
	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 16 e 17 febbraio 2017 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze od ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

**SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE
REGIONI ORDINARIE**

Relazione a cura di Enrico Righi

Note di sintesi a cura di Domenico Ferraro, Caterina Orione, Beatrice Pieraccioli, Claudia Prina Racchetto, Anna Traniello Gradassi

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 16 e 17 febbraio 2017 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze od ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 8 novembre 2016, n. 265

Materia: trasporto pubblico locale, tutela della concorrenza

Parametri invocati: art. 117, comma primo e comma secondo lettera e), Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: dell'art. 1 della legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, recante "Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo. Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada)"

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, recante «Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo. Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada)»;

2) inammissibilità questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Piemonte n. 14 del 2015, promossa, in riferimento all'art. 117, comma primo, della Costituzione.


Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi: il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Piemonte 6 luglio 2015, n. 14, recante «Misure urgenti per il contrasto dell'abusivismo. Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 1995, n. 24 (Legge generale sui servizi di trasporto pubblico non di linea su strada)», che inserisce nella citata legge reg. Piemonte n. 24 del 1995 l'art. 1-bis, in virtù del quale il servizio di trasporto di persone, che prevede la chiamata, con qualunque modalità, di un autoveicolo con l'attribuzione di corresponsione economica, può essere esercitato esclusivamente dai soggetti che svolgono il servizio di taxi o di noleggio con conducente (NCC), pena l'applicazione delle sanzioni amministrative previste per l'esercizio abusivo di tali servizi dagli artt. 85 e 86 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada).

Il nucleo centrale dell'argomentazione del ricorrente lamenta una invasione nell'ambito della tutela della concorrenza, riservato alla competenza dello Stato.

La Corte dichiara fondata la questione.

La disposizione in questione è stata approvata in considerazione della recente emersione di talune forme di trasporto di persone a chiamata, rese possibili dalla diffusione di nuovi strumenti tecnologici, a proposito delle quali sono stati sollevati, da varie prospettive, problemi di compatibilità con la vigente legislazione statale in tema di autoservizi pubblici non di linea. La difesa regionale si è concentrata sui servizi di trasporto a chiamata mediante applicazioni informatiche e, a tale riguardo, ha fatto precipuo riferimento alle pronunce di alcuni giudici di pace, relative a sanzioni amministrative applicate a chi offriva tali servizi; nonché, nel corso dell'udienza, all'ordinanza 2 luglio 2015 del Tribunale di Milano, sezione specializzata in materia di impresa "A", che ha ritenuto sleale la

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 16 e 17 febbraio 2017</p> <p>Enrico Righi - Regione Toscana</p> <p>Sentenze od ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

concorrenza praticata da alcuni gestori di piattaforme informatiche nei confronti dei tradizionali operatori del settore dei trasporti non di linea di persone.

In particolare, la disposizione impugnata prende posizione in merito a un aspetto cruciale della problematica in esame, dato che definisce il novero dei soggetti abilitati a operare nel settore dei trasporti di persone con le nuove modalità consentite dai supporti informatici, riservandolo in via esclusiva alle categorie abilitate a prestare i servizi di taxi e di noleggio con conducente.

La portata normativa della disposizione impugnata si desume inequivocabilmente, sia dalla rubrica dell'articolo: "Esclusività del servizio di trasporto"; sia dalla piana lettura del testo: "il servizio di trasporto di persone, che prevede la chiamata, con qualunque modalità effettuata, di un autoveicolo con l'attribuzione di corresponsione economica, può essere esercitato esclusivamente dai soggetti che svolgono il servizio di cui all'art. 1, comma 3, lettere a) e b)", della legge reg. Piemonte n. 24 del 1995, vale a dire il servizio di taxi e di autonoleggio con conducente.

Definire quali soggetti siano abilitati a offrire talune tipologie di servizi è decisivo ai fini della configurazione di un determinato settore di attività economica: si tratta di una scelta che impone un limite alla libertà di iniziativa economica individuale e incide sulla competizione tra operatori economici nel relativo mercato. Sicché, tale profilo rientra a pieno titolo nell'ampia nozione di concorrenza di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost., la quale include sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese pregiudizievoli per l'assetto concorrenziale dei mercati; sia le misure di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, riducendo i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche, in particolare le barriere all'entrata, e al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese.


Del resto, proprio in merito al trasporto di viaggiatori mediante noleggio (di autobus) con conducente, la Corte ancora di recente ha chiarito che rientra nella competenza legislativa esclusiva statale per la tutela della concorrenza definire i punti di equilibrio fra il libero esercizio di attività siffatte e gli interessi pubblici con esso interferenti.

Ciò è di per sé sufficiente ad attestare la fondatezza della censura dedotta nei confronti dell'art. 1 della legge reg. Piemonte n. 14 del 2015.

La Corte ritiene dunque auspicabile che il legislatore competente si faccia carico tempestivamente di queste nuove esigenze di regolamentazione.

