



|   |   |   |
|---|---|---|
|  | Osservatorio<br>Legislativo<br>Interregionale | Roma, 14 e 15 febbraio 2016<br>Enrico Righi - Regione Toscana<br>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni<br>ordinarie |
|---|---|---|

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

|   |  |   |
|---|--|---|
|  | <p>Osservatorio<br/>Legislativo<br/>Interregionale</p> | <p>Roma, 14 e 15 febbraio 2016<br/>Enrico Righi - Regione Toscana<br/>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p> |
|---|--|---|

**Sentenza: 23 febbraio 2016, n. 63**

**Materia:** governo del territorio, urbanistica; edifici di culto; libertà religiosa e di culto

**Parametri invocati:**

- Articoli 3, 8, 19, 117, primo e secondo comma, lettere a), c), h), ed l) 118, terzo comma, Cost;
- articoli 10, 17 e 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; articoli 10, 21 e 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adottata a Strasburgo il 12 dicembre 2007); art. 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo in Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881); articolo 17 legge 6 agosto 1967, n. 765), come norme interposte;


**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** artt. 70, commi 2, 2 bis, 2 ter e 2 quater, e 72, commi 4, 5 e 7, lettere e) e g), della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), come modificati dall'art. 1, comma 1, lettere b) e c), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2

**Esito:**

- 1) inammissibilità dell'intervento dell'Associazione VOX – Osservatorio italiano sui Diritti nel giudizio;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 70, commi 2-bis, limitatamente alle parole «che presentano i seguenti requisiti:» e alle lettere a) e b), e 2-quater, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2;
- 3) illegittimità costituzionale dell'art. 72, commi 4 e 7, lettera e), della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015;
- 4) non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 70, comma 2-ter, ultimo periodo, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, promossa in riferimento all'art. 19 della Costituzione;
- 5) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 70, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotti dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, promossa in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettera a), Cost., in relazione agli artt. 10, 17 e 19 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, agli artt. 10, 21 e 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e adottata a Strasburgo il 12 dicembre 2007) ed all'art. 18 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo in Italia con legge 25 ottobre 1977, n. 881);
- 6) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 4, ultimo periodo, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1,

|   |  |   |
|---|--|---|
|  | <p>Osservatorio<br/>Legislativo<br/>Interregionale</p> | <p>Roma, 14 e 15 febbraio 2016</p> <p>Enrico Righi - Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p> |
|---|--|---|

lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, promossa in riferimento all'art. 19 Cost.;

7) non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 7, lettera g), della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, promossa in riferimento agli artt. 3, 8 e 19 Cost.;

8) manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 5, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

**Estensore nota:** Enrico Righi

### Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato le disposizioni in epigrafe, che modificano la legge regionale lombarda sul governo del territorio relativamente all'insediamento degli edifici di culto (letteralmente "attrezzature religiose").

La Corte premette alla decisione alcune argomentazioni che riassumono la sostanza del significato della libertà di religione nella nostra Costituzione, intesa non come indifferenza rispetto al fenomeno religioso, bensì come valorizzazione del pluralismo delle confessioni religiose presenti nel nostro paese. Aggiunge che la libertà di culto, come complesso degli atti esteriori di appartenenza ad una confessione, inerisce la libertà religiosa.

Questi diritti, sottolineano i giudici, appartengono a tutti, indipendentemente dal fatto che esistano convenzioni pattizie dello Stato con l'una o l'altra confessione.


Tali convenzioni rilevano, se mai, per conferire effetti civili a determinati atti di culto (si pensi al caso del matrimonio concordatario).

Naturalmente, nell'attribuzione di risorse limitate, come nel caso di consumazione di suolo per la costruzione di edifici di culto, si dovrà tenere conto, specifica la Corte, della effettiva consistenza della singola confessione nella realtà sociale.

Le norme censurate, per quel che riguarda il comma 2 bis dell'articolo 70 della legge della Regione Lombardia 12/2005, come modificata dalla l.r. 2/2015, distinguono, ai fini dell'accesso al riparto del suolo destinato alla realizzazione degli edifici di culto, tre categorie di confessioni religiose: la Chiesa cattolica, le altre confessioni religiose che abbiano sottoscritto un'intesa con lo Stato italiano e in fine le confessioni che non abbiano sottoscritto alcuna intesa, prevedendo per queste ultime la verifica della effettiva presenza sul territorio da parte di una commissione nominata dalla Giunta regionale della Lombardia.

