 è stata oggetto di impugnativa ex art. 127 della Costituzione relativamente a diversi profili di illegittimità costituzionale riguardanti le disposizioni previste negli articoli di seguito specificati.



Consiglio regionale della Calabria

L'art. 6, comma 2, è stato impugnato per violazione del principio di leale collaborazione, oltre che per contrasto con principi di copianificazione obbligatoria (artt. 135, 143 e 143 del Codice) e con gli articoli 3, 9 e 97 Cost.

Considerato il generale abbassamento del livello di tutela, la novella è stata ritenuta in contrasto anche con il valore primario e assoluto del paesaggio, riconosciuto dall'art. 9 Cost., e anche per tale aspetto è stata impugnata.

Nello specifico, l'articolo 6, comma 2, lettera a) apporta modifiche e integrazioni alla legge regionale 18 luglio 2008, n. 25, recante "Interventi per il recupero dei sottotetti, dei locali interrati e seminterrati e dei porticati", prevedendo che, all'articolo 1, comma 1, ultimo periodo, le parole "30 aprile 2022" siano sostituite dalle seguenti parole "30 aprile 2023".

Per effetto di tale modifica, il periodo in questione – inserito dall'articolo 7, comma 8, della legge regionale 4 maggio 2021, n. 1 - viene ad essere così formulato: "Nelle more dell'adozione di provvedimenti consequenziali al predetto accordo e comunque fino al 30 aprile 2023, sono ammessi gli interventi comportanti modifiche all'aspetto esteriore degli edifici, anche nei territori assoggettati a tutela paesaggistica sulla base di decreti ministeriali ove vigenti.".

Tale previsione è inserita in chiusura del comma 1, dell'articolo 1 della legge n. 25 del 2008, dopo che la Regione Molise, in adempimento di un precedente impegno, aveva introdotto nel medesimo comma, per mezzo della legge regionale n. 14 del 2020, i seguenti periodi: "Rimane fermo il rispetto delle disposizioni di cui alla Parte II del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n.137). Con riferimento ai beni tutelati ai sensi della Parte III del decreto legislativo n. 42/2004, gli interventi comportanti modifiche all'aspetto esteriore degli edifici ci sono ammessi soltanto nei casi e nei limiti previsti dai piani paesaggistici di cui agli articoli 135, comma 1, e 143, comma 2, ovvero dalla disciplina d'uso dei beni paesaggistici, di cui agli articoli 140, 141 e 141-bis, ovvero nei casi e nei limiti individuati mediante apposito accordo stipulato tra la Regione e il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, destinato a confluire nei piani paesaggistici".

La modifica apportata si pone in netto contrasto con l'impegno puntuale assunto in occasione della legge n. 1 del 2020, e poi adempiuto con la legge regionale n. 14 del 2020, e ciò in violazione del principio di leale collaborazione.



Consiglio regionale della Calabria

L'elaborazione unilaterale, da parte della Regione, della disciplina applicabile agli immobili paesaggisticamente tutelati, al di fuori del piano paesaggistico, sebbene transitoria, si ritiene contrasti, inoltre, con il principio di copianificazione obbligatoria e del ruolo di vertice conferito al piano di cui agli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

L'Articolo 6, comma 3, recante quanto segue: "3. All'articolo 21 della legge regionale 30 marzo 1995, n. 10 (Nuovo ordinamento della formazione professionale), il comma 2 è sostituito dal seguente comma: "2. Tutte le attività di cui al comma 1 possono essere espletate anche mediante ricorso a figure esterne all'Amministrazione regionale, ove il dirigente del settore istruzione e formazione professionale ne ravvisi l'opportunità", dispone che le funzioni inerenti all'accertamento dei requisiti per il riconoscimento del Centro di Formazione Professionale e delle sedi di svolgimento dei corsi e la vigilanza ed il controllo tecnico, didattico, amministrativo e contabile sullo svolgimento delle attività concorsuali di competenza della Regione o delle Province – nel caso in cui il dirigente del settore istruzione e formazione professionale ne ravvisi l'opportunità – possano essere espletate anche mediante ricorso a figure esterne all'Amministrazione regionale.

Tali disposizioni dettano specifici requisiti di legittimità che trovavano applicazione nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni in quanto afferiscono alla materia dell'ordinamento civile, di competenza esclusiva dello Stato, posto che l'avvalimento del personale di cui trattasi avviene mediante la stipulazione di un contratto di diritto privato.

Pertanto, la norma è stata ritenuta illegittima in quanto si poneva in violazione degli articoli 97 e 117, comma 2, lett. 1) della Costituzione.

L'articolo 6, comma 6 apporta modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 30 del 2009 (c.d. piano casa), che prevede la possibilità di realizzare numerosi interventi edilizi, di ampliamento, di recupero, di rinnovamento, anche nei centri storici, in deroga alle previsioni dei regolamenti comunali e degli strumenti urbanistici comunali, con l'effetto di ampliare ulteriormente le ipotesi previste, da considerare invece frutto di un intervento legislativo del tutto eccezionale, la cui durata (ipotizzata nell'intesa Stato-Regioni del 1 aprile 2009) era temporalmente limitata, fino a un massimo di soli 18 mesi. La lettera b) del comma 6 ha previsto che le parole ricomprese tra



Consiglio regionale della Calabria

“ampliamento degli edifici” ed “esistenti alla data del 31 dicembre 2014” sono soppresse.

L'effetto sostanziale della novella è quello di consentire l'incremento volumetrico fino al 20 per cento per tutti gli edifici, non già soltanto per quelli a uso residenziale. Inoltre, l'ambito applicativo della disposizione non è più limitato ai soli edifici esistenti alla data del 31 dicembre 2014, ma è esteso a qualsivoglia costruzione, realizzata in qualunque tempo, e persino a quelle di futura realizzazione.

L'ampliamento indicato, senza una contestuale ed esplicita clausola di salvaguardia delle norme dettate dal codice dei beni culturali, rischia di sottoporre i beni dotati, anche potenzialmente, di rilevanza paesaggistica ad un abbassamento della tutela praticabile, anche e soprattutto in prospettiva futura, perché il procedimento di pianificazione, nel momento in cui interverrà, dovrà confrontarsi con situazioni già consolidate. Pertanto, la disposizione in esame è stata ritenuta costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s, Cost.

L'art. 6, comma 6, lettera d) ha apportato modifiche all'art. 11, comma 1, della legge n. 30 del 2009, prorogando l'operatività temporale della legge sul piano casa, disponendo che le segnalazioni certificate di inizio attività o la denuncia di inizio attività di tutti gli interventi previsti nella legge possono essere presentate non più fino al 31 dicembre 2022, bensì fino al 31 dicembre 2024.

La previsione impugnata, nel sancire per un tempo apprezzabile un'ulteriore proroga di disposizioni che derogano alla pianificazione urbanistica, consentiva reiterati e rilevanti incrementi volumetrici del patrimonio edilizio esistente, isolatamente considerati e svincolati da una organica disciplina del governo del territorio, trascurando l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica, e così danneggiando «il territorio in tutte le sue connesse componenti e, primariamente, nel suo aspetto paesaggistico e ambientale».

L'articolo 11, comma 1 della legge regionale n. 30 del 2009, come modificato dalla legge oggetto di impugnativa, contrastava con la scelta del legislatore statale di rimettere alla pianificazione la disciplina d'uso dei beni paesaggistici (c.d. vestizione dei vincoli) ai fini dell'autorizzazione degli interventi, come esplicitata negli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, costituenti norme interposte rispetto al parametro costituzionale di cui agli articoli 9 e 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione.



Consiglio regionale della Calabria

L'articolo 6, comma 11 apporta molteplici modifiche e integrazioni alla legge regionale 11 aprile 1997, n. 9, recante "Tutela, valorizzazione e gestione del demanio tratturi". In particolare, le lettere b) e c) sostituiscono, rispettivamente, gli articoli 6 e 7 della legge, riguardanti i seguenti argomenti: Art. 6 - "Tratturi da sclassificare e alienare" e Art. 7 - "Piano di alienazione".

la Regione, agli articoli 6 e 7 della legge regionale n. 9 del 1997, come sostituiti dalla legge regionale in oggetto, prevede l'alienazione dei suoli tratturali compromessi, senza fare salva la disciplina di cui al Titolo I, Capo IV, Sezione I, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante disposizioni in tema di alienazione e altri modi di trasmissione dei beni sottoposti a tutela.

L'articolo 53, comma 2, del Codice di settore prevede espressamente che i beni del demanio culturale non possono essere alienati, né formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei limiti e con le modalità previsti dal Codice stesso.

Con riguardo ai tratturi, aventi ordinariamente la natura di immobili di interesse archeologico, l'alienabilità è, pertanto, esclusa espressamente dal richiamato articolo 54 del Codice. Inoltre, anche al di fuori delle fattispecie di cui al predetto articolo 54, la sdemanializzazione e l'alienazione di tali beni non potrebbe avvenire in ogni caso senza l'autorizzazione dei competenti organi del Ministero della cultura.

Le disposizioni sopra indicate, sono state ritenute illegittime per violazione degli articoli 3 e 9 della Costituzione e, pertanto, sono state impugnate ex art. 127 della Costituzione.

L'articolo 6, comma 12, lett d) introduce i commi 2-bis e 2-ter nel corpo dell'articolo 15 della legge regionale 4 maggio 2015, n. 8 (Disposizioni collegate alla manovra di bilancio 2015 in materia di entrate e spese. Modificazioni e integrazioni di leggi regionali), i quali dispongono che:

"2-bis. L'Agenzia Regionale di Protezione Civile, al ricorrere delle condizioni previste dalla vigente normativa possa assumere personale, previa predisposizione del piano triennale dei fabbisogni di personale e nel rispetto dei vincoli assunzionali.

2-ter. La copertura degli ulteriori posti della dotazione organica dell'Agenzia avviene con procedura selettiva riservata a coloro che sono in possesso di specifica esperienza professionale nelle materie di cui all'articolo 11, comma 3-quater, della medesima legge regionale n. 8 del 2015".



Consiglio regionale della Calabria

Sull'argomento è stato rilevato che la valutazione dei fabbisogni di personale orienta la definizione della successiva dotazione organica. Funzionale a tale obiettivo è lo strumento del piano triennale dei fabbisogni di personale (PTFP), che ogni amministrazione è chiamata a elaborare in coerenza con la pianificazione pluriennale delle attività e della performance e con le linee di indirizzo emanate ai sensi del nuovo art. 6-ter del d.lgs. n. 165/2001.

La Regione, con la norma impugnata, non sembra abbia rispettato il percorso logico-giuridico, regolato dall'art. 6 del d.lgs. n. 165/2001, con ciò generandosi un contrasto con gli artt. 97 e 117, comma 2, lett. l) Cost.

Inoltre, la previsione di una procedura selettiva riservata a coloro che sono in possesso di specifica esperienza professionale nelle materie di cui all'articolo 11, comma 3-quater, della legge oggetto di impugnativa, è apparsa porsi al di fuori del perimetro tracciano per tutte le pubbliche amministrazioni, in materia di procedere concorsuali riservate, dall'art. 35, comma 3 bis del d.lgs. n. 165/2001 che pone chiare condizioni procedurali e finanziarie che debbono essere rispettate, nonché specifici requisiti soggettivi ai fini dell'ammissione alla procedura.

Anche in questo caso si è palesato un contrasto con l'art. 97 e 117, comma 2, lett. l) e 117, comma 3, con riferimento alla materia del coordinamento della finanza pubblica.

L'articolo 6, comma 14 apporta modifiche alla legge regionale 11 novembre 2020, n. 12, recante "Disposizioni in materia di valorizzazione e utilizzazione commerciale e turistica del trabucco molisano".

La norma in esame si ritiene possa violare la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, disposizione rispetto alla quale costituiscono norme interposte le previsioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio che specificamente disciplinano la pianificazione paesaggistica, e in particolare gli articoli 135, 143 e 145.

La norma, inoltre, si ritiene violi anche l'art. 9 della Costituzione, in quanto la disciplina regionale determina un abbassamento del livello della tutela del paesaggio, costituente valore primario e assoluto.

L'Articolo 8 dispone quanto segue: "1. La Regione Molise, in coerenza con la prescritta ricognizione nella Regione Molise, negli enti strumentali del sistema Regione e nell'A.S.Re.M attua le stabilizzazioni di personale precario con le modalità, i tempi e i



Consiglio regionale della Calabria

requisiti soggettivi previsti dall'articolo 20, commi 1 e 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, come modificato dall'articolo 1, comma 3-bis, del decreto legge 30 dicembre 2021, n. 228, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 febbraio 2022, n. 15, nel rispetto delle vigenti disposizioni in materia di spese per il personale delle pubbliche amministrazioni e di pianificazione delle assunzioni. 2. La Regione trasmette le disposizioni di cui al comma 1 a tutti gli enti strumentali della Regione Molise e all'A.S.Re.M per i relativi adempimenti."

Nel merito è stato rilevato il disallineamento, circa l'estensione fino al 31 dicembre 2023, della finestra temporale per le stabilizzazioni anche per il personale del Servizio Sanitario, ciò in contrasto con quanto previsto dai commi 11 e 11 -bis dell'art. 20 del d.lgs. 75/2017 che fissano il limite temporale per l'applicabilità delle disposizioni di cui ai commi 1 e 2 del medesimo articolo 20 al 31 dicembre 2022.

Nelle more di un'eventuale proroga di detto termine, la disposizione in esame, consentendo la stabilizzazione del personale precario al di fuori dei termini consentiti dalla disciplina nazionale, risulta in contrasto sia con l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile, sia con i principi di uguaglianza, buon andamento e imparzialità dell'amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 Cost.

Sentenza

Sentenza Corte costituzionale n. 163/2023

Regione

Molise

Legge regionale

Legge regionale 24 maggio 2022, n. 8 "Legge di stabilità regionale anno 2022"

Ambito di riferimento

Politiche economiche e finanziarie

Motivi di impugnativa

La legge della Regione Molise n. 8 del 24 maggio 2022, recante "Legge di stabilità regionale anno 2022" presenta diversi profili di illegittimità costituzionale in ordine alle disposizioni previste negli articoli 4, 7 e 11, come di seguito specificato.



Consiglio regionale della Calabria

L'art. 4 è ritenuto illegittimo, sotto il profilo della legittimità costituzionale, in quanto lesivo della competenza statale prevista dall'articolo 117, comma 3, della Costituzione, nella materia a legislazione concorrente del coordinamento della finanza pubblica, e del principio di buon andamento di cui all'articolo 97, nella parte in cui pone a carico della Regione il debito derivante dalla procedura di liquidatoria della società partecipata.

Specificatamente, la decisione della Regione di rispondere per la società partecipata attraverso un sostanziale accollo dei debiti della procedura si pone in contrasto con il principio della sana gestione finanziaria espresso dall'articolo 14, comma 5, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (TUSP), violando così l'articolo 117, comma 3, della Costituzione, nella materia di legislazione concorrente del coordinamento della finanza pubblica, nonché il principio di buon andamento di cui all'articolo 97 della Costituzione.

I commi da 5 a 14 dell'art. 7, riguardanti l'istituzione, presso il Consiglio regionale, della Scuola regionale di protezione civile (SRPC), comportano nuovi e maggiori oneri non quantificati, a fronte dei quali non è indicata la correlata fonte di finanziamento. In assenza di indicazioni nel testo normativo e non essendo pervenuti i chiarimenti richiesti alla Regione circa la copertura finanziaria della norma, l'articolo in esame è ritenuto illegittimo in quanto si pone in violazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, trattandosi di una norma suscettibile di comportare oneri non quantificati e privi di copertura finanziaria.

L'art. 7, comma 18 è ritenuto costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost. La disposizione impugnata dal Governo, che in materia edilizia consente determinati interventi «previa V.A.», è costituita da un enunciato affetto da radicale oscurità, in quanto caratterizzata dall'abbondanza di termini imprecisi, senza che si colleghi ad alcun corpo normativo preesistente, impedendo la possibilità di utilizzare lo strumento dell'interpretazione sistematica riferendosi a una procedura identificata con un acronimo incomprensibile - il predetto "V.A." - divergente rispetto a quanto comunemente contenuto nelle disposizioni europee e nazionali, e ambiguo in quanto riferibile sia alla valutazione di impatto ambientale, VIA, quanto alla valutazione ambientale strategica, VAS, ovvero a entrambe.



Consiglio regionale della Calabria

L'articolo 11 della legge regionale in esame, nel prevedere che "in virtù dell'alta specializzazione, viene autorizzata la Giunta regionale a procedere alla stabilizzazione del personale attualmente in servizio presso il Centro funzionale e presso la Sala operativa del servizio regionale di protezione civile, ovvero all'avvio di ogni procedura utile alla valorizzazione della professionalità specifica maturata dal suddetto personale", non indica il numero di unità di personale potenzialmente interessate dall'intervento, il loro inquadramento economico e giuridico, la modalità con cui si intende procedere al reclutamento, nonché l'ambito normativo di riferimento nel rispetto del quale la prevista stabilizzazione di personale verrebbe operata.

Mancando, inoltre, ogni richiamo alla legislazione statale, l'unica che può consentire alle pubbliche amministrazioni di assumere a tempo indeterminato personale già in servizio a tempo determinato, ovvero di bandire procedure concorsuali con riserva di percentuali massime per personale già titolare di contratti di lavoro flessibile solo al ricorrere di rigorose condizioni, il dettato in esame è impugnato per violazione dell'art. 97, quarto comma, e 81, terzo comma, Cost.

Sentenza

Sentenza Corte costituzionale 110/2023

Ordinanza Corte costituzionale n.180/2023

Regione

Molise

Legge regionale

Legge regionale 10 giugno 2022, n. 10 "Istituzione dell'Albo unico degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali"

Ambito di riferimento

Politiche socio sanitarie e culturali

Motivi di impugnativa

La legge della Regione Molise 10 giugno 2022, n. 10, recante "Istituzione dell'Albo unico degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali", presenta profili di illegittimità costituzionale con riferimento agli art. 2, comma primo e secondo, e 5, comma primo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di professioni.



Consiglio regionale della Calabria

Con la legge in esame, la Regione Molise ha istituito l'Albo unico degli assistenti per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali, con lo scopo, indicato all'art. 1, di favorire l'integrazione e la partecipazione alle attività scolastiche, l'interazione all'interno dell'ambiente scolastico, sociale e culturale dell'alunno disabile, al fine di renderne agevole la comunicazione, l'apprendimento, l'integrazione e la relazione, ponendosi come tramite tra lo studente disabile e la sua famiglia, la scuola, la classe ed i servizi territoriali specialistici. L'art. 2 stabilisce che tale Albo è istituito presso la Giunta regionale, Assessorato alle Politiche sociali, e assegna alla Giunta, previo parere dell'Ufficio scolastico regionale, il compito di individuare i criteri di accesso al conseguimento del titolo di assistente per l'autonomia e la comunicazione, i requisiti per l'iscrizione al nuovo albo, le modalità di tenuta ed aggiornamento di esso. La graduatoria degli iscritti è definita in virtù dei punteggi sulla base dei titoli posseduti. L'Università e gli enti di formazione organizzano a tal fine ed a proprie spese corsi di aggiornamento professionale a cadenza biennale per tutti coloro che sono iscritti all'Albo e che l'iscritto deve seguire, a pena di esclusione dall'Albo (artt. 3 e 4). L'art. 5 stabilisce che è fatto obbligo agli enti locali territorialmente competenti di garantire agli alunni disabili, legittimati a farne richiesta, l'assegnazione dei suddetti assistenti attingendo esclusivamente dal suddetto Albo tali figure professionali. Da quanto sopra illustrato, emergono profili di contrasto con la normativa nazionale che riserva allo Stato la competenza riguardo all'individuazione di nuove figure professionali e all'istituzione di nuovi albi professionali, e conseguentemente emergono presupposti di violazione dell'art.117, terzo comma, della Costituzione in quanto l'intervento legislativo regionale, nelle modalità sopradescritte, appare eccessivamente limitare l'esercizio della professione, peraltro ingiustificatamente, e in tal modo esula dai limiti della legislazione concorrente in materia di professioni.

Sentenza

Sentenza Corte costituzionale n. 127/2023

Regione

Molise

Legge regionale



Consiglio regionale della Calabria

Legge regionale 23 giugno 2022, n. 11 "Organizzazione della rete ospedaliera e di emergenza - Linee guida"
Ambito di riferimento
Politiche socio sanitarie e culturali
Motivi di impugnativa
Il Governo ha impugnato la legge della Regione Molise del 23 giugno 2022, n. 11, recante: "Organizzazione della rete ospedaliera e di emergenza – Linee guida" per profili di illegittimità costituzionale in quanto le sue disposizioni, intervenendo in materia di riorganizzazione della rete ospedaliera e di emergenza sul territorio regionale, si pongono in contrasto con il Piano di rientro dal disavanzo sanitario, al quale la Regione è sottoposta, e interferiscono con i poteri assegnati al Commissario ad acta incaricato dell'attuazione del suddetto Piano. Pertanto, si ritiene possa configurarsi violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di principi di coordinamento della finanza pubblica, con riferimento al contrasto con il Piano di rientro, e dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione, con riferimento all'interferenza con il mandato commissariale.
Sentenza
Sentenza Corte costituzionale n. 20/2023

Regione
Molise
Legge regionale
Legge regionale 4 agosto 2022, n. 13 "Stabilizzazione del personale sanitario precario, in attuazione della legge 30 dicembre 2021, n. 234"
Ambito di riferimento
Politiche socio sanitarie e culturali
Motivi di impugnativa
La legge regionale n. 13 del 4 agosto 2022, recante "Stabilizzazione del personale sanitario precario, in attuazione della legge 30 dicembre 2021, n. 234" in relazione alle norme contenute nell'articolo 1, il quale, nello stabilire che "Ai fini dell'attuazione dell'articolo 1, comma 268, lettera b) e c), della legge 30 dicembre 2021 n. 234 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale



Consiglio regionale della Calabria

per il triennio 2022-2024) e successive modificazioni, gli enti del Servizio sanitario regionale procedono preliminarmente, entro il 31 dicembre 2022, ad una ricognizione dei fabbisogni del personale, anche nel periodo pandemico, ed applicano il CCNL dell'ambito sanitario aggiornando, anche in deroga, il piano triennale del fabbisogno del personale, applicando le previsioni di legge anche al personale contrattualizzato a qualunque titolo del ruolo sanitario, tecnico ed amministrativo, selezionato attraverso prove selettive per titoli e/o colloquio, e che abbia maturato o che maturerà alla data del 31 dicembre 2022 i 18 mesi previsti dalla legge n. 234/2021", è impugnata perché si pone in contrasto con la normativa statale sopra citata, violando in tal modo l'art. 117, comma 3, Cost. che riserva allo Stato la competenza a porre principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché l'art. 117, comma 2, lett. l) Cost. concernente la materia dell'ordinamento civile.

Tenuto conto dell'impegno della Regione nel programma operativo di prosecuzione del piano di rientro dai disavanzi sanitari, è stata evidenziata la necessità di assicurare la compatibilità delle previsioni di cui trattasi non solo rispetto alla normativa nazionale, ma anche rispetto ai contenuti del piano di rientro e dei programmi operativi relativi all'attuazione del commissariamento vigente nella sanità regionale. Infine, considerato il commissariamento della Regione Molise, è stato necessario escludere una eventuale interferenza delle disposizioni de quibus con le funzioni demandate al Commissario ad acta.

Sentenza

Sentenza Corte costituzionale n. 99/2023

Regione

Molise

Legge regionale

Legge regionale 4 agosto 2022, n. 14 "Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii, derivante dai servizi per il T.P.L. ferroviario resi da Trenitalia S.p.A. nell'anno 2020"

Ambito di riferimento

Politiche economiche e finanziarie



Consiglio regionale della Calabria

Motivi di impugnativa
<p>Il Governo ha impugnato la legge regionale in esame in quanto ha ritenuto presenti profili di illegittimità costituzionale in ordine agli artt. 81, terzo comma, e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione. In particolare, l'articolo 2, rubricato "Norma finanziaria", individua la copertura degli oneri discendenti dal riconoscimento del debito fuori bilancio di cui all'articolo 1 a valere sulle risorse del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, ormai decorso. Tale modalità di copertura finanziaria si ritiene violi il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui all'articolo 3 del decreto legislativo n. 118 del 2011. Risulta, conseguentemente, violato l'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. Conseguentemente, la legge regionale in argomento risulta priva di copertura finanziaria, in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.</p>
Sentenza
Sentenza Corte costituzionale n. 114/2023

Regione
Molise
Legge regionale
Legge regionale 4 agosto 2022, n. 15 "Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., derivante dal servizio fonia e connettività reso da Fastweb S.P.A. nell'anno 2020"
Ambito di riferimento
Politiche economiche e finanziarie
Motivi di impugnativa
La legge regionale in esame è stata impugnata per la presenza di profili di illegittimità costituzionale in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 81, terzo comma, della Costituzione. L'articolo 2 individua la copertura degli oneri discendenti dal riconoscimento del debito fuori bilancio di cui all'articolo 1 a valere sulle risorse del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, ormai decorso. Tale modalità di copertura finanziaria si ritiene violi il principio contabile dell'annualità del bilancio di



Consiglio regionale della Calabria

cui all'articolo 3 del decreto legislativo n. 118 del 2011. Risulta conseguentemente violato l'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. Conseguentemente, la legge regionale in argomento risulta priva di copertura finanziaria, in violazione dell'art. 81, terzo comma, Costituzione.

Sentenza

Sentenza Corte costituzionale n. 118/2023

Regione

Molise

Legge regionale

Legge regionale 4 agosto 2022, n. 16 "Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., derivante dal servizio pubblico essenziale, quale la fornitura di connettività e sicurezza nell'ambito del sistema pubblico di connettività reso da Olivetti S.p.A. nell'anno 2017 e 2019"

Ambito di riferimento

Politiche economiche e finanziarie

Motivi di impugnativa

La legge regionale in esame è stata impugnata per la presenza di profili di illegittimità costituzionale in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 81, terzo comma, della Costituzione. L'articolo 2 individua la copertura degli oneri discendenti dal riconoscimento del debito fuori bilancio di cui all'articolo 1 a valere sulle risorse del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, ormai decorso. Tale modalità di copertura finanziaria si ritiene violi il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui all'articolo 3 del decreto legislativo n. 118 del 2011. Risulta conseguentemente violato l'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. Si richiama, inoltre, quanto previsto dal principio applicato 9.1 dell'Allegato 4/2 al D.lgs. n.118/2011 in materia di debiti fuori bilancio: "L'emersione di debiti assunti dall'ente e non registrati quando l'obbligazione è sorta comporta la necessità di attivare la procedura amministrativa di riconoscimento del debito fuori bilancio,



Consiglio regionale della Calabria

prima di impegnare le spese con imputazione all'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili. Nel caso in cui il riconoscimento intervenga successivamente alla scadenza dell'obbligazione, la spesa impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto". Come emerge dal dettato normativo regionale, la copertura indicata nelle norme finanziarie della legge in esame è costituita da risorse rinvenienti nel Bilancio di Previsione 2021/2023, esercizio 2021. Pertanto, atteso che la legge in esame è stata approvata dal Consiglio regionale nel 2022, la copertura degli oneri discendenti dalle predette leggi si ritiene violi il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui all'art. 3 del D.lgs. n. 118/2011, che disciplina l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e) Cost., riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. Conseguentemente, la legge regionale in argomento risulta priva di copertura finanziaria, in violazione dell'art. 81, terzo comma, Costituzione.

