



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 12 giugno 2020


Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed 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 Cesare Belmonte, Ilaria Cirelli, Beatrice Pieraccioli, Enrico Righi,
Federica Romeo, Anna Traniello Gradassi*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza - 12 giugno 2020 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Sentenza: 5 maggio 2020, n. 98/2020

Materia: contratti pubblici; appalti; tutela della concorrenza

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione; artt. 30, comma 1, e 36 D.lgs. 50/2016 (codice dei contratti pubblici), come norme interposte

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 10, comma 4, legge regionale Toscana 16 aprile 2019, n. 18 (Disposizioni per la qualità del lavoro e per la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, forniture e servizi. Disposizioni organizzative in materia di procedure di affidamento. Modifiche alla l.r. 38/2007)

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la disposizione in epigrafe, ritenendola in contrasto con la riserva alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

La norma prevedeva che le stazioni appaltanti, nelle procedure cosiddette "sotto soglia" (comunitaria), ovvero che prevedano affidamenti per un importo totale inferiore ai parametri indicati dall'articolo 36 del codice dei contratti pubblici, potessero stabilire di riservare la partecipazione alle imprese con sede legale e operativa in Toscana per una quota fino al cinquanta per cento dei soggetti da consultare.


È noto che la selezione degli operatori in questo tipo di procedure (negoziata, senza la previa pubblicazione di un bando) è svolta mediante consultazione di elenchi di operatori o tramite indagine di mercato, eventualmente accompagnata da sorteggio effettuato fra i potenziali offerenti.

Il sorteggio è espressamente previsto e consentito dalle linee guida Anac (linee guida che rimarranno in vigore fino all'approvazione del regolamento di attuazione dell'articolo 36 del codice dei contratti pubblici).

Ebbene la normativa toscana prevedeva che, qualunque fosse il sistema di selezione degli offerenti con i quali aprire la procedura negoziata propriamente detta, le medie, piccole o micro imprese toscane godessero di una riserva di partecipazione del cinquanta per cento; eventualmente, anche il sistema informatico avrebbe dovuto assicurare questa condizione.

La Corte fa notare come imporre, per fruire della riserva, il requisito della sede legale e, congiuntamente, della sede operativa in Toscana costituisca una clausola particolarmente stringente, che porta ad escludere tutte le imprese che abbiano anche solo una delle due sedi ubicata al di fuori del territorio regionale, con ciò pregiudicando seriamente la concorrenza.


Richiamata la propria precedente giurisprudenza (*ex pluribus* sentenze 263/2016, 36/2013), costante a partire dalla riforma del Titolo V della Costituzione, la Corte afferma che

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza - 12 giugno 2020 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

disposizioni come quella impugnata, incidenti sulla materia della tutela della concorrenza, sono da considerarsi violative della competenza legislativa esclusiva statale ex articolo 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione.

Inoltre, anche nel merito, la norma introduce, osservano ancora i giudici, una distorsione dei livelli di concorrenza che rende fondato il ricorso del Governo anche oltre il profilo della competenza ad adottare la legge, quasi a dire che neppure lo Stato, astrattamente, avrebbe potuto legiferare nella direzione della norma impugnata.

Conclusivamente, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza - 12 giugno 2020 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Sentenza: 29 gennaio 2020, n. 22

Materia: Autonomia organizzativa del Consiglio regionale, composizione delle commissioni consiliari

Parametri invocati: Articoli 103, 114, secondo comma, 117, 121, primo e secondo comma, 122, quarto comma e 123 della Costituzione

Giudizio: Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti

Ricorrente: Regione Puglia

Oggetto: Sentenza 21 febbraio 2019, n. 260 del TAR Puglia, sede di Bari, Sezione I

Esito: Dichiarazione di non spettanza allo Stato, e per esso al Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sede di Bari, del potere di emanare la sentenza 21 febbraio 2019, n. 260, e, per l'effetto, annullamento della stessa

Estensore nota: Federica Romeo

Sintesi:


Con ricorso notificato il 18 aprile 2019, la Regione Puglia ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri al fine di ottenere l'annullamento, previa declaratoria di non spettanza allo Stato, della sentenza 21 febbraio 2019, n. 260, emanata dal TAR Puglia, sede di Bari, sezione prima, con cui è stato annullato il verbale n. 63 del 22 ottobre 2018 della VII commissione consiliare permanente del Consiglio regionale della Puglia, avente ad oggetto il "rinnovo della composizione della VII Commissione consiliare permanente".

Ad avviso della ricorrente, la sentenza del TAR Puglia sarebbe stata pronunciata in difetto assoluto di giurisdizione, e pertanto in contrasto con l'articolo 103 della Costituzione, andando ad incidere, in particolare, sui poteri di autorganizzazione del Consiglio regionale, in quanto titolare della potestà legislativa regionale, in lesione degli articoli 114, secondo comma, 117, 121, primo e secondo comma, e 123 Cost.; andando a sindacare, tramite valutazione nel merito del contenuto del verbale della commissione consiliare, le opinioni espresse e i voti dati dai consiglieri regionali nell'esercizio delle attribuzioni previste dalle stesse disposizioni costituzionali; e andando a violare la prerogativa dell'insindacabilità garantita ai consiglieri regionali dall'articolo 122, quarto comma, della Costituzione.

In via preliminare, la Corte costituzionale ha esaminato le eccezioni di inammissibilità del ricorso formulate dall'Avvocatura generale dello Stato.

A tale proposito, la Corte ha respinto l'eccezione secondo cui, in base a quanto affermato dalla sentenza n. 81 del 2012 della stessa Corte, il ricorso sarebbe inammissibile perché la Regione avrebbe impugnato per conflitto un atto che non sarebbe idoneo ad esprimere in maniera definitiva la volontà dell'autorità giurisdizionale, e quindi del potere statale, in quanto la sentenza del TAR Puglia è stata impugnata dalla Regione prima del suo passaggio in giudicato.

La Consulta ha respinto l'eccezione sollevata dal Presidente del Consiglio ritenendo non pertinente il richiamo alla sent. Cost. 81/2012, poiché nel caso oggetto di quella decisione si pronunciò l'inammissibilità del ricorso non per l'assenza di definitività della pronuncia del TAR, ma in quanto la Regione ricorrente aveva denunciato semplici errores in iudicando,

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza - 12 giugno 2020 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

utilizzando il ricorso per conflitto di attribuzioni come un “improprio mezzo di gravame avverso le sentenze del giudice amministrativo”. A ciò si aggiunge una consolidata giurisprudenza della Corte (n. 259/2019, 57/2019, 28/2018, 2/2018, 260/2016, 87/2015, 52/2013, 332/2011, 382/2006, 211/1994, 771/1988), che, per quanto riguarda l’idoneità di un atto ad innescare un conflitto intersoggettivo di attribuzione, considera tale “qualsiasi comportamento significativo, imputabile allo Stato o alla Regione, che sia dotato di efficacia e rilevanza esterna e che, anche se preparatorio o non definitivo, sia comunque diretto ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare un’invasione nella altrui sfera di attribuzioni o una menomazione attuale delle possibilità di esercizio della stessa”. Ciò starebbe a significare, secondo l’orientamento della Corte costituzionale, che la giustificazione del ricorso costituzionale per conflitto di attribuzioni sussiste quando il ricorrente lamenti una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali, anche laddove l’atto che ne è oggetto non sia definitivo (cosiddetto “tono costituzionale del conflitto”).


La seconda eccezione di inammissibilità sollevata dal resistente attiene al fatto che la Regione Puglia avrebbe promosso un conflitto volto a sollecitare un controllo su errores in iudicando commessi dal giudice amministrativo, non deducibili in sede di conflitto.

La Consulta ha respinto anche questa eccezione, ritenendo che la ricorrente contesti non il modo di esercizio della funzione da parte del giudice amministrativo, ma la sussistenza stessa, in capo a quest’ultimo, del potere giurisdizionale: secondo la Regione, il TAR Puglia avrebbe agito in carenza assoluta di giurisdizione, andando a ledere le attribuzioni che le sono costituzionalmente garantite dalle disposizioni summenzionate. Secondo il costante orientamento della Corte costituzionale (sentenze n. 2/2018, 235/2015, 107/2015), il conflitto sull’esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del ricorrente è ammissibile.