Vertendo in materia di governo del territorio, non vengono in rilievo gli articoli 8 e 19 Cost., almeno non direttamente, ma l'articolo 117, terzo comma: il governo del territorio è materia di competenza concorrente.

Dunque ciò che la Regione è abilitata a fare, a tenore della pronuncia, è regolare l'edilizia di culto, nel senso di disciplinare il riparto del suolo consumabile, ma non può in alcun modo condizionare l'accesso al riparto al possesso di taluni requisiti da parte delle diverse

|   |  |   |
|---|--|---|
|  | <p>Osservatorio<br/>Legislativo<br/>Interregionale</p> | <p>Roma, 14 e 15 febbraio 2016</p> <p>Enrico Righi - Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p> |
|---|--|---|

confessioni. Ciò è, se del caso, oggetto di legislazione in punto di principi generali, come tali di competenza statale.

Va da sé che lo Stato ha già regolato la casistica consentendo a tutte le confessioni l'accesso alla possibilità di esercitare il proprio culto (con il solo limite dei riti contrari al buon costume) con l'articolo 19 della Costituzione. La questione di legittimità che investe le norme che precedono è quindi accolta dalla Corte.

Non viene invece ritenuta fondata la questione relativa al comma 2 ter dell'articolo 70, che obbliga le confessioni che intendano realizzare edifici di culto a stipulare una convenzione urbanistica con il comune, al fine di assicurare l'ordinato sviluppo dei centri abitati.

La Corte si produce in una pronuncia interpretativa di rigetto, ritenendo la legittimità della previsione se la convenzione (e le sue sanzioni, previste per le rispettive violazioni) verrà considerata come strumento regolativo dal quale, di volta in volta, attingere la misura che abbia le meno gravose conseguenze sull'esercizio del culto e sulla libertà di religione, in ultima analisi, relegando ipotesi di risoluzione della convenzione a violazioni gravi, legate a casi estremi.

Viene dichiarata inammissibile una censura fondata sul diritto europeo, sul rilievo che il diritto comunitario è invocabile a parametro di legittimità costituzionale solo nei casi di fattispecie disciplinate dallo stesso diritto europeo in riferimento alle quali venga approvata una legge interna. Nel caso di specie il riferimento alla fonte comunitaria appare inconferente.


Nel primo periodo del comma 4 dell'articolo 72 della legge della Regione Lombardia 12/2005, quale novellato dalla l.r. 2/2015, si prescrive, nel quadro dell'approvazione del "piano delle attrezzature religiose", per la realizzazione dei singoli edifici di culto, l'acquisizione da parte dei comuni di pareri degli uffici statali di prefetture e questure, oltre ad imporre la predisposizione di impianti di videosorveglianza all'esterno degli ambienti frequentati dai fedeli.

La Corte, ritenute queste disposizioni ascrivibili alla materia "ordine pubblico e sicurezza", di competenza esclusiva dello Stato, ex articolo 117, secondo comma, lett. h), della Costituzione ne dichiara l'illegittimità.

Una nuova dichiarazione di inammissibilità riguarda una norma, contenuta nel secondo periodo del comma 4 dell'articolo 72, che opera una mera ricognizione con riferimento al fatto che il piano delle attrezzature religiose di ciascun comune può essere soggetto a referendum, nel rispetto delle previsioni statutarie e dell'ordinamento statale.

Infondata viene ritenuta la questione riferita all'articolo 72, comma 7, lett. g), disposizione a termini della quale il piano delle attrezzature religiose deve conformarsi alle caratteristiche del paesaggio lombardo di cui al Piano territoriale regionale. Naturalmente, spiega la Corte, il raffronto con il parametro regionale non deve essere atomistico o riferito a caratteristiche estemporanee, ma al suo portato globale, che complessivamente può e deve interessare anche gli edifici di culto.

In fine una pronuncia di manifesta inammissibilità, che si cita per completezza, attiene l'articolo 72, comma 5, impugnato per pretesa violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. l) della Costituzione: l'inconferenza del parametro è considerata assorbente di ogni altra considerazione.

|   |   |  |
|---|---|--|
|  | Osservatorio<br>Legislativo<br>Interregionale | Roma, 14 e 15 febbraio 2016<br>Enrico Righi - Regione Toscana<br>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie |
|---|---|--|

***Sintesi della sentenza relativa al conflitto n. 5 del 2014, proposto dal Governo avverso la sentenza delle sezioni unite civili della Corte di cassazione n. 16305 del 2013***

La Corte costituzionale ha accolto un ricorso per conflitto tra poteri dello Stato promosso dal Consiglio dei Ministri nei confronti delle sezioni unite della Corte di cassazione. Il ricorso chiedeva alla Corte di affermare che non può essere sindacata in sede giudiziaria la deliberazione con la quale lo stesso Consiglio dei ministri neghi ad una associazione l'avvio delle trattative finalizzate alla stipulazione dell'intesa tra lo Stato e una confessione religiosa non cattolica, prevista dall'art. 8, terzo comma, della Costituzione.

