



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 8 e 9 giugno 2023


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, Francesca Casalotti, Beatrice Pieraccioli, Enrico Righi, Anna Traniello Gradassi, Sofia Zanobini

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 giugno 2023 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Sentenza: 22 febbraio 2023, n. 68

Materia: Agriturismo

Parametri invocati: artt. 9, 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 7, comma 1, della legge della Regione Toscana 24 maggio 2022, n. 15 (Disciplina dell'oleoturismo e dell'ospitalità agrituristica. Modifiche alla l.r. 30/2003).

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione Toscana 24 maggio 2022, n. 15 (Disciplina dell'oleoturismo e dell'ospitalità agrituristica. Modifiche alla l.r. 30/2003).

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge reg. Toscana n. 15 del 2022, in riferimento agli artt. 9, 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

La Corte, prima di esaminare le censure mosse dalla difesa statale, ricostruisce brevemente il contesto normativo in cui si colloca la disposizione impugnata.

L'art. 7, comma 1, della legge reg. Toscana n. 15 del 2022 aggiunge il nuovo numero 3-bis) all'art. 17, comma 1, lettera c), della legge reg. Toscana n. 30 del 2003, consentendo di destinare allo svolgimento dell'attività agrituristica «trasferimenti di volumetrie di cui all'articolo 71, comma 2, e all'articolo 72, comma 1, lettera a), della l.r. 65/2014, all'interno del medesimo territorio comunale o all'interno della proprietà aziendale la cui superficie sia senza soluzione di continuità e ricada parzialmente in territori di comuni confinanti, a condizione che si configurino come uno dei seguenti interventi: a) interventi di addizione volumetrica; b) interventi di trasferimento del volume in prossimità di edifici esistenti e qualora questo non comporti la necessità di realizzare opere di urbanizzazione primaria».

Nel tessuto normativo della legge reg. Toscana n. 30 del 2003 che disciplina le attività agrituristiche, vengono così inserite, in primo luogo, le possibilità offerte dall'art. 71, comma 2, della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, che consente «i trasferimenti di volumetrie che non eccedono per singolo edificio aziendale il 20 per cento del volume legittimamente esistente», purché gli stessi non comportino il mutamento della destinazione d'uso agricola e siano salvaguardati i caratteri dell'edilizia storico-testimoniale. Inoltre, con il richiamo all'art. 72, comma 1, lettera a), della stessa legge reg.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 8 e 9 giugno 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

Toscana n. 65 del 2014, viene altresì consentito l'utilizzo per finalità agrituristiche dei «trasferimenti di volumetrie ed addizioni volumetriche riconducibili alle fattispecie di cui all'articolo 71, commi 1-bis e 2 [...]».

In effetti, il previgente art. 17, comma 1, lettera c), della legge reg. Toscana n. 30 del 2003, già consentiva di utilizzare per lo svolgimento dell'attività agriturbistica le volumetrie «derivanti da: 1) interventi di sostituzione edilizia di cui all'articolo 71, comma 1, lettera l), della l.r. 65/2014; 2) addizioni volumetriche di cui all'articolo 71, comma 1, lettera g), della l.r. 65/2014; 3) addizione volumetrica di cui all'articolo 71, comma 1-bis, e all'articolo 72, comma 1, lettera a), della l.r. 65/2014».

A queste categorie di interventi, già consentiti, la disposizione impugnata aggiunge ulteriori possibilità edificatorie, permettendo, come si è visto, di utilizzare le volumetrie trasferite ai sensi degli artt. 71, comma 2, e 72, comma 1, lettera a), della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, purché volte a realizzare addizioni volumetriche, ovvero edifici in prossimità di altri già esistenti, qualora questo non comporti la necessità di opere di urbanizzazione primaria.