Sentenza

Sentenza Corte costituzionale n. 128/2023

Regione

Molise

Legge regionale

Legge regionale 4 agosto 2022, n. 17 "Riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ss.mm.ii., derivante dal Servizio Fonia Fissa reso da TIM S.p.A. nell'anno 2020"

Ambito di riferimento

Politiche economiche e finanziarie

Motivi di impugnativa

La legge regionale in esame è stata impugnata ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione per le motivazioni di seguito indicate. L'articolo 2 individua la copertura degli oneri discendenti dal riconoscimento del debito fuori bilancio di cui all'articolo 1 a valere sulle risorse del bilancio di previsione 2021-2023, esercizio 2021, ormai decorso. Tale modalità di copertura viola il principio contabile dell'annualità del



Consiglio regionale della Calabria

bilancio di cui all'articolo 3 del decreto legislativo n. 118 del 2011. Risulta conseguentemente violato l'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. Si richiama, inoltre, quanto previsto dal principio applicato 9.1 dell'Allegato 4/2 al D.lgs. n.118/2011 in materia di debiti fuori bilancio: "L'emersione di debiti assunti dall'ente e non registrati quando l'obbligazione è sorta comporta la necessità di attivare la procedura amministrativa di riconoscimento del debito fuori bilancio, prima di impegnare le spese con imputazione all'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili. Nel caso in cui il riconoscimento intervenga successivamente alla scadenza dell'obbligazione, la spesa impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto". Pertanto, atteso che la legge in esame è stata approvata dal Consiglio regionale nel 2022, la copertura degli oneri discendenti dalle predette leggi viola il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui all'art. 3 del D.lgs. n. 118/2011, che disciplina l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, ai sensi dell'art.117, secondo comma, lettera e) Cost., riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. Conseguentemente, la legge regionale in argomento risulta priva di copertura finanziaria, in violazione dell'art. 81, terzo comma, Costituzione.

Sentenza

Sentenza Corte costituzionale n. 128/2023

Regione

Molise

Legge regionale

Legge regionale 4 agosto 2022, n. 18 "Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. 23/06/2011, n. 118 e ss.mm.ii. Ditte TPL extraurbano - altre fatture 2020"

Ambito di riferimento

Politiche economiche e finanziarie

Motivi di impugnativa

La presente legge regionale è stata impugnata ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione per le seguenti motivazioni. L'articolo 2 individua la copertura degli oneri



Consiglio regionale della Calabria

discendenti dal riconoscimento del debito fuori bilancio di cui all'articolo 1, a valere sulle risorse della Missione 10, Programma 2, Titolo I. Nella norma non è indicato a quale bilancio di previsione si fa riferimento. La copertura a valere sui residui non è idonea, atteso che, ai sensi dell'articolo 60 del D.lgs. n. 118/2011, i residui passivi rappresentano somme già "impegnate a norma dell'articolo 56, liquidate o liquidabili, e non pagate entro il termine dell'esercizio da iscriversi nel bilancio di previsione dell'esercizio successivo". Pertanto, le norme in esame si pongono in contrasto con l'articolo 81, terzo comma, Cost. Peraltro, la procedura adottata di riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio dopo aver impegnato la spesa, si pone in contrasto con il principio applicato 9.1 dell'Allegato 4/2 al D.lgs. n. 118/2011, che, in materia di debiti fuori bilancio, prevede quanto segue: "L'emersione di debiti assunti dall'ente e non registrati quando l'obbligazione è sorta comporta la necessità di attivare la procedura amministrativa di riconoscimento del debito fuori bilancio, prima di impegnare le spese con imputazione all'esercizio in cui le relative obbligazioni sono esigibili. Nel caso in cui il riconoscimento intervenga successivamente alla scadenza dell'obbligazione, la spesa è impegnata nell'esercizio in cui il debito fuori bilancio è riconosciuto." In altri termini, la Regione non poteva impegnare le risorse prima del riconoscimento del debito fuori bilancio, avvenuto, in questo caso, tramite legge regionale: l'impegno deve essere successivo al riconoscimento. Pertanto, la norma in esame viola la disciplina del D.lgs. n.118/2011 e, conseguentemente, l'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. Inoltre, atteso che la legge in esame è stata approvata dal Consiglio regionale nel 2022, la copertura degli oneri discendenti dalle predette leggi viola il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui all'art. 3 del D.lgs. n. 118/2011, che disciplina l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, ai sensi dell'art.117, secondo comma, lettera e) Cost., riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. Conseguentemente, la legge regionale in argomento risulta priva di copertura finanziaria, in violazione dell'art. 81, terzo comma, Costituzione.

Sentenza

Sentenza Corte costituzionale n. 122/2023



Consiglio regionale della Calabria

Regione
Molise
Legge regionale
Legge regionale 4 agosto 2022, n. 19 "Riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del d.lgs. 23/06/2011, n.118 e ss.mm.ii.. Ditte TPL extraurbano"
Ambito di riferimento
Politiche economiche e finanziarie
Motivi di impugnativa
<p>La legge regionale in esame è stata impugnata per la presenza di profili di illegittimità costituzionale in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 81, terzo comma, della Costituzione, per le seguenti motivazioni.</p> <p>L'articolo 2 individua la copertura degli oneri discendenti dal riconoscimento del debito fuori bilancio di cui all'articolo 1 a valere sulle risorse della Missione 1, Programma 2, Titolo I. Nella norma non è indicato a quale bilancio di previsione si fa riferimento. In ogni caso, qualora si supponesse che, in ossequio al principio dell'annualità del bilancio, trattasi del bilancio di previsione in corso di gestione - ovvero il bilancio di previsione 2022-24 - lo stanziamento della Missione 1, Programma 2, Titolo I non consente l'integrale copertura dei sopracitati oneri, in violazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione. Come confermato nelle controdeduzioni della Regione, la copertura indicata nelle norme finanziarie della legge in esame è costituita da risorse rinvenienti nel Bilancio di Previsione 2021/2023, esercizio 2021. Pertanto, atteso che la legge in esame è stata approvata dal Consiglio regionale nel 2022, la copertura degli oneri discendenti dalle predette leggi viola il principio contabile dell'annualità del bilancio di cui all'art. 3 del D.lgs. n. 118/2011, che disciplina l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, ai sensi dell'art.117, secondo comma, lettera e) Cost., riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. Conseguentemente, la legge regionale in argomento risulta priva di copertura finanziaria, in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.</p>
Sentenza
Sentenza Corte costituzionale n. 122/2023



Consiglio regionale della Calabria

Regione
Molise
Legge regionale
Legge regionale 31 dicembre 2022, n. 27 "Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021"
Ambito di riferimento
Politiche economiche e finanziarie
Motivi di impugnativa
<p>La legge regionale Molise 31 dicembre 2022, n.27 recante "Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021" è stata impugnata dal Governo per violazione del D.lgs. n. 118/2011, che disciplina l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.</p> <p>Per comprendere meglio i motivi di impugnativa, è opportuno evidenziare che la Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Molise, con Deliberazione n. 192/2022/PARI, ha sospeso il giudizio sulla parifica del Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2021, sollevando, con separata udienza, questione di legittimità costituzionale delle leggi regionali n. 3/2021 (Bilancio di previsione 2021-2023), n. 6/2021 (Rendiconto esercizio 2020) e n. 7/2021 (Assestamento di bilancio 2021-2023). Ciò premesso, si sottolinea in primo luogo che la Tabella 1 relativa alla "Verifica ripiano componenti del disavanzo al 31 dicembre 2021", rappresentata nella Relazione sulla gestione, mostra un miglioramento del disavanzo, pari alla differenza tra l'importo del rendiconto 2021 e quello del rendiconto 2020, insufficiente a ripianare totalmente il disavanzo previsto in via definitiva alla voce "Disavanzo di amministrazione" nel bilancio di previsione per l'esercizio cui il rendiconto si riferisce (2021). Al riguardo, si richiama che la legge di bilancio 2021-2023 (legge regionale n. 3/2021) è stata impugnata con Delibera C.d.M. del 24/6/2021 per violazione dei principi del D.lgs. n. 118/2011 riguardanti la disciplina delle modalità di ripiano del disavanzo. Successivamente, in occasione dell'esame della legge di assestamento al bilancio di previsione 2021-2023 (legge regionale 29 dicembre 2021, n. 7), con la quale è stato applicato all'esercizio 2021 il disavanzo pregresso, è stato rilevato il ritardo con il quale il predetto provvedimento</p>



Consiglio regionale della Calabria

era stato approvato, rispetto al termine del 31 luglio previsto dall'articolo 50, comma 1, del D.lgs. n.118/2011. Inoltre, è stato rilevato che il comma 3-bis, del medesimo articolo 50 è rimasto disatteso da parte della regione Molise con riferimento all'assestamento al bilancio di previsione 2021-23, che la Regione avrebbe dovuto approvare subito dopo l'approvazione in Giunta del disegno di legge di approvazione del rendiconto 2020 (DGR n. 210 del 5/7/2021). La tardiva approvazione dell'assestamento, a conclusione dell'anno 2021, non garantisce la copertura del disavanzo 2019 nel corso dell'esercizio 2021. Il risultato di amministrazione al 31/12/2021, approvato definitivamente con la legge di rendiconto in esame, ha confermato i timori sulla effettiva copertura del disavanzo nel corso del 2021 e ha conferito una valenza sostanziale al rilievo di natura formale della mancata approvazione dell'assestamento al bilancio di previsione 2021-2023 in tempi congrui. Infatti, un'approvazione tempestiva dell'assestamento 2021, subito dopo l'approvazione in Giunta del rendiconto 2021, avvenuta con DGR n. 210 del 5/7/2021, avrebbe consentito di assumere i necessari provvedimenti di riequilibrio, anche alla luce delle risultanze della gestione 2021 in corso. Si evidenzia, inoltre, che in occasione del bilancio di previsione 2022-2024 (legge regionale n. 9/2022), sulla base delle risultanze del Rendiconto per l'esercizio finanziario 2021 approvato in Giunta con DGR n. 213 del 30/6/2022, era stato rilevato che, diversamente da quanto indicato nelle tabelle riguardanti la composizione e le modalità di ripiano del disavanzo presunto al 31/12/2021 della Nota integrativa allegata al bilancio di previsione, il disavanzo da ripianare nell'esercizio 2021 era stato ripianato nel 2021 solo in parte; pertanto, la quota di disavanzo da applicare all'esercizio 2022, risultava di fatto notevolmente più elevata. Conseguentemente si era raccomandato alla Regione di provvedere alla tempestiva variazione delle previsioni contenute nel bilancio di previsione, per garantire nel corso dell'esercizio 2022 la copertura del disavanzo risultante. Tuttavia, nonostante la suddetta raccomandazione, nel corso dell'esercizio 2022, la Regione non ha provveduto ad approvare l'assestamento del bilancio 2022-2024 per dare la necessaria copertura al disavanzo, disattendendo nuovamente alle disposizioni del ripetuto articolo 50, del D.lgs. n. 118/2011. Per quanto sopra rappresentato, la legge regionale in argomento è stata impugnata.

Sentenza

Giudizio in corso



Consiglio regionale della Calabria

Regione
Piemonte
Legge regionale
Legge regionale 31 maggio 2022, n. 7 "Norme di semplificazione in materia urbanistica ed edilizia"
Ambito di riferimento
Politiche infrastrutturali
Motivi di impugnativa
<p>Il Governo ha deliberato di impugnare la legge regionale in esame, che reca disposizioni di semplificazione in materia urbanistico edilizia, relativamente a numerose disposizioni che, intervenendo sulla disciplina urbanistica ed edilizia regionale vigente, determinano la violazione di norme statali di riferimento, ponendosi così in contrasto con i principi fondamentali posti dallo Stato in materia di governo del territorio e tutela della salute, in violazione dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione, violando altresì la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dei beni culturali e del paesaggio, in contrasto con l'articolo 117, secondo comma lettera s) della Costituzione, nonché di tutela della concorrenza, di livelli essenziali delle prestazioni e di funzioni fondamentali dei comuni, di cui all'articolo 117, secondo comma lettere e) e m) e p) della Costituzione.</p> <p>Si evidenzia altresì il contrasto con gli articoli 9 e 32 della Costituzione che riconoscono quali valori imprescindibili della Repubblica, rispettivamente, la tutela dell'ambiente e del paesaggio e quella della salute, nonché con il principio di ragionevolezza di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.</p> <p>Risultano, in particolare, censurabili, per le ragioni che di seguito si illustrano, le sottoelencate disposizioni della legge regionale:</p> <p>1. Il Capo II apporta modifiche alla legge regionale 4 ottobre 2018, n. 16, "Misure per il riuso, la riqualificazione dell'edificato e la rigenerazione urbana". In particolare, l'articolo 3 interviene a modificare l'articolo 2 della legge n. 16 del 2018, recante "Definizioni" introducendo la definizione di "edifici o parti di edifici legittimi".</p> <p>Al riguardo, giova osservare che il d.P.R. n. 380 del 2001, all'articolo 9-bis, comma 1-bis già provvede a definire lo "stato legittimo". In particolare, esso prevede che "Lo</p>



Consiglio regionale della Calabria

stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato la stessa e da quello che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto ovvero da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza, e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui al secondo periodo si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, non sia disponibile copia".

Il comma 1-bis dell'articolo 9-bis è stato aggiunto dall'articolo 10, comma 1, lettera d), n. 1 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, come convertito in legge. Secondo quanto precisato dalla relazione illustrativa al citato decreto-legge, "La lettera d) reca modifiche all'articolo 9-bis del d.P.R. n. 380 del 2001, introducendo per la prima volta la definizione di stato legittimo, utilizzata tradizionalmente per la verifica della legittimità dell'immobile, oggetto di intervento edilizio o di alienazione. Essa, dunque, risulta quanto mai opportuna per chiarire l'ambito di dette verifiche e, di conseguenza, anche per perseguire gli abusi".

1.1 Ciò premesso, deve osservarsi che la definizione di "stato legittimo" introdotta dal legislatore regionale nella legge n. 18 del 2018 si discosta da quella di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis del d.P.R. n. 380 del 2001, in particolar modo nella parte in cui prevede che lo stato legittimo debba desumersi dalle informazioni catastali di primo impianto o da altri documenti probanti, e dal titolo abilitativo dell'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi abilitanti interventi parziali, per gli "immobili realizzati in un'epoca nella quale la legge non imponeva, per l'attività edilizia nella porzione di territorio interessata, l'acquisizione di titolo abilitativo edilizi", laddove il d.P.R. n. 380 del 2001



Consiglio regionale della Calabria

prevede invece che il ricorso a tali elementi probatori valga per "gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio".

La definizione di "stato legittimo" adottata dalla Regione si discosta da quella statale, perché prende in considerazione, al fine dell'accertamento dello "stato legittimo" dell'immobile, i soli obblighi di munirsi di titolo edilizio previsti dalla legge, e non anche gli obblighi previsti, prima del 1967 o del 1942, dallo strumento urbanistico.

Come è noto, infatti, l'articolo 31 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 stabiliva, al primo comma, che "Chiunque intenda eseguire nuove costruzioni edilizie ovvero ampliare quelle esistenti o modificarne la struttura o l'aspetto nei centri abitati ed ove esista il piano regolatore comunale, anche dentro le zone di espansione di cui al n. 2 dell'art. 7, deve chiedere apposita licenza al podestà del comune". Successivamente, l'articolo 10 della legge 6 agosto 1967, n. 765 (c.d. "legge ponte") ha novellato l'articolo 31 della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150, mediante l'introduzione dell'obbligo generalizzato di munirsi della licenza edilizia per tutte le trasformazioni edificatorie dei suoli eseguite nell'intero territorio comunale.

Dalla suddetta disposizione deriva che, per le costruzioni realizzate prima dell'entrata in vigore della novella del 1967, la licenza edilizia non fosse richiesta, salvo che l'opera ricadesse nel centro abitato o nelle zone di espansione. Deve, tuttavia, tenersi presente che, secondo l'orientamento della giurisprudenza, ai fini della valutazione dello stato legittimo dell'immobile devono essere presi in considerazione anche gli obblighi di munirsi di licenza edilizia contenuti nei regolamenti edilizi comunali (per quest'ultimo profilo v. Cons. Stato, Sez. VI, 7 agosto 2015, n. 3899; Id., Sez. IV, 21 ottobre 2008, n. 5141; TAR Lombardia, Milano, Sez. II, 9 gennaio 2017, n. 37). Questi ultimi, infatti, avevano in molti casi già introdotto un obbligo generalizzato di licenza edilizia persino prima della legge n. 1150 del 1942 (è questo il caso soprattutto delle grandi città).

L'effetto della disposizione regionale è, quindi, quello di estendere la nozione di immobili legittimamente realizzati, prevista dal legislatore statale.

Conseguentemente, la disposizione regionale, nella misura in cui si discosta da quella nazionale, risulta in contrasto con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, per violazione dei principi fondamentali statali in materia di governo del territorio di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis del d.P.R. n. 380 del 2001, che funge da parametro interposto.



Consiglio regionale della Calabria

1.2 La Regione, modificando la nozione di stato legittimo, incide anche sul trattamento sanzionatorio degli illeciti urbanistici, materia questa parimenti esclusa dalla potestà regionale. Effetto della norma è, infatti, quello di determinare un effetto di sanatoria di illeciti edilizi non sanabili in base alla disciplina statale.

La Corte costituzionale ha invero già ascritto alla materia "governo del territorio" la disciplina attinente alla sanzione della demolizione di opere e interventi edilizi abusivi, nella quale lo Stato ha il potere di dettare i principi fondamentali (Corte cost. sentenza n. 233 del 2015).

D'altro canto, è evidente che non è ipotizzabile disciplinare in modo diverso nelle varie Regioni la nozione di immobile legittimamente realizzato, essendo evidente l'esigenza di uniforme applicazione di tale nozione, la quale – per le sue ricadute, anche in termini di liceità degli interventi di rigenerazione urbana – non può che attenere ai livelli essenziali delle prestazioni che devono essere assicurati sull'intero territorio nazionale.

Ne consegue che la disposizione regionale in questione contrasta, altresì, con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, per violazione dei principi fondamentali statali in materia di governo del territorio di cui agli articoli 9-bis e 31 del d.P.R. n. 380 del 2001 che fungono da parametri interposti, nonché dell'art. 117, secondo comma, lett. m) Cost, considerato che l'uniforme applicazione del regime sanzionatorio degli illeciti edilizi attiene ai livelli essenziali delle prestazioni che devono essere assicurati in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

2. L'articolo 5 della legge regionale in esame sostituisce l'articolo 3 della legge regionale n. 16 del 2018.

2.1 L'articolo 3, come riscritto, anzitutto prevede, al comma 1, che "Le disposizioni del presente capo si applicano agli immobili legittimamente realizzati e alle relative aree di pertinenza esistenti alla data di approvazione della presente legge, fatte salve le limitazioni di cui all'articolo 11 e legittimi, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera d bis), all'atto della presentazione della domanda di intervento di riuso e di riqualificazione".

La modifica portata dall'articolo 5 ha inciso sull'ambito di applicazione delle disposizioni in esame, in particolar modo ampliandolo.



Consiglio regionale della Calabria

Se, infatti, prima di tale modifica gli interventi in questione risultavano consentiti unicamente su edifici legittimamente realizzati o per i quali risultava essere stato rilasciato titolo abilitativo edilizio in sanatoria alla data di presentazione della richiesta di intervento, attualmente gli stessi risultano consentiti, oltrech  sui predetti edifici, anche su quelli oggetto di condono (ossia su immobili non conformi alla normativa urbanistica ed edilizia secondo il parametro della doppia conformit ).

E, tanto, in virt  del richiamo dell'articolo 3, comma 1, agli "...immobili...legittimi, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera d-bis". Il riferimento  , dunque, alla definizione di "edifici o parti di edifici legittimi", come visto introdotta nell'ambito della legge n. 16 del 2018 dall'articolo 3, comma 2 della legge di cui all'oggetto.

Il comma 2 del riscritto articolo 3 prevede poi che "Ai fini del riuso e della riqualificazione degli immobili di cui al comma 1 si rinvia a quanto previsto:

- a) dal PPR, dai piani territoriali e dai piani regolatori generali, nonch  dai loro strumenti attuativi;
- b) dall'articolo 5 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106;
- c) dall'articolo 14, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 380/2001 per gli interventi di ristrutturazione edilizia;
- d) dalle disposizioni di cui al presente capo, come previsto al comma 5".

Fra le altre cose, dunque, si rinvia, in sostanza, alla normativa del c.d. "secondo piano casa", di cui all'art. 5, commi 9 e seguenti, del decreto-legge n. 70 del 2011 (c.d. "decreto Sviluppo"). Tale richiamo, tuttavia,   soltanto formale, in quanto, estendendo l'ambito di applicazione delle premialit  edilizie anche agli immobili oggetto di condono, la legge regionale confligge manifestamente con la disposizione statale di principio.

Come rilevato dalla Corte costituzionale, "l'articolo 5, comma 9, del d.l. n. 70 del 2011, nel tradurre in legge dello Stato l'intesa raggiunta il 1  marzo 2009 tra Governo, Regioni ed enti locali, affida alle Regioni il compito di approvare leggi finalizzate a incentivare la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, a promuovere e agevolare la riqualificazione di aree urbane degradate con presenza di funzioni eterogenee e tessuti edilizi disorganici o incompiuti e di edifici a destinazione non



Consiglio regionale della Calabria

residenziale dismessi o in via di dismissione o da rilocalizzare, anche alla luce dell'esigenza di favorire lo sviluppo dell'efficienza energetica e delle fonti rinnovabili. Tali finalità possono essere perseguite anche mediante l'approvazione di leggi che prevedano interventi di demolizione e ricostruzione con il riconoscimento di una volumetria aggiuntiva come misura premiale, con la delocalizzazione delle volumetrie in aree diverse, con le modifiche di destinazione d'uso (sempre che si tratti di destinazioni tra loro compatibili o complementari) e con le modifiche della sagoma necessarie per l'armonizzazione architettonica con gli organismi edilizi esistenti. Tali interventi – precisa l'art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011 – non possono riferirsi a edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta, «con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria». È la stessa previsione della legge statale a chiarire la portata del divieto di beneficiare delle premialità volumetriche con riguardo agli immobili abusivi. Questo divieto non opera solo quando sia stato rilasciato il titolo edilizio in sanatoria. Tale nozione si deve interpretare in senso restrittivo, in coerenza con la terminologia adoperata dal legislatore e con la ratio della normativa in esame. Il titolo in sanatoria, che rileva agli effetti della concessione di premialità volumetrica, differisce dal condono valorizzato dal legislatore regionale. Mentre il condono ha per effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sentenza n. 50 del 2017, punto 5 del Considerato in diritto), il titolo in sanatoria presuppone la conformità alla disciplina urbanistica e edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'immobile sia al momento della presentazione della domanda (sentenza n. 107 del 2017, punto 7.2. del Considerato in diritto). A favore dell'interpretazione restrittiva milita il carattere generale del divieto di concessione di premialità volumetriche per gli immobili abusivi, espressivo della scelta fondamentale del legislatore statale di disconoscere vantaggi in caso di abuso e di derogare a tale principio in ipotesi tassative" (Corte costituzionale n. 24 del 2022). Evidente è dunque come il combinato disposto dei commi 1 e 2, lettera b), dell'articolo 3 e comma 1, lettera d-bis) dell'articolo 2 consenta di applicare le disposizioni del cd. "secondo piano casa" anche agli edifici oggetto di condono.



Consiglio regionale della Calabria

Da qui, la violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di governo del territorio stabiliti dall'art. 5, comma 10, del decreto-legge n. 70 del 2011.

2.2 Ancora, il comma 3 dell'articolo 3 della legge regionale n. 16 del 2018, come riscritto dall'articolo 5 della legge regionale in esame, attribuisce quindi ai Comuni il potere di concedere, per gli interventi del c.d. secondo piano casa, volumetrie premiali, nonché di consentire la delocalizzazione di superfici e volumi, stabilendo autonomamente le modalità di corretto inserimento di tali interventi – di rilevante impatto – nel contesto territoriale.

Deve rilevarsi, peraltro, che una delibera consiliare può dettare previsioni in contrasto con la disciplina dettata dal vigente PRG e prevalenti rispetto a essa (in quanto la lettera e prevede l'applicazione del PRG soltanto "Fatto salvo quanto previsto dalla deliberazione del consiglio comunale"), e ciò a prescindere dalla circostanza che lo stesso PRG sia adeguato o meno al PPR. Inoltre, con tale delibera il Comune è investito di veri e propri poteri di pianificazione paesaggistica, dovendo stabilire autonomamente "gli interventi eventualmente necessari per conseguire l'armonizzazione architettonica e paesaggistica rispetto al contesto edificato, con facoltà di concedere, previa motivazione, premialità anche maggiori rispetto a quelle di cui alla lettera c)".

Orbene, evidente è come per tal via venga a configurarsi, sebbene indirettamente, una violazione del PPR adottato dalla Regione d'intesa con il Ministero della Cultura, amministrazione statale preposta alla tutela dei valori paesaggistici.

Il Ministero per i beni e le attività culturali, oggi Ministero della cultura, ha sottoscritto con la Regione Piemonte l'Accordo sul Piano paesaggistico del 14 marzo 2017, stipulato ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Codice di settore, ai fini dell'approvazione del piano paesaggistico d'intesa tra le parti. Il PPR della Regione Piemonte è stato poi approvato, all'esito del processo di co-pianificazione avviato con lo Stato, con D.C.R. 233-35836 del 3 ottobre 2017.

Con Decreto del Presidente della Giunta regionale del 22 marzo 2019, n. 4/R è stato poi adottato il Regolamento regionale attuativo del Piano paesaggistico regionale (PPR), in vigore dal 12 aprile 2019, il quale disciplina, fra le altre cose, l'adeguamento al PPR degli strumenti di pianificazione, in attuazione di quanto sul proposito previsto



Consiglio regionale della Calabria

dall'articolo 145 del Codice di settore. Al momento, solo pochi Comuni hanno concluso le procedure di adeguamento dei propri PRG al PPR. Per i restanti, si applica la disciplina transitoria prevista dal citato regolamento, la quale comunque prevede che sino all'adeguamento, le previsioni dei PRG vigenti alla data di entrata in vigore del PPR si attuano con le modalità, dirette o indirette, previste dal PRG stesso, purché non in contrasto con le disposizioni cogenti e immediatamente prevalenti del PPR.

D'altronde, è noto come l'articolo 143, comma 9 del Codice di settore preveda espressamente che "A far data dalla approvazione del piano le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici."

In una Regione in cui – come è avvenuto in Piemonte – sia stato approvato il Piano paesaggistico regionale, gli strumenti urbanistici comunali devono essere conformati o adeguati non solo alle prescrizioni d'uso contenute nel piano paesaggistico (immediatamente conformative degli usi del territorio), ma anche alle disposizioni di indirizzo e di direttiva contenute nello stesso piano (che spetta alla pianificazione urbanistica declinare in concreto e attuare).

Costituisce assunto pacifico quello per cui il legislatore nazionale, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia, ha assegnato dunque al piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale. Gli articoli 143, comma 9, e 145, comma 3, del Codice di settore sanciscono infatti l'inderogabilità delle previsioni del predetto strumento da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico e la loro cogenza rispetto agli strumenti urbanistici, nonché l'immediata prevalenza del piano paesaggistico su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica (cfr. Corte cost. n. 180 del 2008).

Si tratta di una scelta di principio la cui validità e importanza è già stata affermata più volte dalla Corte costituzionale, in occasione dell'impugnazione di leggi regionali che intendevano mantenere uno spazio decisionale autonomo agli strumenti di pianificazione dei Comuni e delle Regioni, eludendo la necessaria condivisione delle scelte attraverso uno strumento di pianificazione sovracomunale, definito d'intesa tra lo Stato e la Regione.

La deroga al piano paesaggistico comporta la violazione del principio di gerarchia dei piani, di cui all'art. 143, comma 9, e all'art. 145, commi 3 e 4, del Codice, che pone



Consiglio regionale della Calabria

il piano paesaggistico al vertice della pianificazione, sancendone il ruolo di "costituzione del territorio", come tale destinato a prevalere su qualsivoglia piano, programma o progetto nazionale o regionale di sviluppo economico (cfr. ancora l'art. 145, comma 3).

La Regione, con l'estensione di norme derogatorie e straordinarie, destinate ad applicarsi anche con riferimento ai beni paesaggistici in difformità alle prescrizioni d'uso stabilite dal Piano, nonché agli indirizzi e alle direttive contenute nel Piano stesso, determina surrettiziamente l'effetto di operare una pianificazione ex lege che non tiene conto dei valori paesaggistici, ponendosi al di fuori della necessaria condivisione con lo Stato.