Il caso trae origine da una richiesta di avvio delle trattative avanzata dall'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR), rigettata dal Consiglio dei ministri in quanto tale associazione non rivestirebbe i caratteri della confessione religiosa. Da qui il ricorso dell'UAAR al giudice amministrativo, in primo e in secondo grado, ed, infine, alle sezioni unite della Corte di cassazione, chiamate a pronunciarsi, ai sensi dell'art. 111, ultimo comma, Cost., proprio sulla sussistenza di un sindacato giudiziario su tale atto governativo.

Impugnata nel conflitto tra poteri era, dunque, la decisione resa dalle sezioni unite della Corte di cassazione, che aveva affermato la sindacabilità della deliberazione governativa. La sentenza della Corte di cassazione partiva dal presupposto che la stipulazione dell'intesa di cui al terzo comma dell'art. 8 Cost. fosse finalizzata ad assicurare l'eguaglianza delle confessioni religiose, garantita dal primo comma della medesima disposizione, e che, pertanto, il Governo avesse l'obbligo giuridico di dare avvio alle trattative, previa semplice richiesta di un'associazione.


La Corte costituzionale ha accolto il ricorso del Governo, con alcune precisazioni.

E' anzitutto ricostruito il significato che assume, nell'ordinamento costituzionale italiano, l'intesa prevista dal terzo comma dell'art. 8 Cost. tra lo Stato e le confessioni religiose diverse da quella cattolica. Richiamando propri precedenti, la Corte costituzionale ha ribadito che la citata disposizione costituzionale è preordinata ad estendere ai rapporti con tali confessioni il cd. "metodo bilaterale", qualora sia necessario introdurre regole volte a riconoscere le esigenze specifiche di queste ultime. Ha anche precisato che, nel sistema costituzionale, le intese non sono una condizione che i pubblici poteri possano imporre allo scopo di consentire alle confessioni religiose di usufruire di libertà di azione e di organizzazione, o di giovare dell'applicazione delle norme loro destinate in tutti i settori dell'ordinamento. Tale eguaglianza è infatti garantita a tutte le confessioni religiose – abbiano o non abbiano stipulato un'intesa – dagli artt. 3, 8, primo e secondo comma, e 19 Cost.

Esistono, invece, ragioni costituzionali ed istituzionali che depongono per l'insindacabilità giudiziaria della decisione governativa di non avviare trattative ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.


In tale direzione depone, anzitutto, il cd. "metodo bilaterale", sotteso all'art. 8, terzo comma, Cost., che pretende una concorde volontà delle parti già nel decidere se avviare la trattativa.

In secondo luogo, la Corte osserva come una pretesa all'avvio delle trattative non è configurabile, in quanto non è tutelabile una pretesa soggettiva alla conclusione delle stesse, con la stipulazione dell'intesa.

|   |   |   |
|---|---|---|
|  | Osservatorio<br>Legislativo<br>Interregionale | Roma, 14 e 15 febbraio 2016<br>Enrico Righi - Regione Toscana<br>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni<br>ordinarie |
|---|---|---|

Infine, la Corte ritiene che l'individuazione dei soggetti da ammettere o meno alle trattative, nonché la decisione di avviarle o non avviarle con un determinato interlocutore, sono scelte che impegnano la discrezionalità politica del Governo, di cui quest'ultimo può essere chiamato a rispondere solo di fronte al Parlamento.

La Corte precisa, tuttavia, che il diniego governativo di avvio delle trattative non può produrre, nell'ordinamento giuridico, effetti ulteriori rispetto a quelli cui è specificamente preordinato. In particolare, tale atto, qualora si fondi sul presupposto che l'associazione richiedente non sia una confessione religiosa – come avvenuto nel caso da cui è originato il presente conflitto – non può determinare conseguenze negative sulla sfera giuridica dell'associazione stessa. Ciò in virtù dei principi espressi dagli artt. 3, 8, 19 e 20 Cost. Ne consegue la sindacabilità in sede giudiziaria dell'atto che, in contesti diversi da quelli attinenti alla stipulazione dell'intesa, neghi ad una associazione di carattere religioso l'applicazione di regole giuridiche dettate per tutte le confessioni, e ciò faccia fondandosi sull'atto governativo che non concede l'avvio delle trattative sul presupposto dell'assenza, nell'associazione richiedente, della qualità di confessione religiosa

|   |   |  |
|---|---|--|
|  | Osservatorio<br>Legislativo<br>Interregionale | Roma, 14 e 15 febbraio 2016<br>Enrico Righi - Regione Toscana<br>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie |
|---|---|--|