In riferimento alla disciplina dell'agriturismo, la giurisprudenza costituzionale è intervenuta per chiarire il corretto riparto delle competenze. È stato riconosciuto che la legge n. 96 del 2006 incide su una serie di ambiti materiali, alcuni di competenza legislativa residuale delle regioni (agricoltura e turismo), altri di competenza legislativa concorrente (governo del territorio, tutela della salute), altri ancora di competenza legislativa esclusiva dello Stato (tutela dell'ambiente e del paesaggio, tutela della concorrenza). Le regioni, pertanto, allorché la disciplina su cui intervengono incida sulle relative materie (di competenza legislativa statale esclusiva o concorrente), «devono uniformarsi unicamente ai principi, contenuti nella legge n. 96 del 2006, i quali siano espressione della potestà legislativa esclusiva o concorrente dello Stato» (sentenze n. 96 del 2012 e n. 339 del 2007).

Come si è visto, la disposizione regionale in esame consente di realizzare interventi edilizi in zone agricole per finalità agrituristiche mediante utilizzo di volumetrie trasferite da altri lotti. Le richiamate previsioni afferiscono pertanto all'ambito materiale «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente.

È fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge reg. Toscana n. 15 del 2022, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio.

Viene innanzitutto in rilievo il denunciato contrasto della disposizione regionale impugnata con l'art. 3 della legge n. 96 del 2006, rubricato «Locali per attività agrituristiche». Al comma 1 esso stabilisce che «possono essere utilizzati per attività agrituristiche gli edifici o parte di essi già esistenti nel fondo». La possibilità di destinare immobili a finalità agrituristiche viene così limitata non in funzione di criteri quantitativi o dimensionali, ma attraverso il riferimento a quei soli edifici che siano, anche in parte, «già esistenti nel fondo», escludendo pertanto che ne possano essere costruiti altri ex novo.

La Corte ha già affermato che l'art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006 costituisce un principio fondamentale nella materia «governo del territorio», che «pone un limite rigoroso, escludendo che possano essere destinati ad attività agrituristiche edifici costruiti ad hoc, non “già esistenti sul fondo” prima dell'inizio delle attività medesime». Ciò risponde all'esigenza di «prevenire il sorgere ed il moltiplicarsi di attività puramente turistiche, che



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 8 e 9 giugno 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

finiscano con il prevalere su quelle agricole, [...] con l'effetto pratico di uno snaturamento del territorio, usufruendo peraltro delle agevolazioni fiscali previste per le vere e proprie attività ricettive connesse al prevalente esercizio dell'impresa agricola» (sentenza n. 96 del 2012).

La delimitazione posta dall'art. 3, comma 1, in esame garantisce, dunque, un ragionevole equilibrio tra l'attività turistica e ricettiva, da un lato, e l'indispensabile mantenimento della vocazione agricola del territorio e dell'ambiente rurale, dall'altro. Interventi di trasformazione del territorio che – pur rispettando gli strumenti urbanistici – si pongano in contrasto con il principio in esame comportano un'alterazione dell'ambiente agreste, a vantaggio delle esigenze del turismo e dell'attività ricettiva.

L'art. 3 della legge n. 96 del 2006 delimita dunque l'utilizzabilità degli edifici per finalità agrituristiche sotto un duplice profilo: da un lato, esso pone la condizione della necessaria "preesistenza" dell'edificio, o di una sua parte, rispetto all'inizio delle attività edificatorie; dall'altro lato, questa stessa condizione è riferita ad una precisa localizzazione sul territorio, là dove è stabilito che l'edificio utilizzabile per attività agrituristiche debba altresì essere ubicato «nel fondo».


Ebbene, la disposizione regionale impugnata non risulta rispettosa delle condizioni poste dal legislatore statale nella norma evocata a parametro interposto.

Essa permette, infatti, l'utilizzo di volumetrie trasferite «all'interno del medesimo territorio comunale o all'interno della proprietà aziendale la cui superficie sia senza soluzione di continuità e ricada parzialmente in territori di comuni confinanti», permettendo dunque di destinare all'attività agriturbistica volumetrie provenienti da fondi agricoli diversi ed esterni e anche non limitrofi, rispetto a quello in cui è svolta l'attività imprenditoriale. Infatti, nel consentire anche l'utilizzo di volumi trasferiti «all'interno del medesimo territorio comunale», la disposizione impugnata estende l'ambito territoriale di provenienza dei volumi che possono essere trasferiti: da quello corrispondente al fondo in cui è ubicata l'attività agriturbistica – l'unico consentito dalla norma statale evocata quale parametro interposto – a quello dell'intero comune in cui tale fondo è localizzato.