Nondimeno, tenuto conto dell'oggetto dell'odierno giudizio e dei suoi limiti, dirimente per la Corte non può che essere il puro e semplice rilievo che la disposizione regionale censurata tocca un profilo attinente alla concorrenza, come tale rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, che del resto riflette la dimensione (quanto meno) nazionale degli interessi coinvolti.

La Corte dunque dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale impugnata, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 16 e 17 febbraio 2017 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze od ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: n. 267 del 18 ottobre 2016

Materia: Tutela dell'ambiente

Parametri invocati: artt. 41, 97 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tribunale amministrativo Puglia

Oggetto: artt. 2, comma 1, lett. h) numero 3) e 10 della legge della Regione Puglia 14 giugno 2007, n. 17 (Disposizioni in campo ambientale, anche in relazione al decentramento delle funzioni amministrative in materia ambientale)

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera h), numero 3), della legge della Regione Puglia 14 giugno 2007, n. 17 (Disposizioni in campo ambientale, anche in relazione al decentramento delle funzioni amministrative in materia ambientale), nella parte in cui prevede che «La pronuncia di esclusione dalla procedura di VIA ha efficacia per il periodo massimo di tre anni, trascorso il quale senza che sia stato dato inizio ai lavori le procedure di cui al presente articolo devono essere rinnovate»;

2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Puglia n. 17 del 2007, sollevata, in riferimento agli artt. 41, 97 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione di Lecce, con il provvedimento indicato in epigrafe.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli


Sintesi:

L'art. 2, comma 1, lettera h), numero 3), della legge reg. Puglia n. 17 del 2007 dispone, nel periodo finale, che la pronuncia di esclusione dalla procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA) ha efficacia per il periodo massimo di tre anni, trascorso il quale senza che sia stato dato inizio ai lavori le procedure di cui al citato articolo devono essere rinnovate.

Il successivo art. 10 della medesima legge regionale dispone, al comma 5, che le istanze di verifica di assoggettabilità a procedura di VIA presentate alla Regione alla data di entrata in vigore della legge, nonché le relative istanze di integrazione e variazione progettuale, anche se successive a tale data, siano esaminate e definite dalla Regione.

Ad avviso del giudice rimettente, le norme impugnate contrasterebbero con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in quanto questa Corte, nel delineare i confini della materia «tutela dell'ambiente», avrebbe ribadito che la competenza legislativa in detto ambito, pur presentandosi sovente connessa ed intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti, spetta esclusivamente dello Stato. Un «bene della vita» materiale e complesso quale l'ambiente sarebbe così sottoposto ad una disciplina organica ed uniforme su tutto il territorio nazionale in quanto riservata al legislatore statale, che ne garantirebbe un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore.

A parere del TAR, l'art. 2, comma 1, lettera h), numero 3), della legge reg. Puglia n. 17 del 2007, oltre ad invadere indebitamente la competenza esclusiva statale in materia di ambiente, nella parte in cui stabilisce che «La pronuncia di esclusione dalla procedura di

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 16 e 17 febbraio 2017</p> <p>Enrico Righi - Regione Toscana</p> <p>Sentenze od ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---


VIA ha efficacia per il periodo massimo di tre anni, trascorso il quale senza che sia stato dato inizio ai lavori le procedure di cui al presente articolo devono essere rinnovate», sarebbe in diretto contrasto con l'art. 20, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) – secondo cui «Se il progetto non ha impatti negativi e significativi sull'ambiente, l'autorità competente dispone l'esclusione dalla procedura di valutazione ambientale e, se del caso, impartisce le necessarie prescrizioni» – e con l'art. 26, comma 6, del medesimo decreto, secondo cui «I progetti sottoposti alla fase di valutazione devono essere realizzati entro cinque anni dalla pubblicazione del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale. Tenuto conto delle caratteristiche del progetto il provvedimento può stabilire un periodo più lungo. Trascorso detto periodo, salvo proroga concessa, su istanza del proponente, dall'autorità che ha emanato il provvedimento, la procedura di valutazione dell'impatto ambientale deve essere reiterata. I termini di cui al presente comma si applicano ai procedimenti avviati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4».

Anche quest'ultima disposizione subirebbe, infatti, un'interferenza irragionevole dall'introduzione di un termine non coordinato e di difficile compatibilità con ulteriore profilo di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Ciò senza considerare che la limitazione introdotta dalla norma impugnata andrebbe ad incidere su una procedura di valutazione di impatto ambientale avviata prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4 (Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale).

Secondo il giudice a quo le norme impuginate sarebbero altresì in contrasto con l'art. 41 Cost., in quanto limiterebbero in maniera del tutto irragionevole la libertà di iniziativa economica degli imprenditori interessati ad ottenere i permessi per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. Il privato si troverebbe a dover rispettare il ristretto termine temporale posto dalla disposizione regionale citata per la messa in opera di un intervento che richiede un cospicuo investimento economico, in ordine alla cui realizzazione la normativa statale gli attribuirebbe un termine più appropriato e ragionevole in quanto parametrato alla conclusione dell'iniziativa. La norma regionale risulterebbe un mero appesantimento nell'ambito di una procedura autorizzatoria notevolmente complessa.

Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera h), numero 3), della legge reg. Puglia n. 17 del 2007, in riferimento agli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., sono ritenute fondate.

La Corte ricorda come, nel caso di specie, l'attività di sfruttamento dell'energia eolica costituisce iniziativa economica comportante la destinazione di capitali privati ad un processo produttivo, il quale implica la creazione di risorse materiali di interesse pubblico strategico. Il fatto che lo scopo del privato sia diretto a fini lucrativi è aspetto che non può inficiare la rilevanza del citato profilo strategico. Pertanto, deve essere considerata costituzionalmente illegittima l'imposizione di condizionamenti e vincoli, anche di carattere temporale, non collegati funzionalmente alla cura di interessi ambientali. Infatti, l'assenza di un nesso teleologico con la salvaguardia di detti interessi finisce per costituire una grave interferenza con l'iniziativa dell'imprenditore (in tal senso sentenze n. 20 del 1980 e n. 78 del 1958).

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 16 e 17 febbraio 2017 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze od ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sotto tale profilo, dunque, la norma regionale impugnata risulta in contrasto sia con l'art. 41 Cost. – in quanto, con l'apposizione di termini e decadenze, frappone un ostacolo alla libera iniziativa privata come “funzionalizzata” alla cura di interessi ambientali dalla specifica normativa statale – sia con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto invasiva della competenza statale in materia ambientale.


Secondo la Corte non può essere richiamata nella fattispecie in esame la propria giurisprudenza secondo cui le Regioni hanno facoltà di adottare livelli di tutela ambientale più elevati rispetto a quelli previsti dalla legislazione statale (ex plurimis, sentenza n. 67 del 2010).

Fermo restando che la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente «viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza» (sentenza n. 67 del 2010) e che «le Regioni stesse, purché restino nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, possono pervenire a livelli di tutela più elevati (sentenze n. 104 del 2008, n. 12, n. 30 e n. 61 del 2009), così incidendo, in modo indiretto sulla tutela dell'ambiente» (sentenza n. 225 del 2009), nel caso in esame risulta impossibile ipotizzare un miglioramento della tutela statale ad opera della norma regionale impugnata per l'obiettivo assenza di una scala di valori idonea a consentire una comparazione, in termini qualitativi e quantitativi, tra la protezione ambientale assicurata dallo Stato e quella aggiunta dalla Regione.

È utile osservare come per lo sfruttamento dell'energia eolica la legge statale disciplini una sorta di “procedimento dei procedimenti”, determinando la forma, il tipo degli atti e la tempistica amministrativa che regolano l'autorizzazione e lo svolgimento dell'attività imprenditoriale coinvolta nella realizzazione delle finalità ambientali di settore.

Quest'ultima rimane pur sempre attività economica, la cui rilevanza sociale ed ambientale non è compatibile con ulteriori vincoli imposti dal legislatore regionale al di fuori della competenza legislativa costituzionalmente assegnata. In tale prospettiva la norma regionale impugnata non costituisce livello di tutela ambientale superiore a quello fissato dallo Stato, bensì addizione normativa priva di coordinamento con le finalità in concreto perseguite dal legislatore statale.

In definitiva – in un sistema articolato su una ponderazione tra una tutela tendenzialmente statica come quella del paesaggio ed una dinamica consistente nella produzione energetica da parte di impianti eolici (i quali devono inserirsi nel modo meno invasivo in ambito paesaggistico) – il legislatore regionale ha inserito una norma non coordinata, sotto il profilo logico e temporale, con l'esigenza di concentrare tempi e definitività degli accertamenti confluenti nell'autorizzazione finale. Il risultato di tale operazione non conforme al dettato costituzionale è quello di penalizzare, attraverso non ordinati “schermi burocratici”, quali il termine di efficacia dell'esclusione dalla procedura di VIA, le strategie industriali di settore, che non possono prescindere dal fattore tempo e dal grado di certezza degli esiti delle procedure amministrative.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 16 e 17 febbraio 2017 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze od ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 18 ottobre 2016 n. 272 (*deposito del 16 dicembre 2016*)

Materia: Governo del territorio - Edilizia e Urbanistica

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 20, comma 1, e 22 della legge regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale)

Esito:

illegittimità costituzionale degli articoli 20, comma 1, e 22 della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale).

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:


Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso ricorso sollevando questioni di legittimità costituzionale di alcune norme della legge della Regione Liguria 7 aprile 2015, n. 12 (Disposizioni di adeguamento della normativa regionale), tra le quali gli articoli 20, comma 1 e 22.

