
	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 18 e 19 febbraio 2021 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 Alessandra Cecconi, Domenico Ferraro, Beatrice Pieraccioli, Claudia Prina Racchetto e Enrico Righi

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 18 e 19 febbraio 2021</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

Sentenza: 18 novembre 2020, n. 274

Materia: sistema tributario e contabile dello Stato

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 10, comma 3, della legge della Regione Lombardia 22 ottobre 2019, n. 16 (Istituzione della Leva civica lombarda volontaria - Abrogazione l.r. 2/2006 e l.r. 33/2014)

Esito: illegittimità costituzionale parziale

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:


L'articolo impugnato prevede: «[p]er il compenso corrisposto ai volontari» del servizio civile regionale «trova applicazione quanto previsto dall'articolo 16, comma 3, del d.lgs. 40/2017». Tale decreto istituisce e disciplina il servizio civile universale, prevedendo, nella norma richiamata dal legislatore regionale, che gli «assegni attribuiti agli operatori in servizio civile universale, inquadrati nei redditi derivanti dalle assunzioni di obblighi di fare, non fare o permettere, sono esenti da imposizioni tributarie e non sono imponibili ai fini previdenziali».

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la previsione normativa regionale violi l'art. 117, secondo comma, lettera e), Costituzione, in relazione alla materia «sistema tributario e contabile dello Stato», in quanto, nonostante il servizio civile universale non sia assimilabile a quello regionale, determinerebbe l'estensione all'ambito di quest'ultimo di un'agevolazione fiscale statale, con l'effetto della «non computabilità ai fini Irpef degli assegni» percepiti dai relativi volontari.

La Corte precisa innanzitutto l'oggetto della questione promossa, evidenziando come il ricorso debba essere circoscritto alla sola parte della disposizione regionale impugnata che, nel disporre l'applicazione dell'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 40 del 2017, richiama l'esenzione dall'imposizione tributaria per i citati assegni.

La Corte ritiene la questione fondata in quanto la norma regionale finisce sostanzialmente per «esportare» a carico del bilancio statale il costo di una misura agevolativa assunta in ambito regionale, con una grave distorsione della responsabilità finanziaria. Essa viola pertanto la ratio insita nella riserva alla sfera di competenza esclusiva statale del sistema tributario dello Stato, sulla cui disciplina le Regioni non possono interferire, nemmeno con riguardo al «relativo regime agevolativo, che costituisce un'integrazione della disciplina [medesima] (sentenze n. 30 del 2012 e n. 123 del 2010)» (sentenza n. 17 del 2018).

Del resto, la legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione) ha strutturato l'autonomia impositiva degli enti territoriali intorno alla fondamentale esigenza di «garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 18 e 19 febbraio 2021 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

degli eletti» (art. 1, comma 1); proprio in questa prospettiva ha quindi disposto la «esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo» (art. 2, comma 2, lettera t).


Le Regioni possono, in linea con l'autonomia impositiva ad esse riconosciuta dall'art. 119 Costituzione, fare propri interventi di politica fiscale, anche di tipo agevolativo, ma questi, in coerenza con i presupposti che giustificano tale autonomia, possono riguardare esclusivamente tributi il cui gettito è ad esse assegnato e non tributi il cui gettito pertiene allo Stato.

Secondo la giurisprudenza della Corte, infatti, manovre fiscali regionali possono essere realizzate sia con riguardo ai tributi propri derivati – ma solo nelle ipotesi previste dalla legge statale (ex plurimis, sentenza n. 121 del 2013) – sia con riguardo ai tributi propri derivati parzialmente “ceduti” – in questo caso con un «più ampio margine di autonoma disciplina, limitato dal vincolo, unidirezionale, di non superare il limite massimo di manovrabilità stabilito dalla legge statale» (sentenza n. 122 del 2019) – sia, a maggior ragione, con riguardo ai tributi propri autonomi, la cui istituzione avviene con legge regionale.

La Corte ritiene tale considerazione logicamente prioritaria e assorbente rispetto alle considerazioni svolte dalla difesa regionale, anche in relazione alla asserita omogeneità, in termini sostanziali, tra il servizio civile universale e quello regionale.

In definitiva, dunque, la norma regionale impugnata, disponendo un'esenzione dall'IRPEF dei compensi percepiti dai volontari della Leva civica lombarda, realizza un'integrazione della disciplina di un tributo statale che viola l'art. 117, secondo comma, lettera e), Costituzione, in relazione alla materia del sistema tributario dello Stato.

In considerazione di ciò, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della l.r. 16/2019 nella parte in cui, rinviando all'art. 16, comma 3, del d.lgs. 40/2017, prevede che i compensi corrisposti ai volontari della Leva civica lombarda volontaria siano esenti da imposizioni tributarie.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 18 e 19 febbraio 2021</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

Sentenza: 18 gennaio 2021, n. 5

Materia: sanzioni amministrative

Parametri invocati: artt. 3, 25 (*rectius* 23) e 97 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della legge della Regione Veneto 16 luglio 2019, n. 25 (*Norme per introdurre l'istituto della regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti nell'ambito dei procedimenti di accertamento di violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative*)

Esito:

- illegittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della l. r. Veneto n. 25/2019
- illegittimità costituzionale, in via consequenziale, delle restanti disposizioni della l. r. Veneto n. 25/2019 (artt. 1, commi 3, 4, 5 e 6, 2, 3, 5 e 6);
- manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della l. r. Veneto n. 25/2019, promosse, per contrasto «con la legge n. 689/1981
- infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi 1 e 2, e 4 della l. r. Veneto n. 25/2019, promosse in riferimento agli artt. 3 e 97Cost.

Estensore: Alessandra Cecconi

Sintesi:

Con la sentenza in oggetto, a seguito di ricorso della Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Corte si pronuncia sulla legittimità costituzionale della legge regionale Veneto 16 luglio 2019, n. 25 (*Norme per introdurre l'istituto della regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti nell'ambito dei procedimenti di accertamento di violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative*).