**Sentenza: 27 gennaio 2016, n. 49 (deposito del 9 marzo 2016)**

**Materia:** Governo del territorio – edilizia

**Parametri invocati:** articolo 117, terzo comma e secondo comma, lettera m) Costituzione.

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via incidentale

**Ricorrenti:** Tribunale amministrativo regionale per la Toscana

**Oggetto:** Articolo 84 bis della legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio)

**Esito:**


-illegittimità costituzionale dell'art. 84-bis, comma 2, lettera b), della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio)

**Estensore nota:** Domenico Ferraro

**Sintesi:**


Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, nel giudizio promosso da D.M.M., nei confronti del Comune di Firenze, per l'annullamento dell'ordinanza 28 febbraio 2014, n. 130, con la quale veniva dichiarata l'inefficacia della DIA/SCIA n. 6319/2012 presentata dal ricorrente, con contestuale ordine di rimessa in pristino ex art. 135, comma 2, della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), ha sollevato questione di legittimità costituzione dell'art. 84-bis, comma 2, lettera b), della legge regionale 1/2005, in riferimento all'art. 117, terzo comma, e secondo comma, lettera m), della Costituzione. La disposizione impugnata, si inserisce nell'art. 84-bis della legge regionale n. 1 del 2005, la cui rubrica reca "Poteri di vigilanza in caso di SCIA". Il comma 2 prevede: *"Nei casi di SCIA relativa ad interventi di cui all'articolo 79, comma 1, lettere b), d), e) ed f) e di cui all'articolo 79, comma 2, lettere a), b), c) ed e), decorso il termine di trenta giorni di cui all'articolo 84, comma 6, possono essere adottati provvedimenti inibitori e sanzionatori qualora ricorra uno dei seguenti casi: [...] b) in caso di difformità dell'intervento dalle norme urbanistiche o dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici generali, degli atti di governo del territorio o dei regolamenti edilizi"*. L'art. 84-bis della legge regionale n. 1 del 2005, è stato introdotto dall'art. 22 della legge della Regione Toscana 5 agosto 2011, n. 40, che dispone modifiche alla l.r. 1/2005 oltre che alla legge regionale 9 settembre 1991, n. 47 (Norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche), alla legge regionale 8 maggio 2009, n. 24 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente) e alla legge regionale 8 febbraio 2010, n. 5 (Norme per il recupero abitativo dei sottotetti), e successivamente abrogato (così come la stessa legge regionale 1/2005) dall'art. 254, comma 1, lettera a), della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio). L'intervenuta abrogazione non assume rilievo, atteso che, come la Corte ha già avuto modo di affermare, con sentenza 151/2014, che lo *ius superveniens* non può venire in evidenza nel giudizio di costituzionalità sollevato dai giudici amministrativi poiché, secondo il principio *tempus regit actum*, la valutazione della legittimità del provvedimento impugnato va condotta "con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione". Alla stregua dello stesso




|   |   |  |
|---|---|--|
|  | Osservatorio<br>Legislativo<br>Interregionale | Roma, 14 e 15 febbraio 2016<br>Enrico Righi - Regione Toscana<br>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie |
|---|---|--|