Il Governo impugna l'art. 20, comma 1, della legge della Regione Liguria 12/2015, che ha inserito il comma 1-bis all'art. 5 della l.r. Liguria 12 giugno 1989, n. 15 (Abbattimento delle barriere architettoniche e localizzative). La disposizione regionale, nella parte in cui prevede che *"... in caso di opere di manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro, risanamento, ristrutturazione edilizia anche parziale di edifici non già adeguati alle norme sul superamento delle barriere architettoniche che siano sedi di attività aperte al pubblico, le medesime opere non devono determinare un peggioramento delle caratteristiche originarie di accessibilità delle unità immobiliari interessate dalle stesse"*, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, in riferimento all'art. 82 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), testo A), il quale impone di adeguare alle norme sulla eliminazione delle barriere architettoniche gli edifici pubblici e privati aperti al pubblico in cui sia limitata l'accessibilità e la visibilità. Per la Corte la questione è fondata.

L'art. 82 del testo unico sopracitato, rubricato *"Eliminazione o superamento delle barriere architettoniche negli edifici pubblici e privati aperti al pubblico"*, prescrive la conformazione degli edifici pubblici e privati aperti al pubblico, di nuova costruzione e già esistenti, qualora siano sottoposti ad interventi di ristrutturazione, ai requisiti costruttivi e funzionali necessari per eliminare ogni ostacolo che si frapponga alla loro utilizzazione da parte di soggetti portatori di deficit anatomici o senso-percettivi.


Le disposizioni in materia di accessibilità e di superamento delle barriere architettoniche, secondo la giurisprudenza costituzionale (la Corte ricorda la sentenza 111/2014), attengono alla *"determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"*, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. La norma impugnata si colloca nel medesimo ambito di materia riservato allo Stato e prevede una significativa deroga.

In particolare, con riferimento alla realizzazione di opere di *"ristrutturazione edilizia anche parziale di edifici non già adeguati alle norme sul superamento delle barriere architettoniche che siano sedi di"*


	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 16 e 17 febbraio 2017 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze od ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

attività aperte al pubblico”, la norma regionale si limita a prescrivere che esse non determinino un *“peggioramento delle caratteristiche originarie di accessibilità delle unità immobiliari interessate dalle stesse”*, e questo a fronte della previsione nella legge statale dell’obbligo generale di conformare le strutture immobiliari ai requisiti costruttivi e funzionali necessari per eliminare ogni barriera architettonica. La norma statale si riferisce a *“tutte le opere edilizie riguardanti edifici pubblici e privati aperti al pubblico che sono suscettibili di limitare l’accessibilità e la visitabilità di cui alla sezione prima del presente capo”*. L’obbligo di conformazione opera per i progetti relativi non solo alla costruzione di nuovi edifici ma anche alla ristrutturazione di interi edifici, come prescrive espressamente l’art. 77 del d.p.r. 380/2001. In conclusione, limitandosi a prescrivere un obbligo di non peggioramento delle *“caratteristiche originarie di accessibilità”* per la realizzazione di opere edilizie sugli edifici esistenti, la norma regionale impugnata invade l’ambito riservato alla potestà legislativa esclusiva statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni rese in favore delle persone portatrici di handicap, alterando la delicata graduazione di interessi rimessa, nel sistema di tutela delle persone disabili, al legislatore statale.

Il Governo impugna inoltre l’art. 22 della legge della Regione Liguria 12/2015, che ha sostituito il comma 1 dell’art. 6-bis della legge della Regione Liguria 21 luglio 1983, n. 29 (Costruzioni in zone sismiche - Deleghe e norme urbanistiche particolari). La disposizione regionale, nella parte in cui esclude dalla preventiva autorizzazione sismica gli interventi sul patrimonio edilizio soggetti a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), sarebbe illegittima sotto un duplice profilo. La disposizione regionale violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettera m), in quanto le disposizioni in materia di SCIA attengono alla *“determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”* e, in base alla legislazione statale, art. 19, comma I, della l. 241/1990, la SCIA non è applicabile agli atti previsti dalla normativa per le costruzioni in zone sismiche. La norma violerebbe inoltre l’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali delle materie della *“protezione civile”* e del *“governo del territorio”* dettati dall’art. 94 del d.p.r. 380/2001, secondo cui, nelle località sismiche, ad eccezione di quelle a bassa sismicità, non si possono iniziare lavori senza la preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione. La Corte ricorda di aver costantemente ricondotto disposizioni di leggi regionali che disciplinano gli interventi edilizi in zone sismiche all’ambito materiale del *“governo del territorio”*, nonché a quello della *“protezione civile”*, per i profili concernenti *“la tutela dell’incolumità pubblica”* e ricorda la precedente sentenza 254 del 2010. In entrambe le materie, di potestà legislativa concorrente, spetta allo Stato di fissare i principi fondamentali e ricorda, tra le tante, le sentenze 182/2006, 248/2009, 254/2010, 201/2012, 101 e 300 del 2013. Nella giurisprudenza della Corte assumono la valenza di *“principio fondamentale”* le disposizioni contenute nel Capo IV del TUE, rubricato *“Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche”*, che dispongono determinati adempimenti procedurali, quando rispondono ad esigenze unitarie, da ritenere particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico. L’art. 94 del d.p.r. 380/2001, evocato dal Governo a parametro interposto, va qualificato come *“principio fondamentale”* della materia. La norma prescrive che, nelle località sismiche, non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione. Considerata la rilevanza del bene protetto, che coinvolge il valore della tutela dell’incolumità pubblica, la quale non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali, la norma riveste una posizione *“fondante”* del settore dell’ordinamento al quale appartiene. La giurisprudenza successiva, nel confermare l’intento unificatore della disciplina statale in questo ambito (La Corte ricorda la sentenza 254/2010), ha ribadito la natura di principio fondamentale della citata previsione dell’art. 94. Su queste basi, la norma regionale impugnata, escludendo dalla