Le disposizioni oggetto di censura sono le seguenti:

- articolo 1, comma 1: “*Nei procedimenti di accertamento per violazione di disposizioni normative, sanzionate in via amministrativa, in materie di competenza esclusiva della Regione, nessun provvedimento sanzionatorio può essere irrogato se prima non sia consentita la regolarizzazione degli adempimenti o la rimozione degli effetti della violazione da parte del soggetto*”.
- articolo 1, comma 2: “*Ai fini di cui al comma 1 si provvede, secondo le modalità e nei termini definiti dalla Giunta regionale con propri provvedimenti da assumere, sentita la competente commissione consiliare, entro e non oltre novanta giorni dalla entrata in vigore della presente legge, in relazione alla tipologia della violazione e agli adempimenti che la regolarizzazione o la rimozione degli effetti della violazione comportano; alla Giunta regionale compete altresì, e con le stesse modalità, individuare le fattispecie per le quali non è possibile ricorrere alla regolarizzazione degli adempimenti o rimozione degli effetti, attesa la non sanabilità ad opera dell'autore o*



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza – 18 e 19 febbraio 2021

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

dell'obbligato in solido degli effetti della azione od omissione costituente la violazione sanzionata in via amministrativa”

- articolo 4, infine, che dispone l'abrogazione dell'istituto della diffida amministrativa, così come previsto dall'art. 2-bis della legge della Regione Veneto 28 gennaio 1977, n. 10 (Disciplina e delega delle funzioni inerenti all'applicazione delle sanzioni amministrative di competenza regionale).

In via preliminare la Corte dichiara la manifesta inammissibilità della censura formulata dal Governo relativamente al contrasto tra le disposizioni impugnate e la legge 689/1981 (*Modifiche al sistema penale*) in ragione del fatto che detta legge non ha rango costituzionale né viene evocata come parametro interposto rispetto a parametri attinenti al riparto di competenze tra Stato e Regioni (sentenza n. 134 del 2019).


Respinge inoltre le eccezioni di inammissibilità formulate dalla difesa regionale: sia quelle relative alla pretesa mancanza di motivazione del complesso delle censure statali che, invece, la Corte ritiene supportate da sintetica ma chiara motivazione; sia quelle relative all'art. 4 della legge in esame in quanto l'abrogazione da esso operata dell'istituto della diffida amministrativa appare inscindibilmente connessa alla introduzione di una nuova causa di non punibilità dell'illecito amministrativo.

Procedendo all'esame del merito del ricorso, in riferimento alla violazione degli articoli 3 e 97 Cost., la Corte prende in considerazione le argomentazioni poste da ciascuna parte a sostegno della propria posizione.

Da un lato la tesi del ricorrente Governo secondo il quale prevedere la possibilità di «regolarizzazione degli adempimenti» o di «rimozione degli effetti della violazione» da parte del soggetto interessato, nella fase prodromica all'accertamento della violazione, vanificherebbe l'efficacia deterrente della sanzione; da qui la censura di irragionevolezza intrinseca della disciplina e pregiudizio al buon andamento della pubblica amministrazione. Dall'altro lato la posizione della difesa regionale che, all'opposto, evidenzia la particolare complessità di molte prescrizioni sanzionate a livello amministrativo e la prospettiva di un rapporto tra amministrazione e cittadini basato su dialogo e collaborazione, rapporto che si traduce nella previsione di un obbligo di “avvertire” il privato circa la necessità di conformarsi al precetto (chiaritogli nella sua portata dall'organo preposto all'accertamento) e nella conseguente concessione in suo favore di un termine per consentirgli di adeguarsi, prima di dare avvio al vero e proprio procedimento sanzionatorio. Ciò che *“potrebbe anche risultare più efficace in termini di tutela degli interessi sostanziali tutelati dalla norma sanzionatoria, preoccupandosi di ottenere l'adempimento (ancorché tardivo) del precetto, piuttosto che di assicurare l'indefettibilità della sanzione”*.

Entrambe le prospettazioni ora richiamate sono ritenute dalla Corte *“non sfornite di plausibilità”* e il sindacato della Corte *“non può che cedere il passo alla discrezionalità del legislatore, in questo caso regionale, nell'individuazione dei meccanismi sanzionatori che meglio garantiscano, secondo le (non irragionevoli) valutazioni del legislatore medesimo, la tutela degli interessi sottostanti alle norme amministrativamente sanzionate.”*

Considerando come anche in ambito penale il legislatore ha progressivamente introdotto meccanismi di riduzione o addirittura di esclusione della pena, a fronte di condotte riparatorie delle conseguenze del reato da parte del suo autore - ad esempio con l'introduzione del nuovo art. 162-ter del codice penale ad opera della legge 23 giugno 2017, n. 103 (*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*) - la Corte riconosce che simili scelte legislative corrispondono a legittime

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 18 e 19 febbraio 2021</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

opzioni di politica criminale o di politica sanzionatoria, che la stessa ha il dovere di rispettare, nella misura in cui non trasmodino nella manifesta irragionevolezza o non si traducano – nella materia delle sanzioni amministrative – in un evidente pregiudizio al principio del buon andamento dell’amministrazione.

In relazione alla disciplina oggetto di giudizio la Corte ritiene che tali limiti siano rispettati con la conseguente dichiarazione di infondatezza delle censure formulate da Governo per violazione degli articoli 3 e 97 Cost.

Sono invece riconosciute fondate le censure formulate con riferimento alla violazione del principio di legalità delle sanzioni amministrative, censure che – valutate le motivazioni formulate nel ricorso – la Corte ritiene doversi riferire all’articolo 23 Cost. (e non all’art. 25 comma 2 come indicato dal Governo).

In via preliminare la Corte ricorda che - secondo la sua costante giurisprudenza- le garanzie poste dall’art. 25 comma 2 Cost. per il diritto penale si applicano anche agli illeciti e alle sanzioni amministrative di carattere sostanzialmente punitivo.

Tuttavia mentre per le sanzioni penali opera una riserva di legge assoluta statale, il potere sanzionatorio amministrativo – che la Regione esercita nelle materie di sua competenza – è soggetto alla riserva di legge relativa di cui all’art. 23, da intendersi riferita anche alla legge regionale.


Resta fermo comunque che anche in relazione alle sanzioni amministrative vi è l’esigenza di una predeterminazione con fonte legislativa dei presupposti dell’esercizio del potere sanzionatorio: individuazione della norma di condotta la cui inosservanza è soggetta a sanzione, tipologia e quantum della sanzione, struttura di eventuali cause esimenti.

Fino dalla sentenza n. 447 del 1988, la Corte *“ha ricollegato espressamente la ratio della necessaria «prefissione ex lege di rigorosi criteri di esercizio del potere relativo all’applicazione (o alla non applicazione)» delle sanzioni amministrative al principio di imparzialità dell’amministrazione di cui all’art. 97 Cost., oltre che alla riserva di legge di cui all’art. 23 Cost.”*. Ciò per ragioni analoghe a quelle sottese al principio di legalità che vige per il diritto penale in senso stretto: assicurare al cittadino tutela contro possibili abusi da parte della pubblica autorità.