Entrando nel merito della decisione, la Corte ha affermato che il ricorso per conflitto di attribuzione non è fondato con riferimento all’articolo 122, quarto comma, Cost., poiché l’impugnata sentenza del TAR Puglia non chiama i consiglieri regionali a “rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell’esercizio delle loro funzioni”.

Tuttavia, essa ritiene fondato il ricorso con riferimento agli articoli 114, secondo comma, 117 e 121, secondo comma, Cost., in base ai quali non rientra nella competenza dello Stato, e quindi del giudice amministrativo, annullare il verbale che attesta la composizione di una commissione consiliare permanente del Consiglio regionale.

Infatti, la giurisprudenza costituzionale ha affermato più volte che le attribuzioni dei Consigli regionali sono manifestazione di autonomie costituzionalmente garantite e che essi godono, in base a norme costituzionali, di talune prerogative analoghe a quelle tradizionalmente riconosciute al Parlamento. In particolare, i Consigli regionali hanno autonomia organizzativa interna, una funzione caratterizzante che essi svolgono, a fianco delle funzioni legislativa e di indirizzo politico e di controllo, in quanto organi rappresentativi. Nell’ambito di questa autonomia organizzativa è ricompresa la potestà di disciplinare i propri lavori, attraverso l’approvazione di regolamenti interni che predeterminano le modalità di funzionamento dei Consigli e attraverso l’interpretazione e l’applicazione dei regolamenti stessi. Inoltre, lo statuto e la normativa regionali possono assegnare al Consiglio o al suo ufficio di presidenza lo svolgimento di alcune funzioni

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza - 12 giugno 2020 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

amministrative, e la stessa potestà di autorganizzazione interna può manifestarsi attraverso atti discrezionali di esercizio di funzioni amministrative.


Nel caso in oggetto, la Corte costituzionale ha sottolineato che il verbale sindacato dalla sentenza 260/2019 del TAR Puglia non è un atto amministrativo, ma ciò che dà origine al conflitto è l'interpretazione e l'applicazione di un criterio (la composizione delle commissioni in proporzione, per quanto possibile, alla forza numerica dei gruppi consiliari) stabilito dal regolamento interno del Consiglio regionale, criterio esso stesso espressivo di discrezionalità politica. Secondo la Consulta, quindi, si tratta di una decisione strettamente collegata alla potestà di autorganizzazione del Consiglio. L'annullamento del verbale attestante la composizione della commissione consiliare, e il ricorso, da parte della stessa sentenza impugnata, a un potere conformativo particolarmente penetrante incidono sulla composizione della commissione consiliare in questione e sull'equilibrio, in quella commissione, tra forze politiche di maggioranza e di opposizione. Il nucleo essenziale della potestà autorganizzativa del Consiglio costituzionalmente garantita risiede proprio nella facoltà di decidere sulle modalità di riparto proporzionale dei consiglieri nelle commissioni e in relazione al necessario rispetto, al loro interno, del corretto rapporto numerico tra maggioranza ed opposizione. La Corte aggiunge che la garanzia della potestà di autorganizzazione è fondamentale al fine dell'esercizio del potere legislativo da parte dei Consigli regionali in piena autonomia politica, senza che organi esterni possano vincolarlo o incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione. In questa fondamentale autonomia politica e legislativa rientra anche il potere di organizzazione interna del Consiglio, a cominciare dalla composizione delle commissioni consiliari nel rispetto dell'equilibrio tra maggioranza e opposizione.

L'orientamento della Consulta condivide quello già precedentemente espresso dal Consiglio di Stato, adito in sede cautelare, in merito alla sospensione dell'impugnata sentenza del TAR Puglia, il quale evidenzia che di fronte a questioni di organizzazione interna di un organo a competenza legislativa il sindacato del giudice amministrativo cede a favore del principio costituzionale di separazione dei poteri (Cons. Stato, sezione quinta, ordinanza 5 luglio 2019, n. 3426).

Inoltre, l'orientamento della Corte costituzionale coincide anche con quello della Corte di cassazione (Sezioni unite civili, ordinanza 3 marzo 2016, n. 4190), che, in un caso analogo, ha stabilito che le decisioni relative alla composizione delle commissioni permanenti dei Consigli regionali sono atti che concorrono a consentire l'esercizio della loro funzione legislativa, e che pertanto eventuali censure sulle determinazioni del Presidente dell'Assemblea in ordine a tali aspetti non possono essere proposte in sede di impugnazione di quegli atti davanti al giudice amministrativo.


La Consulta aggiunge anche che i consiglieri regionali possono ricorrere contro la lesione delle loro prerogative facendo riferimento all'articolo 5 del regolamento interno del Consiglio regionale della Puglia, il quale stabilisce che l'ufficio di presidenza del Consiglio, in cui sono necessariamente presenti anche componenti provenienti da gruppi di opposizione, ha il compito di assicurare l'esercizio dei diritti dei consiglieri, tutelandone le prerogative.

Quindi, la scelta in ordine alla composizione di una commissione consiliare è diretta espressione della potestà di autorganizzazione del Consiglio regionale e tale potestà viene assorbita tra le garanzie che assistono lo svolgimento della funzione legislativa regionale,

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza - 12 giugno 2020 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

cui le commissioni consiliari permanenti contribuiscono in modo determinante. La conseguenza, a detta della Corte costituzionale, è che in ogni caso il sindacato esterno sulle decisioni relative alla composizione di tali commissioni è svolto in difetto assoluto di giurisdizione, determinando una lesione delle attribuzioni costituzionali previste dagli articoli 114, secondo comma, 117 e 121, secondo comma, della Costituzione.

Pertanto, la Consulta dichiara che non spettava allo Stato, e per esso al TAR Puglia, annullare il verbale n. 63 del 22 ottobre 2018 della VII commissione consiliare permanente del Consiglio regionale pugliese attestante la composizione della medesima commissione, e annulla, per l'effetto, la sentenza del Tribunale amministrativo 21 febbraio 2019, n. 260.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza - 12 giugno 2020 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Sentenza: n. 39 del 28/1/2020

Materia: appalti, incarichi dirigenziali, dibattito pubblico

Parametri invocati: articolo 117, primo e secondo comma, lettera e), della Costituzione in relazione all'impugnazione dell'art.1 l.r.46/2018; artt. 97 e 98 Cost.; artt. 97 e 118, primo comma, Cost.

Giudizio: legittimità in via principale;

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione Toscana 6 agosto 2018, n. 46 (Disposizioni in materia di procedura di gara ed incentivi per funzioni tecniche. Modifiche alla L.R. 38/2007) articolo 1 e legge della Regione Toscana 7 gennaio 2019, n. 3 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2018), articoli 2, 11 e 18;

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 1 della l.r. 46/2018.;
- illegittimità costituzionale dell'art. 2 della l.r. 3 /2019;
- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 l.r. 3/2019, promossa, in riferimento agli art. 97 e 118, primo comma, della Costituzione;
- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 l.r. 3/2019, promossa, in riferimento agli artt. 97 e 98 Cost.;

Estensore nota: Ilaria Cirelli


Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 1 l.r. 46/2018, che inserisce nella l.r. 38/2007 (Norme in materia di contratti pubblici e relative disposizioni sulla sicurezza e regolarità del lavoro) l'art. 35-ter.

Esso prevede che nelle procedure negoziate sotto soglia, quando il criterio di aggiudicazione è quello del minor prezzo, le stazioni appaltanti possono decidere di esaminare le offerte economiche prima di verificare la documentazione amministrativa attestante l'assenza dei motivi di esclusione ed il rispetto dei criteri di selezione ai sensi Codice dei contratti pubblici (d.lgs 50/2016) e che nell'avviso di manifestazione di interesse sono indicate l'intenzione di avvalersi di tale facoltà e le modalità di verifica, anche a campione, dell'assenza dei motivi di esclusione e del rispetto dei criteri di selezione.

Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata viola l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 56, paragrafo 2, della direttiva 2014/24/UE del Parlamento e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici, ai sensi del quale l'inversione dell'apertura delle buste di gara è consentita per le procedure aperte e non anche per quelle negoziate; nonché l'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost., perché detta una disciplina difforme da quella dell'articolo 133, comma 8, del codice dei contratti pubblici, che prevede la facoltà di inversione per le sole procedure aperte.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, con altro ricorso, ha impugnato gli articoli 2, 11 e 18, della l.r. 3/2019 e ha chiesto di dichiarare, in via consequenziale, l'illegittimità

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza - 12 giugno 2020 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

costituzionale dell'articolo 8 commi 5 e 6, della l. 46/2013 (Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali).

L'articolo 2 impugnato, rubricato *Disposizioni per la semplificazione della gestione amministrativa delle procedure negoziate sotto soglia. Modifiche all'art. 35-ter della L.R. 38/2007*, interviene sull'articolo 35-ter, introdotto dalla l.r.46/2018, modificando marginalmente entrambi i suoi commi prevedendo che nell'avviso di manifestazione di interesse è indicato che sono invitati tutti gli operatori economici che hanno manifestato interesse (comma 1), e a sostituire le parole *nel bando* con quelle *nell'avviso* (comma 2). Le modifiche, dunque, di mero dettaglio non eliminerebbero il vizio di incostituzionalità derivante dal fatto che l'inversione dell'apertura delle buste di gara è consentita solo per le procedure aperte e non anche per quelle negoziate.

L'articolo 11, rubricato *Mobilità dei dirigenti. Modifiche all'articolo 18 della L.R. 1/2009*, violerebbe gli articoli 97 e 98 Cost. e i principi di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione. La sostituzione del comma 2 dell'articolo 18 prevede infatti che nel corso dell'incarico dirigenziale il Direttore generale e i direttori, per specifiche esigenze organizzative possono, sentiti i dirigenti interessati, disporre la modifica dell'incarico ai dirigenti della struttura di cui essi sono responsabili e assegnarli ad altro incarico di livello corrispondente; infine assegnare un incarico di differente livello, esclusivamente previo consenso del dirigente interessato.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri la norma si pone in contrasto con gli articoli 19, 21 e 27 del d. lgs. 165/2001 che stabilisce come vincolanti per le Regioni ordinarie i principi per cui qualunque modifica dell'incarico dirigenziale può avvenire solo su base consensuale e la revoca dell'incarico può essere determinata solo da una responsabilità dirigenziale.

Nella disposizione regionale invece, nelle prime due ipotesi, la modifica dell'incarico dirigenziale avverrebbe senza il consenso del dirigente interessato. Nell'ultima fattispecie la revoca e l'assegnazione di un incarico di differente livello, possono essere disposte sulla base di esigenze di tipo organizzativo e non di responsabilità del dirigente interessato.

L'ultima disposizione impugnata, l'articolo 18 l.r. 3/2019, rubricato *Interventi, progetti e opere oggetto di Dibattito Pubblico. Modifiche all'art. 8 della L.R. 46/2013* modifica l'articolo 8 della l.r. 46/2013, introducendo, al comma 4, la lettera b-bis. L'articolo 8 individua gli interventi, i progetti e le opere oggetto di dibattito pubblico, stabilendo sia i casi in cui si deve o può fare luogo a dibattito (commi 1, 2 e 3) sia quelli esclusi (comma 4). Il comma 5, poi, prevede che il dibattito pubblico si svolge sulle seguenti tipologie di opere nazionali per le quali la Regione è chiamata ad esprimersi: a) infrastrutture stradali e ferroviarie; b) elettrodotti; c) impianti per il trasporto o lo stoccaggio di combustibili; d) porti e aeroporti; e) bacini idroelettrici e dighe; f) reti di radiocomunicazione. Il comma 6 stabilisce le modalità di svolgimento del dibattito pubblico. Secondo il ricorrente la norma introdotta, letta in combinato disposto con i successivi commi 5 e 6 dell'articolo 8, cui chiede di estendere in via consequenziale la dichiarazione d'illegittimità costituzionale, determinerebbe una indebita sovrapposizione della normativa regionale a quella statale, e in particolare con l'articolo 22 del codice dei contratti e con il d.p.c.m. 76/2018.

Infatti secondo il governo, le opere del comma 5 sono state genericamente indicate e ricomprenderebbero anche opere nazionali di interesse regionale che, in base al d.p.c. m.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 12 giugno 2020

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

76/2018, Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico) non sono assoggettate a dibattito pubblico.

Dunque per tali opere, per cui è escluso il dibattito nazionale, dovrebbe essere escluso anche quello regionale, e ciò sia perché la loro realizzazione è di esclusiva competenza statale, sia perché il dibattito regionale si tradurrebbe in un evidente appesantimento dell'attività amministrativa, e di un allungamento dei tempi di realizzazione dei progetti: con conseguente interferenza regionale nell'esercizio di funzioni amministrative riservate allo Stato.

La Corte riunisce i giudizi perché soggettivamente e oggettivamente connessi.

Esaminando nel merito le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della l. r. 46/2018 e dell'articolo 2 della l.r. 3/2019, che hanno, rispettivamente, introdotto e modificato l'articolo 35-ter della l.r. 38/2007, sono fondate sotto il profilo della violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost. La Corte argomenta come sia ormai pacifico che le disposizioni del codice dei contratti pubblici sulle procedure di gara sono riconducibili alla materia della tutela della concorrenza, ciò anche con riguardo alle disposizioni relative ai contratti sotto soglia.

Secondo infatti la giurisprudenza costituzionale *alla tutela della concorrenza deve essere ricondotta l'intera disciplina delle procedure di gara pubblica (sent. 46 e 28 del 2013, 339/2011 e 283/2009), in quanto quest'ultima costituisce uno strumento indispensabile per tutelare e promuovere la concorrenza in modo uniforme sull'intero territorio nazionale senza che rilevi che la procedura sia aperta o negoziata (sent. 322/2008).*

Né è corretta la tesi della Regione Toscana, secondo cui il codice dei contratti pubblici, prevedendo espressamente l'inversione dell'esame per le procedure aperte, non per questo la escluderebbe per quelle negoziate. Il dato testuale, infatti, è chiaro nel riferire l'inversione esclusivamente alle prime e di escluderla per le seconde.

In conclusione, per la Corte, la scelta di consentire o meno l'inversione procedimentale implica un delicato bilanciamento fra le esigenze di semplificazione e snellimento delle procedure di gara e quelle, fondamentali, di tutela della concorrenza, della trasparenza e della legalità delle medesime procedure, bilanciamento che, secondo la Corte, non può che essere affidato al legislatore nazionale nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia, quale garanzia di uniformità della disciplina su tutto il territorio nazionale.

La Corte dichiara assorbita la censura di violazione dell'articolo 117, primo comma, Cost.

Con riguardo all'articolo 11 della l. r. 3/2019, che ha sostituito l'articolo 18, comma 2, della l.r. 01/2009, la Corte giudica la questione non fondata. Le norme del d.lgs. 165/2001, articoli 19, 21 e 27, contrariamente a quanto dedotto dal ricorrente, non recano affatto i principi della necessaria consensualità della modifica dell'incarico e della sua non revocabilità al di fuori dei casi di responsabilità dirigenziale.

La prima norma del d.lgs 165/2001, infatti, si limita a ribadire, con riferimento al contratto accessivo al provvedimento di incarico, l'applicabilità del generale principio civilistico della risoluzione per mutuo consenso, ma non implica che siano vietate ipotesi di risoluzione unilaterale.

La seconda, invece, interpretata in coerenza con la sua ratio, intende assicurare il principio di continuità dell'azione amministrativa correlato al principio costituzionale di buon andamento della stessa e di impedire valutazioni della performance del dirigente che



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 12 giugno 2020

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

prescindano dalla verifica della diligenza nell'espletamento dell'incarico e del raggiungimento degli obiettivi prefissati, a tutela del principio di imparzialità della pubblica amministrazione.

La necessità di consentire il mutamento o la revoca dell'incarico dirigenziale in presenza delle cennate obiettive esigenze organizzative, infatti, è immanente al sistema, perché risponde ai fondamentali principi di buon andamento, efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa, tutti riconducibili all'articolo 97 Cost..