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 16 e 17 febbraio 2017 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze od ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

preventiva autorizzazione sismica gli interventi sul patrimonio edilizio soggetti a SCIA, contrasta con il principio fondamentale secondo cui, nelle zone sismiche, l'autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione condiziona l'effettivo inizio di tutti i lavori, nel senso che in mancanza di essa il soggetto interessato non può intraprendere alcuna opera, pur se in possesso del prescritto titolo abilitativo edilizio. In definitiva, la norma regionale impugnata, poiché introduce una deroga al principio fondamentale espresso dall'art. 94 del d.p.r. 380/2001, è costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Costituzione.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 16 e 17 febbraio 2017 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze od ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: n. 275 del 19 ottobre 2016

Materia: diritto allo studio

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: TAR Abruzzo

Oggetto: articolo 6, comma 2-*bis*, della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15, recante Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)

Esito:

illegittimità costituzionale limitatamente all'inciso "nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa,"


Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi: La Provincia di Pescara ha adito il Tribunale amministrativo dell'Abruzzo al fine di accertare giudizialmente l'adempimento, da parte della Regione, dell'obbligo patrimoniale di rifondere alla stessa, per il periodo 2006/2012, nella misura del 50% le spese documentate da essa sostenute per gli interventi di trasporto degli studenti in situazione di handicap o di svantaggio che frequentano l'istruzione secondaria superiore e di assistenza scolastica qualificata agli stessi, così come stabilito dal combinato disposto degli articoli 5 bis e 6, comma 2 bis della legge regionale sul diritto allo studio.

La Provincia, che aveva adempiuto per ciò che le imponeva la legge citata quanto ad invio di atti e di rispetto dei tempi, lamenta un'erogazione inferiore a quanto prefissato in legge, con la conseguenza che il ridotto finanziamento della Regione aveva comportato un forte indebitamento che aveva portato ad una drastica riduzione dei servizi erogati agli studenti disabili. La Regione non contesta l'ammontare delle spese sostenute dalla Provincia, ma ritiene di aver legittimamente determinato l'entità effettiva del proprio contributo, in misura inferiore al 50% di esse, facendo applicazione dell'articolo 6, comma 2-*bis*, che integra il presupposto autorizzatorio della spesa iscritta in bilancio.

Infatti la disposizione per la quale il TAR, ritenuta la rilevanza di essa ai fini della decisione del giudizio, solleva in via pregiudiziale la questione di legittimità costituzionale, recita: *Per gli interventi previsti dall'art. 5-bis, la Giunta regionale garantisce, nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa, un contributo del 50% della spesa necessaria e documentata dalle province; la restante parte viene garantita da ciascuna provincia.*

Il giudice a quo ritiene che, con riferimento all'articolo 10 della Costituzione, per ciò che concerne l'articolo 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità – adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18, e all'articolo 38, terzo e quarto comma della Costituzione, che assicurano il diritto allo studio/istruzione delle persone con disabilità, l'effettività di tale diritto risulterebbe di fatto pregiudicata dal condizionamento dell'erogazione del contributo alle disponibilità finanziarie, di volta in volta, determinate dalle leggi di bilancio. Subordinare l'erogazione del contributo a

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 16 e 17 febbraio 2017 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze od ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--


quanto sopradescritto, rende l'obbligo assunto dalla Regione una *posta aleatoria e incerta*, lasciata alle scelte finanziarie dell'ente, comportando quindi un'illegittima compressione del diritto allo studio del disabile.