E la predeterminazione dei presupposti per l’esercizio del potere sanzionatorio è di competenza dell’organo legislativo che, rappresentando l’intero corpo sociale, consente la partecipazione delle minoranze alla formazione della legge.

Sebbene la riserva di legge ex art. 23 cost. sia relativa e quindi consenta integrazioni da parte di fonti secondarie ciò non può costituire *“giustificazione sufficiente per un rapporto con gli atti amministrativi concreti ridotto al mero richiamo formale ad una prescrizione normativa “in bianco” [...], senza una precisazione, anche non dettagliata, dei contenuti e modi dell’azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini»; dovendosi anzi riconoscere rango di «principio supremo dello Stato di diritto» all’idea secondo cui i consociati sono tenuti «a sottostare soltanto agli obblighi di fare, di non fare o di dare previsti in via generale dalla legge» (sentenza n. 115 del 2011, e numerosi precedenti ivi richiamati).”*

Deve quindi essere la legge che, pur rinviando a una fonte secondaria, definisce i criteri direttivi destinati a orientare la discrezionalità dell’amministrazione (sentenza n. 174 del 2017; in senso analogo, sentenze n. 83 del 2015 e n. 435 del 2001). E ciò a maggior ragione quando la prestazione imposta ha natura sanzionatoria di una condotta illecita.


	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 18 e 19 febbraio 2021</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

Sulla base di quanto ora richiamato la Corte ritiene illegittime le disposizioni impugnate: essa afferma infatti che le stesse affidano ad un atto di Giunta la disciplina di un istituto che ha lo scopo di evitare l'applicazione di sanzioni a chi pur ha violato la legge. La norma primaria *“omette infatti radicalmente di definire il preciso ambito di applicazione dell’istituto, ivi compresi i casi in cui la sanabilità della violazione è da escludere; né indica il termine entro il quale il trasgressore è ammesso a «regolarizzare gli adempimenti» o a «rimuovere gli effetti» della violazione, nonché – non da ultimo – le conseguenze delle medesime condotte, dal momento che la legge regionale non precisa in alcun luogo se la conseguenza della regolarizzazione o rimozione degli effetti sia effettivamente il venir meno di qualsiasi sanzione, ovvero una mera riduzione di quella originariamente prevista.”*

Le disposizioni in esame risultano demandare la definizione di tutti questi elementi ad un atto di Giunta sentita la competente commissione consiliare, e ciò si configura come una violazione del principio di legalità delle sanzioni amministrative di cui all’art. 23 Cost. 6.

La Corte ravvisa quindi una radicale lacuna nella predeterminazione legislativa della disciplina introdotta con la legge reg. Veneto n. 25 del 2019 che determina l’illegittimità costituzionale tanto dell’art. 1, commi 1 e 2, quanto dell’art. 4, che abroga il previgente istituto della diffida previsto dall’art. 2-bis della legge reg. Veneto n. 10 del 1977, sull’evidente presupposto della sua sostituzione con la normativa ora dichiarata costituzionalmente illegittima.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale viene estesa - ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) - anche alle restanti disposizioni della legge impugnata, che appaiono tutte inscindibilmente dipendenti dalla regolamentazione del nuovo istituto contenuta nei primi due commi dell’art. 1.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 18 e 19 febbraio 2021</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

Sentenza: 1 dicembre 2020, n. 276

Materia: governo del territorio; ambiente; aree protette; norme di salvaguardia

Parametri invocati: articoli 3, 41, 42, terzo comma, 117, commi primo, secondo, lettera s), e terzo della Costituzione - art. 6 Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) (ratificata in Italia con l. 4 agosto 1955, n. 848) e art. 1 del Protocollo addizionale in materia di diritto di proprietà; art. 12, comma 3, D.P.R. 380/2001, come norme interposte

Giudizio: Legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tar Lazio

Oggetto: articolo 7, commi 1 e 2, Legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e e lo sviluppo regionale)

Esito:

- 1) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 2, della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale), sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione;
- 2) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 2, della legge Reg. Lazio n. 7 del 2018, sollevate in riferimento agli artt. 3, 41, 42 e 117, commi primo e terzo, Cost..

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:


Il Tar Lazio dubita della legittimità costituzionale della disposizione legislativa in oggetto, che ha l'effetto di ampliare il perimetro del parco regionale dell'Appia Antica; ha inoltre l'effetto di applicare alle aree di nuova introduzione, nelle more dell'adeguamento del piano del parco, le misure di salvaguardia previste dall'articolo 26, comma 5 bis, della legge regionale Lazio 6 ottobre 1997, n.29, che reca le norme per le aree naturali protette regionali. Le misure di salvaguardia precludono ogni attività edilizia nell'area di nuova perimetrazione. In questa porzione di territorio è ricompreso anche un articolato (ma non realizzato) intervento edilizio approvato dal Comune di Marino e dalla stessa Regione Lazio (in quanto trattasi di variante al piano regolatore comunale), denominato EcoVillage, insistente nella zona nota come Divino Amore.

Preliminarmente, la Corte precisa che la perimetrazione di un parco naturale può avvenire sia con legge, sia con l'atto amministrativo di approvazione del piano. L'ampliamento dei confini avvenuto con legge, salvo rinvio alla deliberazione amministrativa per l'adeguamento del piano, non viola dunque alcuna riserva di amministrazione.

La procedura è conforme alla legge statale sui parchi (l. 6 dicembre 1991, n. 394).

Viene citata una recente sentenza conforme: la n. 134 del 2020.

Occorre puntualizzare che la norma *sub iudice* prevede, per i terreni già ricompresi nel parco alla data di entrata in vigore della legge, la permanente applicazione del piano del parco, che

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 18 e 19 febbraio 2021</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

ha valore per altro di piano urbanistico e sostituisce i piani di qualsiasi livello territoriale (comunale, regionale...).

La notazione che precede è utile per comprendere la dichiarata (da parte della Corte) infondatezza della censura relativa alla presunta violazione dell'articolo 3 della Costituzione, sotto il profilo di un'ipotetica disparità di trattamento fra i proprietari dei terreni *ex novo* ricompresi nella perimetrazione del parco e quelli dei terreni già assoggettati alla disciplina dell'area protetta.