Mediante la disposizione in esame, la Regione Piemonte disconosce invece il ruolo preminente del piano paesaggistico, dettando norme unilaterali che prevedono la realizzazione di interventi edilizi, con premialità volumetriche "incentivanti" in deroga agli strumenti urbanistici, nonostante la co- pianificazione costituisca un principio inderogabile posto dal Codice (Corte cost. n. 240 del 2020).

La deroga alla pianificazione paesaggistica appare, inoltre, in sé contraddittoria, e quindi irragionevole e contraria al principio del buon andamento dell'amministrazione. Da una parte, infatti, la Regione ha approvato il piano paesaggistico e dall'altra reitera ed anzi amplia la portata di disposizioni eccezionali derogatorie al piano stesso, al di fuori della necessaria cornice pianificatoria inderogabile e cogente per gli strumenti urbanistici.

Alla luce di tutto quanto sopra illustrato, emerge dunque la violazione dell'articolo 9 e dell'articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio e l'articolo 5, comma 11, del decreto-legge n. 70 del 2011, nonché degli articoli 3 e 97 della Costituzione.

2.2.1 La disposizione regionale in esame, inoltre, costituisce il frutto di una scelta assunta unilateralmente dalla Regione, al di fuori del lungo percorso condiviso con lo Stato che ha condotto all'approvazione del piano paesaggistico regionale.

Va ricordato al riguardo che, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, il principio di leale collaborazione "deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni", atteso che "la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono



Consiglio regionale della Calabria

particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti” (così in particolare, tra le tante, Corte cost. n. 31 del 2006). In particolare, la Corte ha chiarito che “Il principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto” (così ancora la sentenza da ultimo richiamata).

La scelta della Regione di assumere iniziative unilaterali e reiterate, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente concluso con lo Stato mediante l’approvazione del Piano paesaggistico del 2017, si pone, pertanto, in contrasto anche con il predetto principio di leale collaborazione (cfr., con riferimento alla leale collaborazione ai fini della pianificazione paesaggistica, Corte cost. n. 240 del 2020).

3. L’articolo 5 della legge regionale n. 16 del 2018, come sostituito dall’articolo 7 della legge regionale in esame presenta plurimi profili d’illegittimità.

3.1 Anzitutto, occorre rilevare che l’articolo in questione consente che gli interventi ivi previsti vengano attuati in deroga al Piano paesaggistico regionale, così come già descritto.

I commi 2, 3 e 4 prevedono – rispettivamente – incrementi volumetrici per gli interventi di ristrutturazione riguardanti gli edifici o parti di essi, con destinazioni totalmente o in parte residenziale o turistico-ricettiva o direzionale, gli edifici con destinazione, totalmente o in parte, produttiva, industriale, logistica o artigianale e gli edifici con destinazione, totalmente o in parte, commerciale. I predetti commi non fanno alcuno richiamo al rispetto delle previsioni del PPR, limitandosi a prevedere che “tali interventi devono essere coerenti con le eventuali prescrizioni degli strumenti urbanistici di conservazione e salvaguardia dei caratteri insediativi, architettonici di valore storico-artistico, paesaggistico o documentario”. Conseguentemente:

- laddove il piano urbanistico comunale non si sia ancora conformato al piano paesaggistico, quest’ultimo strumento viene nella sostanza a essere derogato; e ciò, in quanto, i parametri previsti dalla Regione si impongono, anche se non coerenti con gli indirizzi e le direttive del piano paesaggistico, mentre le valutazioni inerenti alla tutela vengono rimesse esclusivamente all’apprezzamento dei comuni, i quali si sostituiscono, quindi, al PPR;



Consiglio regionale della Calabria

- laddove invece il piano urbanistico risulti conformato, sono fatte salve solo quelle prescrizioni per le quali, non è noto in base a quale parametro, sia una diretta finalizzazione a esigenze di tutela. Epperò il piano paesaggistico risulta in toto volto a questa finalità e la declinazione dello stesso negli strumenti urbanistici comporta la fissazione della complessiva disciplina d'uso degli ambiti tutelati. In altri termini, gli standard urbanistici e i parametri edilizi, incluse le altezze degli edifici, sono sempre finalizzati anche a esigenze di tutela, e tuttavia la legge regionale ne prevede la derogabilità.

La deroga alla pianificazione paesaggistica appare, inoltre, in sé contraddittoria, e quindi irragionevole e contraria al principio del buon andamento dell'amministrazione. Da una parte, infatti, la Regione ha approvato il piano paesaggistico e dall'altra reitera ed anzi amplia la portata di disposizioni eccezionali derogatorie al piano stesso, al di fuori della necessaria cornice pianificatoria inderogabile e cogente per gli strumenti urbanistici.

Alla luce di quanto sopra illustrato, emerge dunque la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché degli articoli 3 e 9 della Costituzione.

3.2 In ragione di quanto previsto dal citato comma 9 dell'articolo 5 viene, inoltre, scardinato il principio fondamentale in materia di governo del territorio secondo il quale gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti soltanto nel quadro della pianificazione urbanistica, che esercita una funzione di disciplina degli usi del territorio necessaria e insostituibile, in quanto idonea a fare sintesi dei molteplici interessi, anche di rilievo costituzionale, che afferiscono a ciascun ambito territoriale.

In particolare, costituiscono principi fondamentali in materia di governo del territorio, che si impongono alla potestà legislativa concorrente spettante in materia alle Regioni a statuto ordinario, quelli posti dall'articolo articolo 41-quinquies della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150; articolo aggiunto dall'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765.

In questo quadro, il legislatore nazionale ha previsto che la possibilità di assentire interventi in deroga alla pianificazione urbanistica sia ammessa soltanto in forza di



Consiglio regionale della Calabria

una decisione assunta, caso per caso, a livello locale, sulla base di una ponderazione di interessi che tenga conto del contesto territoriale.

Posta la predetta cornice di principio, non è consentito alle Regioni introdurre deroghe generalizzate ex lege alla pianificazione urbanistica e agli standard urbanistici di cui al decreto ministeriale n. 1444 del 1968, tanto più laddove tali deroghe generalizzate assumano carattere stabile nel tempo. Una tale opzione normativa viene, infatti, a snaturare del tutto la funzione propria della pianificazione urbanistica e degli standard fissati a livello statale, volti ad assicurare l'ordinato assetto del territorio.

È pertanto violato anche l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di governo del territorio stabiliti dall'articolo 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, come attuato mediante il decreto ministeriale n. 1444 del 1968, nonché con l'art. 5, comma 11, secondo periodo, del d.l. n. 70 del 2011.

3.3 L'articolo 5, della legge regionale n. 16 del 2018, come sostituito dall'articolo 7 della legge regionale in esame, costituisce inoltre il frutto di una scelta assunta unilateralmente dalla Regione, al di fuori del lungo percorso condiviso con lo Stato che ha condotto all'approvazione del piano paesaggistico regionale.

Va ricordato al riguardo che, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, il principio di leale collaborazione "deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni", atteso che "la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti" (così in particolare, tra le tante, Corte cost. n. 31 del 2006). In particolare, la Corte ha chiarito che "Il principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto" (così ancora la sentenza da ultimo richiamata).

4. L'articolo 8 apporta modifiche e integrazioni all'articolo 6 della legge regionale n. 16 del 2018, recante "Norme per il recupero dei sottotetti".

4.1. In particolare, con tale modifica viene a essere consentito anche il recupero di sottotetti non ancora esistenti all'atto della presentazione della domanda di



Consiglio regionale della Calabria

intervento, una volta decorsi tre anni dalla realizzazione degli stessi. L'effetto è quello di ampliare il novero delle ipotesi in cui è configurabile un sottotetto suscettibile di recupero abitativo. Tale ampliamento risulta del tutto irragionevole, non potendosi predicare alcuna esigenza di "recupero" rispetto a sottotetti non ancora esistenti.

Il comma 6 dell'articolo 8 sostituisce, inoltre, il comma 7 dell'articolo 6 prevedendo che il recupero dei sottotetti esistenti è sempre ammesso indipendentemente dagli indici o dai parametri urbanistici ed edilizi previsti dai PRG e dagli strumenti attuativi vigenti o adottati.

Anche questa disposizione confligge con la normativa statale. La disposizione risulta infatti incompatibile con l'articolo 117, terzo comma, Cost. "governo del territorio, per contrasto con il principio fondamentale di cui all'art. 5, comma 13, del D.L. n. 70 del 2011, che ammette per gli interventi del cd. "piano casa", nelle Regioni a statuto ordinario, sino all'entrata in vigore della normativa regionale il rilascio del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici "ai sensi dell'articolo 14 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380".

Difatti, l'articolo 14 del TUE, al comma 3, stabilisce che "3. La deroga, nel rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza, può riguardare esclusivamente i limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati di cui alle norme di attuazione degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi, nonché le destinazioni d'uso ammissibili, fermo restando in ogni caso il rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 7, 8 e 9 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444".

La disposizione regionale in esame prevede, inoltre, che il recupero dei sottotetti possa avvenire sostanzialmente in deroga agli indici e ai parametri urbanistici ed edilizi previsti dal PRG e dagli strumenti attuativi.

In altri termini, con riferimento ai sottotetti ricadenti in ambiti paesaggisticamente tutelati, la legge regionale sottrae la disciplina degli interventi alla sede propria del piano paesaggistico.

La deroga sistematica e generalizzata agli strumenti urbanistici comporta, inoltre, la violazione anche dei principi, già sopra richiamati, concernenti la generale necessità di pianificazione del territorio e il rispetto degli standard urbanistici.

Conseguentemente, una deroga alla pianificazione urbanistica si traduce in una deroga indiretta alle previsioni di PPR.



Consiglio regionale della Calabria

Tra l'altro, la scelta della Regione di assumere iniziative unilaterali e reiterate, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente concluso con lo Stato mediante l'approvazione del Piano paesaggistico del 2017, si pone in contrasto anche con il predetto principio di leale collaborazione.

L'art. 6 della legge regionale n. 16 del 2018, come modificato dall'articolo 8 della legge regionale in oggetto, è pertanto costituzionalmente illegittimo per violazione: (i) dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché degli articoli 3 e 9 della Costituzione, per le ragioni sopra illustrate al punto 2.2; (ii) dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di governo del territorio stabiliti dall'articolo 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, come attuato mediante il decreto ministeriale n. 1444 del 1968, nonché con l'art. 5, comma 11, secondo periodo, del d.l. n. 70 del 2011 per le ragioni illustrate al punto 3.2: iii) violazione del principio di leale collaborazione, per le ragioni di cui al punto 3.3.

Ulteriore profilo di illegittimità, non sottoposto alla Corte nelle precedenti occasioni, riguarda l'irragionevolezza intrinseca della previsione della possibilità di recupero "a regime" dei volumi edilizi relativi a sottotetti di futura realizzazione, peraltro dopo soltanto tre anni dall'edificazione. In questi casi, è evidente che nessuna esigenza di efficientamento energetico e di razionalizzazione del patrimonio edilizio può giustificare il sacrificio indiscriminato delle previsioni pianificatorie, degli standard e delle esigenze di tutela paesaggistica. Ne deriva la violazione degli articoli 3 e 9 della Costituzione.

4.2 Illegittimità si rinviene anche nel successivo comma 9 del medesimo articolo 8, laddove si prevede la possibilità di derogare ai requisiti prescritti dal decreto del Ministro della sanità 5 luglio 1975, recante "Modificazioni alle istruzioni ministeriali 20 giugno 1896 relativamente all'altezza minima ed ai requisiti igienico sanitari principali dei locali d'abitazione", in ordine alle misure minime dei sottotetti.

Nel dettaglio, l'articolo 8, comma 9, contempla espressamente la possibilità di disapplicare il decreto ministeriale 5 luglio 1975.

La disposizione risulta incostituzionale per violazione degli standard igienico-sanitari degli edifici, dettati dalle disposizioni che sono espressione della potestà statale in



Consiglio regionale della Calabria

materia di "tutela della salute" dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione e presidiano il diritto alla tutela della salute riconosciuto dall'articolo 32 della Costituzione.

5. L'articolo 10 della legge regionale di cui all'oggetto sostituisce l'articolo 8 della legge regionale n. 16 del 2018, recante "Norme per la decostruzione". Rispetto alla previgente versione dell'articolo 8, dunque:

- viene ampliato l'ambito di applicazione della norma, prevedendosi che le demolizioni e ricostruzioni ivi previste si applichino a tutti gli edifici localizzati in zona agricola, legittimi alla data di richiesta di intervento e non solo a quelli localizzati in zona agricola e realizzati dopo il 1950, nonché agli edifici localizzati in zona non agricola e non utilizzati, legittimi alla data della richiesta di intervento;
- per gli edifici localizzati in zona agricola si prevede un aumento del recupero della capacità edificatoria, dal 25 al 40 per cento;
- si prevede che la capacità edificatoria recuperata possa essere riallocata con incremento dell'indice di edificabilità di zona;
- ancora, tanto per gli interventi riguardanti gli edifici localizzati in zona agricola, quanto per quelli concernenti gli edifici localizzati non in zona agricola, si prevede che nel caso sia dismessa gratuitamente al comune almeno il 20 per cento della superficie pertinenziale dell'edificio demolito per la realizzazione di servizi pubblici, è ammesso un incremento del 5 per cento della volumetria ricostruibile.

Orbene, la disposizione in esame prevede che gli interventi di ricostruzione ivi previsti, con recupero della capacità edificatoria, avvengano previa variante urbanistica semplificata, approvata ai sensi dell'articolo 17-bis, comma 5, della L.R. n. 56/1977 (per gli edifici localizzati non in zona agricola e non utilizzati anche con permesso di costruire in deroga ai sensi dell'articolo 5, comma 9, lettera b), del decreto-legge 70/2011).

In sostanza, dunque, si consente di derogare agli indici di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici mediante variante semplificata, rispetto alla quale è prevista approvazione in conferenza di servizi con tutte le amministrazioni interessate e successiva ratifica del consiglio comunale. Di contro, non risulta prevista la conformazione al PPR ai sensi dell'articolo 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.



Consiglio regionale della Calabria

Da quanto sopra discende, pertanto, la violazione del principio di prevalenza del piano paesaggistico, nonché del principio di copianificazione obbligatoria e, dunque, dell'articolo dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché degli articoli 3 e 9 della Costituzione, per le ragioni sopra illustrate al punto 2.2.

Tra l'altro, la scelta della Regione di assumere iniziative unilaterali e reiterate, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente concluso con lo Stato mediante l'approvazione del Piano paesaggistico del 2017, si pone in contrasto anche con il principio di leale collaborazione per le ragioni di cui al punto 3.3.

Ancora, la medesima previsione censurata, determinando un abbassamento del livello della tutela del paesaggio, comporta anche la violazione dell'articolo 9 della Costituzione, che assegna alla tutela del paesaggio il rango di valore primario e assoluto (Corte cost., n. 367 del 2007).

6. L'articolo 11 della legge regionale di cui all'oggetto inserisce l'articolo 8-bis nella legge regionale n. 16 del 2018, recante "Norme per la delocalizzazione dei fabbricati localizzati in aree a rischio idraulico e geologico".

In particolare, tale articolo prevede, al comma 1, che i fabbricati siti nelle fasce fluviali A e B, di cui al piano stralcio per l'assetto idrogeologico del bacino idrografico del fiume Po (PAI), nonché in aree a rischio geologico disciplinate in classe IIIa), IIIb4) e IIIc), possono essere delocalizzati ai sensi dell'articolo 5, comma 9, del decreto-legge 70/2011.

Il comma 6, per quel che qui rileva, prevede poi che la prevista delocalizzazione avviene nel rispetto delle norme di attuazione e delle prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici individuati dal PPR, previo parere obbligatorio ai sensi della normativa vigente, limitatamente alle aree di cui all'articolo 136, comma 1, lettere a) e b), del D.Lgs. 42/2004.

La disposizione in esame, in altri termini, prevede che soltanto le delocalizzazioni riguardanti le aree di cui all'articolo 136, comma 1, lettere a) e b) avvengano nel rispetto delle norme di attuazione e delle prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici individuati dal Piano paesaggistico regionale (d'ora in avanti PPR), nonché previo



Consiglio regionale della Calabria

parere – peraltro soltanto obbligatorio – della competente Soprintendenza. Per le restanti, si prescinde invece dal rispetto delle prescrizioni del PPR, nonché dal parere. Al fine di comprendere le rilevanti criticità della previsione normativa, occorre rilevare che il “parere obbligatorio” cui la norma fa richiamo è quello di cui all’articolo 146, comma 5 del Codice di settore, laddove appunto si prevede che “Il parere del Soprintendente, all’esito dell’approvazione delle prescrizioni d’uso dei beni paesaggistici tutelati, predisposte ai sensi degli articoli 140, comma 2, 141, comma 1, 141-bis e 143, comma 1, lettere b), c) e d), nonché della positiva verifica da parte del Ministero su richiesta della regione interessata, dell’avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici, assume natura obbligatoria non vincolante ed è reso nel rispetto delle previsioni e delle prescrizioni del piano paesaggistico, entro il termine di quarantacinque giorni dalla ricezione degli atti, decorsi i quali l’amministrazione competente provvede sulla domanda di autorizzazione”. In realtà, in base alla disposizione richiamata, il parere del Soprintendente, nell’ambito del procedimento concernente l’autorizzazione paesaggistica, assume “natura obbligatoria non vincolante” unicamente laddove vi sia stata l’approvazione delle prescrizioni d’uso dei beni paesaggistici tutelati, oltreché la positiva verifica da parte del Ministero su richiesta della regione interessata, dell’avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici. La dequotazione del parere della Soprintendenza di cui all’articolo 146 del Codice da vincolante a obbligatorio non opera, invece, nei Comuni i cui strumenti urbanistici non siano stati adeguati al PPR.

Con riferimento alla Regione Piemonte, come si è detto, il processo di adeguamento degli strumenti urbanistici al PPR è ancora in itinere. In particolare, come innanzi ricordato soltanto alcuni Comuni hanno concluso le procedure di adeguamento dei propri PRG al PPR.

Evidente è dunque il contrasto della disposizione in esame rispetto al Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Sotto un primo profilo, l’osservanza delle prescrizioni del piano paesaggistico è assicurata solo rispetto ai beni di cui all’articolo 136, comma 1, lettere a) e b), del Codice, e non invece con riferimento alla totalità delle rimanenti prescrizioni, concernenti le ulteriori tipologie di immobili vincolati (cfr. articolo 134 del Codice). Da ciò la violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143, 145 e 146 del Codice dei beni



Consiglio regionale della Calabria

culturali e del paesaggio, nonché degli articoli 3 e 9 della Costituzione, per le ragioni sopra illustrate al punto 2.2.

La medesima previsione censurata, determinando un abbassamento del livello della tutela del paesaggio, comporta anche la violazione dell'articolo 9 della Costituzione, che assegna alla tutela del paesaggio il rango di valore primario e assoluto (Corte cost., n. 367 del 2007).

È, inoltre, violato il principio di leale collaborazione, in considerazione della deroga al PPR, fatto d'intesa con lo Stato, per le ragioni di cui al punto 3.3

Sotto altro profilo, è violato l'articolo 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, laddove stabilisce i casi di de-quotazione del parere della Soprintendenza da "vincolante" a meramente "obbligatorio". Come detto, infatti, la Regione stabilisce con propria legge, in violazione della disciplina statale, che il parere della Soprintendenza sia sempre obbligatorio, anche nei Comuni (la stragrande maggioranza) non ancora dotati di uno strumento urbanistico conformato al PPR.

Da ciò un ulteriore profilo di violazione dell'articolo 9 e dell'articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto al quale l'articolo 146 del Codice costituisce norma interposta.

6.1 Il nuovo art. 8-bis, come introdotto dall'articolo 11 della legge regionale in esame, al comma 3 prevede, inoltre che: "il rilascio del permesso di costruire di cui al presente articolo avviene:

a) senza la corresponsione del contributo straordinario di cui all'articolo 16, comma 4, lettera d ter), del D.P.R. 380/2001;"

Si rileva in proposito il contrasto con la disposizione di principio del T.U.E. che la stessa norma regionale intende derogare: l'articolo 16, comma 4, lettera d ter), del D.P.R. 380/2001 si pone, infatti, quale parametro interposto e prevede l'obbligo della corresponsione di un contributo straordinario in ipotesi di «interventi su aree o immobili in variante urbanistica o in deroga», con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione con riferimento alla materia governo del territorio.

7. L'articolo 13 apporta modifiche e integrazioni all'articolo 11 della legge regionale n. 16 del 2016.



Consiglio regionale della Calabria

In particolare la disposizione in esame stabilisce:

- che sono qualificabili come ristrutturazione edilizia gli interventi di demolicostruzione senza rispetto dei parametri edilizi preesistenti, aventi ad oggetto edifici sottoposti a vincoli diversi da quelli di cui all'articolo 136, comma 1, lett. a) e b), del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ossia gli interventi relativi a immobili ricadenti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico ai sensi dell'articolo 136, comma 1, lett. c) e d), oppure sottoposte a vincolo ai sensi dell'articolo 142 del Codice;
- che tali interventi possano avvalersi delle premialità volumetriche previste dalla legge regionale.

Mentre la prima previsione ricavabile dalla disposizione regionale risulta conforme all'articolo 3, comma 1, lett. d), del d.P.R. n. 380 del 2001 (nel testo attualmente vigente, come da ultimo modificato in sede di conversione del decreto legge n. 50 del 2022), invece la seconda disposizione non attiene al regime edilizio degli interventi, ma alla disciplina degli stessi sotto il profilo urbanistico, ossia non riguarda l'aspetto formale relativo alla qualificazione dell'intervento, ma il profilo sostanziale, concernente la concreta fattibilità dell'intervento stesso. In altri termini, la Regione stabilisce, mediante propria norma di legge, quale sia la disciplina d'uso di tali beni paesaggistici, disponendo che gli stessi possano esprimere volumetrie aggiuntive rispetto a quelle esistenti.

Non spetta, tuttavia, alla Regione stabilire unilateralmente la disciplina d'uso dei beni paesaggistici, che deve invece essere dettata dal piano paesaggistico, secondo quanto sopra diffusamente illustrato (cfr. gli articoli 135 e 143 del Codice di settore).

Le previsioni del PPR, che pure la Regione dichiara di rispettare, sono in concreto poste nel nulla, almeno in tutti i casi in cui in tale strumento non sia presente una espressa prescrizione che vieti la realizzazione di ulteriori volumetrie.

La disposizione in esame risulta pertanto illegittima per violazione del principio di prevalenza del piano paesaggistico, nonché del principio di copianificazione obbligatoria e, dunque, dell'articolo dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché degli articoli 3 e 9 della Costituzione, per le ragioni sopra illustrate al punto 2.2.

Tra l'altro, la scelta della Regione di assumere iniziative unilaterali e reiterate, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente concluso con lo Stato mediante



Consiglio regionale della Calabria

l'approvazione del Piano paesaggistico del 2017, si pone in contrasto anche con il principio di leale collaborazione per le ragioni di cui al punto 3.3.

Anche in questo caso, infatti, stabilendo che le delocalizzazioni di volumetrie siano ammissibili in tutti gli ambiti soggetti a vincolo paesaggistico diversi da quelli espressamente eccettuati, la Regione detta unilateralmente una normativa d'uso di beni paesaggistici, al di fuori e potenzialmente in contrasto con il PPR.

7.1. Lo stesso articolo 13, comma 6, introduttivo, tra l'altro, del comma 3-octies nell'art. 11, della L.R. n. 16/2018, nel secondo periodo, stabilisce che "Il relativo titolo è rilasciato senza l'applicazione del contributo straordinario di cui all'articolo 16, comma 4, lettera d-ter), del D.P.R. 380/2001,...". In proposito valgono le medesime osservazioni critiche formulate sopra al punto 6.1, evidenziandosi una indebita deroga alla norma di principio recata dall'articolo 16, comma 4, lettera d-ter del DPR 380 del 2001 e quindi il contrasto con l'articolo 117, terzo comma della Costituzione, avuto riguardo alla materia "governo del territorio"

8. L'articolo 14 apporta modifiche e integrazioni all'articolo 12, della legge regionale n. 16 del 2018, riguardante gli interventi di rigenerazione urbana.

In particolare, il comma 3 dello stesso prevede che alla fine del comma 2 dell'articolo 12 sono aggiunte le seguenti parole: "È inoltre ammesso l'utilizzo di volumetrie o superfici di cui agli articoli 8 e 8-bis o provenienti da altri strumenti perequativi previsti dai piani regolatori o da leggi regionali". Alle premialità ivi previste si aggiungono, dunque, quelle di cui agli articoli 8 e 8-bis della medesima legge.

Mediante la disposizione in esame, la Regione Piemonte detta norme unilaterali che prevedono la realizzazione di interventi edilizi con premialità volumetriche "incentivanti".

Giova evidenziare che, in relazione ai beni paesaggistici, una eventuale disciplina finalizzata alla c.d. rigenerazione urbana avrebbe dovuto essere trasfusa nel piano paesaggistico regionale, approvato previa intesa con lo Stato, e attuata mediante la pianificazione urbanistica comunale, e non in deroga o in alternativa a quest'ultima. È compito infatti del piano paesaggistico la "individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri



Consiglio regionale della Calabria

interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela" (art. 143, comma 1, lettera g), del Codice).

Ancora, il comma 5 prevede che "Dopo il comma 5 dell'articolo 12 della L.R. n. 16/2018 sono inseriti i seguenti:

"5-bis. La ricostruzione, comprensiva di ogni premialità, può avvenire anche in altre aree, previa variante semplificata ai sensi dell'articolo 17-bis, comma 5, della L.R. n. 56/1977, individuate dal comune, ai sensi dell'articolo 12-bis della L.R. n. 56/1977.

5-ter. Se si determinano superfici o volumi eccedenti le caratteristiche tipologiche del contesto, la parte eccedente, sommata alla premialità prevista ai commi 2, 3 e 4, può essere ricostruita prioritariamente in aree di rigenerazione urbana o in altre aree, previa variante semplificata ai sensi dell'articolo 17-bis, comma 5, della L.R. n. 56/1977, individuate dal comune anche attraverso sistemi perequativi."

In virtù dei predetti commi, dunque, si consente che gli interventi di ricostruzione ivi previsti avvengano previa variante urbanistica semplificata, approvata ai sensi dell'articolo 17-bis, comma 5, della legge regionale n. 56 del 1977.

In sostanza, dunque, si consente di derogare agli indici di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici mediante variante semplificata, rispetto alla quale è prevista approvazione in conferenza di servizi con tutte le amministrazioni interessate e successiva ratifica del consiglio comunale. Di contro, non risulta prevista la modalità di conformazione stabilita ai sensi dell'articolo 145 del Codice.

Da quanto sopra discende, pertanto, la violazione del principio di prevalenza del piano paesaggistico, nonché del principio di copianificazione obbligatoria e, dunque, dell'articolo dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché degli articoli 3 e 9 della Costituzione, per le ragioni di cui al punto 2.2.

Tra l'altro, la scelta della Regione di assumere iniziative unilaterali e reiterate, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente concluso con lo Stato mediante l'approvazione del Piano paesaggistico del 2017, si pone in contrasto anche con il principio di leale collaborazione per le ragioni di cui al punto 3.3.

Ancora, la medesima previsione censurata, determinando un abbassamento del livello della tutela del paesaggio, comporta anche la violazione dell'articolo 9 della



Consiglio regionale della Calabria

Costituzione, che assegna alla tutela del paesaggio il rango di valore primario e assoluto (Corte cost., n. 367 del 2007).