Al riguardo va rilevato che, nella sua originaria formulazione, l'art. 17 della legge reg. Toscana n. 30 del 2003 ha dato puntuale attuazione al principio stabilito dall'art. 3 della legge n. 96 del 2006, prevedendo, alla lettera b) del comma 1, la possibilità di utilizzare per attività agriturbistica – oltre ai «locali siti nell'abitazione principale dell'imprenditore agricolo ubicata nel fondo o nei centri abitati», di cui alla lettera a) – anche «gli altri edifici o parti di essi esistenti sul fondo e non più necessari alla conduzione dello stesso».

D'altra parte, il medesimo art. 17, al comma 1, lettera c), numero 1) – attraverso il richiamo all'art. 71, comma 1, lettera l), della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, che a sua volta richiama l'art. 134, comma 1, lettera l), della stessa legge – già consentiva di utilizzare volumetrie derivanti da «interventi di sostituzione edilizia».

Ciò che rileva è che l'art. 17, comma 1, lettera c), numero 1), in esame, tramite i richiami sopra riferiti, già prevedeva – ancor prima della modifica introdotta dalla disposizione impugnata – che tali interventi potessero «comportare una diversa collocazione dell'edificio ricostruito rispetto a quello preesistente». Pertanto, la traslazione di volumetrie utilizzabili per finalità agrituristiche risultava già consentita. Deve tuttavia

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 8 e 9 giugno 2023 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

ritenersi che questa possibilità fosse riconosciuta solo all'interno del medesimo fondo agricolo.

Questo risulta dal fatto che il legislatore regionale, con la disposizione impugnata, innovando rispetto al passato, ha voluto espressamente consentire l'utilizzo di volumetrie provenienti da fondi che, pur essendo compresi nel territorio del medesimo comune e pur avendo la medesima destinazione agricola, hanno in origine una diversa ubicazione, esterna al fondo destinato all'attività agrituristica.


Con l'intervento legislativo oggetto di censura è stato quindi consentito l'utilizzo per finalità edificatorie di volumetrie "trasferite" provenienti da una localizzazione diversa da quella in cui si svolge l'attività agrituristica, in contrasto con il principio fondamentale dell'art. 3 della legge n. 96 del 2006, che impone il requisito della preesistenza dell'edificio «nel fondo».

Va inoltre sottolineato che la disciplina regionale impugnata si pone in contrasto con il medesimo principio anche sotto un ulteriore profilo. Essa consente infatti di utilizzare le volumetrie trasferite – oltre che per le addizioni volumetriche – anche per «interventi di trasferimento del volume in prossimità di edifici esistenti» e quindi per la realizzazione di strutture per definizione diverse e autonome rispetto a quelle originarie. In relazione a questa tipologia di interventi, va senz'altro escluso che sia soddisfatto il requisito della "preesistenza" degli edifici. Infatti, anche a prescindere dalla indeterminatezza della nozione di «prossimità», è questa stessa indicazione a dimostrare che si tratta di strutture necessariamente separate e distinte rispetto a quella originaria: in quanto tali, esse non possono qualificarsi come «già esistenti». Anziché rispondere all'esigenza di recupero del patrimonio immobiliare esistente, i relativi interventi edilizi risultano volti ad ampliare l'area destinata all'attività agrituristica, in contrasto con il principio fondamentale posto dall'art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006.

Infine, come evidenziato dal ricorrente, la disposizione regionale impugnata non specifica che il trasferimento di volume possa essere effettuato per una sola volta. Sia pure nei limiti di densità stabiliti dai piani urbanistici e territoriali, essa consente di realizzare interventi di ampliamento su edifici la cui volumetria era stata già aumentata.

Infatti, la disposizione impugnata – pur richiamando espressamente l'art. 71, comma 2, della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, che per i trasferimenti di volumetrie fissa il limite quantitativo del 20 per cento del volume legittimamente esistente – non prevede il limite stabilito dal comma 1-bis del medesimo art. 71, che consente di eseguire gli interventi di addizione volumetrica per una sola volta.