principio non assumono rilievo le modifiche che la legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), intervenuta successivamente all'ordinanza di rimessione, ha apportato all'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), la cui disciplina, nella parte in cui regola l'esercizio dei poteri di conformazione dell'attività del privato, di autotutela e di intervento dell'Amministrazione, in presenza di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), è invocata dal ricorrente come principio fondamentale della materia governo del territorio. Secondo il TAR la disposizione impugnata sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto consentirebbe all'Amministrazione di esercitare poteri sanzionatori per la repressione degli abusi edilizi, anche oltre il termine di trenta giorni dalla presentazione della SCIA, in un numero di ipotesi più ampio rispetto a quello previsto dai commi 3 e 4 dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990. Il rimettente osserva che nella disposizione in oggetto il potere attribuito all'Amministrazione sarebbe quello generale di controllo e non di autotutela, come previsto dalla normativa statale (comma 3 dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990). Il contrasto tra la disciplina statale e quella regionale, comporta, pertanto, ad avviso del TAR Toscana, la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, con riguardo alla violazione dei principi fondamentali della materia edilizia, rientrante in quella più generale del governo del territorio oggetto di competenza legislativa concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la disciplina statale dei titoli edilizi costituisce norma di principio. Il rimettente, inoltre, deduce un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale per il mancato rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali stabiliti con legge dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Costituzione. Per la Corte costituzionale il primo profilo di illegittimità costituzionale prospettato, di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., è fondato. È giurisprudenza pacifica che, nell'ambito della materia concorrente governo del territorio, prevista dal comma in questione, i titoli abilitativi agli interventi edilizi costituiscono oggetto di una disciplina che assurge a principio fondamentale e ricorda in proposito le sentenze n. 303/2003, 102/2013, 139/2013, 259/2014. Secondo la Corte costituzionale tale valutazione deve ritenersi valida per la denuncia di inizio attività (DIA) e per la SCIA che, seppure con la loro indubbia specificità, si inseriscono in una fattispecie il cui effetto è pur sempre quello di legittimare il privato ad effettuare gli interventi edilizi. Va subito soggiunto, peraltro, che tale fattispecie ha una struttura complessa e non si esaurisce, rispettivamente, con la dichiarazione o la segnalazione, ma si sviluppa in fasi ulteriori: una prima, di ordinaria attività di controllo dell'Amministrazione (rispettivamente nei termini di sessanta e trenta giorni); una seconda, in cui può esercitarsi l'autotutela amministrativa. Secondo la Corte, le condizioni e le modalità di esercizio dell'intervento della pubblica amministrazione, una volta che siano decorsi i termini in questione, devono considerarsi come completamento della disciplina di tali titoli abilitativi, poiché la individuazione della loro consistenza e della loro efficacia non può prescindere dalla capacità di resistenza rispetto alle verifiche effettuate dall'Amministrazione successivamente alla maturazione degli stessi. La disciplina di questa fase ulteriore, dunque, è parte integrante di quella del titolo abilitativo e costituisce con essa un tutt'uno inscindibile. Il suo perno è costituito da un istituto di portata generale, quello dell'autotutela, che si colloca allo snodo delicatissimo del rapporto fra il potere amministrativo e il suo riesercizio, da una parte, e la tutela



|   |   |  |
|---|---|--|
|  | Osservatorio<br>Legislativo<br>Interregionale | Roma, 14 e 15 febbraio 2016<br>Enrico Righi - Regione Toscana<br>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie |
|---|---|--|

dell'affidamento del privato, dall'altra. Il legislatore ha cercato di individuare il giusto equilibrio fra le esigenze di certezza delle situazioni giuridiche maturate a seguito della DIA e della SCIA e le ragioni di tutela dell'interesse pubblico urbanistico. Ne discende che anche per questa parte la disciplina in questione costituisce espressione di un principio fondamentale della materia governo del territorio. Con riguardo alla portata dei principi fondamentali riservati alla legislazione statale nelle materie di potestà concorrente, la Corte ha avuto modo di chiarire, tra l'altro, che *"il rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio [...] deve essere inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri ed obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi"* e ricorda in tal proposito le sentenze 237/2009 e 272/2013. La normativa regionale in esame, nell'attribuire all'Amministrazione un potere di intervento, ha introdotto una normativa sostitutiva dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale e pertanto viene a toccare i punti nevralgici del sistema elaborato nella legge sul procedimento amministrativo e cioè il potere residuo dell'Amministrazione, a termini ormai decorsi, e il suo ambito di esercizio, in concreto, i casi che ne giustificano l'attivazione. Essa, dunque, comporta l'invasione della riserva di competenza statale alla formulazione di principi fondamentali, con tutti i rischi per la certezza e per l'unitarietà della disciplina che tale invasione comporta; e ciò tanto più in una materia che, come è noto, e come dimostrano le sue frequenti modifiche, presenta delicati e complessi problemi applicativi. La fondatezza della questione di costituzionalità con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., comporta l'assorbimento dell'ulteriore censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Costituzione. La Corte pertanto dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 84-bis, comma 2, lettera b), della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio).

|   |   |  |
|---|---|--|
|  | Osservatorio<br>Legislativo<br>Interregionale | Roma, 14 e 15 febbraio 2016<br>Enrico Righi - Regione Toscana<br>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie |
|---|---|--|