9. L'articolo 16, nell'ambito del Capo III della legge regionale che reca "Norme in materia di altezza minima interna e utilizzo di vani e locali interrati e seminterrati dei fabbricati esistenti", al comma 1, individua i casi in cui è consentita l'azione di promozione del recupero dei vani e locali interrati e seminterrati. La disposizione, nella parte in cui si fa riferimento a vani e locali "legittimamente realizzati alla data di entrata in vigore della presente legge o legittimati con il conseguimento del titolo edilizio in sanatoria al momento dell'attivazione della procedura di recupero", si presta alle medesime censure sopra formulate in relazione all' articolo 3 della legge regionale relativamente alla questione dello stato legittimo degli immobili. Essa contrasta, quindi, con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, per violazione dei principi fondamentali statali in materia di governo del territorio di cui agli articoli 9-bis e 31 del d.P.R. n. 380 del 2001 che fungono da parametri interposti, nonché dell'art. 117, secondo comma, lett. m) Cost, considerato che l'uniforme applicazione del regime sanzionatorio degli illeciti edilizi attiene ai livelli essenziali delle prestazioni che devono essere assicurati in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

10. L'articolo 18 reca la disciplina edilizia degli interventi, prevedendo, al comma 3, che il recupero con cambio di destinazione d'uso dei vani e locali interrati e seminterrati, se conseguito senza opere edilizie, è soggetto a preventiva segnalazione certificata di inizio attività (SCIA).

La disposizione si pone in contrasto con l'art. 10, co. 1, lett. c) del d.P.R. n. 380 del 2001 e con l'art. 23, comma 01, lettera a), del medesimo d.P.R., in violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione "governo del territorio", nella parte in cui subordina gli interventi consistenti nel mero mutamento di destinazione d'uso senza opere alla segnalazione certificata d'inizio attività/SCIA, anche con riguardo agli immobili posti nelle zone territoriali omogenee A, di cui all'art. 2 del d.m. n. 1444 del 1968. Al riguardo si segnala, per le argomentazioni applicabili anche al caso di specie, la sentenza della Corte costituzionale n. 124 del 2021.

Per completezza, si evidenzia che per effetto dell'art. 28, comma 5-bis, lett. b), del D.L. 1° marzo 2022, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 aprile 2022,



Consiglio regionale della Calabria

n. 34, la lettera c) dell'art. 10, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, è stata modificata, rimanendo, tuttavia, invariata la parte di disposizione richiamata per i fini che qui interessano.

11. L' articolo 19, comma 1, prevede che, fatto salvo il disposto dell'articolo 16, comma 3 (questo concernente i requisiti di altezza interna dei locali destinati a uso lavorativo), "il recupero dei vani e locali interrati o seminterrati è sempre ammesso anche in deroga ai limiti e alle prescrizioni edilizie dei PRG e dei regolamenti edilizi". Orbene, come innanzi già ricordato, in una Regione – quale è il Piemonte - in cui sia stato approvato il Piano paesaggistico regionale, gli strumenti urbanistici comunali devono essere conformati o adeguati alle prescrizioni d'uso contenute nel piano paesaggistico (immediatamente conformative degli usi del territorio), oltreché alle disposizioni di indirizzo e di direttiva contenute nello stesso piano (che spetta alla pianificazione urbanistica declinare in concreto e attuare).

Conseguentemente, derogando alla pianificazione urbanistica, viene ad essere menomata l'attuazione delle direttive contenute nel piano paesaggistico, alle quali gli strumenti urbanistici devono essere conformati. Sotto questo profilo si realizza, quindi, una indiretta deroga alla pianificazione paesaggistica.

Al riguardo, deve sottolinearsi che la modifica del piano paesaggistico è da ritenere ammissibile esclusivamente mediante una nuova pianificazione, che tenga conto degli specifici contesti territoriali. La previsione per legge di norme generali e astratte che consentono indiscriminatamente interventi di rilevante impatto sul territorio, senza una valutazione in concreto, si pone radicalmente in contrasto con i principi richiamati. La tutela paesaggistica viene, infatti, a essere gravemente menomata, perché limitata alle singole decisioni che, caso per caso, gli organi amministrativi preposti dovranno assumere nell'ambito del procedimento di autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del Codice. Da ciò deriva che le trasformazioni del territorio vincolato, estrapolate dalla necessaria cornice costituita dal piano paesaggistico, dovranno essere valutate al di fuori del quadro d'insieme costituito dalle regole del piano e degli strumenti urbanistici, come invece prescritto dal legislatore nazionale.

La deroga alla pianificazione paesaggistica appare, inoltre, in sé contraddittoria, e quindi irragionevole e contraria al principio del buon andamento dell'amministrazione.



Consiglio regionale della Calabria

Da tutto quanto sopra, emerge l'illegittimità dell'articolo 19, comma 1, per violazione della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio, di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. s), Cost., rispetto alla quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, per le ragioni di cui al punto 2.2, nonché per violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Tra l'altro, la scelta della Regione di assumere iniziative unilaterali e reiterate, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente concluso con lo Stato mediante l'approvazione del Piano paesaggistico del 2017, si pone in contrasto anche con il principio di leale collaborazione per le ragioni di cui al punto 3.3.

D'altro canto, la medesima previsione censurata, determinando un abbassamento del livello della tutela del paesaggio, comporta anche la violazione dell'articolo 9 della Costituzione, che assegna alla tutela del paesaggio il rango di valore primario e assoluto (Corte cost., n. 367 del 2007).

In ragione della deroga in questione viene, inoltre, a essere scardinato il principio fondamentale in materia di governo del territorio secondo il quale gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti soltanto nel quadro della pianificazione urbanistica, che esercita una funzione di disciplina degli usi del territorio necessaria e insostituibile, in quanto idonea a fare sintesi dei molteplici interessi, anche di rilievo costituzionale, che afferiscono a ciascun ambito territoriale.

È pertanto violato anche l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di governo del territorio stabiliti dall'articolo 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, come attuato mediante il decreto ministeriale n. 1444 del 1968, nonché con l'art. 5, comma 11, secondo periodo, del d.l. n. 70 del 2011 per le ragioni illustrate sopra al punto 3.2.

12. L'articolo 20 rubricato "Ambiti di esclusione, adeguamento comunale e disposizione transitoria" - nel prevedere che i comuni possano disporre l'esclusione di parti del territorio dall'applicazione delle disposizioni del capo in esame (queste, come appurato, concernenti il recupero di vani e locali interrati e seminterrati)- non individua le prescrizioni del PPR alla stregua di parametri da considerare ai fini di tali esclusione, rimettendo ai Comuni (invece che al PPR) la valutazione delle eventuali confliggenti esigenze di tutela paesaggistica o igienico sanitaria. Tuttavia, come ha rilevato più volte la Corte costituzionale, la tutela paesaggistica non può essere



Consiglio regionale della Calabria

dequotata a mera esigenza urbanistica, come tale rimessa esclusivamente alla legge regionale e alle valutazioni dei Comuni.

In particolare, "il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito non solo adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto, ma, altresì, introdurre limiti o condizioni, in qualsiasi forma, senza che ciò sia giustificato da più stringenti ragioni di tutela, le quali possono se del caso trovare riconoscimento anche negli strumenti urbanistici regionali o comunali, tanto più, poi, se dette limitazioni trovino giustificazione in mere esigenze urbanistiche.

Affinché sia preservato il valore unitario e prevalente della tutela paesaggistica (sul quale, fra le molte, sentenze n. 11 del 2016, n. 64 del 2015 e n. 197 del 2014), deve, infatti, essere salvaguardata la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali (sentenza n. 182 del 2006)" (Corte cost., sentenza n. 74 del 2021).

Ancora, il comma 2 dell'articolo in esame prevede che "Le disposizioni del presente capo si applicano agli immobili esistenti o per la cui costruzione sia già stato conseguito il titolo abilitativo edilizio alla data di approvazione della deliberazione del consiglio comunale di cui al comma 1. Agli immobili realizzati successivamente, le disposizioni di cui al presente capo si applicano decorsi cinque anni dall'ultimazione dei lavori".

Per effetto di tale previsione, dunque, gli interventi di recupero di vani e locali interrati e seminterrati vengono consentiti non soltanto rispetto agli immobili esistenti o rispetto ai quali comunque sia già stato conseguito il titolo abilitativo edilizio alla data di approvazione della deliberazione del consiglio comunale prevista dal comma 1, bensì anche agli immobili realizzati successivamente. Evidente è, tuttavia, come rispetto a questi ultimi non possa configurarsi alcuna esigenza di "recupero", tanto meno tale – inesistente – esigenza può giustificare il sacrificio degli interessi pubblici attinenti alla tutela del paesaggio urbano (potenzialmente compromesso da questo tipo di interventi) e al rispetto alle esigenze di ordinato assetto del territorio alle quali sono preposti la pianificazione urbanistica e i relativi standard. Da qui l'irragionevolezza della previsione in esame.



Consiglio regionale della Calabria

Da quanto sopra, emerge l'illegittimità dell'articolo 20, per violazione della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio, di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. s), Cost., rispetto alla quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché per violazione degli articoli 3 e 9 della Costituzione, per le ragioni sopra illustrate al punto 3.1.

Risultano inoltre violati gli articoli 3 e 9 della Costituzione. Evidente è, invero, l'irragionevolezza intrinseca della previsione della possibilità di recupero "a regime" dei volumi edilizi relativi a immobili di futura realizzazione, peraltro dopo soltanto cinque anni dall'edificazione. In questi casi, è evidente che nessuna esigenza di efficientamento energetico e di razionalizzazione del patrimonio edilizio può giustificare il sacrificio indiscriminato delle previsioni pianificatorie, degli standard e delle esigenze di tutela paesaggistica.

13. L'articolo 21 apporta modifiche e integrazioni all'articolo 13 della legge regionale n. 56 del 1977, recante "Prescrizioni operative del Piano Regolatore Generale".

In particolare, il comma 1 dell'articolo 21 sostituisce la lettera d) del comma 3 dell'articolo 13. La definizione introdotta dal legislatore regionale ricomprende negli interventi di ristrutturazione edilizia quelli "ammessi dalla vigente normativa statale, con le specificazioni previste dalla normativa regionale".

Con il riferimento alle "specificazioni previste dalla normativa regionale", il legislatore ha inteso riferirsi alle previsioni di cui all'articolo 5 della legge regionale n. 16 del 2018, come introdotte dall'articolo 7 della legge regionale di cui all'oggetto.

Il comma 3 dell'articolo 21 ha inoltre sostituito il comma 6 dell'articolo 13 della legge regionale n. 56 del 1977 con il seguente: "Le definizioni degli interventi di cui al terzo comma prevalgono sulle difformi previsioni delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi, senza necessità di varianti o adeguamenti".

All'interno delle definizioni di cui al terzo comma fra le altre vi è, come innanzi visto, la (nuova) definizione di ristrutturazione edilizia. Con la disposizione in esame, dunque, il legislatore mira a far sì che la stessa prevalga sulle difformi previsioni delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi, senza necessità di varianti o adeguamenti.

Al riguardo, deve rilevarsi che l'articolo 3, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 stabilisce che "2. Le definizioni di cui al comma 1 prevalgono sulle disposizioni degli



Consiglio regionale della Calabria

strumenti urbanistici generali e dei regolamenti edilizi". Questa previsione va – correttamente – intesa nel senso che i Comuni non hanno potestà di definire, dal punto di vista edilizio, le tipologie degli interventi e i titoli abilitativi necessari per ciascuna tipologia. Il legislatore nazionale, tuttavia, non ha certamente voluto – né avrebbe potuto farlo, pena la violazione della potestà pianificatoria dei Comuni – stabilire che, laddove uno strumento urbanistico (elaborato a una certa data e sulla base delle definizioni degli interventi edilizi vigenti a quella data) abbia stabilito che, in un certo ambito, sono consentiti i soli interventi di ristrutturazione edilizia, debba intendersi che tale piano sia modificato automaticamente dalla normativa statale, ogni volta che venga modificata (in senso estensivo o restrittivo) la definizione (ai fini edilizi) di cosa debba intendersi per ristrutturazione.

In altri termini, se – ad esempio – al tempo dell'approvazione dello strumento urbanistico la nozione di ristrutturazione edilizia non includeva gli interventi comportanti la modifica della sagoma, deve ritenersi che la volontà del Consiglio comunale, nel consentire, in una determinata zona, i soli interventi di ristrutturazione edilizia (e non anche quelli di nuova costruzione), fosse quella di vietare, nello specifico contesto considerato, le modifiche della sagoma. Se successivamente il legislatore statale ha esteso gli interventi di demo-ricostruzione compresi nella nozione, ai fini edilizi, di ristrutturazione, ciò incide unicamente sul regime del titolo edilizio necessario per la realizzazione dell'intervento, ma non può determinare la variante automatica delle previsioni urbanistiche dei piani regolatori comunali, con le quali si stabiliscono, dal punto di vista sostanziale, gli interventi consentiti per ciascuna zona del territorio comunale.

Questa impostazione è contraddetta dalla legge regionale in esame, la quale espressamente prevede che le proprie previsioni si impongano, anche dal punto di vista urbanistico (e non soltanto sotto il profilo della disciplina edilizia), sugli strumenti urbanistici comunali, estendendo il novero degli interventi consentiti quale "ristrutturazione edilizia".

Con tale previsione il legislatore ribadisce, dunque, la deroga degli strumenti urbanistici generali ed esecutivi per gli interventi di ristrutturazione edilizia. Anche tale previsione, pertanto, risulta costituzionalmente illegittima per violazione: (i) dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e



Consiglio regionale della Calabria

del paesaggio, nonché degli articoli 3 e 9 della Costituzione, per le ragioni di cui al punto 2.2; (ii) dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di governo del territorio stabiliti dall'articolo 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, come attuato mediante il decreto ministeriale n. 1444 del 1968, nonché con l'art. 5, comma 11, secondo periodo, del d.l. n. 70 del 2011 per le ragioni illustrate al punto 3.2; iii) del principio di leale collaborazione, per le ragioni di cui al punto 3.3.

Sotto altro profilo, inoltre, la disposizione censurata risulta illegittima anche in quanto realizza una indebita compressione della potestà dei Comuni di pianificare il proprio territorio, ponendosi conseguentemente in contrasto con il combinato disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., relativamente alla competenza esclusiva statale sulle funzioni fondamentali dei Comuni, e degli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost., in riferimento al principio di sussidiarietà verticale.

Le modalità con cui le premialità volumetriche sono state previste dalla disciplina in esame, e la loro stessa entità, determinano tuttavia una compressione della funzione fondamentale dei Comuni in materia di pianificazione urbanistica che si spinge "oltre la soglia dell'adeguatezza e della necessità" (sentenza n. 119 del 2020).

Come detto, infatti, la previsione censurata stabilisce che, in tutti i casi in cui uno strumento urbanistico comunale, in qualunque tempo approvato, abbia previsto la possibilità di realizzare interventi di "ristrutturazione edilizia", tali interventi si debbano intendere consentiti secondo la nuova nozione di "ristrutturazione edilizia" prevista dalla legge regionale in esame, e che siano anche consentite automaticamente le premialità volumetriche, senza necessità di alcuna variante.

A ciò deve aggiungersi che le premialità volumetriche non sono modulate in alcun modo in base alle caratteristiche dei luoghi, ma sono consentite in modo indiscriminato, senza eccettuare gli ambiti sottoposti a tutela paesaggistica.

Infine, la misura introdotta con la disposizione censurata non ha carattere transitorio, ma vige a regime.

Tutti tali elementi inducono a ritenere che la previsione di tali premialità volumetriche destinate a operare automaticamente comprime in modo indebito la potestà riservata ai Comuni in ordine alla pianificazione del proprio territorio, impedendo ai medesimi Enti di assicurare prevalenza, in determinati contesti, a interessi costituzionali anche



Consiglio regionale della Calabria

primari – quale quello alla tutela del paesaggio agrario – rispetto all'interesse economico privato.

Per le ragioni sin qui esposte, emerge, pertanto, la violazione del combinato disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., relativamente alla competenza esclusiva statale sulle funzioni fondamentali dei Comuni, e degli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost., in riferimento al principio di sussidiarietà verticale.

14. L'articolo 34 della legge regionale di cui all'oggetto apporta modifiche all'articolo 10, della legge regionale n. 56 del 1997, in particolar modo sostituendo il comma 6. Per effetto della modifica gli accordi di programma per la realizzazione di progetti aventi rilievo regionale vengono a costituire, ex lege, anche variante al PPR, laddove incidano sui contenuti dello stesso.

Effetto di tale previsione è dunque quello di produrre una modifica del Piano paesaggistico approvato d'intesa con lo Stato.

Evidente è, dunque, che la norma regionale in questione si pone in diretto contrasto con gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42; previsioni, queste ultime, che costituiscono norme interposte rispetto all'articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione.

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

In sostanza, il legislatore nazionale, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia, ha assegnato al piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale. Gli articoli 143, comma 9, e 145, comma 3, del Codice di settore sanciscono infatti l'inderogabilità delle previsioni del predetto strumento da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico e la loro coerenza rispetto agli strumenti urbanistici, nonché l'immediata



Consiglio regionale della Calabria

prevalenza del piano paesaggistico su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica (cfr. Corte cost. n. 180 del 2008).

Il suddetto quadro normativo non consente alla Regione, una volta approvato il piano paesaggistico d'intesa con lo Stato, di operare una modifica di una propria norma di legge, il cui effetto sia quello di incidere sulla disciplina concordemente dettata in sede di pianificazione paesaggistica, a nulla rilevando il fatto che si preveda, all'interno della stessa, l'acquisizione del parere favorevole degli organi ministeriali.

Al riguardo, deve sottolinearsi che la modifica del piano paesaggistico è da ritenere ammissibile esclusivamente mediante una nuova pianificazione, che tenga conto degli specifici contesti territoriali.

L'articolo 10, comma 6, della legge regionale 56 del 1977, come sostituito dalla legge regionale in esame, risulta, pertanto, illegittimo per violazione della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio, di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. s), Cost., rispetto alla quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché degli articoli 3 e 9 della Costituzione, per le ragioni illustrate sopra al punto 2.2.

D'altro canto, la medesima previsione censurata, determinando un abbassamento del livello della tutela del paesaggio, comporta anche la violazione dell'articolo 9 della Costituzione, che assegna alla tutela del paesaggio il rango di valore primario e assoluto (Corte cost., n. 367 del 2007).

Deve, inoltre, rilevarsi che la modifica apportata dall'articolo 34 all'articolo 10, comma 6, della legge regionale n. 56 del 1977, laddove incide sulla concreta portata della disciplina contenuta nel Piano paesaggistico regionale, costituisce il frutto di una scelta assunta unilateralmente dalla Regione, al di fuori del lungo percorso condiviso con lo Stato che ha condotto all'approvazione del medesimo piano.

La scelta della Regione di assumere iniziative unilaterali, al di fuori dell'accordo con lo Stato, che ha condotto alla recente approvazione del Piano territoriale, si pone, pertanto, in contrasto anche con il principio di leale collaborazione per le ragioni di cui al punto 3.3.

15. L'articolo 36 inserisce l'articolo 17-ter nella legge regionale n. 56/1977.

Per effetto della disposizione in esame gli accordi di programma per la realizzazione di progetti anche di edilizia privata considerati di interesse dall'amministrazione



Consiglio regionale della Calabria

territorialmente competente che incidono sull'assetto del territorio aventi rilievo regionale vengono a costituire, ex lege, variante al PRG.

Orbene, come ricordato, in una Regione in cui sia stato approvato il Piano paesaggistico regionale, gli strumenti urbanistici comunali devono essere conformati o adeguati alle prescrizioni d'uso contenute nel piano paesaggistico (immediatamente conformative degli usi del territorio), oltreché alle disposizioni di indirizzo e di direttiva contenute nello stesso piano (che spetta alla pianificazione urbanistica declinare in concreto e attuare).

La previsione secondo cui un accordo di programma costituisce variante al PRG si traduce, in sostanza, in una deroga alla pianificazione urbanistica. Con la conseguenza che viene ad essere menomata l'attuazione delle direttive contenute nel piano paesaggistico, alle quali gli strumenti urbanistici devono essere conformati. Sotto questo profilo si realizza, quindi, una indiretta deroga alla pianificazione paesaggistica.

D'altro canto, la norma regionale non prevede neppure che tali accordi, in variante agli strumenti urbanistici, siano sottoposti alla prescritta procedura di verifica di conformità al PPR, ai sensi dell'articolo 145, comma 5.

Da tutto quanto sopra, emerge l'illegittimità dell'articolo 17-ter nella legge regionale n. 56/1977, introdotto dall'articolo 36 della presente legge, per violazione della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio, di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. s), Cost., rispetto alla quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, per le ragioni di cui al punto 2.2, nonché per violazione degli articoli 3, 9 e 97 della Costituzione.

La scelta della Regione di assumere iniziative unilaterali, al di fuori dell'accordo con lo Stato, che ha condotto alla recente approvazione del Piano territoriale, si pone, altresì, in contrasto anche con il principio di leale collaborazione per le ragioni di cui al punto 3.3.

16. L'articolo 40 interviene a precisare l'ambito di applicazione del divieto di sanatoria di cui all'articolo 146, comma 4, del Codice dei beni culturali.

Orbene, non si ignora che l'articolo in esame intercetti una questione di diritto intertemporale concernete l'applicabilità di tale divieto di sanatoria ex post, rispetto



Consiglio regionale della Calabria

alla quale la giurisprudenza ha sovente adottato una soluzione analoga a quella fatta propria dalla norma regionale.

Cionondimeno, non può non rilevarsi il contrasto della disposizione in esame con la riserva allo Stato della potestà normativa in materia di tutela del paesaggio, potestà che invero comprende anche il potere di "interpretazione autentica" (normativa) della disciplina vigente, attesa la necessità di garantirne l'applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale.

L'articolo 40 risulta, pertanto, illegittimo per violazione della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio, di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. s), Cost., rispetto alla quale costituiscono norme interposte gli articoli 146 e 167 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché degli articoli 3 e 9 della Costituzione.

17. L'articolo 41 sostituisce integralmente l'articolo 6 (Variazioni essenziali al progetto approvato) della L.R. n. 19 del 1999.

La disposizione si pone in contrasto con l'art. 32, comma 1, lett. a) del d.P.R. n. 380 del 2001, il quale, enunciando un principio fondamentale, dispone che "1. Fermo restando quanto disposto dal comma 1 dell'articolo 31, le regioni stabiliscono quali siano le variazioni essenziali al progetto approvato, tenuto conto che l'essenzialità ricorre esclusivamente quando si verifica una o più delle seguenti condizioni: a) mutamento della destinazione d'uso che implichi variazione degli standards previsti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 97 del 16 aprile 1968;".

Diversamente da quanto previsto dalla disciplina statale di riferimento, la disposizione regionale in parola esclude la qualificazione di "variazione essenziale al progetto approvato" in relazione ai mutamenti di destinazione d'uso che comportino un decremento degli standard di cui al DM 1444/1968.

Dal contrasto con il parametro interposto di cui alla citata norma statale scaturisce la violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost. "governo del territorio".

Parimenti lesive del medesimo parametro costituzionale, per contrasto con le disposizioni statali di principio interposte indicate nel seguito, risultano:

- la lettera b) del comma 1 del nuovo articolo 6 della L.R. n. 19/1999, la quale, anziché prevedere, come sancito dall'art. 32, comma 1, lett. b) del d.P.R. n. 380 del 2001,



Consiglio regionale della Calabria

che costituisce variazione essenziale al progetto approvato l' "aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio da valutare in relazione al progetto approvato", stabilisce, in via automatica, che siffatta variazione si verifica quando sussiste un "aumento in misura superiore al 30 per cento della cubatura o della superficie di solaio";

- la lettera c) del comma 1 del nuovo articolo 6 della L.R. n. 19/1999, la quale dispone il ricorrere dell'essenzialità della variazione solo nel caso di "modifiche superiori al 20 per cento dei parametri urbanistico-edilizi relativi all'altezza e alla superficie coperta del progetto approvato". Ciò, diversamente dall'art. 32, comma 1, lett. c), del d.P.R. n. 380 del 2001 che prevede, tra le condizioni al verificarsi delle quali si ha variazione essenziale, le "modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi del progetto approvato";

- l'omesso richiamo alla previsione di cui alla lettera d) del comma 1 dell'art. 32 del d.P.R. n. 380 del 2001 che include tra le variazioni essenziali il "mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito".

18. L'articolo 42 reca modifiche all'articolo 6-bis della legge regionale 19/1999, sostituendone il comma 6, demandando a una deliberazione della Giunta regionale la facoltà di individuare "ulteriori tolleranze costruttive". La norma risulta censurabile per la parte in cui non richiama il disposto dell'articolo 34 bis del DPR 380 del 2001 TUE inserita per effetto dall' art. 10, comma 1, lett. p), del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 settembre 2020, n. 120 (che, mediante la lett.o), del medesimo articolo 10, ha abrogato il comma 2-ter dell'articolo 34 dello stesso T.U.E.).

La descritta disposizione statale di riferimento pone principi fondamentali nella materia governo del territorio, come tali vincolanti per la regione ai sensi dell'articolo 117 terzo comma della Costituzione e che quindi con la norma in esame risultano violati.

19. L'articolo 47 della legge regionale in esame reca disposizioni in tema di spazi di uso collettivo e accessori alla residenza, nonché di incentivi per i nuovi format edilizi.



Consiglio regionale della Calabria

Orbene, il comma 2, dell'articolo in esame prevede che gli interventi ivi indicati possano essere realizzati, "anche se non previst[i] dai vigenti strumenti urbanistici generali ed esecutivi";

Ancora, il comma 4, dell'articolo 47, in relazione al piano pilotis esistente all'entrata in vigore della legge in commento, ne consente il recupero anche a fini abitativi, in deroga alla densità fondiaria di cui all'articolo 7 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968 e alle norme del PRG, ammettendosi finanche la possibilità di effettuare, nel medesimo edificio, gli interventi di cui agli articoli 5 e 6 della legge regionale n. 16 del 2018.

Evidente è come in virtù della prevista deroga agli strumenti urbanistici, oltreché alla densità fondiaria, venga a configurarsi, sebbene indirettamente, una violazione del PPR adottato dalla Regione d'intesa con il Ministero della cultura, atteso l'obbligo di conformazione degli strumenti urbanistici al PPR.

Le citate previsioni risultano, pertanto, illegittime per violazione del principio di prevalenza del piano paesaggistico, nonché del principio di copianificazione obbligatoria e, dunque, dell'articolo dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché degli articoli 3 e 9 della Costituzione, per le ragioni di cui al punto 2.2.

Risulta, altresì, violato l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di governo del territorio stabiliti dall'articolo 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, come attuato mediante il decreto ministeriale n. 1444 del 1968, nonché con l'art. 5, comma 11, secondo periodo, del d.l. n. 70 del 2011 per le ragioni illustrate al punto 3.2.

Tra l'altro, la scelta della Regione di assumere iniziative unilaterali e reiterate, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente concluso con lo Stato mediante l'approvazione del Piano paesaggistico del 2017, si pone in contrasto anche con il principio di leale collaborazione per le ragioni di cui al punto 3.3.

Ancora, le previsioni censurate, determinando un abbassamento del livello della tutela del paesaggio, comporta anche la violazione dell'articolo 9 della Costituzione, che assegna alla tutela del paesaggio il rango di valore primario e assoluto (Corte cost., n. 367 del 2007).



Consiglio regionale della Calabria

20. L'articolo 48 della legge regionale in esame reca disposizioni per l'installazione in edifici privati di vasca riabilitativa per idroterapia.

Evidente è come in virtù della prevista deroga agli strumenti urbanistici vigenti, venga a configurarsi, sebbene indirettamente, una violazione del PPR adottato dalla Regione d'intesa con il Ministero della cultura, atteso l'obbligo di conformazione degli strumenti urbanistici al PPR. Quest'ultimo strumento, tra l'altro, è fatto salvo (evidentemente, soltanto con riguardo alle prescrizioni aventi immediata portata conformativa) unicamente nel caso di interventi fuori sagoma.

L'articolo in esame risulta, pertanto, illegittimo per violazione del principio di prevalenza del piano paesaggistico, nonché del principio di copianificazione obbligatoria e, dunque, dell'articolo dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché degli articoli 3 e 9 della Costituzione, per le ragioni illustrate al punto 2.2.

Risulta, altresì, violato l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di governo del territorio stabiliti dall'articolo 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942, come attuato mediante il decreto ministeriale n. 1444 del 1968, nonché con l'art. 5, comma 11, secondo periodo, del d.l. n. 70 del 2011 per le ragioni illustrate al punto 3.2.