La Corte ritiene fondata la questione, in quanto il diritto allo studio del disabile, di cui all'articolo 38 della Costituzione, ha natura di diritto fondamentale, tutelato anche dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dall'Italia e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18, per cui ciò comporta per il legislatore *un limite invalicabile nel «rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati» (sentenza n. 80 del 2010)*. Il servizio di trasporto scolastico e di assistenza, interventi previsti dall'articolo 5 bis della legge della regione Abruzzo 78/78 sono proprio da considerarsi quali *componente essenziale ad assicurare l'effettività del diritto all'istruzione*. Una volta operata la scelta legislativa di contribuire in una misura prefissata allo sforzo di rendere davvero concreto il diritto fondamentale del disabile, questa non può essere resa incerta sia sull'an che sul quantum, poiché l'indeterminatezza del finanziamento mina alla radice l'affidamento degli altri enti nel programmare con certezza le azioni per i servizi sopradescritti e configura quindi un *vulnus* sull'effettività dei servizi di cui sopra.


La Corte richiama espressamente la propria giurisprudenza in merito al diritto incompressibile del disabile a prestazioni connesso al suo diritto fondamentale *“in attuazione dell'art. 38, terzo comma, Cost., il diritto all'istruzione dei disabili e l'integrazione scolastica degli stessi sono previsti, in particolare, dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate)», la quale «attribuisce al disabile il diritto soggettivo all'educazione ed all'istruzione a partire dalla scuola materna fino all'università»; e che «la partecipazione del disabile “al processo educativo con insegnanti e compagni normodotati costituisce [...] un rilevante fattore di socializzazione e può contribuire in modo decisivo a stimolare le potenzialità dello svantaggiato (sentenza n. 215 del 1987)”» (sentenza n. 80 del 2010)“.*

Pertanto il legislatore ha sì una discrezionalità nel prevedere ed individuare una serie di interventi a favore dei disabili, ma una volta che questo insieme indefettibile di garanzie è stato stabilito, egli trova, come sopradetto, *un limite invalicabile nella necessità di coerenza intrinseca della stessa legge regionale*, per cui la disposizione impugnata appare in palese contraddizione con l'individuazione del suddetto insieme, di cui non viene garantita l'attuazione. L'incompressibilità di tale nucleo di garanzie non può e non deve essere vanificata e sacrificata dall'esigenza di altre scelte per mantenere l'equilibrio di bilancio, anzi è essa stessa ad incidere su di esso *per condizionarne la doverosa erogazione*.

Peraltro la Corte ritiene che proprio la struttura dell'articolato in materia di diritto allo studio, improntato alla programmazione degli interventi sulla base di dati relativi ad anni precedenti, appare consona a consentire un'esatta allocazione di risorse finanziarie per garantire i diritti incompressibili dei disabili, non palesandosi pertanto nessun ostacolo al raggiungimento dell'equilibrio di bilancio, per cui *scelte allocative di risorse (sono) suscettibili di sindacato in quanto rientranti “nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento di questa Corte (sentenza n. 260 del 1990 e sentenza n. 10 del 2016)*. Inoltre sul tema della condizione giuridica del portatore di handicaps

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 16 e 17 febbraio 2017 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze od ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

confluiscono un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale; e che, conseguentemente, il canone ermeneutico da impiegare in siffatta materia è essenzialmente dato dall'interrelazione e integrazione tra i precetti in cui quei valori trovano espressione e tutela» (sentenza n. 215 del 1987).

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 16 e 17 febbraio 2017 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze od ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: n. 287 del 19 ottobre 2016

Materia: disciplina delle banche popolari

Parametri invocati: artt. 2, 3, 5, 18, 41, 45, 47, 117, secondo comma, lettera e), terzo comma, 118, quarto comma, e 120 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Lombardia

Oggetto: art.1 d.l. 3/2015 (Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti), convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2015, n. 33.

Esito:

1) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento agli artt. 118, quarto comma, 2, 18, 41, 45 e 47 Cost. e in riferimento agli artt. 77, secondo comma, e 3 Cost.;


2) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.; agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 3 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost; agli artt. 77, secondo comma, 3 e 117 Cost.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto


Sintesi:

La Regione Lombardia ha impugnato l'articolo in oggetto, proponendo quattro distinte questioni di legittimità costituzionale. La previsione censurata riforma la disciplina delle banche popolari, modificando il decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia; di seguito: TUB). Secondo la ricorrente la norma impugnata violerebbe innanzitutto la competenza legislativa regionale concorrente in materia di *"casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale"*, prevista all'art. 117, terzo comma, della Costituzione. Essa conterrebbe disposizioni di dettaglio, in particolare là dove prevede il limite di otto miliardi di euro all'attivo delle banche popolari e l'obbligo delle stesse, in caso di superamento di questo limite, di ridurre l'attivo o di deliberare la trasformazione in società per azioni e, in secondo luogo, non avrebbe previsto forme di concertazione con le regioni, neppure per adottare le disposizioni di attuazione affidate alla Banca d'Italia.