È sufficiente riportare che i giudici costituzionali osservano come il termine di comparazione non deve essere la legge, ma il piano, essendo proprio questo lo strumento che conforma i diritti dei proprietari dei terreni per così dire di vecchia perimetrazione, disciplinandone in concreto le attività permesse (edificatorie o altro).

Per le zone di nuova perimetrazione semplicemente il piano è sostituito in via provvisoria dalle misure di salvaguardia, che per loro natura hanno carattere sommario e precludente; solo all'esito dell'adeguamento del piano, eventualmente, potrà sindacarsi una putativa disparità di trattamento tra proprietari di appezzamenti siti in zone differenti.

Sotto una prospettiva sensibilmente diversa, la Corte esclude anche che vi sia stata disparità di trattamento dei proprietari dei terreni di nuova perimetrazione rispetto a quelli, sottoscrittori di convenzioni di lottizzazione simili (Mugilla e Mezzamagna), che permangono all'esterno del parco.

Per quanto riguarda questi ultimi, l'attività edilizia si trovava già in fase di esecuzione avanzata, mentre, per quanto riguarda il Divino Amore, non era stata neppure iniziata.

Ciò, lungi dal costituire una disparità di trattamento, incide in maniera effettiva sul pregio ambientale dell'area, maggiore evidentemente nelle zone non urbanizzate.

Ancora basandosi sulla ritenuta violazione dell'articolo 3 della Costituzione, il rimettente riteneva che la legge regionale avesse leso il legittimo affidamento dei privati che avevano sottoscritto il piano di lottizzazione.

Ebbene la Corte, con statuizioni trancianti, afferma la prevalenza dell'interesse costituzionale alla tutela del valore del paesaggio e del diritto alla salute (articoli 9 e 32 della Costituzione). Anche in questo caso, il fatto che l'attività edificatoria non fosse iniziata risulta decisivo: la Corte ricorda come il Consiglio di Stato abbia più volte rinvenuto nell'inizio dell'attività costruttiva il punto di caduta, oltre il quale il legittimo affidamento del privato condiziona anche la tutela di interessi di rango costituzionale (C.d.S. 3851/2010; C.d.S. 4362/2018).

Sempre in quella che sembra l'ottica della ricerca di una tutela per i proprietari, il Tar rimettente avanza il dubbio di violazione dell'articolo 42, terzo comma, della Costituzione, ritenendo che il vincolo di inedificabilità posto dalle norme di salvaguardia abbia natura espropriativa e non conformativa della proprietà privata.

La Corte, richiamando tutta la sua giurisprudenza in materia, fino dalla sentenza 56 del 1968, ribadisce come i limiti imposti alla privata proprietà ai fini della tutela paesaggistica ricadano sotto il secondo comma dell'articolo 42 della Costituzione, che riguarda la conformazione della proprietà privata e dunque esclude debba farsi luogo, nella legge regionale, alla previsione di un indennizzo a favore dei proprietari.

Per motivi simili, dal momento che l'iniziativa privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale, viene respinta la censura di presunta violazione dell'articolo 41 della Costituzione. Il Tar aveva, da un'angolazione parzialmente diversa, affrontato nuovamente la questione dell'ipotetico svuotamento del diritto di proprietà con riguardo alle facoltà di utilizzo a fine di impresa dei terreni.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza – 18 e 19 febbraio 2021

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

L'ordinanza di rimessione del giudice *a quo* lamenta anche violazione dell'articolo 6 delle norme Cedu (ratificata in Italia con l. 848/1955), sul diritto al giusto processo, per il tramite del primo comma dell'articolo 117 della Costituzione, con riguardo ai limiti derivanti dagli obblighi internazionali.

La legge regionale rimessa allo scrutinio costituzionale avrebbe violato il diritto dei proprietari al giusto processo con riferimento ai procedimenti pendenti sugli atti amministrati connessi con la legge regionale.

I giudicanti fanno chiarezza, statuendo come la norma regionale, essendo priva di efficacia retroattiva, non può incidere sulla validità degli atti amministrativi emanati in precedenza, che restano soggetti al principio *tempus regit actum*, potendo la legge, al limite, incidere sulla loro esecuzione, mai sulla loro validità.

Il rimettente prosegue lamentando violazione dell'articolo 1 del Protocollo addizionale Cedu sul diritto di proprietà: si sarebbe sostanzialmente proceduto ad una espropriazione sostanziale.


Al netto di quanto affermato dalla Corte circa la insussistente violazione dell'articolo 42 della Costituzione, la pronuncia fa ancora notare come, dovendo procedersi ad un giudizio sul contemperamento degli interessi dei privati e di quello generale pubblico, possa affermarsi come non possa dirsi violato il giusto equilibrio fra le posizioni giuridiche soggettive, in quanto la prospettiva di edificazione nella zona Divino Amore non è mai stata certa, stante le numerose iniziative tese ad intensificare il livello di tutela dell'area, sia a livello amministrativo (la prima proposta di ampliamento del parco risale al 2002), che dei procedimenti giurisdizionali amministrativi. Ancora una volta, nel giudizio di comparazione degli interessi, risulta decisivo il fatto che l'attività di costruzione non fosse ancora iniziata. La Corte dichiara poi l'inammissibilità della censura relativa alla lamentata violazione dell'articolo 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione.

Da ultimo, la Corte dichiara l'infondatezza della censura relativa alla violazione del terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, con riferimento alla materia "governo del territorio".

Secondo il rimettente, la disposizione regionale violerebbe la norma interposta di cui all'articolo 12, comma 3, del DPR 380/2001 (testo unico in materia edilizia), in quanto estenderebbe a tempo indeterminato la validità temporale dei vincoli urbanistici espropriativi.

Essendo di fronte a vincoli di natura, come detto, conformativa del diritto di proprietà, la Corte ritiene il parametro inconferente.

Conclusivamente, tutte le censure di legittimità costituzionale vengono respinte, in merito o in rito.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 18 e 19 febbraio 2021 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 4 novembre 2020, n. 257

Materia: impiego pubblico

Parametri invocati: artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Artt. 1, 3, c. 4°, 6, 15, 16, 18, 20, 22, 23 e 26 della legge della Regione Molise 09/12/2019, n. 16. (*Disposizioni in materia di politiche attive del lavoro e formazione professionale e funzionamento del sistema regionale dei servizi per il lavoro*)

Esito:

- illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

Con la sentenza in oggetto la Corte Costituzionale si pronuncia sulla legittimità della legge della Regione Molise n. 16/2019 (*Disposizioni in materia di politiche attive del lavoro e formazione professionale e funzionamento del sistema regionale dei servizi per il lavoro*).