È invece da respingere, secondo la Corte, la tesi sostenuta dal ricorrente, poiché essa, pur di garantire la continuità del singolo incarico dirigenziale, porterebbe al paradosso di giustificare la sua immutabilità anche ove venga meno la struttura amministrativa da dirigere o, al contrario, la permanenza in vita di una struttura amministrativa non più rispondente all'interesse pubblico.


Tuttavia resta necessario precisare, argomenta la Corte, che il mutamento o la revoca dell'incarico per giustificate ragioni oggettive non possono in alcun modo essere utilizzati per mascherare illegittime rimozioni di dirigenti sgraditi ad opera dei dirigenti generali o camuffate ipotesi di responsabilità dirigenziale.

Per quanto infine concerne l'impugnazione dell'articolo 18 della l.r. 3/2019, la Corte giudica la questione inammissibile per *aberratio ictus*.

È lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri ad ammettere che oggetto precipuo della sua doglianza non è la norma impugnata in via principale: l'articolo 8, comma 4, lettera b-bis della l.r.46/2013 che, come dichiarato nel preambolo della stessa legge regionale, per evitare una duplicazione dell'attività amministrativa ha escluso il dibattito pubblico regionale in presenza di un dibattito pubblico statale, ma quelle successive (i commi 5 e 6 del citato art. 8), che disciplinano l'*an* ed il *quomodo* del dibattito regionale su opere nazionali.

È evidente secondo la Corte che il ricorrente ha impugnato la sopravvenuta lettera b-bis) del comma 4, in sé non pertinente rispetto all'oggetto delle censure per colpire, per il tramite dell'invocata illegittimità costituzionale in via consequenziale, le altre due norme ovvero i commi 5 e 6 dell'articolo 8, il cui termine d'impugnazione, al momento della proposizione del ricorso, era già scaduto.

Alla declaratoria di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 18 della consegue la non accoglibilità della richiesta di dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'articolo 8, commi 5 e 6.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza - 12 giugno 2020 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Sentenza: n. 91 del 2020 - *decisione del 7 aprile 2020; deposito del 15 maggio 2020*

Materia: nuclei familiari - agevolazioni

Parametri invocati: art. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 3, comma 1, lettera a), e 4 della legge della Regione Piemonte 9 aprile 2019, n. 16 (Istituzione del Fattore famiglia)

Esito: infondatezza delle questioni sollevate

Estensore: Cesare Belmonte

Sintesi:


Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), della legge della Regione Piemonte 9 aprile 2019, n. 16 (Istituzione del Fattore famiglia), in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera m), e terzo, Cost., nonché dell'art. 4 della medesima legge regionale in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.

La legge regionale in questione introduce, per la determinazione dell'accesso alle prestazioni erogate dalla Regione Piemonte, un nuovo indicatore sintetico della situazione reddituale, denominato "Fattore famiglia", che rappresenta le condizioni economiche reali dei nuclei familiari favorendo quelli con carichi maggiori, in base al numero di figli minorenni, di disabili non autosufficienti o di anziani.

In particolare, l'art. 3, comma 1 della l.r. Piemonte 16/2019 elenca gli ambiti di applicazione del Fattore famiglia: a) prestazioni sociali e sanitarie, comprese le compartecipazioni alla spesa, b) servizi socio-assistenziali; c) misure di sostegno per l'accesso all'abitazione principale; d) servizi scolastici, di istruzione e formazione, anche universitari, comprese le erogazioni di fondi per il sostegno al reddito e per la libera scelta educativa; e) trasporto pubblico locale. Viene inoltre attribuita alla Giunta regionale la facoltà di estenderne l'uso a ulteriori ambiti.

L'art. 4 della medesima legge regionale affida alla Giunta la determinazione dei criteri e delle modalità attuative del Fattore famiglia e ne prevede l'aggiornamento triennale. La Giunta regionale, peraltro, provvede alla definizione di specifiche agevolazioni integrative di quelle previste dalla normativa statale e all'introduzione di elementi di priorità per le famiglie che hanno in essere un mutuo per l'acquisto dell'abitazione principale, per la presenza di persone anziane, non autosufficienti o diversamente abili, nonché per le madri in accertato stato di gravidanza.

Secondo il ricorrente l'art. 3, comma 1, lettera a), della predetta legge regionale non chiarisce come si intenda utilizzare tale nuovo indicatore nell'accesso e nelle compartecipazioni alla spesa relativa alle prestazioni di carattere sanitario, ponendosi in contrasto con la normativa nazionale, che stabilisce la quota a carico dell'assistito della spesa per l'assistenza specialistica ambulatoriale e non contempla la possibilità di rimodulazione in base alla sua situazione economica. Il supposto contrasto con tale normativa - art. 8, comma 15, della legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza - 12 giugno 2020</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	--

finanza pubblica), e art. 17, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) - comporterebbe la lesione della potestà esclusiva statale in tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, nonché la lesione della potestà legislativa concorrente statale in tema di coordinamento della finanza pubblica.


Anche l'art. 4 della l.r. Piemonte 16/2019 sarebbe lesivo della competenza legislativa esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, perché si sovrapporrebbe alla regolamentazione statale nella determinazione e nell'applicazione dell'indicatore della situazione economica (ISEE) ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate.

In via preliminare, la Corte ricostruisce il quadro normativo statale e gli indirizzi giurisprudenziali riguardanti le modalità di accesso e di compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie (cosiddetto ticket).

L'art. 8 della l. 537/1993 pone il principio della compartecipazione alla spesa sanitaria per i farmaci (comma 14) e per le prestazioni (comma 15) da parte dei cittadini. In particolare, il comma 15 recita che tutti i cittadini sono soggetti al pagamento delle prestazioni di diagnostica strumentale e di laboratorio e delle altre prestazioni specialistiche, ivi comprese le prestazioni di fisiokinesiterapia e le cure termali, fino all'importo massimo di lire 70.000 per ricetta, con assunzione a carico del Servizio sanitario nazionale degli importi eccedenti tale limite. Al successivo comma 16, lo stesso art. 8 indica le categorie di cittadini esentate per patologia o per appartenenza a nuclei familiari con determinati livelli di reddito complessivo.

Inoltre, l'art. 1, comma 796, lettera p), della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), ha introdotto il ticket di dieci euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per gli assistiti non esentati e il ticket di venticinque euro per le prestazioni erogate in regime di pronto soccorso ospedaliero non seguite da ricovero. La lettera p-bis) del medesimo comma 796 ha consentito alle Regioni che non intendessero applicare il ticket di dieci euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale di ricorrere a misure alternative di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie. Tali misure devono essere subordinate alla certificazione del loro effetto di equivalenza per il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario e per il controllo dell'appropriatezza da parte di un apposito tavolo tecnico.

Il ticket di dieci euro per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale è stato poi abolito per il triennio 2009-2011, lasciando comunque alle Regioni la possibilità di continuare ad applicarlo in misura integrale o ridotta. L'art. 17, comma 6, del d.l. 98/2011 a sua volta ha ripristinato l'efficacia della disciplina del ticket introdotta nel 2006 e poi temporaneamente abolita. Infine, è intervenuta la legge 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022) che a decorrere dal 1° settembre 2020 ha nuovamente abolito la quota di compartecipazione al costo per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, facendo cessare, a decorrere dalla stessa data, le misure alternative adottate dalle Regioni ai sensi della lettera p-bis) del medesimo comma 796.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza - 12 giugno 2020</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	--

La Corte prosegue il suo excursus sottolineando come dalla disamina delle disposizioni fondamentali in materia emerga un sistema articolato, finalizzato a determinare il livello complessivo delle risorse del Servizio sanitario nazionale, finanziato da plurime fonti: entrate proprie delle aziende del Servizio sanitario nazionale; fiscalità generale delle Regioni; compartecipazione delle Regioni a statuto speciale e finanziamento statale.

Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), della l.r. Piemonte 16/2019 non è fondata.