Per la Corte, questa prima questione di legittimità è infondata. A suo giudizio, infatti, la scelta del legislatore statale è coerente con lo scopo della novella di riservare il modello cooperativo solo alle aziende di credito di piccola o media dimensione, sul presupposto che esso non sia adeguato alle caratteristiche di banche popolari di grandi dimensioni, anche quotate in mercati regolamentati. Il legislatore statale si è mantenuto nei limiti delle proprie attribuzioni e, di conseguenza, non vi è stata lesione delle competenze regionali in materia di aziende di credito a carattere regionale. La Corte ricorda che, ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2006, n. 171 *"Riconoscimento dei principi fondamentali in materia di casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale"*, gli elementi rilevanti per riconoscere a un'azienda di credito tale carattere sono: l'ubicazione della sede e delle succursali nel territorio di una stessa regione, la localizzazione regionale della sua operatività, nonché, ove la banca appartenga a un gruppo bancario, la circostanza che anche le altre

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 16 e 17 febbraio 2017 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze od ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

componenti bancarie del gruppo e la capogruppo presentino carattere regionale. Il carattere regionale della banca, inoltre, non viene meno se al di fuori del territorio della regione essa esercita un'operatività marginale. Non potendo escludersi in assoluto l'eventualità che la citata dimensione dell'attivo possa ricorrere anche per questo tipo di banche, è necessario verificare se sussista, anche solo in astratto, la lamentata lesione della competenza regionale in materia. La Corte ritiene che la previsione contestata rientri nel disegno perseguito dal legislatore statale, volto ad adeguare la forma giuridica delle banche popolari di maggiori dimensioni al modello organizzativo tipico delle banche non cooperative, sul presupposto che la forma cooperativa delle prime possa essere *“un mero schermo della natura sostanzialmente lucrativa dell'impresa” e non corrisponda alla «sostanza della mutualità”*. A suo giudizio, il legislatore statale ha voluto favorire l'accesso delle banche popolari di maggiori dimensioni al mercato dei capitali, la contendibilità dei loro assetti proprietari, il ricambio delle compagini sociali e degli organi amministrativi. Per la Corte, quella in esame costituisce una disciplina riconducibile alle materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), Cost., della *“tutela del risparmio”, della “tutela della concorrenza” e dell’ordinamento civile”*. (ex plurimis, sentenze n. 245 del 2015, n. 167 e 121 del 2014). Infatti, si tratta di misure di promozione della competizione tra imprese, attraverso l'eliminazione di limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale (concorrenza “nel mercato”) (ex plurimis, sentenze n. 97 del 2014, n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010). Inoltre, la norma impugnata disciplina un tipico istituto privatistico, quale la forma giuridica delle società, dettando le condizioni per l'utilizzo della forma cooperativa da parte delle banche popolari e il vincolo di loro trasformazione nel caso in cui le previste condizioni non ricorrano, nonché regole di comportamento dei loro organi amministrativi. In quanto incidente sul modulo organizzativo e sullo statuto societario di aziende di credito, la disciplina è dunque da ricondurre alla materia dell’*ordinamento civile”* (sentenza n. 144 del 2016 con riguardo al modello delle società pubbliche). Si tratta di profili che attengono alla disciplina dei rapporti privati, riservata alla potestà legislativa dello Stato in ragione dell'esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire l'uniformità di trattamento, nell'intero territorio nazionale, dei rapporti civilistici tra soggetti che operano in regime privato, senza che detti rapporti debbano rinvenire necessariamente la loro disciplina sul piano codicistico (sentenze n. 97 del 2014 e n. 401 del 2007). La Corte richiama inoltre la propria costante giurisprudenza secondo la quale, le materie di competenza statale esclusiva quali la *“tutela del risparmio”, la “tutela della concorrenza” e dell’ordinamento civile”,* assumono, per la loro natura trasversale, carattere prevalente (ex plurimis, sentenze n. 30 del 2016 e n. 165 del 2014) e *“possono influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano”* (sentenza n. 2 del 2014, e inoltre ex plurimis sentenze n. 291 e n. 18 del 2012, n. 150 del 2011, n. 288 e n. 52 del 2010, n. 431, n. 430, n. 401 del 2007 e n. 80 del 2006). Anche in ordine al secondo profilo della censura in esame, riguardante la mancata previsione di forme di concertazione con le regioni per l'attuazione dell'intervento, la Corte richiama quanto sopra affermato circa la prevalenza delle attribuzioni statali sulla competenza regionale concorrente in materia di aziende di credito a carattere regionale. Tale prevalenza esclude che si rientri in un caso di inestricabile intreccio di competenze statali e regionali, nella quale soltanto l'intervento del legislatore statale potrebbe ritenersi

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 16 e 17 febbraio 2017 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze od ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

congruamente attuato mediante la previsione di adeguate forme di collaborazione con le regioni (ex plurimis, sentenze n. 1 del 2016 e n. 140 del 2015).

Con la seconda questione, la Regione lamenta la violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera e) e 3 Cost., nonché del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.