**Sentenza: 12 gennaio 2016, n. 20**

**Materia:** decadenza delle nomine degli organi degli enti dipendenti della regione e interruzione automatica dei relativi rapporti di lavoro

**Parametri invocati:** articolo 97 Costituzione

**Giudizio:** legittimità in via incidentale

**Rimettente:** Corte di Cassazione, sezione lavoro

**Oggetto:** legge Regione Abruzzo 12 agosto 2005, n.27 (Nuove norme sulle nomine di competenza degli organi di direzione politica della Regione Abruzzo) articoli 1 comma 2 e 2 comma 1

**Esito:** inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 comma 2 - illegittimità costituzionale dell'articolo 2 comma 1 con riferimento all'articolo 97 della Costituzione

**Estensore nota:** Ilaria Cirelli


**Sintesi:**

l'articolo 1, comma 2, della legge impugnata stabilisce che le nomine degli organi di vertice di amministrazione e di controllo degli enti dipendenti dalla Regione hanno una durata massima pari a quella della legislatura regionale e decadono all'atto di insediamento del nuovo Consiglio regionale, salvo conferma nei successivi quarantacinque giorni. L'articolo 2, comma 1 stabilisce che, all'entrata in vigore della stessa legge, le nomine in essere decadono, salvo quelle esplicitamente confermate.

Ad avviso della Corte di Cassazione rimettente, adita dal direttore di "Abruzzo Lavoro" con l'impugnazione della sentenza della Corte d'Appello dell'Aquila confermativa della sentenza di primo grado con cui veniva rigettata la sua domanda volta a ottenere i compensi che avrebbe percepito se il contratto fosse giunto alla scadenza naturale, la norma di cui all'articolo 2 comma 1 avrebbe determinato un'interruzione automatica anticipata degli incarichi direttivi in questione, senza garanzie procedurali a favore dei titolari degli incarichi stessi e a prescindere da qualsiasi valutazione del loro operato, e avrebbe così violato i principi di continuità e buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'articolo 97 Costituzione.

Preliminarmente la Corte dichiara l'inammissibilità, per difetto di rilevanza, della questione di legittimità costituzionale sollevata sull'articolo 1, comma 2, poiché la decadenza delle nomine di cui si discute nel giudizio a quo si è verificata esclusivamente per effetto dell'articolo 2 comma 1 della legge abruzzese che ha determinato, al momento della sua entrata in vigore, l'interruzione automatica dei rapporti di lavoro dei soggetti incaricati, né ha avuto alcun rilievo la successiva abrogazione della disposizione da parte della l.r. 25/2009, atteso che con l'entrata in vigore dell'articolo 2 comma 1 si è determinata l'applicazione istantanea e *una tantum* della norma.

Nel merito la Corte Costituzionale giudica fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'articolo 2 comma 1 della legge in oggetto.


|   |  |   |
|---|--|---|
|  | <p>Osservatorio<br/>Legislativo<br/>Interregionale</p> | <p>Roma, 14 e 15 febbraio 2016</p> <p>Enrico Righi - Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p> |
|---|--|---|

Innanzitutto, secondo la Corte non rileva il fatto che l'ente "Abruzzo Lavoro", presso il quale il soggetto dichiarato decaduto svolgeva l'incarico di direttore, sia stato soppresso.

Dall'esame dei compiti e delle funzioni, delle responsabilità, dello stesso procedimento di conferimento dell'incarico, così come previsti dalla legge istitutiva dell'ente dipendente, la Corte arriva alla conclusione che il direttore di "Abruzzo-Lavoro" svolgesse compiti amministrativi e tecnici non riconducibili a quelli di diretta collaborazione con l'organo di governo, per i quali risulta decisiva la personale adesione agli orientamenti politici di chi effettua la nomina. Compiti e funzioni questi rispetto ai quali la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato (tra le ultime: sentenze 228/2011; 34 e 224/2010) l'incompatibilità con l'art. 97 Cost. di meccanismi di decadenza automatica, o del tutto discrezionale, dovuta a cause estranee alle vicende del rapporto d'ufficio e sganciata da qualsiasi valutazione concernente i risultati conseguiti dal soggetto incaricato.

La stessa giurisprudenza ha ripetutamente affermato, ad esempio, l'illegittimità costituzionale di norme regionali che prevedevano la decadenza automatica, all'avvicinarsi degli organi politici, di figure apicali quali i direttori generali delle aziende sanitarie locali (per tutte la sentenza 27/2014), o anche di altri enti regionali considerato che essi costituiscono figure tecnico-professionali, incaricate non di collaborare direttamente al processo di formazione dell'indirizzo politico, ma di perseguire gli obiettivi definiti dagli atti di pianificazione e indirizzo degli organi di governo della Regione.