La norma censurata colliderebbe con i parametri evocati dallo Stat ove fosse interpretata nel senso che l'applicazione del Fattore famiglia alteri - incrementandolo o riducendolo - l'indefettibile assetto unitario delle compartecipazioni dirette degli utenti alla spesa sanitaria fissate dalla normativa statale. *E' tuttavia possibile interpretare la disposizione regionale in modo costituzionalmente orientato, nel senso che l'istituzione del Fattore famiglia non comporta alcuna integrazione normativa del regime delle compartecipazioni alle spese socio-sanitarie di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), come fissato dalla legislazione statale, riguardando unicamente la possibilità di modulare i costi individuali relativi alle altre tipologie di prestazioni per le quali non opera il criterio di uniformità sull'intero territorio nazionale.*

Anche la seconda censura, inerente l'art. 4 della l.r. Piemonte 16/2019, non è fondata. La norma regionale, come già accennato, regola la determinazione dei criteri e delle modalità attuative del Fattore famiglia piemontese, prefigura la definizione di specifiche agevolazioni integrative di quelle previste dalla normativa statale e l'introduzione di elementi di priorità per determinate famiglie.

La Corte osserva che in attuazione dell'art. 5 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 dicembre 2013, n. 159 (Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente "ISEE"). Tale d.p.c.m. qualifica l'ISEE come lo strumento di valutazione, attraverso criteri unificati, della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate. La determinazione e l'applicazione dell'indicatore ai fini dell'accesso alle prestazioni sociali agevolate, nonché della definizione del livello di compartecipazione al costo delle medesime, costituisce livello essenziale delle prestazioni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost.

Lo stesso d.p.c.m. al contempo fa salve le competenze regionali in materia di formazione, programmazione e gestione delle politiche sociali. In particolare, l'art. 2, comma 1, del d.p.c.m. 159/2013 prescrive che *in relazione a tipologie di prestazioni che per la loro natura lo rendano necessario e ove non diversamente disciplinato in sede di definizione dei livelli essenziali relativi alle medesime tipologie di prestazioni, gli enti erogatori possono prevedere, accanto all'ISEE, criteri ulteriori di selezione volti ad identificare specifiche platee di beneficiari, tenuto conto delle disposizioni regionali in materia e delle attribuzioni regionali specificamente dettate in tema di servizi sociali e socio-sanitari.*

Da ciò consegue che con l'art. 4 della l.r. Piemonte 16/2019 l'ente territoriale non fa altro che esercitare una competenza legislativa di tipo residuale, intesa ad assicurare ulteriori livelli di tutela.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza - 12 giugno 2020 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Sentenza: n. 44/2020, del 28 gennaio 2020

Materia: edilizia residenziale pubblica

Parametri invocati: art. 3 commi primo e secondo Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrenti: Tribunale di Milano

Oggetto: art. 22, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi).

Esito: fondatezza del ricorso

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Tribunale ordinario di Milano dubita della legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi). Tale disposizione stabilisce che "i beneficiari dei servizi abitativi pubblici devono avere i seguenti requisiti: [...] b) residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda".

Secondo il giudice a quo, tale norma violerebbe:


a) l'art. 3, primo e secondo comma, della Costituzione, in quanto "la configurazione della residenza (o dell'occupazione) protratta come condizione dirimente per l'accesso ai servizi abitativi pubblici" non avrebbe "alcun ragionevole collegamento con la funzione sociale dei servizi abitativi pubblici";

b) l'art. 10, terzo comma, Cost., in quanto la norma censurata si applica anche ai titolari di protezione internazionale e umanitaria, status che presuppone "l'impossibilità di fare ritorno nel proprio Paese d'origine", ragion per cui "la possibilità di accedere al servizio di edilizia residenziale, per tali categorie di persone, non può [...] essere ragionevolmente legata al radicamento sul territorio (né tale radicamento può essere ritenuto rispettoso del principio di proporzionalità)";

c) l'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento all'art. 11, par. 1, della direttiva 2003/109/CE del Consiglio del 25 novembre 2003 relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, in base al quale "il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda: [...] f) l'accesso [...] alla procedura per l'ottenimento di un alloggio".

La Corte ritiene nel merito fondata la prima questione, posta con riferimento all'art. 3, primo e secondo comma, della Costituzione

La Corte ha affermato da lungo tempo e costantemente, che il diritto all'abitazione "rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione" ed è compito dello Stato garantirlo, contribuendo così "a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana" (sentenza n. 217 del 1988; nello stesso senso sentenze n. 106 del 2018, n. 168 del 2014, n. 209 del 2009 e n. 404 del 1988). Benché non espressamente previsto dalla

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza - 12 giugno 2020 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Costituzione, tale diritto deve dunque ritenersi incluso nel catalogo dei diritti inviolabili (fra le altre, sentenze n. 161 del 2013, n. 61 del 2011 e n. 404 del 1988 e ordinanza n. 76 del 2010) e il suo oggetto, l’abitazione, deve considerarsi “bene di primaria importanza” (sentenza n. 166 del 2018; si vedano anche le sentenze n. 38 del 2016, n. 168 del 2014 e n. 209 del 2009).


L’edilizia residenziale pubblica è diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario, perché serve a “garantire un’abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi” (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un’esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla “provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti” (sentenza n. 168 del 2014). L’edilizia residenziale pubblica rientra dunque nell’ambito dei “servizi sociali” di cui all’art. 1, comma 2, della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), e all’art. 128, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

La stessa legge regionale lombarda censurata, del resto, dispone che il sistema regionale dei servizi abitativi ha il “fine di soddisfare il fabbisogno abitativo primario e di ridurre il disagio abitativo dei nuclei familiari, nonché di particolari categorie sociali in condizioni di svantaggio” (art. 1, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016) e richiama (all’art. 1, comma 3) gli “alloggi sociali” di cui al decreto del Ministero delle Infrastrutture 22 aprile 2008 (Definizione di alloggio sociale ai fini dell’esenzione dall’obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea).

Dopo queste premesse, la Corte passa quindi ad esaminare l’art. 22, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016, il quale stabilisce che tutti i potenziali beneficiari dell’edilizia residenziale pubblica (di seguito, ERP), indicati nella lettera a) (cittadini italiani o di uno Stato dell’Unione europea ovvero stranieri titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo o stranieri regolarmente soggiornanti in possesso di permesso di soggiorno almeno biennale e che esercitano una regolare attività di lavoro subordinato o di lavoro autonomo ai sensi dell’articolo 40, comma 6, t.u. immigrazione), devono soddisfare il seguente requisito: “residenza anagrafica o svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda”.

La Corte richiama la propria giurisprudenza, con cui ha più volte affermato che i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio (ex plurimis, sentenze n. 166 e n. 107 del 2018, n. 168 del 2014, n. 172 e n. 133 del 2013 e n. 40 del 2011). Il giudizio sulla sussistenza e sull’adeguatezza di tale collegamento, fra finalità del servizio da erogare e caratteristiche soggettive richieste ai suoi potenziali beneficiari, è operato dalla Corte secondo la struttura tipica del sindacato svolto ai sensi dell’art. 3, primo comma, Cost., che muove dall’identificazione della ratio della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale ratio del filtro selettivo introdotto.

Nel caso in esame, l’esito di tale verifica conduce a conclusioni di irragionevolezza del requisito della residenza ultraquinquennale previsto dalla norma censurata come


	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza - 12 giugno 2020 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

condizione di accesso al beneficio dell'alloggio ERP. Se infatti non vi è dubbio che la ratio del servizio è il soddisfacimento del bisogno abitativo, è agevole constatare che la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione (sentenze n. 166 del 2018 e n. 168 del 2014). Parallelamente, l'esclusione di coloro che non soddisfano il requisito della previa residenza quinquennale nella regione determina conseguenze incoerenti con quella stessa funzione.

Mentre si possono immaginare requisiti di accesso sicuramente coerenti con la funzione (ad esempio l'esclusione dal servizio dei soggetti che dispongono già di un proprio alloggio idoneo si pone in linea con la sua ratio, che è appunto quella di dotare di un alloggio chi ne è privo), risulta con essa incongrua l'esclusione di coloro che non abbiano risieduto nella regione nei cinque anni precedenti la domanda di alloggio, non essendo tale requisito rivelatore di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare. Il requisito stesso si risolve così semplicemente in una soglia rigida che porta a negare l'accesso all'ERP a prescindere da qualsiasi valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio del richiedente (quali ad esempio condizioni economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli). Ciò è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli (sentenza n. 107 del 2018, che cita l'art. 2, comma 3, della legge n. 328 del 2000).