Inoltre, il testo precedente dell'art. 71, comma 2, all'ultimo periodo stabiliva che «i volumi trasferiti non si cumulano tra di loro [...]». La nuova formulazione del comma 2 – introdotta dall'art. 25, comma 3, della legge della Regione Toscana 8 luglio 2016, n. 43 (Norme per il governo del territorio. Misure di semplificazione e adeguamento alla disciplina statale. Nuove previsioni per il territorio agricolo. Modifiche alla l.r. 65/2014, alla l.r. 5/2010 e alla l.r. 35/2011) – ha eliminato il previgente divieto e il cumulo deve ritenersi ora permesso. Ciò conferma la possibilità di realizzare plurimi trasferimenti di volumetrie, cumulabili tra di loro, sia pure nei limiti previsti dagli strumenti urbanistici. In questo modo, vengono consentiti interventi di ampliamento su immobili la cui volumetria era stata già

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 giugno 2023 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

umentata, eludendo così il limite posto dall'art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006, consistente nell'utilizzabilità dei soli «edifici [...] già esistenti».

In definitiva quindi, gli utilizzi di volumetrie trasferite, consentiti dalla disposizione impugnata, si risolvono nell'estensione delle possibilità edificatorie per finalità agrituristiche e, quindi, in interventi di trasformazione del territorio agricolo che esorbitano dalle finalità di recupero del preesistente patrimonio immobiliare. Attraverso questa estensione, l'intervento regionale in esame è idoneo a determinare lo snaturamento di quanto "preesisteva" nel fondo e finisce per vanificare quella finalità di recupero del patrimonio immobiliare in zone agricole e di equilibrato bilanciamento tra le esigenze del turismo e la tutela della vocazione agreste dei fondi, finalità che è a fondamento del limite previsto dal parametro interposto (sentenza n. 96 del 2012).

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge reg. Toscana n. 15 del 2022, per violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio e in particolare dell'art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 giugno 2023 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Sentenza: 22 febbraio 2023, n. 69

Materia: sicurezza pubblica, sicurezza urbana, sicurezza integrata

Parametri invocati: art. 117, commi secondo, lett. h), e sesto, Costituzione; legge 7 marzo 1986, n. 65 (Legge quadro sull'ordinamento della polizia municipale), D.L. 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), come norme interposte

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Artt. 3, comma 1, lettere c) e g), e 11, comma 1, lett. a), della L.R. Lombardia 20 maggio 2022, n. 8 (Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2022)

Esito: non fondatezza delle questioni sollevate

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:


Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna le disposizioni in epigrafe, che, in primo luogo, al fine di promuovere la stipulazione di intese in materia di sicurezza urbana fra la Regione, gli organi decentrati dello Stato, gli enti locali ed i soggetti gestori del servizio di trasporto pubblico regionale e locale, prevede il coinvolgimento della polizia municipale, nella direzione di favorire *“anche il superamento della barriera funzionale e operativa dei confini territoriali di riferimento del singolo corpo o servizio di polizia locale”*.

Si tratta dell'articolo 3, comma 1, lett. c), della l.r. Lombardia 8/2022.

A parere del Governo ricorrente, la disposizione violerebbe le competenze legislative dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, di cui all'articolo 117, Il comma, lett. h), della Costituzione. E ciò per il tramite della normativa interposta di cui alla l. 65/1986 (Legge quadro sulla polizia municipale), che introduce un limitato numero di deroghe al principio della territorialità delle funzioni della polizia municipale, normalmente coincidente con la dimensione comunale.

Innanzitutto, la Corte ricorda come ormai da tempo si distingue fra un nucleo di norme che riguardano la sicurezza cosiddetta primaria (con la grande partizione fra sicurezza pubblica e sicurezza urbana), in massima parte legata alla prevenzione e repressione dei reati e norme che attengono alla sicurezza secondaria, costituita da un insieme di interventi in materie liminari alla sicurezza propriamente detta, quali la promozione della legalità, dell'educazione civica alla sicurezza (ad esempio campagne di sensibilizzazione per prevenire i furti in appartamento, le truffe agli anziani,), il governo del territorio.

Solo nell'ambito della sicurezza secondaria, secondo la giurisprudenza della Corte,

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 8 e 9 giugno 2023</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

è ammissibile l'intervento della legge regionale.