La legge impugnata istituisce una “Struttura multifunzionale di orientamento” a supporto delle attività concernenti i servizi per il lavoro e l’organizzazione del sistema di orientamento permanente (artt. 1, 3, comma 4, e 6) prevedendo l’impiego presso di essa del personale iscritto all’albo regionale degli operatori della formazione professionale in posizione di distacco, previa stipula di apposita convenzione con l’ente di provenienza (artt. 15, 16, 18 e 20).

Il Presidente del Consiglio dei ministri ne censura l’illegittimità per violazione degli articoli 3, 97 e 117co. 2 lett. l) Cost. in relazione all’art. 36 d.lgs. n. 165/2001 (*Norme generali sull’ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*)

Infatti secondo il ricorrente la struttura creata dalla legge regionale avrebbe natura permanente e funzioni con carattere di organicità e sistematicità tali da configurare una forma di internalizzazione di personale privato (in posizione di distacco presso la struttura) presso la Regione, in palese contrasto con l’art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001.

Tale norma infatti impone alle pubbliche amministrazioni di approvvigionarsi di personale facendo ricorso al contratto di lavoro a tempo indeterminato e consente di ricorrere a contratti di lavoro subordinato nelle forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell’impresa, ma solo per sopperire a comprovate esigenze di carattere temporaneo ed eccezionale.

La legge regionale oggetto di censura determinando la sistematica utilizzazione di personale privato per lo svolgimento di compiti regionali, aggirerebbe le prescrizioni del d.lgs. n. 165 del 2001 invadendo, da un lato, la materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva del legislatore statale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.; dall’altro lato, eludendo le norme relative alle assunzioni nelle pubbliche amministrazioni, in violazione

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 18 e 19 febbraio 2021</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

dei principi di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui agli artt. 3 e 97 Cost.

La Corte accoglie l'impugnazione in primo luogo con riferimento alla violazione dell'art. 117 co. 2 lett. l) Cost. evidenziando il contenuto delle disposizioni oggetto del giudizio che prevedono: l'istituzione di una struttura di supporto all'attività regionale dei servizi territoriali per il lavoro per sopperire alla carenza di organico degli uffici regionali (artt. 1 e 3, comma 4), la definizione dei compiti della suddetta struttura come complementari rispetto ai servizi regionali del lavoro e della formazione (art. 6), l'impiego del personale iscritto nell'albo regionale degli operatori della formazione professionale (art. 15), il procedimento per la selezione e il collocamento (art. 16), l'applicazione dell'istituto del distacco, fermo restando il rapporto di lavoro con l'ente o con l'organismo di formazione (art. 18), la stipula delle convenzioni in forza delle quali avviene il distacco (art. 20), la durata di queste ultime (art. 22), gli obblighi derivanti dalle convenzioni (art. 23), e quelli del personale utilizzato presso la struttura multifunzionale di orientamento (art. 26).

Tutte le disposizioni richiamate attengono alla regolazione del rapporto di lavoro (disciplina del trattamento giuridico ed economico del personale della pubblica amministrazione), e rientrano quindi nella materia dell'ordinamento civile riservata in via esclusiva allo Stato.

Rileva inoltre la Corte come l'art. 36 co. 2 del d.lgs. 165/2001 consente alle pubbliche amministrazioni di ricorrere a istituti di diritto privato previsti dalla normativa sul lavoro, ma soltanto per specifiche esigenze temporanee di carattere eccezionale e può trovare applicazione «esclusivamente nei limiti e con le modalità in cui se ne preveda l'applicazione nelle amministrazioni pubbliche».

L'istituto del distacco, che ha la sua regolamentazione nell'art. 30 del d.lgs. 276/2003 (*Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30*), trova invece nella legge regionale impugnata una disciplina che non ha riscontro nell'art. 30 d.lgs. 276/2003.


Il distacco ha infatti come connotati essenziali l'interesse del datore di lavoro "distaccante" a porre i propri dipendenti a disposizione di un altro soggetto e la temporaneità del distacco con conseguente possibilità di far cessare lo stesso in qualunque momento ciò risponda all'interesse del datore di lavoro distaccante.

Questi elementi essenziali dell'istituto mancano nella disciplina data dalla legge regionale impugnata: essa infatti prevede la creazione di apposita struttura e l'utilizzazione del personale dipendente da enti e organismi di formazione professionale in modo stabile, per sopperire a carenze di organico degli uffici regionali: quindi il distacco risulta rispondere all'interesse dell'amministrazione regionale e non invece a quello del datore di lavoro distaccante.

Manca inoltre il requisito della temporaneità: si tratta infatti di una utilizzazione tendenzialmente permanente del personale distaccato in quanto non è data la possibilità agli enti e organismi di provenienza del personale di risolvere anticipatamente la convenzione e quindi la possibilità di far cessare il distacco.


La legge regionale è pertanto intervenuta nella materia ordinamento civile non limitandosi a richiamare l'istituto del distacco ma disciplinandolo in modo peculiare e divergente dalla fattispecie legale statale.

La disciplina regionale comporta inoltre una sostanziale internalizzazione di personale privato nell'organico regionale e si pone quindi in contrasto anche con i principi di

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 18 e 19 febbraio 2021 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

uguaglianza e buon andamento della pubblica amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 Cost.

Da qui l'illegittimità di tutti gli articoli impugnati.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 18 e 19 febbraio 2021 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: n. 6 del 2 dicembre 2020 depositata il 20 gennaio 2021

Materia: Sicurezza urbana, controllo faunistico, tutela dell'ambiente, caccia

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lett. s), in relazione all'art. 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) e lett. h).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidenza Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 3, comma 3, della legge della Regione Toscana 25 novembre 2019, n. 70 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento delle funzioni della polizia provinciale e della polizia della Città metropolitana di Firenze e per il contenimento degli ungulati in aree urbane e ulteriori disposizioni in materia di istituti faunistico venatori. Modifiche alla L.R. 3/1994 e alla L.R. 22/2015)

Esito: non fondatezza

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

La disposizione impugnata si compone di due periodi, entrambi impugnati. Nell'ambito delle disposizioni per il rafforzamento delle funzioni di polizia provinciale e della polizia della Città metropolitana di Firenze, si dispone al primo periodo che la Regione può autorizzare gli interventi di contenimento degli ungulati in area urbana richiesti dal sindaco, delegandone l'attuazione alla polizia provinciale e alla polizia della Città metropolitana di Firenze, anche mediante il coordinamento delle guardie venatorie volontarie di cui all'art. 52 della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»). Il secondo periodo del comma 3 dell'art. 3 della legge reg. Toscana n. 70 del 2019 consente alla polizia provinciale e alla polizia della Città metropolitana di Firenze, nell'attuazione degli interventi di contenimento degli ungulati, di chiedere all'autorità competente l'emissione dei provvedimenti necessari a garantire la tutela e l'incolumità pubblica.