Non è idoneo a superare tale incoerenza l'argomento secondo cui il requisito della residenza protratta per più di cinque anni servirebbe "a garantire un'adeguata stabilità nell'ambito della regione prima della concessione dell'alloggio" di edilizia residenziale pubblica, cioè di un "beneficio di carattere continuativo". La previa residenza ultraquinquennale non è di per sé indice di un'elevata probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale, mentre a tali fini risulterebbero ben più significativi altri elementi sui quali si può ragionevolmente fondare una prognosi di stanzialità. In altri termini, la rilevanza conferita a una condizione del passato, quale è la residenza nei cinque anni precedenti, non sarebbe comunque oggettivamente idonea a evitare il "rischio di instabilità" del beneficiario dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, obiettivo che dovrebbe invece essere perseguito avendo riguardo agli indici di probabilità di permanenza per il futuro.

In ogni caso, si deve osservare che lo stesso "radicamento" territoriale, quand'anche fosse adeguatamente valutato (non con riferimento alla previa residenza protratta), non potrebbe comunque assumere importanza tale da escludere qualsiasi rilievo del bisogno. Data la funzione sociale del servizio di edilizia residenziale pubblica, è irragionevole che anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall'assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità. La prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria, e del resto la stessa legge regionale censurata dà rilievo, ai fini della graduatoria, al "periodo di residenza nel comune dove è localizzata l'unità abitativa da assegnare" e alla "durata del periodo di residenza in Regione" (art. 23, comma 10, lettera d), ma non può costituire una condizione di generalizzata esclusione dall'accesso al servizio, giacché ne risulterebbe negata in radice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica. La Corte ha già osservato che, "a differenza del requisito della residenza tout court (che serve a identificare l'ente pubblico competente a erogare una certa prestazione ed è un requisito che ciascun soggetto può


	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza - 12 giugno 2020 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

soddisfare in ogni momento), quello della residenza protratta integra una condizione che può precludere in concreto a un determinato soggetto l'accesso alle prestazioni pubbliche sia nella regione di attuale residenza sia in quella di provenienza (nella quale non è più residente)", con la conseguenza che le norme che introducono tale requisito vanno "vagliate con particolare attenzione, in quanto implicano il rischio di privare certi soggetti dell'accesso alle prestazioni pubbliche solo per il fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza" (sentenza n. 107 del 2018).

Secondo la Corte le considerazioni svolte con riferimento al requisito della residenza protratta valgono in larga parte anche per l'altro requisito previsto dalla norma censurata (svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda) in alternativa a quello della residenza ultraquinquennale. Nemmeno la condizione di previa occupazione protratta presenta infatti alcuna ragionevole connessione con la ratio dell'ERP. Inoltre, se è vero che l'attuale svolgimento di attività lavorativa nella regione può essere considerato un ragionevole indice di collegamento con il territorio, è innegabile che configurare l'occupazione ultraquinquennale come soglia rigida di accesso significa negare qualsiasi rilievo al bisogno nella concessione del beneficio, e anzi comporta la sua negazione proprio ai soggetti economicamente più deboli, in contraddizione con la funzione sociale del servizio.

La Corte conclude che l'art. 22, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 16 del 2016, nella parte in cui fissa il requisito della residenza (o dell'occupazione) ultraquinquennale in regione come condizione di accesso al beneficio dell'alloggio di edilizia residenziale pubblica, contrasta sia con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3, primo comma, Cost., perché produce una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non ne sia in possesso, sia con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, secondo comma, Cost., perché tale requisito contraddice la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica.

La Corte pertanto dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 8 luglio 2016, n. 16 (Disciplina regionale dei servizi abitativi), limitatamente alle parole "per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda".

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza - 12 giugno 2020</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	--

Sentenza n. 71 del 12 febbraio 2020

Materia: Usi civici

Parametri invocati: 3, 9, 42 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Corte d'appello di Roma, sezione specializzata degli usi civici

Oggetto: art. 53 della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011). Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002»

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 53 della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011). Articolo 3, comma 4, della legge regionale n. 8/2002».

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

La Corte d'appello di Roma, sezione specializzata degli usi civici, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 53 della legge della Regione Calabria 29 dicembre 2010, n. 34, «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e procedurale (Collegato alla manovra di finanza regionale per l'anno 2011).

L'art. 53 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010 prevede che i diritti di uso civico sono da ritenersi cessati, ai sensi dell'art. 24, comma 1, della legge della Regione Calabria 1° agosto 2007, n. 18 (Norme in materia di usi civici), quando insistano sulle aree di sviluppo industriale, disciplinate dall'art. 20 della legge della Regione Calabria 24 dicembre 2001, n. 38 (Nuovo regime giuridico dei Consorzi per le Aree, i Nuclei e le Zone di Sviluppo Industriale).

Secondo la rimettente, la norma censurata violerebbe, innanzitutto, l'art. 117, secondo comma, lettera s), (recte: lettera l), Cost., in quanto il regime dominicale degli usi civici apparterrebbe alla materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato.

Essa sarebbe inoltre lesiva dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza espressi dall'art. 3 Cost., «stante l'esigenza di garantire l'interesse superprimario dello Stato-Amministrazione e dello Stato-Comunità nel conservare gli usi civici e l'integrità dello stato dei luoghi (qui trattasi di una striscia di terreno, limitrofa al mare) a fronte di irreversibili trasformazioni industriali del territorio che conseguirebbero alla unilaterale sdemanializzazione dell'area, a beneficio esclusivo dei meri detentori privati di aree civiche».

Risulterebbe altresì violato l'art. 9 Cost. in considerazione del forte collegamento funzionale tra la tutela dell'ambiente e la pianificazione paesaggistica e territoriale, esercitate di concerto da Stato e Regione, secondo quanto stabilito dalla Corte con la sentenza n. 210 del 2014, al fine di assicurare un impiego del bene a beneficio della collettività locale che ne rimane intestataria e titolare. La cessazione degli usi civici attraverso la "sclassificazione" prevista dalla legge calabrese colliderebbe, infatti, con la



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 12 giugno 2020

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

regola inderogabile che attribuisce alla collettività locale il potere di controllare lo stato dei luoghi e di verificare il fatto che la nuova utilizzazione mantenga nel tempo caratteri conformi all'originaria destinazione dei beni, suscettibile di cambiare solo per nuove finalità pubbliche, comunque secondo determinazioni assunte di concerto da Stato e Regione.

Infine, l'art. 53 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010 contrasterebbe anche con l'art. 42 Cost., in quanto farebbe venire meno l'ordinario regime di proprietà e di «accessibilità diffusa dei beni gravati ope legis da usi civici».

La Corte prima di esaminare le questioni sollevate dal giudice rimettente ritiene opportuna una ricognizione dello stato della legislazione e della giurisprudenza in materia di usi civici.


Detta ricognizione può essere sintetizzata in una serie di considerazioni legate da un rapporto di interdipendenza e di pregiudizialità così articolato:

- a) rapporto tra tutela paesistico-ambientale e garanzie di natura civilistica a favore delle collettività titolari di beni civici;
- b) regime e limiti della sclassificazione e dei mutamenti di destinazione dei suddetti assetti fondiari collettivi;
- c) rapporti tra soggetti titolari della pianificazione paesistico-ambientale e soggetti titolari di quella urbanistica;
- d) caratteri delle tutele in questione in relazione alla natura mutevole e dinamica dei canoni di gestione del territorio.

Quanto al rapporto tra tutela paesistico-ambientale e garanzie di natura civilistica a favore delle collettività titolari di beni civici, la Corte sottolinea che il sintagma “usi civici” è da considerare come una «“espressione di comodo” [...] che comprende istituti e discipline varie dell'intero territorio [nazionale]» (sentenza n. 142 del 1972). Oggi sinonimo di tale espressione può essere considerato quello, ascrivibile alla dottrina contemporanea, di “assetto fondiario collettivo”, cioè regimi di proprietà diversi da quella allodiale, aventi quale comun denominatore – all'interno di singole peculiarità generate dai diversi contesti storici – l'utilizzazione collettiva di alcuni beni immobili.