Tra l'altro, la scelta della Regione di assumere iniziative unilaterali e reiterate, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente concluso con lo Stato mediante l'approvazione del Piano paesaggistico del 2017, si pone in contrasto anche con il principio di leale collaborazione per le ragioni di cui al punto 3.3.

Ancora, la previsione censurata, determinando un abbassamento del livello della tutela del paesaggio, comporta anche la violazione dell'articolo 9 della Costituzione, che assegna alla tutela del paesaggio il rango di valore primario e assoluto (Corte cost., n. 367 del 2007).

Sentenza

Giudizio in corso



Consiglio regionale della Calabria

Regione
Puglia
Legge regionale
Legge regionale 4 marzo 2022, n. 3 "Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 29 (Disciplina dell'enoturismo), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio) e modifica alla legge regionale 30 novembre 2021, n. 39 (Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 - Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro" e disposizioni varie) e disposizioni in materia di derivazione acque sotterranee"
Ambito di riferimento
Politiche infrastrutturali
Motivi di impugnativa
<p>Il Governo ha deliberato di impugnare la legge regionale 4 marzo 2022, n. 3 relativamente alla disposizione contenuta nell'articolo 10 che si pone in contrasto con gli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione.</p> <p>La medesima disposizione, inoltre, fornendo un'interpretazione autentica di precedente disposizione dalla portata innovativa e retroattiva risulta illegittima anche per violazione del principio di ragionevolezza di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione. In particolare:</p> <ol style="list-style-type: none">1. L'articolo 10 della legge regionale in esame sostituisce il comma 1 dell'articolo 4 della legge regionale 30 novembre 2021, n. 39 che prevede la possibilità di ampliamento delle attività produttive senza alcuna limitazione di superficie coperta o di volumi, disponendo testualmente: "1. Nell'ambito dei procedimenti di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n.



Consiglio regionale della Calabria

112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) e della Delib.G.R. 11 dicembre 2018, n. 2332, per ampliamento delle attività produttive si intende l'aumento, di qualsivoglia percentuale, della dimensione dell'attività già esistente, in termini di superficie coperta o di volume."

In base alla normativa di settore vigente e delle pronunce giurisprudenziali in materia, non è infatti consentito al legislatore regionale disporre che gli interventi di "ampliamento", in quanto tali e in senso stretto, possano essere effettuati "a prescindere dall'incremento percentuale dei volumi e delle superfici coperte".

Se è vero che il quadro normativo statale vigente non quantifica percentuali che consentano di inquadrare un intervento in termini di "ampliamento", nondimeno, soccorre, al riguardo, a livello di disposizione di principio, l'articolo 3, comma 1, lettere e) e l) del D.P.R. n. 380 del 2001, non modificato dalle più recenti disposizioni legislative statali intervenute, ai sensi del quale sono comunque considerati interventi di nuova costruzione "la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati, ovvero l'ampliamento di quelli esistenti all'esterno della sagoma esistente..."

La disposizione in esame, prevedendo la generalizzata possibilità di ampliamento delle attività produttive senza alcuna limitazione di superficie coperta e di volumi, si pone in contrasto oltre che con i principi e i valori di tutela del paesaggio, considerato il mancato coinvolgimento degli enti di tutela e il mancato rispetto dei principi di co-pianificazione, anche con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla competenza concorrente dello Stato nella materia governo del territorio, per contrasto con i principi dettati dalla legislazione statale.

In particolare, la disposizione risulta in contrasto con quanto previsto a livello nazionale dal decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, che definisce non solo i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi (art. 3 e 5) fissando le quantità minime di queste ultime, ma anche i limiti inderogabili di densità edilizia (art. 7), di altezza degli edifici (art. 8) e di distanza tra i fabbricati (art. 9) che vanno rispettati per le diverse zone territoriali omogenee. Al riguardo, si osserva che la legge 17 agosto 1942, n. 1150, al comma 8 dell'articolo 41- quinquies prevede che: "in tutti i comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbono essere osservati limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati,



Consiglio regionale della Calabria

nonché i rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi. ". "È opportuno ricordare che (...) i limiti fissati dal d.m. n. 1444 del 1968, che trova il proprio fondamento nell'art. 41-quinquies, commi 8 e 9, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), hanno efficacia vincolante anche verso il legislatore regionale (si veda Corte Costituzionale, sentenza n. 232 del 2005), costituendo essi principi fondamentali della materia, in particolare come limiti massimi di densità edilizia a tutela del primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano " (cfr. sentenza della Corte Costituzionale n.217 del 2020).

Gli interventi disciplinati dalle disposizioni regionali che si censurano costituiscono senza alcun dubbio ampliamento "all'esterno della sagoma esistente", in quanto è previsto che lo stesso "non è soggetto a limitazioni di superficie coperta e di volume" (art. 4 comma 1 della legge regionale n. 39 del 2021) e consiste "nell'aumento, di qualsivoglia percentuale, della dimensione dell'attività già esistente, in termini di superficie coperta o di volume" (articolo 10, legge regionale n. 3 del 2022).

La norma regionale risulta quindi, per i motivi esposti, in contrasto con i principi e i valori di tutela del paesaggio, e quindi con gli articoli 9 e 117, secondo comma lettera s) della Costituzione, nonché con l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla competenza concorrente dello Stato nella materia governo del territorio, per contrasto con i principi dettati dallo Stato con le disposizioni statali interposte sopra individuate.

2. In relazione al medesimo articolo 10 si ravvisa un ulteriore profilo di incostituzionalità, in considerazione del fatto che detta disposizione, per il suo tenore letterale potrebbe qualificarsi come norma interpretativa che, vista la sua portata retroattiva, avrebbe l'effetto di determinare una "sanatoria" non soltanto degli interventi realizzati in applicazione del già gravato art. 4, comma 1, LR n. 39 del 2021, ma anche in ordine a quelli, in ipotesi, effettuati prima dell'entrata in vigore di quest'ultima disposizione. La Corte Costituzionale, nella sentenza n. 70 del 2020, ha avuto in modo di precisare che "vi è sostanziale indifferenza, quanto allo scrutinio di legittimità costituzionale, tra norme di interpretazione autentica - retroattive, salva una diversa volontà in tal senso esplicitata dal legislatore stesso - e norme innovative con efficacia retroattiva. Al legislatore, anche regionale, non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive di entrambi i tipi, ma la retroattività deve trovare



Consiglio regionale della Calabria

adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata. (Precedenti citati: sentenze n. 108 del 2019 e n. 73 del 2017).

La qualifica di norma (meramente) interpretativa va ascritta solo a quelle disposizioni che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo. Il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore. La distinzione tra norme interpretative e disposizioni innovative rileva, ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale, perché la palese erroneità di tale auto-qualificazione può costituire un indice, sia pure non dirimente, della irragionevolezza della disposizione impugnata. (Precedenti citati: sentenze n. 73 del 2017, n. 103 del 2013 e n. 41 del 2011).

In tema di condono edilizio "straordinario", spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici, integralmente sottratti al legislatore regionale, le scelte di principio sul versante della sanatoria amministrativa, in particolare quelle relative all' an, al quando e al quantum. Esula, infatti, dalla potestà legislativa concorrente delle Regioni il potere di ampliare i limiti applicativi della sanatoria oppure, ancora, di allargare l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato.

A maggior ragione, esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale. (Precedenti citati: sentenze n. 208 del 2019, n. 68 del 2018, n. 73 del 2017, n. 233 del 2015, n. 117 del 2015 e 290 del 2009; con riferimento ai profili penalistici: sentenze n. 49 del 2006, n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004)".

La disposizione in esame, quindi, determinando, con la sua portata "interpretativa" una possibile applicazione anche a opere realizzate prima dell'entrata in vigore della legge regionale n. 39 del 2021, estendendo, altresì, la propria applicabilità anche pro futuro risulta illegittima anche per violazione del principio di ragionevolezza di cui agli



Consiglio regionale della Calabria

articoli 3 e 97 della Costituzione come declinato nella citata sentenza della Corte Costituzionale.
Sentenza
Sentenza Corte costituzionale n.59/2023

Regione
Puglia
Legge regionale
Legge regionale 12 agosto 2022, n. 14 "Tumore al colon-retto. Misure per il potenziamento dello screening di popolazione e consulenza oncogenetica"
Ambito di riferimento
Politiche socio-sanitarie e culturali
Motivi di impugnativa
<p>Il Governo ha deliberato di impugnare la legge regionale n. 14/2022 per i profili di illegittimità costituzionale di seguito evidenziati.</p> <p>Il percorso disciplinato dalla legge in esame non rientra nell'ambito dell'assistenza specialistica ambulatoriale, come sembrerebbe evincersi dalla medesima legge regionale, ma in quello della prevenzione.</p> <p>Si sottolineano in particolare: l'art. 3, comma 4: "...in caso di mancato ritiro e consegna del kit nel termine di quarantacinque giorni dal ricevimento dell'invito di cui all'articolo 2, comma 1, o dalla data di scadenza del test successivo ai sensi dell'articolo 2, comma 3, la Asl territorialmente competente irroga la sanzione pecuniaria prevista per le mancate disdette" ; e l'art. 5, comma 4: "....in caso di mancata presentazione nella data fissata per il test con la lettera invito di cui al comma 2 e con e modalità di cui al comma 3, la Asl territorialmente competente irroga la sanzione pecuniaria prevista per le mancate disdette", laddove prevedono che la Asl territorialmente competente irroghi la sanzione pecuniaria prevista per le mancate disdette.</p> <p>Non trattandosi, infatti, di prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale prenotate dall'assistito, ma di una chiamata attiva da parte della ASL, non appare configurabile una sanzione per la mancata disdetta dell'appuntamento. Tale sanzione si applica, difatti, alle sole prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale</p>



Consiglio regionale della Calabria

prenotate dall'assistito tramite CUP regionale e, come noto, trova la propria fonte normativa nell'art 3, comma 15 del Dlgs 124/1998. Non sembra dunque suscettibile di applicazione analogica al caso di specie la sanzione prevista a carico dei cittadini che mancano all'appuntamento sanitario prenotato e non disdetto, o disdetto in ritardo, senza produrre giustificazione idonea.

Al riguardo, si rammenta che secondo la Corte costituzionale spetta alla competenza statale individuare sia le fattispecie di illecito amministrativo sia la misura delle sanzioni.

Anche rispetto al diritto sanzionatorio amministrativo si pone, in effetti, un'esigenza di predeterminazione legislativa dei presupposti dell'esercizio del potere sanzionatorio, con riferimento sia alla configurazione della norma di condotta la cui inosservanza è soggetta a sanzione, sia alla tipologia e al quantum della sanzione stessa, sia - ancora - alla struttura di eventuali cause esimenti. E ciò per ragioni analoghe a quelle sottese al principio di legalità che vige per il diritto penale in senso stretto, trattandosi, pure in questo caso, di assicurare al consociato tutela contro possibili abusi da parte della pubblica: abusi che possono radicarsi tanto nell'arbitrario esercizio del potere sanzionatorio, quanto nel suo arbitrario non esercizio (sentenza 5/2021). Pertanto le norme violano l'art. 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione in materia di ordinamento civile.

Desta perplessità l'articolo 16 rubricato "Istituzione del codice di esenzione 098" a norma del quale "La CGO e l'eventuale test molecolare per le persone di cui all'articolo 8, comma 2, nonché gli eventuali programmi di sorveglianza clinico-strumentale di cui all'articolo 13, sono disposti con il codice di esenzione 098, per prestazione "Test genetico mirato" e prescrizione "Probando sano a rischio familiare" potendo configurare un livello ulteriore di assistenza sanitaria, come tale non previsto dal citato DPCM 12 gennaio 2017, che, peraltro, la regione Puglia, essendo impegnata nel Piano di rientro dal disavanzo sanitario, non può garantire, neppure con risorse di natura sociale (cfr. Corte cost., sent. n. 104/ 2013).

Sul punto si rappresenta che per le regioni impegnate in Piani di Rientro dal disavanzo sanitario vige il divieto di effettuare spese non obbligatorie, ai sensi dell'articolo 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e che, coerentemente a ciò, la Corte costituzionale (cfr. sent. n. 104 del 2013) ha evidenziato che "l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in



Consiglio regionale della Calabria

particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa" , specie "in un quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario".

Ne deriva che, laddove l'art. 16 della legge regionale in esame, dispone l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi per garantire un livello di assistenza supplementare, risulta violare il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, quale principio di coordinamento della finanza pubblica e, in definitiva, l'art. 117, terzo comma, Cost.

L'articolo 17 rubricato "Norma finale" dispone tra l'altro, al comma 3, che l'Assessorato regionale alle Politiche della salute provvede - entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale in esame - a fornire indicazioni alle aziende sanitarie della Regione al fine di potenziare le risorse umane e strumentali delle strutture di Gastroenterologia ed Endoscopia Digestiva coinvolte nel programma di screening; organizzare una rete regionale hub e spoke in grado di adempiere alle maggiori necessità di colonscopie derivanti dall'incremento delle lesioni diagnosticate. Invero gli interventi in materia sanitaria devono essere sottoposti alla valutazione, nell'ambito dei canali dedicati del Piano di rientro, dei Ministeri affiancanti, come riportato nell'Accordo sottoscritto tra la Regione e i Ministeri della salute e dell'Economia e delle finanze in data 29 novembre 2010. Inoltre, con particolare riferimento alle disposizioni di cui al comma 3, lettera a), della disposizione in esame, si evidenzia che gli enti del Servizio sanitario nazionale delle regioni sono tenuti al rispetto del limite di spesa per il personale previsto dall'articolo 11, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2019, n. 60, le cui disposizioni costituiscono principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica.

Ciò posto, si rileva che il previsto potenziamento di cui alla disposizione in esame si pone in contrasto con l'articolo 117, comma 3, della Costituzione, per il tramite della violazione della citata normativa, nonché con l'articolo 117, comma 2, lettera l), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato l'ordinamento civile e, quindi, i rapporti di diritto privato regolabili dal codice civile.

Sentenza

Sentenza Corte costituzionale n.134/2023



Consiglio regionale della Calabria

Regione
Puglia
Legge regionale
Legge regionale 12 agosto 2022, n. 20 "Norme per il riuso e la riqualificazione edilizia e modifiche alla legge regionale 26 novembre 2007, n. 33 (Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti e di aree pubbliche non autorizzate)"
Ambito di riferimento
Politiche infrastrutturali
Motivi di impugnativa
<p>La legge della Regione Puglia n. 20 del 12 agosto 2022 detta norme rivolte al riuso e alla riqualificazione urbanistica ed edilizia è censurabile relativamente a numerose disposizioni che, intervenendo sulla disciplina edilizia regionale vigente, determinano la violazione di norme statali di riferimento, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali posti dallo Stato in materia di governo del territorio, in violazione dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione, violando altresì la competenza esclusiva dello Stato in materia di beni culturali e del paesaggio, in contrasto con l'articolo 117, secondo comma lettera s) della Costituzione.</p> <p>Si evidenzia altresì il contrasto con l'articolo 9 della Costituzione, in forza del quale la tutela del paesaggio costituisce interesse costituzionale primario ed assoluto (Corte costituzionale n. 367 del 2007) risultando altresì violato il criterio della ragionevolezza di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione, nonché con il principio costituzionale di leale collaborazione che informa i rapporti tra Stato e regioni nell'ambito dell'esercizio delle relative competenze.</p> <p>In particolare, risultano censurabili, per le ragioni che di seguito si illustrano, le sotto elencate disposizioni della legge regionale in questione.</p> <ul style="list-style-type: none">• l'articolo 2, comma 1 "Ambiti d'intervento", stabilisce che: "1. I Comuni individuano ambiti edificati, esclusivamente all'interno delle zone omogenee B e C come identificate dal proprio strumento urbanistico ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968 n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i



Consiglio regionale della Calabria

fabbricati, e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'articolo 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765) compresi i programmi di fabbricazione, caratterizzati da degrado, sottoutilizzo o abbandono del patrimonio edilizio esistente, dove consentire interventi di riuso e di riqualificazione su immobili con qualsiasi destinazione, attraverso interventi di ampliamento o demolizione e ricostruzione con destinazione finale di tipo residenziale, ovvero destinate ai medesimi usi preesistenti se legittimi o legittimati.”.

La disposizione regionale, laddove consente l'individuazione da parte di Comuni di ambiti edificati, all'interno delle zone ivi indicate come identificate dal proprio strumento urbanistico "compresi i programmi di fabbricazione", quindi in relazioni anche ad aree prive di pianificazione urbanistica, al fine dell'effettuazione degli interventi previsti, si pone in contrasto con le previsioni di cui all'articolo 9, del d.P.R. n. 380 del 2001, che disciplina l'attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica.

Le disposizioni statali, che individuano con precisione gli interventi consentiti nelle aree prive di pianificazione, consentendo alle regioni solo di porre limiti più restrittivi, costituiscono principi fondamentali nella materia "governo del territorio" di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, che risultano violati dalla disposizione regionale in argomento, non potendosi, all'attualità, equiparare i programmi di fabbricazioni ai Piani Regolatori Generali.

Pertanto, l'articolo 2, comma 1, si pone in contrasto con l'articolo 9, commi 1 e 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, principi fondamentali nella materia "governo del territorio" di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

- L'articolo 2, comma 2, prevede che l'individuazione di cui al comma 1, deve approvarsi con apposito atto deliberativo del Consiglio comunale. Tale deliberazione "segue il procedimento di cui all'articolo 12, comma 3, lettera e), della legge regionale 27 luglio 2001, n. 20". La Regione Puglia, come noto, ha approvato il Piano Paesaggistico con delibera n. 176 del 16 febbraio 2015 (BURP n. 40 del 23 marzo 2015). La legge in esame interviene ora a disciplinare gli interventi di riuso e di riqualificazione, consentendo ai Comuni di individuare gli ambiti edificati ove



Consiglio regionale della Calabria

consentire gli stessi con una deliberazione sottratta a ogni verifica di compatibilità, anche di livello regionale, e — quindi — neppure soggetta alla verifica di conformità rispetto al sovraordinato piano paesaggistico.

In sostanza, la Regione, nel prevedere che la deliberazione del Consiglio comunale di approvazione della individuazione degli ambiti edificati, esclusivamente all'interno delle zone omogenee B e C, dove consentire gli interventi di riuso e di riqualificazione di cui agli articoli 3 e 4 della medesima legge, segua il procedimento di cui al citato articolo 12, comma 3, lettera e), della legge regionale 27 luglio 2001, n. 20, sottrae tali interventi alla verifica di compatibilità regionale, metropolitana o provinciale e, dunque, alla verifica di compatibilità degli stessi con il piano paesaggistico, la quale deve svolgersi con la necessaria partecipazione degli organi del Ministero della cultura. Bisogna ricordare che: "A far data dall'adozione del piano paesaggistico non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree di cui all'articolo 134, interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel piano stesso. A far data dalla approvazione del piano le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici (art. 143, comma 9, del Codice dei beni culturali e del paesaggio). Inoltre, l'art 145, comma 4, dello stesso Codice stabilisce che "I comuni, le città metropolitane, le province e gli enti gestori delle aree naturali protette conformano o adeguano gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale alle previsioni dei piani paesaggistici, secondo le procedure previste dalla legge regionale, entro i termini stabiliti dai piani medesimi e comunque non oltre due anni dalla loro approvazione. I limiti alla proprietà derivanti da tali previsioni non sono oggetto di indennizzo". Il comma 5 del medesimo articolo 145 stabilisce, altresì, che "La regione disciplina il procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo".

Pertanto, l'articolo 2, comma 2, si pone in contrasto con l'art. 9 della Costituzione e con gli articoli 143, comma 9 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, da considerare norme interposte rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

- L'articolo 2, comma 3, prevede "La deliberazione di cui al comma 2 può consentire per gli edifici residenziali ubicati nei contesti rurali (zone omogenee E di cui al D.M.



Consiglio regionale della Calabria

1444/1968) interventi di ampliamento nella misura massima del 20 per cento e di demolizione e ricostruzione nella misura massima del 35 per cento e comunque non oltre 200 metri cubi, se finalizzati al risanamento igienico-sanitario o alla riqualificazione energetica dell'intero edificio con salto di categoria di almeno due classi, ovvero, qualora per gli ampliamenti non risulti possibile, il conseguimento della classe energetica più alta da dimostrare mediante l'attestato di prestazione energetica di cui all'articolo 6 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192 ... precedente e posteriore all'intervento, rilasciato da tecnico abilitato nelle forme della dichiarazione asseverata, nel rispetto delle norme di tutela paesaggistica di cui al Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR). È assicurato l'incremento della superficie permeabile del lotto e sono migliorate le connessioni ecologiche esistenti." "La deliberazione di cui al comma 2" è quella mediante la quale i Comuni individuano, all'interno delle zone omogenee B e C, gli ambiti edificati dove consentire interventi di riuso e di riqualificazione. La disposizione in esame prevede, dunque, che tale delibera possa "consentire, per gli edifici residenziali ubicati nei contesti rurali (zone omogenee E di cui al D.M. 1444/1968), interventi di ampliamento nella misura massima del 20 per cento e di demolizione e ricostruzione nella misura massima del 35 per cento e comunque non oltre 200 metri cubi, se finalizzati al risanamento igienico-sanitario o alla riqualificazione energetica dell'intero edificio".

Come è noto, l'attività edificatoria in zone agricole è soggetta a stringenti e particolari limitazioni volte a frenare la tendenza all'urbanesimo, secondo quanto prescritto dall'articolo 1 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (c.d. Legge Urbanistica) che all'articolo 4 l -quinquies, commi ottavo e nono.

In attuazione della già menzionata disposizione, il decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, ha individuato, all'articolo 2, lettera e, tra le "zone di territorio omogenee", anche "le parti del territorio destinate ad usi agricoli, escluse quelle in cui - fermo restando il carattere agricolo delle stesse - il frazionamento delle proprietà richieda insediamenti da considerare come zone".

Il decreto ministeriale n. 1444 del 1968 definisce non solo i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi (art. 3 e 5), fissando le quantità minime di queste ultime, ma anche i limiti inderogabili di densità edilizia (art. 7), di altezza degli edifici (art. 8) e di distanza tra i fabbricati (art. 9) che vanno rispettati



Consiglio regionale della Calabria

per le diverse zone territoriali omogenee. In particolare, per quanto attiene alle zone agricole, per tutelare il paesaggio e l'ambiente e per controllare la densità edilizia, è prevista la sostanziale inedificabilità.

Al riguardo, occorre tenere presente che l'articolo 2, comma 3, della legge, nel consentire la realizzazione sugli edifici residenziali rurali degli interventi di cui agli articoli 3 e 4, ammette la realizzazione una tantum di aumenti di volumetria fino al trentacinque per cento dell'edificio esistente, con limite di 200 metri cubi. La norma quindi, oltre a consentire volumetrie aggiuntive rispetto a quelle previste dal DM 1444 del 1968, appare anche basata su una ratio confliggente con quella stabilita dalla normativa statale. L'effetto della disposizione è, potenzialmente, quello di consentire la realizzazione di rilevanti volumetrie residenziali in zona agricola, senza proporzione rispetto alle dimensioni del fondo. Tali ulteriori volumetrie determinano, inoltre, un carico urbanistico aggiuntivo non previsto nelle zone agricole, e tale da determinare la conseguente necessità di realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria, con conseguente potenziale incremento dell'urbanizzazione delle aree rurali.

Pertanto, l'articolo 2, comma 3 è in contrasto con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio di cui all'articolo 41-quinquies, ottavo e nono comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150.

- L'articolo 2, comma 5, prevede che "Sono computabili solo i volumi legittimamente realizzati. Le volumetrie per le quali sia stata rilasciata la sanatoria edilizia straordinaria di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), alla legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) e al decreto legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003, n. 326), sono computate ai fini della determinazione della volumetria complessiva esistente; si computano altresì ai fini della volumetria complessiva anche i volumi effettivamente esistenti per cui sia riconosciuto lo stato legittimo ai sensi dell'articolo 9-bis del D.P.R. 380/2001".



Consiglio regionale della Calabria

Il successivo comma 6 del medesimo articolo 2 inoltre dispone “6. Il calcolo delle volumetrie è effettuato sulla base di quanto risultante dai titoli edilizi, anche rilasciati in sanatoria ordinaria o straordinaria, del fabbricato da ampliare”

Le descritte disposizioni regionali, dunque consentono che anche i volumi oggetto di condono edilizio siano computati nella determinazione del volume urbanistico al quale commisurare l'incremento volumetrico previsto dalla legge regionale, ponendosi così in contrasto con i principi fondamentali desumibili dall'articolo 41-quinquies, commi ottavo e nono, dalla L. 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), negli artt. 2-bis e 14 del T. U. edilizia.

La Corte costituzionale, nella sentenza n.24 del 2022 ha infatti avuto modo di precisare come il titolo in sanatoria, che può rilevare agli effetti della concessione di premialità volumetrica, differisce dal condono edilizio. Infatti: “Mentre il condono ha per effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia (sentenza n. 50 del 2017, punto 5 del Considerato in diritto), il titolo in sanatoria presuppone la conformità alla disciplina urbanistica e edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'immobile sia al momento della presentazione della domanda (sentenza n. 107 del 2017, punto 7.2. del Considerato in diritto).”

Per questi motivi le disposizioni contenute nei commi 5 e 6 dell'articolo 2 della legge regionale in esame violano le disposizioni statali di principio della materia “governo del territorio” sopra indicate e quindi si pongono in contrasto con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

- l'articolo 2, comma 8, prevede “Qualora i comuni non provvedano all'assunzione della deliberazione del consiglio comunale di cui al comma 2 entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'intervento può essere proposto dal singolo proprietario con perizia asseverata da un professionista previa deliberazione del consiglio comunale”. In caso di inerzia dei Comuni nell'adozione della delibera volta all'individuazione degli ambiti edificati dove consentire gli interventi di cui agli articoli 3 e 4, si consente che siano i privati proprietari a proporre la realizzazione, in assenza dunque di una valutazione complessiva del contesto territoriale. L'intervento — che comporta anche rilevanti premialità volumetriche e avviene in deroga agli strumenti urbanistici — è rimesso dunque all'iniziativa del



Consiglio regionale della Calabria

privato, al di fuori di un quadro pianificatorio o almeno programmatorio da parte del Comune. La scelta così operata dalla Regione presenta delle criticità rispetto alla disciplina di tutela dei beni paesaggistici contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, risultando invasiva della potestà legislativa esclusiva spettante allo Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. s, della Costituzione. Infatti, gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia vengono ad essere collocati al di fuori del necessario quadro di riferimento che dovrebbe essere costituito dalle previsioni del piano paesaggistico, ai sensi degli articoli 135, 143 e 145 del Codice di settore. Il legislatore nazionale, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia, ha infatti attribuito al piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale. Gli articoli 143, comma 9, e 145, comma 3, del Codice di settore sanciscono infatti l'inderogabilità delle previsioni del predetto strumento da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico e la loro cogenza rispetto agli strumenti urbanistici, nonché l'immediata prevalenza del piano paesaggistico su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica (cfr. Corte cost. n. 180 del 2008).

Attraverso la disposizione in esame, che rimette al privato — in caso di inerzia del Comune — la proposizione degli interventi di demo-ricostruzione realizzabili, viene così ad essere compromessa la necessità imprescindibile di una valutazione complessiva della trasformazione del paesaggio, come espressa nell'ambito del Piano paesaggistico, adottato previa intesa con lo Stato.

Inoltre, della circostanza che la Puglia è dotata di un piano paesaggistico fatto previa intesa con lo Stato, la disposizione censurata, che menoma l'effettiva portata del suddetto piano, dà luogo anche alla violazione del principio di leale collaborazione (cfr. Corte cost. n. 240 del 2020).

Infine è necessario sottolineare che tale disposizione si configura alla stregua di disposizione analoga, nei contenuti (nonché negli effetti) a quella di cui alla legge n. 14 del 2009, riguardante il c.d. piano casa pugliese, le cui proroghe sono state più volte già censurate.