Nel caso di specie risulta, infatti, che il direttore di «Abruzzo-Lavoro» costituiva una figura tecnico-professionale, titolare di funzioni prevalentemente organizzative e gestionali, responsabile del perseguimento di obiettivi definiti in appositi atti di pianificazione e indirizzo, deliberati dagli organi di governo della Regione ma non collegato a tali organi da relazioni istituzionali così immediate da rendere determinante la sua consonanza agli orientamenti politici degli stessi. Pertanto, tale figura non rientrava tra quelle alle quali potessero, o possano, alla luce dei principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale, applicarsi meccanismi di decadenza automatica, senza violare i principi di cui all'articolo 97 Cost.

|   |   |  |
|---|---|--|
|  | Osservatorio<br>Legislativo<br>Interregionale | Roma, 14 e 15 febbraio 2016<br>Enrico Righi - Regione Toscana<br>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie |
|---|---|--|

**Sentenza:** n. 21 del 26 gennaio 2016

**Materia:** turismo, sistema tributario, porti, tutela della sicurezza e dell'ambiente

**Parametri invocati:** artt. 117, quarto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regione Campania

**Oggetto:** art. 32, comma 1, del d.l. 133/2014 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 164/2014 e successivamente modificato dall'art. 1, comma 237, della l. 190/2014 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015)

**Esito:**


1) dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo in oggetto nella parte in cui non prevede che la configurazione delle strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato come strutture ricettive all'aria aperta debba avvenire nel rispetto dei requisiti stabiliti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, previa intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano;

2) dichiarazione di illegittimità costituzionale del citato art. 32, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come modificato dall'art. 1, comma 365, della l.208/2015 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016), nella parte in cui non prevede che la configurazione delle strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato come strutture ricettive all'aria aperta debba avvenire nel rispetto dei requisiti stabiliti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, previa intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

**Estensore nota:** Claudia Prina Racchetto

**Sintesi**


La Regione Campania ritiene che il citato art. 32, comma 1, del d.l. n. 133/2014, nella parte in cui subordina la configurazione come strutture ricettive all'aria aperta dei cosiddetti Marina Resort e cioè delle «strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato» ai «requisiti stabiliti dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo», senza prevedere adeguate procedure concertative e di coordinamento orizzontale tra Stato e Regioni, alteri il riparto di competenze in una materia, quale è quella del turismo, spettante in via ordinaria alla potestà legislativa regionale residuale e violi il principio di leale collaborazione. Successivamente alla proposizione del ricorso, la

|   |   |  |
|---|---|--|
|  | Osservatorio<br>Legislativo<br>Interregionale | Roma, 14 e 15 febbraio 2016<br>Enrico Righi - Regione Toscana<br>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie |
|---|---|--|

disposizione impugnata è stata modificata ad opera dell'art. 1, comma 365, della l. 208/2015 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016). Per effetto di tale modifica, le parole «dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e fino al 31 dicembre 2015» sono state sostituite dalle seguenti: «a decorrere dal 1° gennaio 2016». In tal modo si è stabilito che l'equiparazione delle strutture Marina Resort alle strutture ricettive all'aperto, ai sensi del comma 1 dell'art. 32, non è più delimitata, come nel testo impugnato, al periodo compreso fra la data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 133/2014 ed il 31 dicembre 2015, ma opera, "a regime", «a decorrere dal 1° gennaio 2016».

La Corte ritiene evidente che tale modifica si sia limitata a prorogare *sine die* l'ambito temporale di efficacia della disposizione impugnata e non sia satisfattiva delle censure proposte dalla ricorrente (fra le tante, sentenza n. 219 del 2013). Essa ha pertanto escluso la cessazione della materia del contendere in riferimento alla questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti della disposizione impugnata ed ha disposto l'estensione della medesima questione anche al nuovo testo della disposizione impugnata. Quest'ultima ha anche avuto medio tempore applicazione, come risulta dall'adozione del decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 3 ottobre 2014 (Individuazione dei requisiti minimi ai fini dell'equiparazione delle strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato alle strutture ricettive all'aria aperta).