Tali beni, la cui rilevanza pubblicistica risale, nella maggior parte dei casi, a epoca anteriore all'unità d'Italia, sono stati rafforzati in tale carattere a partire dal 1985, quando furono inseriti tra le zone di particolare interesse paesistico-ambientale. Infatti, il decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431, aveva inserito nella disciplina paesistico-ambientale le situazioni dominicali rientranti nell'onnicomprendiva locuzione “usi civici”. La Corte aveva individuato la ratio di tale evoluzione legislativa nel fatto che «l'integrità ambientale è un bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che deve, pertanto, essere salvaguardato nella sua interezza (v., da ultimo, sentenza n. 247 del 1997 e ordinanze n. 68 e n. 158 del 1998), con il più ampio coinvolgimento di aree allo stato naturale o che hanno subito minori alterazioni, ad opera dell'uomo, rispetto alle destinazioni tradizionali, in modo da tutelarle, imponendo [...] non un divieto assoluto, ma una pianificazione e, per gli interventi innovativi, un regime di valutazione e autorizzazione rimessa alla autorità preposta al vincolo» (ordinanza n. 316 del 1998).

La competenza statale nella materia trova attualmente la sua espressione nell'art. 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza - 12 giugno 2020</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	--

dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), le cui disposizioni fondamentali la Corte ha qualificato come norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009 e n. 51 del 2006): esse si impongono pertanto al rispetto del legislatore [regionale]» (sentenza n. 210 del 2014).

Dunque, l'evoluzione dell'ordinamento giuridico in tema di assetti fondiari collettivi ha fatto sì che la tutela paesistico-ambientale abbia incorporato sia il regime giuridico degli stessi, sia i beni in quanto gestiti in conformità a siffatto regime.

Quanto al regime e ai limiti della sclassificazione e dei mutamenti di destinazione dei suddetti assetti fondiari collettivi, la Corte condivide la prospettiva della rimettente poiché la legge n. 168 del 2017, oltre che riferirsi ai soli domini collettivi, nulla modifica in ordine alle tipologie di sclassificazione previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal regolamento attuativo approvato con R. decreto 26 febbraio 1928, n. 332 (Approvazione del regolamento per la esecuzione della legge 16 giugno 1927, n. 1766, sul riordinamento degli usi civici nel Regno).


Infatti, la menzionata legge n. 168 del 2017 riguarda una particolare specie di assetti fondiari, quale quella dei domini collettivi, che non esaurisce certamente la variegata tipologia di beni che assumono indefettibile valenza pubblicistica, già riconosciuta in epoca risalente dalla giurisprudenza della Corte e della Corte di cassazione e notevolmente rafforzata dall'espresso richiamo del d.l. n. 312 del 1985, come convertito, prima, e, poi, dell'art. 142, comma 1, lettera h), del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Quanto ai rapporti tra soggetti titolari della pianificazione paesistico-ambientale e i titolari di quella urbanistica è da escludere che «nell'intero arco temporale di vigenza del Titolo V, Parte II, della Costituzione – sia nella versione antecedente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), sia in quella successiva – e, quindi, neppure a seguito dei d.P.R. n. 11 del 1972 e n. 616 del 1977 [...], il regime civilistico dei beni civici sia mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Infatti, la materia “agricoltura e foreste” di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni e l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche» (sentenza n. 113 del 2018).

Venendo al merito, le censure proposte dal giudice a quo sono fondate in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Quanto all'art. 9 Cost., come già illustrato, l'art. 53 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010 stabilisce la cessazione dei diritti di uso civico, quando questi insistano sulle aree e sui nuclei di sviluppo industriale individuati dai relativi piani regolatori, ai sensi dell'art. 20 della legge reg. Calabria n. 38 del 2001.

Quel che osta all'applicazione di tale schema normativo è la pregiudizialità della valutazione in ordine all'eventuale mutamento di destinazione dell'area agro-silvo-pastorale gravata da usi civici rispetto alla sua inclusione nel piano di sviluppo industriale. È stato già affermato che «per una efficace tutela del paesaggio e dell'ambiente non è sufficiente un intervento successivo alla soppressione degli usi civici: occorre al contrario garantire che lo Stato possa far valere gli interessi di cui è portatore sin nella formazione del piano straordinario di accertamento demaniale, concorrendo a verificare se sussistano o meno le

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza - 12 giugno 2020</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	--

condizioni per la loro stessa conservazione, ferme restando le regole nazionali inerenti al loro regime giuridico e alle relative forme di tutela» (sentenza n. 210 del 2014).

In definitiva l'eventuale coinvolgimento di assetti fondiari collettivi nella pianificazione urbanistica deve prioritariamente passare attraverso un rigoroso esame di compatibilità con le esigenze di natura paesistico-ambientale di competenza statale e con i concreti interessi della collettività locale che ne è titolare.

Con riguardo alla censura proposta in riferimento all'art. 117, secondo comma, Cost., occorre innanzitutto chiarire che l'indicazione della lettera s) del secondo comma dell'art. 117 Cost. quale parametro violato è riconducibile a un errore materiale e non incide sul thema decidendum, per la cui individuazione occorre far riferimento alla motivazione dell'atto di promovimento (ex plurimis, sentenze n. 122 e n. 97 del 2019), nel quale si fa menzione della lesione della materia «ordinamento civile».

Se è innegabile – come in precedenza ampiamente rammentato – che la determinazione del regime giuridico dei beni immobili appartiene alla materia dell'ordinamento civile, deve concludersi che la disposizione censurata, nel disporre la descritta cessazione-estinzione, introduce, attraverso l'invasione della competenza statale, una non consentita compressione della proprietà collettiva.


Un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di sclassificazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928, per il particolare regime della sua titolarità e della sua circolazione, «che lo assimila ad un bene appartenente al demanio, nemmeno potendo per esso configurarsi una cosiddetta sdemanializzazione di fatto. L'incommerciabilità derivante da tale regime comporta che [...] la preminenza di quel pubblico interesse, che ha impresso al bene immobile il vincolo dell'uso civico stesso, ne vieti qualunque circolazione» (Corte di cassazione, sezione terza civile, sentenza 28 settembre 2011, n. 19792)» (sentenza n. 113 del 2018).

A questo proposito la Corte segnala reiterati interventi legislativi regionali (ex plurimis, sentenze n. 178 e n. 113 del 2018; n. 103 del 2017 e n. 210 del 2014) – analoghi a quello oggetto del presente giudizio – in violazione dei principi costituzionali applicabili alla materia degli usi civici.

Non di rado tali tentativi appaiono più o meno esplicitamente finalizzati a sistemare situazioni patrimoniali indefinite da lungo tempo, sfociando in un'indebita invasione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile. Peraltro assumono dimensioni palesemente sproporzionate anche quando riguardano la "regolarizzazione" di situazioni sostanzialmente marginali. Questo reiterarsi di tentativi di invasione della competenza legislativa statale finisce per coinvolgere in un defatigante contenzioso lo Stato, le Regioni, gli enti locali, le comunità territoriali e i giudici di merito.

Dette prassi legislative appaiono peraltro sproporzionate e contraddittorie, perché le esigenze a esse sottese trovano già risposta in procedimenti amministrativi di competenza regionale che si muovono nel perimetro delle deroghe ai principi generali di indisponibilità e inalienabilità, come fissato dalla legge n. 1766 del 1927 e dal relativo regolamento di attuazione (r.d. n. 332 del 1928).