La Corte ritiene non fondate le censure di irragionevolezza e di sproporzione dell'intervento legislativo in quanto a suo giudizio l'obiettivo di adeguamento della forma giuridica delle banche popolari di maggiori dimensioni alla forma tipica delle banche commerciali è stato perseguito dal legislatore statale con l'uso di un criterio appropriato allo scopo, dal momento che la dimensione dell'attivo è un indicatore attendibile della complessità di una banca. Essa ritiene inoltre insindacabile, se non in caso di manifesta irragionevolezza, la discrezionalità del legislatore nel fissare la soglia al cui superamento scatta l'obbligo di riduzione dell'attivo o di trasformazione in società per azioni. La Corte ritiene non fondate anche le ulteriori due censure prospettate per la natura prevalente, già sottolineata, delle competenze statali esclusive delle quali è espressione la riforma del regime delle banche popolari.

Con la terza questione, la Regione lamenta la violazione dell'art. 118, quarto comma, Cost., *"in combinato disposto"* con gli artt. 45 e 47, nonché con gli artt. 2, 18 e 41 Cost. La Regione ritiene che la cooperazione, per la funzione sociale che le riconosce l'art. 45 Cost., rientri fra le *"attività di interesse generale"* oggetto della previsione dell'art. 118, quarto comma, Cost., e che, in forza del principio di sussidiarietà orizzontale in essa espresso, lo Stato non possa sottrarre tali attività alla cura degli enti indicati nella stessa previsione, tra i quali vi sono anche le regioni. La Corte svolge analoghe osservazioni con riguardo alla tutela del risparmio prevista dall'art. 47 Cost. Il collegamento con la previsione dell'art. 118, quarto comma, Cost. è operato con la considerazione che, grazie alla destinazione degli utili delle banche popolari a iniziative di carattere socio-sanitario, scientifico e culturale, le regioni e gli enti locali possono favorire iniziative dei cittadini per attività di interesse generale. Facendone venir meno il carattere mutualistico, il legislatore statale avrebbe determinato lo *"sradicamento"* delle banche popolari dal territorio di riferimento, e avrebbe privato le regioni e gli enti locali di un fondamentale motore di sviluppo economico e sociale. Sarebbero inoltre frustrate le finalità di accesso popolare al credito, perseguite dall'art. 47 Cost. L'intervento statale inciderebbe ancora sulla libertà contrattuale e di iniziativa economica tutelata dall'art. 41 Cost., anche nella sua funzione sociale, frustrerebbe gli scopi solidaristici di coloro che si sono associati per perseguire legittime finalità mutualistiche, in contrasto con gli artt. 2 e 18 Cost., e lederebbe il legittimo affidamento dei piccoli azionisti delle banche popolari nella stabilità della loro situazione giuridica.

La Corte ritiene inammissibili queste ultime questioni prospettate in quanto eccessivamente generiche, di oscuro significato e prive di motivazione.

La Regione ritiene, infine, che la norma impugnata violi gli artt. 77 (secondo comma) e 117 Cost., *"anche in combinato disposto con l'art. 3 Cost."*, in quanto non sussisterebbero i presupposti che giustificano la decretazione d'urgenza.

La Corte richiama la propria costante giurisprudenza secondo la quale il sindacato sulla legittimità dell'adozione, da parte del Governo, di un decreto-legge va limitato ai casi di

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 16 e 17 febbraio 2017 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze od ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

evidente mancanza dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'art. 77, secondo comma, Cost., o di manifesta irragionevolezza o arbitrarietà della loro valutazione (ex plurimis, sentenze n. 133 del 2016, n. 10 del 2015, n. 22 del 2012, n. 93 del 2011, n. 355 e n. 83 del 2010, n. 128 del 2008, n. 171 del 2007). Con riferimento al caso di specie, la Corte pone in evidenza che, sia nel preambolo del d.l. 3/ 2015 che nella relazione che accompagna il disegno di legge di conversione, vi siano diffuse considerazioni sull'urgenza dell'intervento. Ciò la porta pertanto ad escludere che vi sia una evidente carenza del requisito della straordinaria necessità e urgenza di provvedere e ad escludere che la valutazione del requisito sia affetta da manifesta irragionevolezza o arbitrarietà. La ricorrente lamenta infine il carattere non omogeneo della normativa impugnata.

La Corte non ritiene fondata neppure questa censura. A suo giudizio, infatti, l'eterogeneità non sussiste poiché tutte le misure contemplate possono essere ricondotte al comune obiettivo di sostegno dei finanziamenti alle imprese, ostacolati dalla straordinarietà della crisi economica e finanziaria in atto. In conclusione, dunque, essa ritiene la questione in parte inammissibile, per difetto di motivazione sull'individuazione di competenze regionali potenzialmente lese dalla violazione dell'art. 77 Cost. e, in parte infondata, là dove supera la soglia di ammissibilità, perché la norma impugnata non contrasta con l'art. 77 Cost.