La prima questione non è fondata.

La Corte evidenzia come, seppure gli interventi di contenimento della fauna selvatica possano anche arrivare all'abbattimento degli ungulati che invadono le aree urbane, tale fattispecie si differenzia totalmente dagli interventi in materia di abbattimenti selettivi, che prevedono il preventivo parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e che, in quanto tali, rientrano nella competenza statale in materia di ambiente.

Pertanto, l'allontanamento degli ungulati dalle aree urbane, ancorché veda coinvolte le guardie venatorie volontarie, **non rientra nella materia dell'ambiente.**

Secondo la Corte la normativa regionale in esame, limitandosi a consentire ai sindaci, titolari di poteri contingibili e urgenti, di avvalersi su loro richiesta della polizia amministrativa e



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza – 18 e 19 febbraio 2021

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

delle suddette guardie giurate, **non può neppure essere ricondotta alla normativa statale interposta in materia di caccia e di protezione della fauna selvatica**, stante la peculiare natura e finalità degli interventi di contenimento in questione.


Poiché la sicurezza e il decoro delle aree urbane non possono consentire la presenza di una fauna selvatica di grossa taglia quali gli ungulati, ciò distingue i richiamati interventi di contenimento da quelli previsti in ambito ambientale dall'art. 19 della legge n. 157 del 1992 «per la migliore gestione del patrimonio zootecnico, per la tutela del suolo, per motivi sanitari, per la selezione biologica, per la tutela del patrimonio storico-artistico, per la tutela delle produzioni zoo-agro-forestali ed ittiche».

In riferimento alla seconda questione di costituzionalità, il ricorrente ritiene il secondo periodo dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Toscana n. 70 del 2019 lesivo della competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, e ciò per i dubbi che la disposizione potrebbe generare ponendo in capo alla polizia locale, nel corso dell'attuazione degli interventi di contenimento degli ungulati, la facoltà di chiedere all'autorità competente l'adozione dei provvedimenti necessari a garantire la pubblica incolumità.

Anche tale censura non è fondata.

La norma impugnata prevede che la polizia amministrativa possa richiedere all'autorità competente i «provvedimenti necessari» a garantire la tutela e l'incolumità pubblica e, quindi, conferisce un mero potere di segnalazione volto a sollecitare l'intervento dei soggetti di volta in volta deputati a provvedere, in base alle disposizioni di legge vigenti e in relazione alle circostanze del caso concreto.

E' proprio la genericità della prescrizione dettata dall'art. 3, comma 3, della legge reg. Toscana n. 70 del 2019 ad escludere che si verifichino la confusione e i dubbi interpretativi prospettati dalla difesa dello Stato e l'interferenza nella materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., poiché la mera previsione di un indeterminato obbligo di segnalazione, senza l'attribuzione di alcuna specifica competenza e la previsione di alcuno specifico provvedimento, non può che rinviare alle vigenti disposizioni in materia di ordine e sicurezza pubblica per la definizione del concreto intervento da effettuare.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 18 e 19 febbraio 2021</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

Sentenza: 3 dicembre 2020, n. 270

Materia: Governo del territorio – vincoli preordinati all'esproprio

Parametri invocati: articoli 42 e 117, terzo e primo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Remittente: Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia

Oggetto: art. 9, comma 12, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 12, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), secondo periodo, limitatamente alla parte in cui prevede che i vincoli preordinati all'espropriazione per la realizzazione, esclusivamente ad opera della pubblica amministrazione, di attrezzature e servizi previsti dal piano dei servizi decadono qualora, entro cinque anni decorrenti dall'entrata in vigore del piano stesso, l'intervento cui sono preordinati non sia inserito, a cura dell'ente competente alla sua realizzazione, nel programma triennale delle opere pubbliche e relativo aggiornamento;
- inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 12, l.r. Lombardia 12/2005 sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione staccata di Brescia, dubita che l'art. 9, comma 12, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), violi gli articoli 42 e 117, terzo e primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952. Su questo punto la Corte si dilunga in un'attenta disamina relativa alla disciplina dei vincoli preordinati all'espropriazione per la realizzazione, esclusivamente ad opera della pubblica amministrazione, di attrezzature e servizi previsti dal piano dei servizi. La Corte dichiara inammissibile la questione sollevata in quanto il rimettente non ha assolto l'onere di motivazione sulla non manifesta infondatezza del prospettato dubbio di legittimità costituzionale. La Corte prosegue ricordando che l'ordinanza di rimessione è volta unicamente a denunciare la lesione degli articoli 42 e 117, terzo comma, Costituzione, sotto diversi profili ma non indica alcuna ragione a sostegno di uno specifico contrasto della disposizione censurata con il parametro interposto sovranazionale. Tale carenza conduce inevitabilmente all'inammissibilità della specifica questione in esame e ricorda, tra le tante,




Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza – 18 e 19 febbraio 2021

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

le sentenze 115/2020 e 223/2020. La Corte, prosegue poi con l'esame del merito delle questioni residue di legittimità costituzionale e ritiene opportuno ricostruire il quadro normativo statale. La Corte, ricorda che l'espropriazione è governata dall'articolo 42, terzo comma, Costituzione per motivi d'interesse generale e consiste in un procedimento preordinato all'emanazione di un provvedimento che trasferisce la proprietà o altro diritto reale su di un bene. Il legislatore statale ha introdotto a tal fine uno schema procedimentale articolato nelle fasi indicate dall'art. 8 t.u. espropriazioni (decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327), costituite dalla sottoposizione del bene al vincolo preordinato all'esproprio, dalla dichiarazione di pubblica utilità dell'opera che deve essere realizzata e dalla determinazione dell'indennità di espropriazione. Tali fasi sono finalizzate all'emissione del decreto di esproprio. Ai sensi del successivo art. 9 del medesimo t.u., un bene è sottoposto al vincolo preordinato all'espropriazione quando diventa efficace, in base alla specifica normativa statale e regionale di riferimento, l'atto di approvazione del piano urbanistico generale, ovvero una sua variante, che preveda la realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità. Una volta apposto il vincolo espropriativo, il proprietario del bene resta titolare del suo diritto sulla cosa e nel possesso di essa, ma non può utilizzarla in contrasto con la destinazione dell'opera, fino a che l'amministrazione non proceda all'espropriazione. La Corte ricorda che con la sentenza 55/1968, ha dichiarato costituzionalmente illegittimi i numeri 2), 3) e 4) dell'art. 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica), nonché l'art. 40 della stessa legge, nella parte in cui non prevedevano un indennizzo per le limitazioni espropriative a tempo indeterminato. Il legislatore statale, chiamato a sciogliere l'alternativa tra un indennizzo da corrispondere immediatamente, al momento dell'apposizione del vincolo di durata indeterminata, e un vincolo senza immediato indennizzo ma a tempo determinato, ha optato per tale seconda soluzione, con la legge 19 novembre 1968, n. 1187 (Modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150), il cui art. 2 ha stabilito la durata quinquennale del vincolo, periodo durante il quale la necessità di corrispondere un indennizzo è esclusa. La Corte, ricorda inoltre che con la sentenza 179/1999, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del combinato disposto degli articoli 7, numeri 2), 3) e 4), e 40 della legge n. 1150 del 1942, e 2, primo comma, della legge n. 1187 del 1968, nella parte in cui consentiva alla pubblica amministrazione di reiterare i vincoli espropriativi scaduti senza la previsione di un indennizzo. Il legislatore statale si è adeguato a queste indicazioni con l'emanazione del già richiamato t.u. espropriazioni. In base alle norme dettate da quest'ultimo, il vincolo preordinato all'esproprio è di durata quinquennale (art. 9, comma 2), periodo, cosiddetto di "franchigia", durante il quale al proprietario del bene non è dovuto alcun indennizzo, e decade se, entro tale termine, non è dichiarata la pubblica utilità dell'opera (art. 9, comma 3). Una volta decaduto e, dunque, divenuto inefficace, il vincolo può solo essere motivatamente reiterato, subordinatamente alla previa approvazione di un nuovo piano urbanistico generale o di una sua variante (art. 9, comma 4), e con la corresponsione di un apposito indennizzo (art. 39). Le stesse garanzie devono sorreggere una eventuale proroga del vincolo prima della sua naturale scadenza e ricorda a tal proposito la sentenza 314/2007. Una volta apposto il vincolo, occorre procedere alla dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, entro il termine di efficacia del vincolo espropriativo (art. 13, comma 1, t.u. espropriazioni). Si tratta dell'atto con il quale vengono individuati in concreto i motivi di interesse generale cui l'art. 42, terzo comma, Cost. subordina l'espropriazione della proprietà privata nei casi previsti dalla legge. Con la dichiarazione di pubblica utilità, la pubblica

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 18 e 19 febbraio 2021</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

amministrazione avvia effettivamente la procedura espropriativa, accertando l'interesse pubblico dell'opera attraverso l'individuazione specifica di essa e la sua collocazione nel territorio, nel rispetto del contraddittorio tra i cittadini interessati e l'amministrazione. Un ruolo centrale nell'attuale disciplina del procedimento espropriativo è svolto dalla cosiddetta dichiarazione implicita di pubblica utilità. Ai sensi dell'art. 12, comma 1, del t.u., la dichiarazione di pubblica utilità si intende disposta quando l'autorità espropriante approva a tale fine il progetto definitivo dell'opera pubblica o di pubblica utilità, ovvero quando sono approvati il piano particolareggiato, il piano di lottizzazione, il piano di recupero, il piano di ricostruzione, il piano delle aree da destinare a insediamenti produttivi, ovvero quando è approvato il piano di zona. Inoltre, e comunque, essa si intende disposta quando la normativa vigente prevede che equivalga a dichiarazione di pubblica utilità l'approvazione di uno strumento urbanistico, anche di settore o attuativo, la definizione di una conferenza di servizi o il perfezionamento di un accordo di programma, ovvero il rilascio di una concessione, di una autorizzazione o di un atto avente effetti equivalenti. In ambito statale, il programma triennale dei lavori pubblici è attualmente previsto dall'art. 21 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), il quale disciplina unitariamente la programmazione, sia per i lavori pubblici che per i servizi e le forniture, demandando (comma 8) a un decreto ministeriale, di natura regolamentare, la normazione di dettaglio. Ai sensi dell'art. 3, lettera ggggg-sexies), cod. contratti pubblici, il programma rappresenta il documento, da aggiornare annualmente, che le amministrazioni adottano al fine di individuare i lavori da avviare nel triennio. Come riconosce significativamente lo stesso art. 5, comma 1, t.u. espropriazioni le Regioni a statuto ordinario esercitano la potestà legislativa concorrente, in ordine alle espropriazioni strumentali alle materie di propria competenza, l'espropriazione costituisce una funzione trasversale, che può esplicarsi in varie materie, anche di competenza concorrente. Tra queste, soprattutto, il "governo del territorio", per la pacifica attrazione in quest'ultimo dell'urbanistica, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, sentenze 254/2019 e 130/2020. La Regione Lombardia, nell'esercizio delle proprie competenze legislative, si è dotata sia di una propria legge per il governo del territorio (l.r. 12/2005), sia di una disciplina in materia di procedimento di espropriazione, contenuta nella legge della Regione Lombardia 4 marzo 2009, n. 3 (Norme regionali in materia di espropriazione per pubblica utilità). Con specifico riferimento alla vicenda che ha dato origine al giudizio a quo, relativo ad una fattispecie in cui sono in questione le prime due fasi della procedura espropriativa (apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e dichiarazione di pubblica utilità) assumono rilievo, nella legislazione della Regione Lombardia, due disposizioni: da un lato, quella effettivamente censurata, contenuta nella l.r. 12/2005, che attribuisce peculiare effetto all'inserimento dell'opera pubblica o di pubblica utilità nel programma triennale delle opere pubbliche; dall'altro, l'art. 9 della l.r. Lombardia 3/2009, il quale, nell'indicare gli atti che comportano la dichiarazione di pubblica utilità, include, a differenza della appena ricordata disciplina statale, anche il programma triennale delle opere pubbliche, subordinando però tale effetto all'accertamento di alcuni requisiti. In particolare, il comma 2 della previsione da ultimo citata esige, relativamente a ciascuna opera per la quale il programma triennale intende produrre l'effetto in parola, che esso contenga: un piano particellare che individui i beni da espropriare, con allegate le relative planimetrie catastali; una motivazione circa la necessità di dichiarare la pubblica utilità in tale fase; la determinazione del valore da attribuire ai beni da espropriare, in conformità ai criteri applicabili in materia, con l'indicazione della relativa copertura finanziaria. Pur




Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Seduta in videoconferenza – 18 e 19 febbraio 2021

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

riguardando entrambe il programma triennale delle opere pubbliche in ambito regionale, le due disposizioni hanno differenti obiettivi: la prima (oggetto delle censure di legittimità costituzionale) è relativa alla fase dell'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio e stabilisce che il vincolo non decade se l'opera viene inserita nel programma; la seconda, relativa alla fase successiva del procedimento, include, alle condizioni viste, il programma in questione tra gli atti la cui approvazione comporta dichiarazione di pubblica utilità, con scelta, si è detto, innovativa rispetto alla disciplina statale. Il giudice a quo non si occupa affatto della seconda disposizione e perciò non ne definisce il rapporto (di coordinamento, di alternatività, di esclusione) con la prima, che sospetta di illegittimità costituzionale. Si deve ritenere, peraltro, che tale pur indubbia lacuna non comporti l'inammissibilità delle questioni, per incompleta ricostruzione del quadro normativo di riferimento, oppure per una erronea o incompleta individuazione della disciplina da censurare. Avendo affermato, nell'ordinanza di rimessione, che il programma triennale delle opere pubbliche approvato dal Comune di Adro non costituisce "serio inizio" della procedura espropriativa, se ne deve dedurre che il rimettente abbia implicitamente ritenuto non applicabile l'art. 9 della l.r. Lombardia 3/2009 alla fattispecie al suo esame. Trattandosi, dunque, di disposizione non ritenuta pertinente alla definizione del giudizio, la Corte può prescindere da qualsiasi valutazione su di essa, sia in punto di ammissibilità delle questioni, sia, nel merito, circa la sua riconducibilità alla legittima espressione della potestà legislativa concorrente spettante alla Regione nella materia "governo del territorio". Ricostruito il quadro di riferimento la Corte ritiene le questioni di legittimità costituzionale sollevate sull'art. 9, comma 12, della l.r. 12/2005 fondate, poiché tale disposizione viola gli articoli 42, terzo comma, e 117, terzo comma, Costituzione. La Corte sottolinea che occorre ribadire quanto già affermato con sentenza 179/1999, ovvero che la proroga in via legislativa dei vincoli espropriativi è fenomeno inammissibile dal punto di vista costituzionale, qualora essa si presenti "*sine die o all'infinito, attraverso la reiterazione di proroghe a tempo determinato che si ripetano aggiungendosi le une alle altre, o quando il limite temporale sia indeterminato, cioè non sia certo, preciso e sicuro e, quindi, anche non contenuto in termini di ragionevolezza*". Come correttamente evidenziato dal giudice rimettente, l'art. 9, comma 12, secondo periodo, della l.r. Lombardia 12/2005, consente la protrazione dell'efficacia del vincolo preordinato all'esproprio ben oltre la naturale scadenza quinquennale e, in virtù dell'inclusione dell'aggiornamento annuale del programma triennale delle opere pubbliche nell'ambito applicativo della norma, per un tempo sostanzialmente indefinito, senza che sia previsto il riconoscimento al privato interessato di alcun indennizzo. Questo effetto si pone in frontale contrasto con la giurisprudenza costituzionale illustrata in precedenza, dando seguito alla quale il legislatore statale ha individuato un ragionevole punto di equilibrio tra la reiterabilità indefinita dei vincoli e la necessità di indennizzare il proprietario. Gli articoli 42, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost. sono violati in tutti i casi in cui, come avviene nella specie, alla protrazione automatica di vincoli di natura espropriativa, disposta da una legge regionale oltre il punto di tollerabilità individuato dal legislatore statale, non corrisponda l'obbligo di riconoscere un indennizzo. A ciò si aggiunga che, nel consentire la proroga senza indennizzo del vincolo preordinato all'esproprio oltre il quinquennio originario, il legislatore regionale ha ommesso di imporre un preciso onere motivazionale circa l'interesse pubblico al mantenimento del vincolo per un periodo che oltrepassa quello cosiddetto di franchigia: ciò che invece è richiesto dalla legge statale (art. 9, comma 4, t.u. espropriazioni) per le ipotesi di reiterazione del vincolo. Inoltre, secondo un altro importante profilo, la

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 18 e 19 febbraio 2021 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

disposizione censurata appare del tutto carente quanto al livello di garanzia partecipativa da riconoscersi al privato interessato. Proprio in materia espropriativa, la Corte ha da tempo affermato che i privati interessati, prima che l'autorità pubblica adotti provvedimenti limitativi dei loro diritti, devono essere messi *“in condizioni di esporre le proprie ragioni, sia a tutela del proprio interesse, sia a titolo di collaborazione nell'interesse pubblico”* come da ultimo stabilito con sentenza 71/2015. La garanzia in parola è, invece, frustrata da un atto, l'approvazione del programma triennale delle opere pubbliche, in relazione al cui contenuto il codice dei contratti pubblici prevede forme di partecipazione di qualità e grado insufficienti, e comunque non corrispondenti a quelle stabilite dal t.u. espropriazioni (in particolare nell'art. 11) per gli atti appositivi e per quelli reiterativi del vincolo espropriativo. Infatti, la partecipazione al procedimento che sfocia nel programma in questione è prevista esclusivamente dalla fonte regolamentare (d.m. 14/2018), non già dall'art. 21 cod. contratti pubblici e nemmeno dalla legge regionale. Inoltre, e soprattutto, l'art. 5, comma 5, del d.m., prima ricordato, si limita a prevedere che le *“amministrazioni possono consentire la presentazione di eventuali osservazioni”* da parte dei privati interessati, così degradando la partecipazione a mera eventualità. Alla luce delle ragioni sin qui espresse la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 12, della legge regione Lombardia n. 12 del 2005, secondo periodo, limitatamente alla parte in cui prevede che i vincoli preordinati all'espropriazione per la realizzazione, esclusivamente ad opera della pubblica amministrazione, di attrezzature e servizi previsti dal piano dei servizi decadono qualora, entro cinque anni decorrenti dall'entrata in vigore del piano stesso, l'intervento cui sono preordinati non sia inserito, a cura dell'ente competente alla sua realizzazione, nel programma triennale delle opere pubbliche e relativo aggiornamento.