In proposito la Corte ha già avuto modo di sottolineare come la previa assegnazione a categoria dei beni civici di cui all'art. 11 della legge n. 1766 del 1927 non abbia più ragion d'essere alla luce dell'introduzione del vincolo paesistico-ambientale e delle mutate

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza - 12 giugno 2020</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	--

condizioni socio-economiche del Paese: «nel vigente quadro normativo la previa assegnazione a categoria dei beni civici non è più necessaria, in quanto il vincolo paesaggistico-ambientale è già perfetto e svolge pienamente i suoi effetti a prescindere da tale operazione, la quale – a sua volta – non è più funzionale agli scopi colturali, come un tempo configurati, e neppure coerente col medesimo vincolo paesistico-ambientale. Infatti, l’assegnazione a categoria era funzionale alla quotizzazione dei terreni coltivabili, il cui fisiologico esito era l’affrancazione (previo accertamento delle migliorie colturali), cioè la trasformazione del demanio in allodio, oggi incompatibile con la conservazione ambientale. È stato in proposito affermato che “[l]a linea di congiunzione tra le norme risalenti e quelle più recenti, che hanno incluso gli usi civici nella materia paesaggistica ed ambientale, va rintracciata proprio nella pianificazione: ai piani economici di sviluppo per i patrimoni silvo-pastorali di cui all’art. 12 della legge n. 1766 del 1927 vengono oggi ad aggiungersi ed a sovrapporsi i piani paesaggistici di cui all’art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004. La pianificazione prevista da questi ultimi – a differenza del passato – riguarda l’intero patrimonio dei beni civici e non più solo i terreni identificati dall’art. 11 della legge n. 1766 del 1927 con la categoria a (‘terreni convenientemente utilizzabili come bosco o come pascolo permanente’)” (sentenza n. 103 del 2017)» (sentenza n. 113 del 2018).

Venuta meno l’assegnazione a categoria, non sono stati però travolti gli istituti della verifica demaniale e della pianificazione (oggi quella paesistico-ambientale subentrata al piano agro-silvo-pastorale), i quali, alle molteplici funzioni di carattere generale, aggiungono anche quelle di presupposto necessario delle ipotesi di variazione del patrimonio civico. Queste ultime sono ben possibili, come detto, nel perimetro consentito dalla legge statale.


Le variazioni possono essere raggruppate – con riguardo agli istituti conosciuti dalla legge statale – in tre categorie: le prime comportano la trasformazione del bene da demanio ad allodio, come l’alienazione e la legittimazione; le seconde, come lo scorporo, lo scioglimento delle promiscuità e la stessa conciliazione, regolano la separazione delle utilità a vocazione pubblica da quelle da assegnare all’ordinario regime privatistico; la terza preserva la vocazione pubblicistica del bene in un diverso assetto funzionale, attraverso il mutamento di destinazione.

L’alienazione riguarda – come stabilito dall’art. 39 del r.d. n. 332 del 1928 – quei fondi che per le loro esigue estensioni non sono indispensabili alla pianificazione agro-silvo-pastorale e non interrompono il demanio civico.

La legittimazione – come stabilito dall’art. 9 della legge n. 1766 del 1927 – riguarda terre di uso civico appartenenti ai Comuni, alle frazioni e alle associazioni sulle quali siano intervenute occupazioni. Queste possono essere legittimate a condizione che l’occupante vi abbia apportato sostanziali e permanenti migliorie; che la zona occupata non interrompa la continuità dei terreni del demanio civico; che l’occupazione duri almeno da dieci anni.

Si tratta di istituti tipizzati e conformati rigorosamente ai requisiti di legge che permeano i procedimenti amministrativi di cui costituiscono l’epilogo.

In ragione dell’intrinseca marginalità economica e paesistico-ambientale, detti procedimenti devono essere condotti con trasparenza e speditezza: speditezza in quanto, in una società caratterizzata dal dinamismo dei traffici giuridici, non sono ragionevoli complicazioni procedurali e indugi nell’attività istruttoria, che consiste prevalentemente in meri accertamenti di fatto; trasparenza come ostensibilità della

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza - 12 giugno 2020</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	--

sequenza procedimentale, affinché la veste marginale di tali variazioni non sia strumentalizzata per nascondere operazioni non consentite.

Analoghe considerazioni riguardano i procedimenti finalizzati a sciogliere le promiscuità e a risolvere l'esercizio degli usi in re aliena. Nella legge n. 1766 del 1927, per questo tipo di situazioni soggettive, emerge una chiara considerazione degli interessi privati meritevoli di tutela attraverso procedimenti che sfociano in atti negoziali, quali l'affrancazione dell'uso (artt. 5 e 34) e la conciliazione (artt. 8 e 29).

Nel caso dell'uso civico in re aliena l'ordinamento appresta tali strumenti per consentire la stabilizzazione di situazioni di diritto singolare esercitate da lunghissimo tempo senza opposizione della comunità di riferimento (mancato esercizio dell'uso, godimento pieno del bene, in alcuni casi piccole costruzioni con formale licenza edilizia).

In fondo, la separazione della proprietà privata da un utile dominio, non esercitato da tempo immemorabile senza che detto mancato esercizio sia provocato nec vi, nec clam, risulta vantaggiosa per la stessa comunità titolare, che può ricavare, attraverso l'affrancazione o la conciliazione, un'indennità – che non ricomprende il valore delle opere realizzate secondo i canoni dell'art. 934 cod. civ., poiché, a differenza della fattispecie decisa dalla Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 16 febbraio 2018, n. 3873, il rapporto tra il proprietario e la comunità titolare dell'uso non è riconducibile alla disciplina del condominio – pari al pur modesto valore dell'uso non più esercitato. Peraltro, proprio il bilanciamento degli interessi pubblici e privati effettuato dal legislatore nel disciplinare l'affrancazione conduce a escludere che ciò possa comportare effetti ablativi sine causa nei confronti del proprietario.

Gli altri istituti, come lo scorporo e lo scioglimento delle promiscuità – ancorché collegati a situazioni ormai rare – meritano da parte delle amministrazioni competenti l'esercizio di una discrezionalità più complessa nella scelta di mantenere o risolvere la commistione tra proprietà privata e utile dominio della collettività poiché, in relazione a beni di notevole entità territoriale, ben potrebbe prevalere l'opzione di conservare il vincolo paesistico-ambientale sul patrimonio indiviso.

Come detto, il mutamento di destinazione è caratterizzato dalla conservazione del rilievo pubblicistico del bene in un diverso assetto funzionale. Tale possibilità è strettamente correlata alla natura dinamica dei vincoli che gravano sui patrimoni civici. Infatti, la natura integrata e inscindibile del vincolo paesistico-ambientale con il regime dei beni civici comporta che la tutela non possa consistere in una conservazione statica, bensì in un regime di gestione che ne preservi il carattere ecologico e la disciplina giuridica in coerenza con l'evoluzione dell'economia agricola e di quella ambientale.

È stato già chiarito dalla Corte che il carattere fondamentale del mutamento di destinazione è la compatibilità «con l'interesse generale della comunità che ne è titolare. Detto principio si rinviene nell'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928, il quale stabilisce “[...] che a tutte o parte delle terre sia data una diversa destinazione, quando essa rappresenti un reale beneficio per la generalità degli abitanti [...]. In tal caso il decreto di autorizzazione conterrà la clausola del ritorno delle terre, in quanto possibile, all'antica destinazione quando venisse a cessare lo scopo per il quale l'autorizzazione era stata accordata. Qualora non sia possibile ridare a queste terre l'antica destinazione, il Ministro per l'economia nazionale potrà stabilire la nuova destinazione delle terre medesime”» (sentenza n. 103 del 2017).



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza - 12 giugno 2020

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

La norma richiamata evidenzia il principio di continuità della vocazione pubblica all'interno dell'istituto del mutamento di destinazione e dell'equilibrata composizione con le esigenze evolutive precedentemente descritte.

Di regola, come per tutte le variazioni del patrimonio di uso civico, vale anche nel caso di mutamento di destinazione il principio dell'onerosità del cambiamento che, tuttavia, può essere modulato diversamente in ragione del tempo e della difficoltà di reversibilità del bene verso l'originario assetto.

Proprio l'onerosità delle trasformazioni, assunte nel rispetto del dettato legislativo, è in grado di salvaguardare il patrimonio d'uso civico nel suo complesso, poiché le riduzioni o modificazioni della sua consistenza possono ben essere compensate dall'acquisizione – con identico vincolo – di altre aree.

Infatti, la legislazione statale in materia, fin dalla legge n. 1766 del 1927, consente l'acquisizione di terre a vocazione collettiva, sulle quali viene a essere automaticamente impresso il vincolo della tutela paesistico-ambientale.

In definitiva, la norma regionale censurata si pone in contrasto con il precetto di cui all'art. 9 Cost. e invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e ne va, di conseguenza, dichiarata l'illegittimità.