La Corte costituzionale, come è noto, non ha mancato di ribadire a più riprese come il cd. piano casa si configuri alla stregua di "misura straordinaria di rilancio del mercato edilizio predisposta nel 2008 dal legislatore statale, contenuta nell'art. 11 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la



Consiglio regionale della Calabria

semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133. In particolare, l'art. 11, comma 5, lettera b1, prevedeva che detto piano potesse realizzarsi anche attraverso possibili «incrementi premiali di diritti edificatori finalizzati alla dotazione di servizi, spazi pubblici e di miglioramento della qualità urbana, nel rispetto delle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444». Nel 2009, per dare attuazione a tale norma fece seguito l'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, stipulata in data 1° aprile 2009, che ha consentito ai legislatori regionali (...) aumenti volumetrici (pari al 20 per cento o al 35 per cento in caso di demolizione e ricostruzione a fronte di un generale miglioramento della qualità architettonica e/o energetica del patrimonio edilizio esistente. " (Corte cost. n. 70 del 2020).

La predetta finalità viene tuttavia a essere snaturata dalla Regione, la quale, attraverso le continue proroghe apportate con le leggi regionali che si sono susseguite nel tempo, nonché per il tramite di disposizioni quale quella in esame, determina la sostanziale stabilizzazione delle deroghe agli strumenti urbanistici, con il risultato di accrescere enormemente, per sommatoria, il numero degli interventi assentibili in deroga alla pianificazione urbanistica. Il legislatore nazionale non ha previsto la possibilità per le Regioni di introdurre in via legislativa la possibilità di derogare alla pianificazione urbanistica, mediante previsioni generali e astratte e, quindi, non basate sulle caratteristiche specifiche di ciascun ambito territoriale. Tale possibilità è stata in effetti consentita al legislatore regionale soltanto in via eccezionale, in base alla disciplina dei c.d. primo e secondo piano casa (ossia l'intesa sul piano casa del 2009, fondata sulla previsione dell'articolo 11 del decreto-legge n. 112 del 2008, e l'articolo 5, commi 9 e seguenti, del decreto legge n. 70 del 2011).

Al di fuori di tali ipotesi, di carattere transitorio e dettate dal legislatore nazionale, vige il principio fondamentale già richiamato, in base al quale la disciplina d'uso del territorio deve essere stabilita mediante la pianificazione urbanistica comunale.

- L'articolo 3, comma 2, lettera a), stabilisce che "2. L'ampliamento di cui al comma 1 è condizionato al soddisfacimento dei seguenti requisiti:



Consiglio regionale della Calabria

a) è realizzato in contiguità fisica, anche in sopraelevazione, all'edificio e nel rispetto delle distanze minime e delle altezze massime previste dalla strumentazione urbanistica comunale vigente. In mancanza di specifica previsione in detti strumenti, si applicano le altezze massime e distanze minime previste dal D.M. 1444/1968;”.

Anche in questo caso, la non chiara formulazione della disposizione, in particolare a motivo di quanto disposto nell'ultimo periodo della lettera in commento, indurrebbe a ritenere che possano verificarsi ipotesi in cui nella strumentazione urbanistica comunale vigente non vengano rispettate le previsioni di cui al D.M. n. 1444/1968.

Al riguardo, è appena il caso di ricordare che, alla luce dei noti consolidati orientamenti della Corte costituzionale, le deroghe al D.M. n. 1444 del 1968 sono consentite, ai sensi dell'art. 2-bis, comma 1 del d.P.R. n. 380 del 2001, esclusivamente “nell'ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali.”.

Pertanto, eventuali previsioni difformi dalle previsioni del D.M. n. 1444 del 1968, se non ammesse con le modalità ora specificate, non possono trovare applicazione.

Si evidenzia quindi un contrasto della disposizione in argomento con la disciplina di principio contenuta nella richiamata disposizione della normativa statale di riferimento e quindi la violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, con riferimento alla materia Governo del territorio.

- L'articolo 4, comma 5, dispone che: “5. Gli interventi di ricostruzione sono realizzati nel rispetto delle altezze massime previste dagli strumenti urbanistici o delle ulteriori condizioni previste dall'articolo 2-bis, comma 1-ter, e dell'art. 3 del D.P.R. 380/2001. La diversa sistemazione plano-volumetrica all'interno dell'area di pertinenza deve essere orientata a soddisfare i requisiti di cui al comma 3.”. L'uso della disgiuntiva “o” risulta consentire che il rispetto di quanto previsto dall'articolo 2-bis, comma 1-ter, e dall'art. 3 del d.P.R. n. 380/2001, si ammesso in alternativa e soltanto in via residuale. Da ciò deriva il contrasto della disposizione regionale in argomento con la richiamata norma statale di principio vincolante per la Regione ai sensi dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione, avuto riguardo alla materia “governo del territorio”.

- l'articolo 4, comma 7, prevede un livellamento verso l'alto dei limiti di altezza stabiliti dagli strumenti urbanistici comunali per le diverse zone del territorio, e ciò sulla base



Consiglio regionale della Calabria

di una previsione generale e astratta, che prescinde, per sua natura, dall'esame dei singoli contesti. Al riguardo, occorre ricordare che i limiti di altezza sono stabiliti dagli strumenti urbanistici comunali, con riferimento alle zone territoriali omogenee nelle quali si articola la pianificazione urbanistica, nel rispetto di quanto stabilito dall'articolo 8 del d.m. n. 1444 del 1968. Ciò in conformità al principio fondamentale in materia urbanistica di cui all'articolo 4I -quinqües, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942.

Prevedendo la deroga a tali limiti mediante la legge in argomento, la Regione appare aver violato il principio che rimette alla pianificazione urbanistica, sulla base di una valutazione caso per caso, la determinazione delle altezze massime degli edifici. Pertanto, la disposizione viola l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

- L'articolo 5 disciplina gli interventi demolizione e ricostruzione con delocalizzazione delle volumetrie. In particolare, il comma 3 stabilisce che "(...) l'incremento dell'indice di edificabilità di zona derivante da tale ricostruzione non costituisce variante alle previsioni del piano urbanistico comunale".

Anche in questo caso, viene dettata una norma generale e astratta che deroga alla pianificazione urbanistica comunale, senza tenere conto della specificità dei singoli contesti. Al riguardo, deve tenersi presente che i limiti di densità edilizia sono stabiliti dagli strumenti urbanistici comunali ai sensi dell'articolo 7 del decreto ministeriale n. 1444 del 1968, in conformità al principio fondamentale posto dall'articolo 4 I - quinqües, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942. Ne deriva che, per le ragioni già esposte al paragrafo precedente, la previsione è in contrasto con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Sotto altro profilo, si osserva che, escludendo la necessità di un'apposita variante allo strumento urbanistico al fine di modificare i limiti di densità edilizia si esclude anche la fase di verifica di conformità al piano paesaggistico, che è invece prescritta per gli strumenti urbanistici, e conseguentemente per le loro varianti.

Da ciò la violazione degli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, e in particolare dell'articolo 145, comma 4; disposizioni, queste, che costituiscono norme interposte rispetto all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.



Consiglio regionale della Calabria

- L'articolo 6 individua i limiti all'applicazione della legge di cui all'oggetto.

Il comma 1 lettera a) prevede che: "1. Fermo restando quanto previsto dagli articoli 2, comma 4, e 7, comma 2, sono esclusi dalla applicazione della presente legge gli edifici: a) illegittimamente realizzati, anche parzialmente, a meno di quelli per i quali sia stato rilasciato titolo edilizio in sanatoria, e gli edifici che abbiano già usufruito degli incentivi di cui alla legge regionale 30 luglio 2009, n. 14 (Misure straordinarie e urgenti a sostegno dell'attività edilizia e per il miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale);" Come noto, in tema si è stato legittimo degli immobili è intervenuto l'articolo 9-bis del d.P.R. n. 380 del 2001.

In attuazione di tale disposizione statale di principio, la norma regionale, al fine di consentire l'applicabilità delle disposizioni regionali in argomento agli immobili oggetto di sanatoria, avrebbe dovuto necessariamente precisare il termine entro il quale deve essere stato rilasciato il titolo in sanatoria, termine che, ovviamente, non può che essere antecedente alla data di entrata in vigore della legge regionale in esame.

Poiché la disposizione regionale in esame risulta mancante di tale indicazione, essa si pone in contrasto con il principio fondamentale recato dal sopra descritto art. 9-bis del d.P.R. n. 380 del 2001, recante, con ogni evidenza, una puntuale disciplina in tema di stato legittimo degli immobili, violando così l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione con riferimento alla materia "governo del territorio".

- Il medesimo articolo 6, comma 1, alla lettera g), prevede che sono esclusi dall'applicazione della legge in esame "gli edifici ubicati in area sottoposta a vincolo con eccezione delle lettere c) e d) del comma 1 dell'articolo 136 e dell'articolo 142 del decreto legislativo n. 42 del 2004".

Con tale disposizione, vengono consentiti gli interventi di ampliamento e di demolicostruzione con aumento di volumetria, questi ultimi qualificati, per espressa previsione dell'articolo 4, comma 1, "ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera d), del d.P.R. n. 380 del 2001".

Al riguardo, occorre sottolineare che le definizioni di cui all'articolo 3, comma 1, lett. d), del d.P.R. n. 380 del 2001 attengono al regime edilizio degli interventi; ciò vuol dire che valgono unicamente a individuare il titolo abilitativo necessario per procedere alla realizzazione degli stessi.



Consiglio regionale della Calabria

Detto in altri termini, laddove il PPTR della Regione Puglia, approvato nel 2015, preveda il divieto di "nuove costruzioni", consentendo le sole "ristrutturazioni edilizie", è pacifico che lo stesso debba interpretarsi alla luce della disciplina edilizia all'epoca vigente, pena la violazione del Piano stesso. E, in proposito, occorre tenere presente che nel 2015 gli interventi di demolizione e ricostruzione con modifica dei parametri edilizi ed eventuali incrementi di volumetria erano qualificati come interventi di "nuova costruzione". Ne deriva che il PTPR, nel vietare "nuove costruzioni", ha inteso vietare tutti gli interventi annoverabili nel 2015 nella nozione di "nuova costruzione" e, quindi, anche le demo-ricostruzioni con modifica dei parametri edilizi ed eventuale incremento di volumetria su immobili ricadenti in ambiti vincolati.

L'articolo 6, comma 1, lettera g), della legge regionale in esame mira, dunque, a derogare al piano paesaggistico, consentendo la realizzazione di interventi che il PTPR ha inteso espressamente vietare. Con tale disposizione viene arrecato un vulnus alla funzione stessa della pianificazione urbanistica, alla quale spetta di dettare regole basate sulla situazione specifica dei luoghi; si determina la potenziale compromissione delle esigenze di tutela paesaggistica, in quanto la Regione stabilisce unilateralmente, in deroga al PTPR elaborato d'intesa con lo Stato, la sostanziale "liberalizzazione" degli interventi di demo-ricostruzione, anche negli ambiti vincolati paesaggisticamente ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Alla luce di quanto precede, l'articolo 6, comma 1, lett. g), della legge regionale in questione:

- viola l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in considerazione della violazione del principio fondamentale, posto dalla legge n. 1150 del 1942, in base al quale tutto il territorio comunale deve essere pianificato, dettando — sulla base del quadro conoscitivo dello stato dei luoghi — la disciplina delle varie porzioni del territorio stesso, individuando anche "i vincoli da osservare nelle zone a carattere storico, ambientale, paesistico" (cfr. articolo 7 della legge urbanistica);
- viola il principio di prevalenza del piano paesaggistico, nonché del principio di copianificazione obbligatoria e, dunque, dell'articolo dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonché degli articoli 3 e 9 della Costituzione;



Consiglio regionale della Calabria

- contrasta con il principio di leale collaborazione, stante la scelta della Regione di assumere un'iniziativa unilaterale, al di fuori del percorso di collaborazione già proficuamente concluso con lo Stato mediante l'approvazione del Piano paesaggistico del 2015.

- L'articolo 9 contiene la norma transitoria che prevede "Le pratiche edilizie inoltrate e protocollate ai sensi della legge regionale 14/2009 presso gli sportelli unici per l'edilizia dei comuni pugliesi, prima della data del 29 luglio 2022, sono istruite e concluse secondo le prescrizioni della medesima legge regionale".

La norma deroga all'ordinario principio *tempus regit actum* (ex multis: TAR Sardegna Cagliari Sez. I, 13/01/2022, n.12) e a quello della c.d. doppia conformità, che trova applicazione in ambito edilizio, secondo il quale per la sanabilità di interventi edilizi è necessario che sia rispettata sia la normativa vigente alla data di presentazione della pratica edilizia in sanatoria, sia la normativa vigente nel momento in cui è avvenuto l'abuso edilizio (sentenza Corte Costituzionale n. 24/2022). Infatti, il momento in cui l'amministrazione esercita il potere provvedimentale, appare determinante, per stabilire il quadro normativo di riferimento nell'ambito dei procedimenti edilizi.

La disposizione regionale in esame è pertanto censurabile per violazione dell'istituto dell'accertamento di conformità di cui all'articolo 36 del DPR 380/2001, che, come affermato dalla Corte costituzionale con costante giurisprudenza, costituisce "principio fondamentale nella materia governo del territorio" (sentenza n. 107/2017) ed è "finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità" (sentenza n. 101/2013). Da qui la violazione dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione, con riferimento alla materia "governo del territorio".

- Gli articoli 11 e 14, contenuti nel Capo II della legge regionale in esame, sono censurabili sulla base delle seguenti considerazioni.

Detto Capo II apporta modifiche e integrazioni alla legge regionale 15 novembre 2007, n. 33, concernente "Recupero dei sottotetti, dei porticati, di locali seminterrati e interventi esistenti e di aree pubbliche non autorizzate".



Consiglio regionale della Calabria

Al riguardo, giova premettere che la Regione, con l'articolo 3 della legge n. 38 del 2021, era già intervenuta a modificare la legge n. 33 del 2007. La normativa regionale era stata, dunque, estesa agli edifici realizzati fino al 30 giugno 2021, con proroga in sostanza di un ulteriore anno della portata applicativa della disciplina (la quinta disposta nel corso degli anni dalla Regione).

Ritenendo tale proroga illegittima, il Governo ha impugnato l'articolo 3 della legge n. 38 del 2021, su cui pende, dunque, ricorso dinanzi alla Corte Costituzionale (n. 11 del 2022, G.U. del 9 marzo 2022, n. 10).

Con la legge regionale in oggetto la Regione ha apportato modificazioni e integrazioni alla legge regionale n. 33 del 2007, intervenendo anche sulle norme già oggetto di modifica da parte dell'articolo 3, della legge regionale n. 38 del 2021, rispetto al quale pende l'impugnativa dinanzi alla Corte.

In particolare, negli articoli 1, comma 3, lettera a) e 4, comma 1, le parole "alla data del 30 giugno 2021" – come visto inserite dall'articolo 3 della legge n. 38 del 2021 in sostituzione delle previgenti "30 giugno 2021" – sono state sostituite dalle seguenti: "alla data di entrata in vigore della presente disposizione" (modifiche rispettivamente apportate dagli articoli 11 e 14 della legge regionale in esame).

Non è chiaro, invero, se il riferimento alla "data di entrata in vigore della presente disposizione" riguardi la legge n. 33 del 2007 o, piuttosto, la legge n. 20 del 2022 e, dunque, se in virtù delle anzidette modifiche i recuperi volumetrici previsti dalla legge n. 33 del 2007 si applichino unicamente agli edifici legittimamente realizzati alla data di entrata in vigore della legge n. 33 del 2007 o a tutti quelli legittimamente realizzati fino alla data di entrata in vigore della legge n. 20 del 2022.

Cionondimeno, le norme in esame – quale che sia l'interpretazione, fra le due, assunta – risultano illegittime, per le ragioni che si espongono di seguito.

Ove dovesse intendersi che il riferimento alla "data di entrata in vigore" riguardi la legge n. 33 del 2007 e che, dunque, i recuperi volumetrici si applichino unicamente agli edifici legittimamente realizzati alla data di entrata in vigore di tale legge, gli articoli 1, comma 3, lettera a) e 4, comma 1 della legge n. 33 del 2007, come modificati, rispettivamente, dagli articoli 11 e 14 della legge in oggetto, risulterebbero manifestamente irragionevoli, atteso che si avrebbe una cancellazione retroattiva della disciplina in esame, con pregiudizio per gli interessi dei privati e, in particolare,



Consiglio regionale della Calabria

di tutti coloro che si siano avvalsi della facoltà di recupero dei sottotetti realizzati dopo l'entrata in vigore della legge n. 33 del 2007.

Per questa via, le norme censurate appaiono anche contrarie alle esigenze di buon andamento dell'amministrazione, proprio in quanto rendono illegittimi, retroattivamente, i procedimenti, anche già conclusi, relativi ai medesimi interventi di recupero di sottotetti, determinando anche l'incertezza delle sorti delle opere già realizzate.

Da qui, pertanto, la violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Deve, tuttavia, rilevarsi che l'interpretazione più plausibile delle due previsioni richiamate è quella secondo la quale la formulazione alla "data di entrata in vigore della presente disposizione" si riferisca non già alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 33 del 2007, bensì alla data di entrata in vigore delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 3, lett. a), e all'articolo 4, comma 1, della legge regionale n. 33 del 2007 come novellate dalla legge regionale n. 20 del 2022 e, quindi, alla data di entrata in vigore di quest'ultima legge.

Così interpretate, le due disposizioni configurano una ulteriore proroga della portata applicativa della disciplina concernente il recupero dei sottotetti (dopo quella già disposta fino al 30 giugno 2021 con l'articolo 3 della legge n. 38 del 2021, rispetto al quale, come detto, pende già impugnativa dinanzi alla Corte), illegittima sotto molteplici profili.

Anzitutto, le novelle in esame, ampliando la portata applicativa della norma mediante la modifica del termine finale di applicazione (riferito all'anno di realizzazione degli edifici interessati), risultano idonee a compromettere le competenze statali in materia di paesaggio e di governo del territorio, in conformità ai principi enunciati dalla Corte, la quale ha già annullato norme regionali di spostamento in avanti di termini già fissati, allo scopo di prolungare l'efficacia della normativa regionale (cfr. sentenza n. 233 del 2020, riferita alla proroga delle concessioni termominerali disposta da una norma della Regione Basilicata).

Ciò è esattamente il risultato che la Regione Puglia consegue per effetto delle novelle de qua, con le quali si estende ulteriormente la portata della disciplina derogatoria agli edifici di sempre più recente costruzione, con ciò consolidando "a regime" una disciplina nata come eccezionale e perciò necessariamente temporanea,



Consiglio regionale della Calabria

compromettendo le prerogative statali in materia di tutela del paesaggio e il principio di ordinato assetto del territorio.

La legge regionale in oggetto, dunque, contrasta con la scelta del legislatore statale di rimettere alla pianificazione la disciplina d'uso dei beni paesaggistici (c.d. vestizione dei vincoli) ai fini dell'autorizzazione degli interventi, come esplicitata negli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, costituenti norme interposte rispetto al parametro costituzionale di cui agli articoli 9 e 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione. I cennati profili di illegittimità non sono superati dai riferimenti al rispetto del Codice di settore, nonché della pianificazione paesaggistica pure inseriti con la legge in esame.

- L'articolo 10 della legge di cui all'oggetto ha previsto, invero, che dopo il comma 1 dell'articolo 1 della legge regionale 15 novembre 2007, n. 33 è inserito il seguente: "1-bis. Le previsioni della presente legge sono realizzate nel rispetto delle disposizioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR) elaborato attraverso co-pianificazione Stato-Regione e approvato con Delib. G.R. 16 febbraio 2015, n. 176, ovvero della disciplina d'uso dei beni paesaggistici di cui al medesimo codice."

Ancora, l'articolo 13 ha sostituito l'articolo 3 della legge regionale n. 33 del 2007. Per effetto di tale sostituzione, il comma 1, dell'articolo 3 prevede attualmente che "Gli interventi disciplinati dalla presente legge rispettano le previsioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) e non possono derogare il Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), elaborato attraverso co-pianificazione Stato-Regione e approvato con Delib.G.R. 16 febbraio 2015, n. 176 e rispettano le prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive contenute nelle relative norme tecniche di attuazione. Il rilascio dei titoli edilizi abilitanti è preceduto, se previsto, da nulla osta comunque denominato delle amministrazioni competenti alla tutela paesaggistica".

Nonostante la dichiarazione d'intenti della Regione, il risultato è quello di assicurare a regime la possibilità di realizzare interventi di rilevante impatto sul territorio direttamente ex lege, in deroga agli strumenti di pianificazione urbanistica, e quindi del tutto al di fuori di qualsivoglia valutazione del singolo contesto territoriale.



Consiglio regionale della Calabria

La formula di salvezza del codice dei beni culturali e del paesaggio introdotta dalla Regione potrebbe consentire di far salve, al più, le prescrizioni immediatamente vincolanti del piano paesaggistico. Viceversa, gli indirizzi e le direttive contenuti nello stesso piano sono destinati a rimanere inattuati, proprio perché, prevedendo la deroga sistematica alla pianificazione urbanistica, viene impedita l'operatività di quelle prescrizioni contenute negli strumenti urbanistici che sono dettate in attuazione di tali indirizzi e direttive del PPTR (ad esempio, norme sulla conformazione dei tetti, sugli abbaini, sulle altezze, sui materiali da impiegare nelle costruzioni, ecc.).

La scelta così operata dalla Regione presenta criticità rispetto alla disciplina di tutela dei beni paesaggistici contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, risultando invasiva della potestà legislativa esclusiva spettante allo Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione.

E ciò in quanto gli interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia vengono ad essere collocati al di fuori del necessario quadro di riferimento che dovrebbe essere costituito dalle previsioni del piano paesaggistico, ai sensi degli articoli 135, 143 e 145 del Codice di settore. Soltanto a quest'ultimo strumento, elaborato d'intesa tra Stato e Regione, spetta infatti di stabilire, per ciascuna area tutelata, le cd. prescrizioni d'uso (e cioè i criteri di gestione del vincolo, volti a orientare la fase autorizzatoria) e di individuare la tipologia delle trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni.

Le Regioni pertanto che, in assenza di una specifica disposizione statale (come avviene per esempio nell'ipotesi del c.d. piano casa, peraltro di carattere eccezionale e transitorio), disciplinano il territorio regionale mediante legge eludono l'obbligo di pianificazione del territorio mediante l'unico strumento deputato a contenere la normativa d'uso del territorio, ossia il piano paesaggistico.

Con riferimento ai beni paesaggistici, peraltro, il legislatore statale inibisce alle Regioni di dettare in via autonoma una disciplina d'uso, che è riservata alla co-pianificazione obbligatoria. In tale ipotesi la Regione, disciplinando unilateralmente il paesaggio vincolato, nonostante l'avvenuta approvazione del piano paesaggistico, viene meno all'obbligo di co-pianificazione, con ciò derogando e ponendosi in contrasto con il principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica.

Mediante le disposizioni in esame, la Regione Puglia si sottrae dunque ingiustificatamente al proprio obbligo di co-pianificazione del paesaggio con lo Stato,



Consiglio regionale della Calabria

esercitando una funzione di disciplina del paesaggio e dei beni paesaggistici in modo del tutto autonomo, nonostante la co-pianificazione costituisca un principio inderogabile posto dal Codice (Corte cost. n. 251 del 2021).

Alla luce di tutto quanto sopra illustrato, emerge la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Inoltre, l'abbassamento del livello della tutela determinato dalla legge regionale in oggetto comporta la violazione anche dell'art. 9 della Costituzione, che sancisce la rilevanza della tutela del paesaggio quale interesse primario e assoluto (Corte cost. n. 367 del 2007), per violazione dei parametri interposti costituiti dagli articoli 135, 143 e 145 del Codice di settore.

Sotto altro profilo, la normativa regionale pretende di estendere una normativa speciale incentivante, applicabile per sua natura agli edifici più vetusti, in quanto attuativa dei principi di contenimento del consumo di suolo e di efficientamento energetico, agli edifici di più recente realizzazione, con ciò contravvenendo al principio fondamentale in materia di governo del territorio secondo il quale gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti soltanto nel quadro della pianificazione urbanistica, che esercita una funzione di disciplina degli usi del territorio necessaria e insostituibile, in quanto idonea a fare sintesi dei molteplici interessi, anche di rilievo costituzionale, che afferiscono a ciascun ambito territoriale. E ciò, in assenza di una specifica disposizione statale che consenta alle Regioni, così come previsto, per esempio, in materia di c.d. piano casa, di assentire, predeterminandone casi e limiti, interventi in deroga agli strumenti urbanistici.

Il "recupero" a fini abitativi generalizzato, senza alcun limite oggettivo ed esteso ad edifici realizzati nel 2022, previsto dalla norma regionale, è per forza di cose destinato a stravolgere gli standard legati al carico insediativo e alla densità abitativa, relativi ai fabbisogni delle dotazioni territoriali di un determinato insediamento e del tutto autonomi rispetto al mero standard delle distanze/altezze.

Persino la disciplina del primo o del secondo piano casa – per sua natura di stretta interpretazione – non consente alle Regioni di derogare ai c.d. standard urbanistici previsti dalla normativa statale, ma solamente, e solo temporaneamente, agli strumenti urbanistici. La Corte costituzionale ha infatti rimarcato la necessità, per il legislatore regionale, di rispettare sempre e comunque i limiti fissati dal d.m. n. 1444



Consiglio regionale della Calabria

del 1968, che trova il proprio fondamento nell'art. 41-quinquies, commi ottavo e nono, della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (cfr. sentenza n. 217 del 2020).

È quindi costituzionalmente illegittima una normativa regionale volta a introdurre deroghe generalizzate ex lege alla pianificazione urbanistica e agli standard urbanistici di cui al decreto ministeriale n. 1444 del 1968, tanto più laddove tali deroghe generalizzate assumano carattere stabile nel tempo. Una tale opzione normativa viene, infatti, a snaturare del tutto la funzione propria della pianificazione urbanistica e degli standard fissati a livello statale, volti ad assicurare l'ordinato assetto del territorio.

Inoltre, poiché la normativa ha ad oggetto anche edifici oggetto di sanatoria, si pone in contrasto col principio che vieta premialità edilizie in caso di immobili abusivi oggetto di sanatoria, esplicitato nell'Intesa del 2009 sul c.d. primo piano casa.

È pertanto violato anche l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di governo del territorio stabiliti dall'articolo 41-quinquies, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, come attuato mediante il decreto ministeriale n. 1444 del 1968, nonché per violazione dell'intesa sul piano casa del 2009, fondata sulla previsione dell'articolo 11 del decreto-legge n. 112 del 2008, e dell'articolo 5, commi 9 e seguenti, del decreto legge n. 70 del 2011.

Un ulteriore profilo di illegittimità, infine, riguarda l'irragionevolezza intrinseca della previsione della possibilità di recupero "a regime" dei volumi edilizi relativi a sottotetti anche di recente realizzazione. Come sopra rilevato, la disposizione normativa consente di "recuperare", in deroga alla pianificazione urbanistica, anche i sottotetti realizzati da pochi anni o, addirittura, da pochi mesi. In questi casi, è evidente che nessuna esigenza di efficientamento energetico e di razionalizzazione del patrimonio edilizio può giustificare il sacrificio indiscriminato delle previsioni pianificatorie, degli standard e delle esigenze di tutela paesaggistica, queste ultime costituenti valore primario e assoluto (Corte cost. n. 367 del 2007).

Ne deriva la manifesta irragionevolezza delle disposizioni anche per violazione del principio di proporzionalità e quindi la violazione degli articoli 3 e 9 della Costituzione. Alla luce di tutto quanto sopra le disposizioni regionali di cui agli articoli 11 e 14 sono censurabili in quanto violano gli articoli 3 e 97 della Costituzione; contrastano con l'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono



Consiglio regionale della Calabria

norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio; inoltre, l'abbassamento del livello della tutela determinato dalla legge regionale in oggetto comporta la violazione anche dell'art. 9 della Costituzione, che sancisce la rilevanza della tutela del paesaggio quale interesse primario e assoluto (Corte cost. n. 367 del 2007), per violazione dei parametri interposti costituiti dagli articoli 135, 143 e 145 del Codice di settore;

violano l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di governo del territorio stabiliti dall'articolo 41-quinquies, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, come attuato mediante il decreto ministeriale n. 1444 del 1968, nonché per violazione dell'intesa sul piano casa del 2009, fondata sulla previsione dell'articolo 11 del decreto-legge n. 112 del 2008, e dell'articolo 5, commi 9 e seguenti, del decreto legge n. 70 del 2011; contrastano infine con gli articoli 3 e 9 della Costituzione sotto il profilo della ragionevolezza.