Nel merito, la Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti del citato art. 32, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014 nei termini di seguito precisati. Essa ha evidenziato che la disciplina contenuta nella norma censurata, in quanto volta ad identificare una peculiare tipologia di strutture turistico ricettive, in specie di quelle all'aria aperta, attiene alla materia del «turismo e industria alberghiera», che appartiene alla competenza legislativa regionale residuale (fra le tante, sentenze n. 171 e n. 80 del 2012). E' chiara, al riguardo, l'enunciazione circa le finalità dell'intervento legislativo in esame, che intende «rilanciare le imprese della filiera nautica», in un'ottica di promozione unitaria del settore nautico-turistico in ambito nazionale ed internazionale. Al contempo la Corte rileva che la disciplina di cui si discute presenta profili strettamente intrecciati con materie di competenza del legislatore statale. E' innegabile, a suo giudizio, l'interferenza con il «sistema tributario» dello Stato, di cui alla lettera e) del secondo comma dell'art. 117 Cost., giacché una delle principali conseguenze della configurazione dei Marina Resort come strutture ricettive all'aperto, proprio in vista dell'obiettivo del rilancio delle imprese della filiera nautica, è quella di consentire l'applicazione dell'IVA agevolata al 10 per cento alle prestazioni rese ai clienti in essi alloggiati, in linea con quanto accade per tutte le strutture turistico ricettive all'aria aperta, anziché dell'IVA al 22 per cento, prevista per le attività inerenti ai porti turistici. Un altro stretto intreccio viene ravvisato con il regime delle strutture dedicate alla nautica da diporto, delineato principalmente nel d.P.R. 2 dicembre 1997, n. 509 (Regolamento recante disciplina del procedimento di concessione di beni del demanio marittimo per la realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto, a norma dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59), in specie all'art. 2. Questo settore rientra nella competenza concorrente in materia di «porti», rispetto alla quale spetta allo Stato definire i principi

|   |  |   |
|---|--|---|
|  | <p>Osservatorio<br/>Legislativo<br/>Interregionale</p> | <p>Roma, 14 e 15 febbraio 2016</p> <p>Enrico Righi - Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p> |
|---|--|---|

fondamentali. Non può, infine, tralasciarsi che, nell'identificazione dei requisiti necessari alla qualificazione delle strutture Marina Resort quali strutture ricettive all'aria aperta, rilevano anche esigenze di garanzia del rispetto di livelli omogenei di tutela della sicurezza e dell'ambiente, in tutto il territorio nazionale, connesse alla competenza esclusiva del legislatore statale, come, d'altro canto, risulta da quanto già stabilito nel d.m. 3 ottobre 2014, attuativo dell'impugnato art. 32, comma 1, del d.l. n. 133/2014.

A giudizio della Corte, pertanto, la disposizione impugnata si pone all'incrocio di varie materie, alcune di spettanza delle Regioni, altre dello Stato. Tali molteplici competenze sono legate in un nodo inestricabile (in specie, sentenze n. 334 del 2010 e n. 50 del 2005) che non consente di identificare la prevalenza di una sulle altre, dal punto di vista sia qualitativo, sia quantitativo. Deve, pertanto, trovare applicazione il principio generale, costantemente ribadito dalla giurisprudenza della Corte (da ultimo, sentenza n. 1 del 2016) per cui, in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze, qualora non risulti possibile comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante un criterio di prevalenza, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, «purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (ex plurimis, sentenze n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008) e che può ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell'intesa» (sentenza n. 1 del 2016).

La disposizione impugnata demanda esclusivamente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, il compito di stabilire i requisiti necessari a qualificare i Marina Resort come strutture turistico-ricettive all'aria aperta, senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni. In tal modo, a giudizio della Corte, essa viola il principio di leale collaborazione che, nella specie, ha riguardo agli interessi implicati e alla peculiare rilevanza di quelli connessi alla potestà legislativa residuale delle Regioni. Una tale collaborazione può dirsi adeguatamente attuata solo mediante la previa acquisizione dell'intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, da considerare luogo di espressione e insieme di sintesi degli interessi regionali e statali coinvolti.

In ragione dell'estensione della questione di legittimità costituzionale in esame al testo dell'art. 32, comma 1, del d.l. n. 133/2014, come modificato dall'art. 1, comma 365, della legge n. 208 /2015, la Corte ritiene debba essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, nella parte in cui non prevede che la configurazione come strutture ricettive all'aria aperta delle strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato debba avvenire nel rispetto dei requisiti stabiliti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, previa intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. La dichiarazione di illegittimità costituzionale è riferita al testo oggetto dell'impugnazione e a quello successivamente modificato, poiché la modifica legislativa, come in precedenza già evidenziato, non è tale da soddisfare la Regione ricorrente o da alterare i termini del quadro normativo.