Sentenza

Giudizio in corso

Regione

Puglia

Legge regionale

Legge regionale 7 novembre agosto 2022, n. 28 "Norme in materia di incentivazione alla transizione energetica"

Ambito di riferimento

Politiche infrastrutturali

Motivi di impugnativa

Il Governo ha deliberato di impugnare la legge regionale 12 agosto 2022, n. 14 che presenta profili di illegittimità costituzionale relativamente a diverse disposizioni, che, per le ragioni che di seguito si illustrano, violano l'articolo 117 comma terzo della Costituzione e, nello specifico, i principi fondamentali posti dallo Stato nella materia di legislazione concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». Le medesime disposizioni, inoltre, considerato che si pongono in contrasto con norme statali di recepimento di direttive europee in materia energetica,



Consiglio regionale della Calabria

violano anche l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, oltre a risultare invasive, con specifico riferimento all'articolo 3, comma 2, della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione.

Si premette che in materia di energia, come ribadito anche da costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, le Regioni sono tenute a rispettare i principi fondamentali contemplati dal legislatore statale e in buona parte racchiusi nel d.lgs. n. 387/2003, recante "Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità" (ex multis sentenze n. 11 del 2022, n. 177 del 2021 e n. 106 del 2020), costituente parametro statale interposto e, in specie dall'art. 12 (ex multis, sentenze n.14/2018 e n.177/2018).

I tratti essenziali della disciplina disegnata dall'anzidetto articolo 12, rubricato "Razionalizzazione e semplificazione delle procedure autorizzative" si compendiano nell'obiettivo di razionalizzare e di semplificare le procedure autorizzative per la costruzione e per l'esercizio degli impianti di produzione di energia alimentati da fonti rinnovabili.

In particolare, l'art. 12 del dlgs n.387/2003 stabilisce che devono essere approvate le linee guida in sede di Conferenza unificata le quali sono volte, in particolare, ad assicurare un corretto inserimento degli impianti, con specifico riguardo agli impianti eolici, nel paesaggio. In attuazione di tali linee guida, le Regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti. Tali "Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili" sono state, infine, approvate con D. M. 10 settembre 2010.

Occorre inoltre osservare che, ai sensi della legge 23 agosto 2004, n. 239 - cui la norma regionale in esame si propone di dare attuazione — è consentito predisporre misure di compensazione ambientale e territoriale "qualora esigenze connesse agli indirizzi strategici nazionali richiedano concentrazioni territoriali di attività, impianti e infrastrutture ad elevato impatto territoriale" (articolo 1, comma 4, lettera f).

La previsione costituisce "principio fondamentale in materia energetica" ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, secondo quanto espressamente disposto dallo stesso articolo 1, comma 1, della Legge n. 239/2004 ("Nell'ambito dei principi derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, sono



Consiglio regionale della Calabria

principi fondamentali in materia energetica, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, quelli posti dalla presente legge"). Infatti, come detto, la materia energetica è oggetto di legislazione concorrente, in cui la determinazione dei principi fondamentali è riservata alla legislazione dello Stato (art. 117, comma 3, Cost.).

Quanto sopra premesso, risultano in particolare censurabili, per contrasto con il già menzionato articolo 117, commi primo, secondo e terzo, l'articolo 1, commi 1, 2 e 3; l'articolo 2, commi 1 e 2 e l'articolo 3, comma 2, per le ragioni che di seguito si illustrano.

L'articolo 1 ed il conseguenziale articolo 2 della legge regionale dispongono misure di compensazione territoriale e di riequilibrio ambientale e territoriale a carico dei soggetti proponenti, dei produttori, dei vettori e dei gestori di impianti e infrastrutture energetiche, con un ambito di applicazione che riguarda le strutture già esistenti e che sembrerebbe volersi rivolgere anche alle fonti energetiche rinnovabili. Le disposizioni contenute nelle norme richiamate si pongono in netto contrasto con i principi generali in materia energetica fissati dalla legislazione nazionale mediante la Legge n. 239 del 2004 e dall'art. 12 del D. Lgs. n. 387/2003, la cui attuazione è stata disciplinata con il D.M. 10 settembre 2010.

1. L'articolo 1 sotto la rubrica "Oggetto e finalità" al comma 1 prevede che "La Regione [...] disciplina misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale fra livelli e costi di prestazione e impatto degli impianti energetici" e "...] qualora ricorrano i presupposti previsti dalla legge 23 agosto 2004, n. 239 [...] e, ove pertinenti, dal decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010 [...], sono dovute misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale a carico dei proponenti, dei produttori, dei vettori e dei gestori di impianti e infrastrutture energetiche sul territorio pugliese, anche relative a strutture esistenti e in attività alimentate con combustibili di natura fossile".

L'anzidetta disposizione normativa regionale nel prevedere la doverosità delle misure di compensazione e riequilibrio ambientale e territoriale a carico dei soggetti elencati. "anche relative a strutture esistenti e in attività alimentate con combustibili di natura fossile", si pone in contrasto con il portato di cui al comma 5, dell'articolo 1, della legge n. 239 del 2004, che contempla la possibilità per Regioni, enti pubblici territoriali ed enti locali territorialmente interessati di stipulare accordi che individuino misure di compensazione e riequilibrio ambientale, coerenti con gli obiettivi generali di politica



Consiglio regionale della Calabria

energetica nazionale, solamente per nuove infrastrutture energetiche o per potenziamento o trasformazione di infrastrutture esistenti.

La medesima disposizione regionale di cui all'articolo 1, comma 2, inoltre, presenta aspetti di illegittimità anche in specifico riferimento all'ambito soggettivo di applicazione della norma; quest'ultima, infatti, estende la previsione di misure di compensazione e di riequilibrio ambientale e territoriale a carico "dei proponenti, dei produttori, dei vettori e dei gestori di impianti e infrastrutture energetiche sul territorio pugliese", così ampliando eccessivamente la portata applicativa della norma, in palese difformità dal dettato normativo nazionale di cui all'articolo 1, comma 5, della legge n. 239 del 2004, teso a limitarne l'applicazione ai soli soggetti proponenti. Pertanto, l'articolo 1, comma 2, risulta costituzionalmente illegittimo in quanto si pone in contrasto con quanto previsto al comma 5, dell'articolo 1, della legge n. 239 del 2004, che contempla la possibilità per Regioni, enti pubblici territoriali ed enti locali territorialmente interessati di stipulare accordi che individuino misure di compensazione e riequilibrio ambientale, coerenti con gli obiettivi generali di politica energetica nazionale, solamente per nuove infrastrutture energetiche o per potenziamento o trasformazione di infrastrutture esistenti.

Il contrasto con la indicata normativa statale di principio determina la violazione dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione con riferimento alla materia " «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

2. l'art. 1, comma 3, prevede che: "La Giunta regionale, sentiti gli enti pubblici territoriali e gli enti locali territorialmente interessati, cura i negoziati con i soggetti indicati al comma 2 al fine di sottoscrivere accordi recanti misure di compensazione e misure di riequilibrio ambientale e territoriale elencando gli obiettivi perseguiti.

Tali obiettivi non risultano pienamente coerenti con quelli generali di politica energetica nazionale, come descritti dall'articolo 1, comma 3, lettere da a) ad m) della legge n. 239 del 2004, dove non figura, ad esempio, la realizzazione di interventi di forestazione in ambito urbano e periurbano o la necessità di garantire il miglioramento della sostenibilità ambientale di immobili e infrastrutture pubbliche. Da ciò ne deriva la violazione di detto parametro interposto che prevede espressamente che tali accordi devono essere coerenti con gli obiettivi generali di politica energetica nazionale.



Consiglio regionale della Calabria

Ulteriore profilo di illegittimità costituzionale del medesimo articolo 1, comma 3, della legge regionale Puglia n. 28 del 2022, si rinviene dal confronto con il parametro interposto recato, per gli impianti alimentati a fonte rinnovabile, dall'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 e dal decreto ministeriale 10 settembre 2010, e precisamente dall'Allegato 2, punto 2, lett. f), ove è previsto che le misure compensative sono definite in sede di conferenza di servizi, sentiti i Comuni interessati, anche sulla base di quanto stabilito da eventuali provvedimenti regionali e non possono unilateralmente essere fissate da un singolo Comune, con ciò lasciando intendere che la sede dei "negoziati" volti alla definizione delle medesime misure sia esclusivamente quella amministrativa.

A contrario, nel suddetto articolo 1, comma 3, è, invece, previsto che sia la Giunta regionale (organo politico), sentiti gli enti pubblici territoriali e gli enti locali territorialmente interessati, a curare i negoziati con i soggetti interessati al fine di sottoscrivere accordi recanti misure di compensazione e di riequilibrio ambientale. La Corte costituzionale (cfr. sentenza n. 99/2012) ha affermato che "[...] il legislatore statale, infatti, attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che, per costante giurisprudenza di questa Corte, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, in quanto espressione della competenza legislativa concorrente in materia di energia, di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La medesima norma regionale, ancora, nell'attribuire alla Giunta regionale il potere di concludere i suddetti accordi, si pone in evidente contrasto con l'articolo 34, comma 16, del decreto-legge 8 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, secondo cui "Gli accordi di cui all'articolo 1, comma 5, della legge 23 agosto 2004, n. 239, sono stipulati nei modi stabiliti con decreto del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la conferenza unificata."

Infine, con specifico riferimento alla previsione contenuta nello stesso articolo 1, comma 3, lett. e) che prevede tra gli obiettivi da perseguire con le previste misure di compensazione un "indennizzo anche a titolo di riequilibrio per concentrazione di attività, impianto e infrastruttura a elevato impatto territoriale", si evidenzia che le misure di compensazione non possono avere carattere meramente patrimoniale o economico. L'art. 1, comma 5 della Legge n. 239/2004 precisa infatti che "le regioni,



Consiglio regionale della Calabria

gli enti pubblici territoriali e gli enti locali territorialmente interessati dalla localizzazione di nuove infrastrutture energetiche ovvero dal potenziamento o trasformazione di infrastrutture esistenti hanno diritto di stipulare accordi con i soggetti proponenti che individuino misure di compensazione e riequilibrio ambientale, coerenti con gli obiettivi generali di politica energetica nazionale, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387", che, appare utile rammentare, prevede che "l'autorizzazione non può essere subordinata né prevedere misure di compensazione a favore delle regioni e delle province".

L'articolo 1, comma 3 della legge regionale in esame è dunque in contrasto con la indicata normativa statale di principio, in violazione dell' articolo 117, terzo comma della Costituzione con riferimento alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

3. Il successivo articolo 2 dispone quindi misure compensative ai sensi dell'articolo 1, comma 4, lettera f) della legge n. 239/2004, senza tuttavia dimostrare la ricorrenza del presupposto della concentrazione di attività, impianti e infrastrutture a elevato impatto ambientale nel territorio d'interesse e, quindi, in contrasto con il suddetto principio fondamentale stabilito dalla legislazione dello Stato. La disposizione risulta pertanto illegittima per contrasto con l'articolo 117, terzo comma 3, della Costituzione, in materia di potestà legislativa concorrente.

A ciò si aggiunga che l'articolo 2 della legge in esame, per come formulato, non si concilia con il funzionamento della filiera del gas naturale, laddove dispone che gli operatori interessati vendano il gas "ai gestori della rete di trasporto locale e, da questi; ai distributori locali e alle società di vendita".

Infatti, nell'ambito della filiera di riferimento, il gas naturale prodotto o importato in Italia viene ceduto alle società di vendita, le quali a propria volta lo rivendono ai clienti finali. I gestori della rete di trasporto e i distributori si occupano, rispettivamente, del trasporto del gas e della consegna ai clienti finali: non è quindi conforme al sistema ed è improprio prevedere che il gas venga ceduto a prezzo decurtato "ai gestori della rete di trasporto e, da questi, ai distributori locali".

Pertanto, si consideri che, in attuazione di principi sovranazionali, l'attività di distribuzione di gas naturale è oggetto di separazione societaria da tutte le altre



Consiglio regionale della Calabria

attività del settore del gas (art. 21, d.lgs n. 164/2000 e v. art. 23, d. lgs n. 93/2011) ed è un servizio pubblico attribuito dallo Stato in concessione secondo le disposizioni di legge (ad. 2, lett. e, legge n. 239/2004): ne consegue che la norma regionale, incidendo sull'attività dei distributori, violerebbe i predetti principi in contrasto con le disposizioni di cui all'articolo 117, commi 1 e 3, della Costituzione.

Si fa ancora rilevare che il meccanismo disciplinato dall'articolo 2 della legge regionale risulta interferire con la competenza attribuita dalla legge statale all'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (legge 14 novembre 1995, n. 481), con riguardo alla composizione della bolletta e ai relativi oneri imposti agli operatori. La norma regionale in esame impone, infatti, che gli operatori ("gestori della rete di trasporto locale, distributori locali e società di vendita") trasferiscano al cliente finale, tramite la fattura, lo sconto sul prezzo del gas derivante dalle misure compensative, senza precisare in che modo ciò incida sulla bolletta e prevedendo l'ulteriore onere a carico degli operatori medesimi di adottare il relativo regolamento operativo, da approvarsi da parte della Giunta regionale (art. 2, commi 2 e 3), introducendo, quindi, potenziali costi aggiuntivi a carico degli operatori nei settori regolati, oltre che attribuendo alla Giunta competenze regolatorie.

Anche in questo caso, pertanto, la norma viola l'art. 117, terzo comma, della Costituzione per violazione dei principi di legislazione concorrente in materia energetica.

4. l'articolo 3, comma 2, infine, prevede che la Giunta possa "modificare le modalità di erogazione e attribuzione delle misure di compensazione di cui all'articolo 2, comma 1" al fine di favorire anche le "utenze produttive", e non quindi esclusivamente quelle civili. La previsione regionale finisce dunque per favorire le utenze produttive della Regione Puglia, risultando pertanto idonea a generare effetti distorsivi della concorrenza, in violazione della competenza esclusiva statale nella materia di cui all'art. 117, comma secondo, lett. e) della Costituzione.

Ciò senza trascurare la circostanza che il medesimo art. 3, comma 2, della legge regionale in esame viene a sovrapporsi alle più recenti norme nazionali di sostegno ai costi energetici della produzione, e, in particolare, dell'articolo 16 del decreto-legge 10 marzo 2022, n. 17, convertito con modificazioni dalla legge 27 aprile 2022, n. 34, recante "Misure per fronteggiare l'emergenza derivante dal rincaro dei prezzi dei



Consiglio regionale della Calabria

prodotti energetici attraverso il rafforzamento della sicurezza di approvvigionamento di gas naturale a prezzi equi".
Sentenza
Giudizio in corso

Regione
Puglia
Legge regionale
Legge regionale 30 novembre 2022, n. 30 "Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2022 e pluriennale 2022- 2024"
Ambito di riferimento
Politiche economiche e finanziarie
Motivi di impugnativa
<p>La legge regionale in esame presenta aspetti illegittimi per quanto di seguito evidenziato.</p> <p>L'art. 23, rubricato "Indirizzi applicativi di cui alla deliberazione della Giunta regionale n. 736 del 16 maggio 2017", prevede quanto segue: "Vista la conformazione morfologica della Regione Puglia che presenta un territorio lungo e densamente popolato solo in alcuni centri, con diverse realtà territoriali ubicate in zone disagiate e scarsamente popolate, il valore soglia di efficienza delle duecentomila prestazioni che le strutture private accreditate devono garantire ai fini della contrattualizzazione all'interno dell'aggregazione secondo il Modello A) è riferito alla aggregazione e non già alla singola struttura".</p> <p>In sintesi, la disposizione motiva l'applicazione per aggregazione, anziché per singola struttura, del valore soglia pari a 200.000 prestazioni/anno per i laboratori di analisi, facendo riferimento alle condizioni orografiche e demografiche della regione.</p> <p>La questione coinvolge il più ampio tema della riorganizzazione della rete di offerta di diagnostica di laboratorio, finalizzata ad attivare meccanismi di reale aggregazione fra strutture per realizzare un miglioramento della qualità complessiva, oltre che un incremento dell'efficienza delle strutture coinvolte, nonché l'uso ottimale delle risorse pubbliche. È in tale contesto che la soglia minima diviene al tempo stesso presupposto per la riorganizzazione della rete e requisito per mantenere l'accreditamento</p>



Consiglio regionale della Calabria

istituzionale. La soglia minima prevista dal legislatore statale è di un volume di attività di 200.000 esami di laboratorio complessivamente erogati/anno ed è da intendersi come riferita alla attività di ciascuna struttura sanitaria erogante prestazioni di diagnostica di laboratorio.

In tal senso depone il vigente quadro normativo; il riferimento va, da ultimo, alle previsioni dell'art. 29 del decreto-legge n. 73/2021 (convertito dalla legge n. 106/2021) e alla relativa disciplina applicativa di cui al decreto del Ministro della salute del 30 dicembre 2021, pubblicato nella G.U. n. 50/2022, laddove si chiarisce espressamente che i criteri di riorganizzazione di cui all'accordo 61/CSR in Conferenza Stato Regioni del 23 marzo 2011 (sulla base di quanto previsto dall'art. 1 comma 796 lettera o) della legge n. 296/2007) "prevedono il raggiungimento della soglia minima di efficienza operativa di 200.000 prestazioni (al netto dei prelievi), sulla base della quota di produzione resa dalle singole strutture di laboratorio, sia rendicontate in proprio che fornite in service". Il medesimo decreto, a tali fini, specifica all'art. 2 che per "produzione di una struttura pubblica o privata accreditata e contrattualizzata con il Servizio sanitario nazionale" debba intendersi: "il volume di esami analizzati, sia rendicontati in proprio che forniti in service, comprensiva anche di esami erogati in regime privatistico e non posti a carico del SSN".

La disposizione regionale, discostandosi dalla normativa statale sopracitata, viola i principi fondamentali posti dal legislatore statale nella materia concorrente della tutela della salute ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., cui è da ascriversi il principio secondo cui la soglia di attività va riferita a ciascuna struttura sanitaria in ragione delle ripercussioni, in sede applicativa, che lo stesso principio ha in termini di efficienza del sistema, ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse strumentali e risparmio sui costi di gestione.

Sentenza

Giudizio in corso



Consiglio regionale della Calabria

Regione
Puglia
Legge regionale
Legge regionale 29 dicembre 2022, n. 32 "Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia"
Ambito di riferimento
Politiche economiche e finanziarie
Motivi di impugnativa
<p>La legge regionale che detta disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia è censurabile con riferimento alla disposizione contenuta nell'articolo 96 che risulta violare gli articoli 123 e 126 della Costituzione.</p> <p>La disposizione regionale in oggetto, modificando il secondo periodo del comma 2 dell'art. 5 della legge elettorale regionale n. 2/2005, stabilisce che: il termine per l'indizione delle elezioni, in caso di scioglimento anticipato del Consiglio regionale, sia fissato in sei mesi (in luogo degli attuali tre mesi). Il citato termine di indizione decorre dalla "presa d'atto" da parte del Consiglio; la presa d'atto, qualora lo scioglimento sia conseguenza delle dimissioni del Presidente della Regione deve avvenire entro trenta giorni dalla presentazione di queste.</p> <p>La modifica apportata dal legislatore pugliese risulta non compatibile con l'art. 126, terzo comma, della Costituzione. Occorre premettere che nello Statuto della Regione Puglia, come del resto in tutti quelli delle regioni a statuto ordinario, è stato recepito il principio simul stabunt simul cadent, che lega indissolubilmente il Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto al Consiglio eletto contestualmente ad esso, nell'identica maniera.</p> <p>Nello specifico, l'art. 22 comma 4 dello Statuto della Regione Puglia riprende letteralmente quanto sancito in materia nell'art 126, terzo comma, della Costituzione, ovvero "l'approvazione della mozione di sfiducia, la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie del Presidente della Giunta comportano lo scioglimento del Consiglio."</p> <p>La Corte costituzionale, con la sentenza n. 2 del 2004, ha affermato che il modello dell'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale impone il rispetto del</p>



Consiglio regionale della Calabria

meccanismo del simul stabunt simul cadent, dal quale deriva il potere del Presidente di determinare lo scioglimento con le proprie dimissioni. Il concetto è stato ribadito nella sentenza n. 12 del 2006 del giudice delle leggi, che ha sottolineato come il "simul... simul" sia posto a tutela della "armonia dell'indirizzo politico presuntivamente garantita dalla simultanea elezione di entrambi nella medesima tornata elettorale e dai medesimi elettori".

La norma appare censurabile per la parte in cui introduce la "presa d'atto" consiliare da cui decorre il termine di sei mesi per andare ad elezioni.

Detta norma, in primo luogo disallinea l'ipotesi di scioglimento che nella Costituzione e nello Statuto regionale sono raccolte in una disciplina unitaria. Essa prevede infatti:

- per lo scioglimento derivante da morte, impedimento permanente e sfiducia una presa d'atto senza termine.
- per lo scioglimento conseguente alle dimissioni del Presidente una presa d'atto da rendere entro un mese.

In entrambi i casi il termine per la presa d'atto resta indeterminato. Nel primo, perché esso non è affatto stabilito. Nel secondo, perché per rimediare all'infruttuoso decorso del termine mensile non è previsto né un presidio sanzionatorio, né un meccanismo assimilabile al "silenzio assenso".

Si consente, in tal modo, di procrastinare indefinitamente il dies a quo individuato ai fini del termine semestrale previsto per il "ritorno alle urne". Neppure si dispone alcunché nelle ipotesi in cui, per la delibera di presa d'atto, non si raggiungano le maggioranze richieste o non sia integrato il numero legale per una valida deliberazione del Consiglio regionale.

In definitiva il dubbio di ragionevolezza circa i tempi di svolgimento delle elezioni e l'assenza di una puntuale disciplina della presa d'atto rischia di generare incertezze in ordine alla durata del periodo entro il quale si deve tornare alle elezioni per ripristinare la funzionalità del circuito di legittimazione popolare che il venir meno del vertice politico della Regione ha interrotto.

Sentenza

Sentenza Corte costituzionale n. 203/2023



Consiglio regionale della Calabria

Regione
Toscana
Legge regionale
Legge regionale 24 maggio 2022, n. 15 "Disciplina dell'oleoturismo e dell'ospitalità agrituristica. Modifiche alla l.r. 30/2003"
Ambito di riferimento
Politiche infrastrutturali
Motivi di impugnativa
<p>Il Governo ha deliberato di impugnare la legge regionale 24 maggio 2022, n. 15 "Disciplina dell'oleoturismo e dell'ospitalità agrituristica. Modifiche alla l.r. 30/2003" con riferimento alle disposizioni contenute nell'articolo 7, comma 1, che risulta lesivo:</p> <ul style="list-style-type: none">- dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione, per contrasto con i principi fondamentali statali in materia di governo del territorio stabiliti dall'articolo 41-quinquies della legge n. 1150 del 1942 - come attuato mediante il decreto ministeriale n. 1444 del 1968 - e dall'articolo 3 della legge 10 febbraio 2006, n. 96;- dell'articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, poiché incide sulla pianificazione paesaggistica, con invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato;- dell'articolo 9 della Costituzione, che sancisce la rilevanza della tutela del paesaggio quale interesse primario e assoluto (Corte cost. n. 367 del 2007), in considerazione dell'abbassamento del livello della tutela del paesaggio;- infine, del principio di leale collaborazione, in considerazione della violazione dell'impegno assunto dalla Regione con il Piano di indirizzo territoriale a consentire l'edificazione di nuovi volumi in zona agricola in casi eccezionali e residuali. <p>In particolare:</p> <ul style="list-style-type: none">- l'articolo 7, al comma 1, prevede una modifica della legge regionale 23 giugno 2003, n. 30, recante "Disciplina delle attività agrituristiche, delle fattorie didattiche, dell'enoturismo e dell'oleoturismo in Toscana", mediante l'introduzione, all'articolo 17, rubricato "Immobili destinati all'attività agrituristica", comma 1, lett. c), di un nuovo numero 3-bis, volto a consentire l'utilizzo, ai fini dello svolgimento dell'attività agrituristica, "dei trasferimenti di volumetrie disciplinati all'articolo 71, comma 2, e



Consiglio regionale della Calabria

all'articolo 72, comma 1, lettera a), della L.R. 65/2014, all'interno del medesimo territorio comunale o all'interno della proprietà aziendale la cui superficie sia senza soluzione di continuità e ricada parzialmente in territori di comuni confinanti, a condizione che si configurino come uno dei seguenti interventi: a) interventi di addizione volumetrica; b) interventi di trasferimento del volume in prossimità di edifici esistenti e qualora questo non comporti la necessità di realizzare opere di urbanizzazione primaria;”.

Si osserva preliminarmente che la novella in esame è volta a consentire trasferimenti di volumetria in zona agricola e, conseguentemente, nuove edificazioni finalizzate all'attività agrituristica, nonostante l'attività edificatoria in zone agricole sia soggetta a stringenti e particolari limitazioni volte frenare la tendenza all'urbanesimo, come prescrive l'articolo 1 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (c.d. Legge Urbanistica). La stessa legge, inoltre, all'articolo 41-quinquies, commi ottavo e nono, e per le finalità sopra richiamate, prevede che: “[8.] In tutti i comuni, ai fini della formazione di nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, debbono essere osservati limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi. [9.] I limiti e i rapporti previsti dal precedente comma sono definiti per zone territoriali omogenee, con decreto del Ministro per i lavori pubblici di concerto con quello per l'interno, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici. In sede di prima applicazione della presente legge, tale decreto viene emanato entro sei mesi dall'entrata in vigore della medesima”.

In attuazione della predetta disposizione, il decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, ha individuato, all'articolo 2, lettera e), tra le “zone di territorio omogenee”, anche “le parti del territorio destinate ad usi agricoli, escluse quelle in cui - fermo restando il carattere agricolo delle stesse - il frazionamento delle proprietà richieda insediamenti da considerare come zone”. Il D.M. n. 1444 del 1968 definisce non solo i rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi (art. 3 e 5) fissando le quantità minime di queste ultime, ma anche i limiti inderogabili di densità edilizia (art. 7), di altezza degli edifici (art. 8) e di distanza tra i fabbricati (art. 9) che vanno rispettati per le diverse zone territoriali omogenee. In particolare,



Consiglio regionale della Calabria

per quanto attiene alle zone agricole, per tutelare il paesaggio e l'ambiente e per controllare la densità edilizia, è prevista la sostanziale inedificabilità. Anche nei limitati casi in cui è ammessa l'attività edificatoria nelle zone agricole, la stessa è estremamente ridotta ed è stabilito un limite massimo e inderogabile con indice di edificabilità a fini di insediamento residenziale pari a 0,03 metri cubi per metro quadro (cfr. articolo 7, n. 4), del d.m. n. 1444 del 1968).

Sul punto, e sulla scorta delle stesse finalità di salvaguardia delle zone agricole, occorre anche tenere presente che l'articolo 3 della legge 10 febbraio 2006, n. 96, recante "Disciplina dell'agriturismo". In estrema sintesi, la disciplina statale stabilisce: (i) che l'esercizio dell'agriturismo debba avvenire in edifici già esistenti sul fondo, eventualmente oggetto di interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente, e che non sia invece consentita, a tal fine, la realizzazione di interventi di nuova costruzione; (ii) che i locali utilizzati ad uso agriturismo siano assimilabili a ogni effetto alle abitazioni rurali e, quindi, i relativi volumi debbano essere presi in considerazione ai fini del calcolo delle potenzialità edificatorie, nel rispetto dell'indice volumetrico di cui al richiamato articolo 7, n. 4), del d.m. n. 1444 del 1968.

Deve, altresì, tenersi presente che la legge regionale n. 30 del 2003 non riproduce il richiamato articolo 3, comma 3, della legge n. 96 del 2006, ove si prevede che "I locali utilizzati ad uso agriturismo sono assimilabili ad ogni effetto alle abitazioni rurali", ma stabilisce soltanto, all'articolo 17, comma 2, che "L'attività agrituristica può essere svolta sia in edifici con destinazione d'uso a fini agricoli che in edifici classificati come civile abitazione". Ne deriva che i trasferimenti di volumetria in zona agricola previsti dalla legge regionale non risultano soggetti al limite di volumetria stabilito per le edificazioni residenziali in zona agricola, previsto dall'articolo 7, n. 4), del d.m. n. 1444 del 1968 e operante anche ai fini della destinazione ad agriturismo, in virtù dell'articolo 3, comma 3, della legge n. 96 del 2006. A ciò si aggiunga inoltre che la disciplina del vigente Piano di indirizzo territoriale con valenza paesaggistica della Toscana, frutto di intesa con lo Stato, stabilisce, quale obiettivo dell'invariante strutturale "I caratteri morfotipologici dei paesaggi rurali" relative al paesaggio rurale, "il contenimento di ulteriori consumi di suolo rurale" (articolo 11 della Disciplina del PIT). In base alla suddetta previsione, rispondente all'obiettivo europeo di azzeramento del consumo di suolo entro il 2050, l'edificazione di nuovi volumi in zona



Consiglio regionale della Calabria

agricola dovrebbe avere carattere eccezionale e residuale, risultando giustificata soltanto in presenza di esigenze che non possono essere soddisfatte diversamente.

La disposizione regionale in esame risulta lesiva dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio di cui all'articolo 41-quinquies, ottavo e nono comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, che impone il rispetto dei limiti inderogabili di densità edilizia previsti per le diverse zone del territorio comunale, come declinati per le zone agricole nell'ambito del decreto ministeriale n. 1444 del 1968. I limiti così imposti hanno efficacia vincolante anche verso il legislatore regionale, come peraltro chiarito dalla Corte costituzionale (Sent. 20 ottobre 2020, n. 217).

Si rammenta inoltre che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 96 del 2012, ha avuto modo di affermare che "...3.2. - La norma statale sopra citata si limita all'enunciazione di un principio, destinato a trovare specifiche attuazioni nelle legislazioni delle diverse Regioni, in conformità alle caratteristiche morfologiche, storiche e culturali di ciascuna di esse. Tale principio pone un limite rigoroso, escludendo che possano essere destinati ad attività agrituristiche edifici costruiti ad hoc, non «già esistenti sul fondo» prima dell'inizio delle attività medesime. Si vuole in sostanza prevenire il sorgere ed il moltiplicarsi di attività puramente turistiche, che finiscano con il prevalere su quelle agricole, in violazione della norma codicistica prima citata e con l'effetto pratico di uno snaturamento del territorio, usufruendo peraltro delle agevolazioni fiscali previste per le vere e proprie attività ricettive connesse al prevalente esercizio dell'impresa agricola..." Si evidenzia dunque che le previsioni regionali censurate si pongono al di fuori dell'ambito di legittimo intervento del legislatore regionale che la Consulta ha individuato nella determinazione delle modalità concrete per attuare il principio fondamentale posto dalla disciplina statale.

- La disposizione regionale in commento si pone, altresì, in contrasto con l'articolo 117, comma secondo, lettera s), Cost., poiché incide sulla pianificazione paesaggistica, con invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, attuata dagli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, in quanto non risponde alla finalità indicata dal Piano di indirizzo territoriale della Regione Toscana (PIT). Inoltre, l'abbassamento del livello della tutela determinato dall'articolo 7, comma 1 della legge regionale in oggetto comporta la violazione anche dell'art. 9 della Costituzione, che sancisce la rilevanza della tutela del paesaggio quale



Consiglio regionale della Calabria

interesse primario e assoluto (Corte cost. n. 367 del 2007). Difatti, nonostante l'impegno espressamente previsto nel Piano di indirizzo territoriale con valenza paesaggistica, frutto di intesa con lo Stato, l'edificazione di nuovi volumi in zona agricola avrebbe dovuto avere carattere eccezionale e residuale, risultando giustificata soltanto in presenza di esigenze che non possono essere soddisfatte diversamente. La norma regionale, al contrario, comporta la delocalizzazione - proprio in zona agricola - di volumi originariamente esistenti in altre porzioni del territorio comunale o anche dal territorio di altri comuni, e ciò sulla base di una scelta dell'imprenditore agrituristico, senza che emergano elementi atti a dimostrare l'assoluta necessità di tali ulteriori volumi edilizi.

Nel caso in esame, la Regione manifestamente elude il principio posto dal piano, il quale attribuisce carattere eccezionale e residuale all'edificazione in zona agricola.

Infine, la disciplina regionale contestata si pone altresì in contrasto col principio di leale collaborazione cui si informano le norme del Codice dei beni culturali e del paesaggio e determina una lesione della sfera di competenza statale in materia di tutela del paesaggio, in considerazione della violazione del richiamato impegno, assunto dalla Regione, a consentire l'edificazione di nuovi volumi in zona agricola in casi eccezionali e residuali.

Sentenza

Sentenza Corte costituzionale n. 68/2023

Regione

Veneto

Legge regionale

Legge regionale 27 maggio 2022, n. 12 "Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2022 in materia di politiche sanitarie e di politiche sociali"

Ambito di riferimento

Politiche sociosanitarie e culturali

Motivi di impugnativa

Il Governo ha deliberato di impugnare la legge regionale 27 maggio 2022, n. 12 - "Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2022 in materia di politiche sanitarie e di politiche sociali" - con riferimento all'articolo 12, comma 2, e all'articolo 21, commi 1, 2, 3.



Consiglio regionale della Calabria

L'articolo 12, comma 2, della legge impugnata modifica l'allegato alla legge regionale 28 dicembre 2018, n. 48, "Piano socio sanitario regionale 2019-2023". In particolare inserisce un paragrafo rubricato "Incremento del massimale di scelte degli incarichi temporanei di assistenza primaria assegnati ai medici in formazione specifica in medicina generale" al Capitolo XIII della seconda parte del citato Allegato del seguente tenore: "In relazione alla contingente carenza di medici di medicina generale, aggravata dagli effetti della recente emergenza epidemiologica da COVID-19 al fine di garantire i livelli essenziali di assistenza e di scongiurare la possibilità di interruzioni di pubblico servizio nell'assistenza territoriale, le aziende del servizio sanitario regionale possono prevedere nelle convenzioni concernenti gli incarichi temporanei di assistenza primaria assegnati ai medici iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale un massimale di scelte fino ad un massimo di 1.000 assistiti per il primo anno, e di 1.200 assistiti per gli anni successivi al primo. Le ore di incarico di assistenza primaria risultanti dalla convenzione sottoscritta dal medico iscritto al corso di formazione specifica in medicina generale con l'azienda saranno computabili quali attività pratiche del corso".

Al riguardo, si fa rappresenta che la possibilità così riconosciuta dalla disposizione regionale ai medici che frequentano il corso di formazione specifica in medicina generale di assumere gli incarichi ivi previsti costituisce una deroga ai principi generali che prevedono, invece, l'incompatibilità del corso di formazione con lo svolgimento di attività lavorative.

Attualmente la normativa statale prevede due sole distinte fattispecie di deroga al già menzionato principio generale.

Nel dettaglio, il riferimento va all'art. 2-quinquies, commi 1 e 2, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 aprile 2020, n. 27.

Le previsioni dei commi appena riportati sono state prorogate dall'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, convertito con modificazioni dalla legge 25 febbraio 2022, n. 15.

Il riferimento va, inoltre, all'art. 9, commi 1 e 2, del decreto-legge n. 135 del 2018, così come modificato dal dall'art. 12, comma 3-bis, lett. a), del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 maggio 2022, n. 52.



Consiglio regionale della Calabria

Le citate disposizioni statali hanno carattere speciale ed eccezionale, essendo ancorate a una situazione contingente e temporanea quale è la carenza dei medici di medicina generale registrata, in particolare, durante la pandemia da Covid-19. Le stesse disposizioni non sono quindi suscettibili di applicazione estensiva; esse indicano in modo puntuale e circostanziato i presupposti in presenza dei quali è consentito ai medici che frequentano il corso di formazione specifica in medicina generale di assumere, rispettivamente, "incarichi temporanei" così come definiti nell'ambito dell'ACM di settore (art. 9, D.L. n. 135/2018), che si trasformano in incarichi a tempo indeterminato a decorrere dalla data di conseguimento del diploma di formazione specifica in medicina generale e in incarichi a tempo determinato, "incarichi provvisori o di sostituzioni" (art. 2-quinquies - D.L. n. 8/2020), che il medico ricopre limitatamente al periodo di assenza del titolare.

Allo scopo di non pregiudicare l'attività formativa del medico in formazione, peraltro, il legislatore statale, nell'ipotesi di incarichi temporanei ex art. 9, del decreto-legge n. 135/2018, ha previsto un limite di assistiti (1000); per l'ipotesi in cui l'incarico provvisorio comporti l'assegnazione di un numero di assistiti superiore a 800, è, comunque, prevista la sospensione della borsa di studio.

Ciò posto, le disposizioni introdotte dalla regione Veneto, nel disciplinare gli incarichi temporanei di assistenza primaria assegnati ai medici iscritti al corso di formazione specifica in medicina generale prevedono un massimale di scelte fino a 1.000 assistiti per il primo anno, e di 1.200 assistiti per gli anni successivi al primo, in tal modo discostandosi dalle disposizioni di cui al citato art. 9 e quindi in violazione di principi fondamentali dettati dal legislatore statale nelle materie concorrenti della "tutela della salute" e delle "professioni, ingenerando il rischio dell'erogazione di prestazioni sanitarie di livello non adeguato e incidendo sul percorso formativo del medico, con profili di criticità in relazione all'esigenza connessa al precetto costituzionale di eguaglianza (articolo 3, Cost.), che richiede di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che disciplinano i rapporti di cui trattasi. Pertanto, l'articolo 12, comma 2 della legge della regione Veneto n. 12 del 2022, si pone in contrasto con il principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione e con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale nelle materie concorrenti della "tutela della salute" e delle "professioni" di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, con riferimento all'articolo 9, comma 1, del decreto-legge 14



Consiglio regionale della Calabria

dicembre 2018, n. 135, convertito con modificazioni dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12, come modificato dall'articolo 12, comma 3-bis, lett. a), del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, convertito con modificazioni dalla legge 19 maggio 2022, n. 52, all'articolo 2-quinquies del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, ed all'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo 17 agosto 1999 n. 368.

L'articolo 21, comma 1, della legge della regione Veneto n. 12 del 2022 prevede che "Al fine di garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza nell'ambito del sistema di emergenza-urgenza, il comma 1 dell'articolo 23 della legge regionale 24 gennaio 2020, n. I "Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2019 in materia di politiche sanitarie e di politiche sociali" è prorogato fino al 31 gennaio 2024. Il servizio previsto dal comma medesimo, comprovato da contratti a tempo determinato, da contratti di collaborazione coordinata e continuativa, da rapporti in convenzione o da altre forme di rapporto di lavoro flessibile, ovvero le attività documentate da un numero di ore equivalente ad almeno quattro anni di servizio del personale medico del Servizio sanitario nazionale a tempo pieno, anche non continuative, possono essere maturati fino al 30 giugno 2022 e nei quindici anni precedenti presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri del Servizio sanitario nazionale".

Il richiamato articolo 23, comma 1, della legge regionale n. 1 del 2020 a sua volta stabilisce che:

"1. Al fine di garantire la continuità nell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza nell'ambito del sistema di emergenza-urgenza, il personale medico del servizio sanitario regionale che, alla data di entrata in vigore della presente legge, abbia maturato, negli ultimi dieci anni, almeno quattro anni di servizio, anche non continuativo, comprovato da contratti a tempo determinato, da contratti di collaborazione coordinata e continuativa o da altre forme di rapporto di lavoro flessibile, ovvero un documentato numero di ore di attività equivalente ad almeno quattro anni di servizio del personale medico del servizio sanitario nazionale a tempo pieno, anche non continuative, presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri del servizio sanitario regionale, accede alle procedure concorsuali indette dagli enti del servizio sanitario regionale fino al 31 dicembre 2021, per la disciplina di 'Medicina e



Consiglio regionale della Calabria

chirurgia d'accettazione e d'urgenza', ancorché non sia in possesso di alcuna specializzazione.

2. Una volta assunti, i medici accedono in soprannumero alla scuola di specializzazione in medicina d'emergenza-urgenza, sulla base di specifici protocolli d'intesa tra Regione e Università ove ha sede la scuola di specializzazione per la disciplina del numero di posti attivabili, delle modalità di frequenza al corso di specializzazione, dello svolgimento presso l'università delle attività teoriche e presso l'Azienda di appartenenza delle attività pratiche e di tirocinio". Il combinato disposto delle citate disposizioni regionali non risulta in linea con le regole che governano il pubblico concorso per l'accesso alla dirigenza sanitaria come dettate dall'art. 15, comma 7, del decreto legislativo n. 502 del 1992 in cui è stabilito che "alla dirigenza sanitaria si accede mediante concorso pubblico per titoli ed esami, disciplinato ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 10 dicembre 1997, n. 483 ivi compresa la possibilità di accesso con una specializzazione in disciplina affine.... (omissis)..".

Più in particolare l'art. 24 del D.P.R. n. 483 del 1997, nell'individuare appositi requisiti di ammissione al concorso per titoli ed esami per il primo livello dirigenziale medico, precisa che "i requisiti specifici di ammissione al concorso sono i seguenti:

- a) laurea in medicina e chirurgia;
- b) specializzazione nella disciplina oggetto del concorso;
- c) iscrizione all'albo dell'ordine dei medici-chirurghi, attestata da certificato in data non anteriore a sei mesi rispetto a quella di scadenza del bando".

Al riguardo, pur comprendendo che le norme regionali proposte hanno il precipuo obiettivo di fronteggiare la nota carenza di personale medico nei servizi di emergenza urgenza, non si può non evidenziare come le stesse, laddove prevedono procedure concorsuali per il reclutamento di dirigenti medici che prescindono dalla verifica del possesso del requisito della specializzazione, incidono sulle condizioni volte ad assicurare oltreché il buon andamento dell'amministrazione, anche la qualità dell'attività assistenziale erogata (in tal senso, Corte Cost., sent. n. 181/2006), nei servizi di emergenza-urgenza.

Rileva, infatti, in tale prospettiva la stretta inerenza che tutte le norme de quibus presentano con l'organizzazione del servizio sanitario regionale e, in definitiva, con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza, essendo queste ultime



Consiglio regionale della Calabria

condizionate, sotto molteplici aspetti, dalla capacità, dalla professionalità e dall'impegno di tutti i sanitari addetti ai servizi.

Al riguardo, si richiama la sentenza della Corte Costituzionale n. 38 del 2020, con la quale è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 135 della legge regionale Piemonte n. 19 del 2018, che consentiva al personale medico, in servizio presso le strutture del sistema di emergenza-urgenza territoriale 118 delle aziende sanitarie regionali e con un'anzianità lavorativa di almeno tre anni, ma privo dell'attestato di formazione in medicina generale, di accedere alle procedure di assegnazione degli incarichi convenzionali a tempo indeterminato nell'emergenza sanitaria territoriale.

Le criticità evidenziate riguardo alla norma regionale in esame, che proroga di ulteriori tre anni la possibilità di indire procedure concorsuali per assumere medici senza specializzazione, destinati a prestare servizio negli enti del servizio sanitario regionale anche a tempo indeterminato e quindi in maniera stabile, risultano aggravate dalla circostanza che la proroga in questione è accompagnata dalla contestuale abrogazione - ad opera dell'articolo 21, comma 2, della legge regionale n. 12 del 2022 - del comma 2 dell'articolo 23 della legge n. 1 del 2020, del seguente tenore: "2. Una volta assunti, i medici accedono in soprannumero alla scuola di specializzazione in medicina d'emergenza-urgenza, sulla base di specifici protocolli d'intesa tra Regione e Università ove ha sede la scuola di specializzazione per la disciplina del numero di posti attivabili, delle modalità di frequenza al corso di specializzazione, dello svolgimento presso l'Università delle attività teoriche e presso l'Azienda di appartenenza delle attività pratiche e di tirocinio".

Il mantenimento di tale previsione avrebbe consentito di attenuare gli effetti della portata derogatoria della disposizione in esame, assicurando comunque il contestuale avvio del necessario percorso formativo attraverso l'immediato accesso in soprannumero al corso di specializzazione in medicina di emergenza-urgenza.

Pertanto, il comma 1 dell'articolo 21 della legge della regione Veneto n. 12 del 2022, si pone in contrasto con le disposizioni legislative vigenti che statuiscono quale requisito specifico per l'accesso ai ruoli del SSN il possesso della specializzazione nella disciplina di "Medicina e chirurgia d'accettazione e d'urgenza", con riferimento a quanto disposto dall'articolo 15, comma 7, del decreto legislativo n. 502 del 1992 e dall'art. 24 del D.P.R. n. 483 del 1997, in contrasto conseguentemente con il principio



Consiglio regionale della Calabria

di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione, l'articolo 117, comma 2, lett. l) della Costituzione, sulla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, nonché con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale nella materia concorrente della "tutela della salute" di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

L'art. 21, comma 3, della legge della regione Veneto n. 12 del 2022 prevede che, per il triennio 2022-2024, i laureati in medicina e chirurgia abilitati, anche durante la loro iscrizione ai corsi di specializzazione, fatte salve le disposizioni del decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 368 "Attuazione della direttiva 93/16/CE in materia di libera circolazione dei medici e di reciproco riconoscimento dei loro diplomi, certificati ed altri titoli e delle direttive 97/50/CE, 98/21/CE, 98/63/CE e 99/46/CE che modificano la direttiva 93/16/CE.", possono prestare, al di fuori dell'orario dedicato alla formazione specialistica e fermo restando l'assolvimento degli obblighi formativi, attività di supporto presso i servizi di emergenza-urgenza ospedalieri del Servizio sanitario regionale tramite contratti libero professionali o di collaborazione coordinata e continuativa o con altre forme di lavoro flessibile. Tale disposizione regionale introduce una deroga al regime delle incompatibilità previste per il medico in formazione specialistica, consentendo allo specializzando di poter prestare, in aggiunta all'attività formativa di medico in formazione specialistica prevista a tempo pieno, ulteriori attività di supporto ai servizi di emergenza urgenza che si pongono – per quanto la disposizione intenda far salve le disposizioni del decreto legislativo n. 368 del 1999 - in contrasto con la disciplina prevista dall'articolo 40 del medesimo decreto legislativo n. 368 del 1999. La previsione del comma 3 dell'art. 21 della legge della regione Veneto n. 12 del 2022 determina delle disparità di trattamento nella platea dei medici, delineando – in combinato disposto con il comma 1 del medesimo articolo 21 – un canale di accesso alla professione, che prescindendo dal possesso della specializzazione medica, risulta irragionevolmente diverso da quello previsto su tutto il territorio nazionale, con una deroga, limitata al territorio veneto, del principio generale di esclusività della specializzazione stabilito dalla legge dello Stato: ciò in violazione del principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione.

E' da considerare ancora che le disposizioni regionali intervengono a disciplinare una materia di diretta derivazione europea, con incidenza quindi anche sulla sfera di competenza esclusiva dello Stato.



Consiglio regionale della Calabria

Pertanto, l'articolo 21, comma 3, della legge della regione Veneto n. 12 del 2022, con riferimento a quanto disposto dall'articolo 40 del decreto legislativo 17 agosto 1999 n. 368, si pone in contrasto con il principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione, con l'articolo 117, comma 2, lett. l), della Costituzione, sulla competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, nonché con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale nella materia concorrente della "tutela della salute" di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

Sentenza

Sentenza Corte costituzionale n.112/2023

Regione

Veneto

Legge regionale

Legge regionale 23 dicembre 2022, n. 30 "Legge di stabilità regionale 2023"

Ambito di riferimento

Politiche economiche e finanziarie

Motivi di impugnativa

Il Governo ha deliberato di impugnare la legge regionale 23 dicembre 2022, n. 30 "Legge di stabilità regionale 2023" per quanto di seguito evidenziato.

L'art. 10 (disposizioni tributarie) al comma 1, amplia il perimetro applicativo dell'art. 3 comma 1 della legge regionale n. 36/2007, in materia di riversamento diretto dei proventi dell'IRAP derivanti da controllo fiscale.

In particolare, viene previsto che, tra i proventi derivanti da attività di controllo, liquidazione, accertamento con adesione, oggetto di riversamento diretto in uno specifico conto corrente acceso presso la tesoreria regionale, siano inclusi anche quelli derivanti da ravvedimento operoso (totale o parziale), a seguito dell'attività di controllo sostanziale da parte degli organi dell'amministrazione finanziaria.

Analoga disposizione è contenuta anche nel comma 2, che modifica l'art. 3, comma 1, della legge regionale n. 7/2011, in materia di riversamento diretto dei proventi dell'addizionale regionale all'IRPEF derivanti da controllo fiscale.

Il ravvedimento operoso è un istituto che consente di regolarizzare le violazioni ed omissioni tributarie in via spontanea, con il versamento di sanzioni ridotte, il cui



Consiglio regionale della Calabria

importo varia in relazione alla tempestività del ravvedimento ed al tipo di violazioni commesse.

L'art. 13 del D.lgs n. 472/1997 consente di avvalersi dell'anzidetto istituto a condizione che la violazione non sia stata già constatata e non siano iniziati accessi, ispezioni, verifiche o altre attività di accertamento delle quali l'autore abbia avuto conoscenza. In deroga a tale principio, l'art. 13 comma 1-ter del D.lgs n. 472/1997 consente, per i tributi amministrati dall'Agenzia delle entrate, di accedere al ravvedimento operoso nel corso di controllo sostanziale, fatta salva la notifica di atti formali di liquidazione e di accertamento, comprese le comunicazioni da controllo informatizzato (art. 36 bis DPR n. 600/1973) e formale delle dichiarazioni (artt. 36 ter DPR n. 600/1973 e 54 bis del DPR n. 622/1972). Conseguentemente non sussiste, in generale, un'incompatibilità assoluta tra il ravvedimento operoso e l'attività di controllo sostanziale (per effetto dei casi di deroga alle preclusioni introdotte dal legislatore).

Sotto il profilo più strettamente procedurale, esistono però significative difficoltà proprio a causa dell'impossibilità di individuare con certezza se un versamento a titolo di ravvedimento operoso sia spontaneo o indotto dall'attività di controllo della stessa Agenzia delle entrate.

Tanto premesso, si osserva quanto segue.

L'art. 9 del D.lgs. n. 68/2011, proprio in ordine all'attribuzione alle regioni del gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale, assicura il riversamento diretto alle regioni dell'intero gettito derivante dall'attività di recupero fiscale riferita ai tributi propri derivati e alle addizionali alle basi imponibili dei tributi erariali di cui al presente D.lgs., circoscrivendo il gettito destinato al conto corrente regionale, a quello da recupero fiscale.

Al contrario, il ravvedimento operoso consiste nella possibilità di regolarizzare i versamenti delle imposte omessi, insufficienti o tardivi, pagando le sanzioni ridotte (art. 13 del D.lgs. n. 472/1997) e, come già ricordato, tale possibilità è stata estesa anche alle ipotesi in cui siano in corso accessi, ispezioni o verifiche, purché non sia avvenuta la notifica di atti di liquidazione o di accertamento (comma 1-ter dell'anzidetto art. 13). Questi ultimi provvedimenti rappresentano, pertanto, atti formali di conclusione dell'attività di controllo, dai quali, per effetto della definizione della pretesa impositiva, scaturisce il recupero fiscale delle imposte non versate e



Consiglio regionale della Calabria

accertate. Pertanto, sino a che l'attività di controllo della posizione fiscale del contribuente non si conclude con un atto formale di rettifica, gli eventuali versamenti che il contribuente esegue – anche in costanza di accesso o verifica – non possono considerarsi da recupero fiscale, quanto piuttosto da ravvedimento operoso, seppure indotto. Quindi, non è possibile assimilare i proventi da ravvedimento indotto a quelli da recupero fiscale, in quanto attinenti ad una fase antecedente alla formalizzazione della pretesa fiscale da parte degli uffici finanziari.

Ne deriva, quindi, che l'assimilazione del gettito da ravvedimento operoso indotto da controllo sostanziale al gettito derivante da attività di recupero fiscale, compiuta dalla Regione, non è condivisibile, con la conseguenza che il gettito derivante dal suddetto ravvedimento non può essere riversato direttamente sul conto corrente della Regione. D'altro canto sarebbe arduo, in fase di acquisizione dei versamenti, distinguere tra forme di ravvedimento operoso spontaneo e forme di ravvedimento operoso indotto da controllo sostanziale, con conseguente rischio di contenziosi sulla spettanza di tali somme. Le difficoltà sul piano procedurale derivanti dalla distinzione tra le due tipologie di versamento (spontaneo o indotto) non potrebbero nemmeno essere superate dall'eventuale istituzione di uno specifico codice tributo, che comunque non farebbe venir meno le criticità emerse in ordine alla pretesa assimilazione del ravvedimento operoso indotto con l'attività da recupero fiscale.

La norma, pertanto, contrasta con l'art. 117, comma 2, lett. e) Cost. nei cui confronti l'art. 9 del D.lgs. n. 68/2011 funge da parametro interposto.

Ancora, e sotto il profilo più strettamente contabile, la disposizione è finalizzata a far affluire direttamente nel bilancio regionale, anziché nel fondo destinato al finanziamento della spesa sanitaria nazionale, il gettito dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF derivante dai versamenti effettuati a titolo di ravvedimento operoso a seguito di attività di controllo sostanziale.

I gettiti fiscali derivante dall'applicazione delle aliquote base dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF sono destinati al finanziamento corrente del SSN e conseguentemente influenzano la quota del finanziamento sanitario che deve essere assicurata dal bilancio statale.

La legge nazionale determina il livello del finanziamento complessivo del SSN per l'erogazione dei LEA (fabbisogno sanitario) in condizioni di efficienza e appropriatezza.



Consiglio regionale della Calabria

Pertanto, la quota del fabbisogno sanitario che non è finanziariamente coperta dai predetti gettiti fiscali deve essere garantita necessariamente dal bilancio statale: in sostanza, se i gettiti stimati subiscono in concreto una flessione, allora il bilancio dello Stato deve integrare le risorse da trasferire alle regioni a statuto ordinario e alla Sicilia, allo scopo di assicurare l'integrale copertura finanziaria del fabbisogno sanitario definito dalla legge.

Ora la legge regionale in oggetto - che già prevede, come consentito dalla legislazione vigente, il riversamento diretto dei proventi derivanti dalle attività di contrasto all'evasione fiscale - include nelle fattispecie anche i gettiti da ravvedimento operoso a seguito dell'attività di controllo sostanziale da parte degli organi dell'amministrazione finanziaria. Tuttavia, l'inclusione delle somme in questione tra quelle oggetto di riversamento diretto nelle casse regionali è suscettibile di determinare minori entrate statali, nella misura in cui le stesse sono destinate al finanziamento del SSN.

In conclusione, tenuto conto della difficoltà nel distinguere i gettiti derivanti da azione di contrasto all'evasione fiscale da quelli derivanti da un'iniziativa autonoma dei contribuenti (questi ultimi sicuramente da destinare al finanziamento sanitario corrente) e tenuto quindi conto del rischio di conseguente contenzioso fra Stato e Regione, la norma regionale in esame potrà avere ripercussioni sul valore dei gettiti che da programmazione finanziaria nazionale sono destinati al finanziamento del SSN, con conseguente impatto negativo sul bilancio statale e dunque sulla finanza pubblica. La norma, pertanto, contrasta anche con l'art. 81, comma terzo della Costituzione. Per le già indicate considerazioni sussistono i presupposti per l'impugnativa della legge regionale in parola ex art. 127 Cost.

Sentenza

Sentenza Corte costituzionale n.206/2023