Nell'ambito della sicurezza secondaria, almeno nelle materie di competenza regionale, è individuabile un ampio ambito normativo di carattere trasversale, fino al 2001 di competenza legislativa concorrente e oggi, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, di competenza residuale, quella della polizia amministrativa.

Vigente il terzo comma dell'articolo 118 della Costituzione, il quale prevede che la legge statale disciplini forme di coordinamento fra lo Stato e le regioni nella materia della sicurezza, coordinamento attuato, a livello di legge ordinaria, dal d.l. 20 febbraio 2017, n. 14, convertito in legge 18 aprile 2007, n. 48, le uniche limitazioni alla legge regionale derivanti da norme statali potrebbero astrattamente derivare proprio dalla fonte di coordinamento e non più dalle norme interposte di cui alla l. 65/1986, che cessano di rivestire la natura di principi fondamentali, almeno per quanto riguarda le funzioni di polizia amministrativa della polizia municipale.

In concreto, nessun ostacolo si oppone dunque a che una legge regionale, come quella impugnata, sia pure per le sole funzioni di polizia amministrativa, consenta alla polizia municipale di operare oltre i confini comunali di appartenenza.

La dichiarazione di infondatezza dell'articolo 3, comma 1, lett. c), della l.r. Lombardia 8/2022 comporta, per conseguenza, la pari dichiarazione della lettera g) dello stesso comma, in quanto in essa si prevede che il patto locale di sicurezza urbana sia uno fra gli strumenti per consentire alla polizia municipale di operare al di là dei confini comunali.

La stessa lettera g) era stata impugnata anche per la putativa violazione del decreto legge 14/2017, proprio la fonte di coordinamento, sul presupposto che il patto locale di sicurezza urbana andrebbe a sovrapporre il concetto di sicurezza integrata (il concorso delle competenze di ciascun ente al perseguimento della sicurezza in generale) con quello della sicurezza urbana, di competenza legislativa statale e di competenza amministrativa comunale e prefettizia.

La Corte fa notare come l'articolo 4 del d.l. 14/2017 sia esplicito nel predisporre un meccanismo di sicurezza integrata (quindi con il concorso di tutti gli enti, Regione compresa) anche per la sicurezza urbana.


Per completezza, occorre dare conto dell'esito dell'impugnazione dell'articolo 11, comma 1, lett. a), della l.r. Lombardia 8/2022.

Questa disposizione introduce la possibilità di installare nuovi strumenti tecnologici per la rilevazione della qualità dell'aria in prossimità della sede stradale, ovvero anche a bordo di appositi veicoli che si inseriscano nella circolazione stradale.

Supposta da parte del Governo la violazione delle competenze legislative (e regolamentari) dello Stato in materia di ordine e sicurezza pubblica (in tali rientrando la disciplina della circolazione stradale), la Corte riconduce agevolmente la norma all'ambito delle competenze intrecciate della tutela dell'ambiente e della salute.

Stante, com'è noto, la sussistenza della competenza legislativa concorrente della Regione almeno in materia di tutela della salute, la questione di legittimità costituzionale viene dichiarata infondata.

Conclusivamente, tutte le questioni di legittimità costituzionale sollevate vengono dichiarate infondate.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 giugno 2023 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Sentenza: 22 febbraio 2023, n. 74

Materia: tutela della salute

Parametri invocati: artt. 3, 32, 41 e 117, terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale amministrativo regionale della Campania, sezione prima

Oggetto: art. 8, comma 2, della legge della Regione Campania 22 aprile 2003, n. 8 (Realizzazione, organizzazione, funzionamento delle Residenze Sanitarie Assistenziali Pubbliche e Private - RR.SS.AA.)

Esito: illegittimità costituzionale parziale della norma regionale censurata

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale della Campania, sezione prima, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge della Regione Campania 22 aprile 2003, n. 8 (Realizzazione, organizzazione, funzionamento delle Residenze Sanitarie Assistenziali Pubbliche e Private – RR.SS.AA.), nella parte in cui prevede che il fabbisogno di centri diurni per anziani sia non superiore ad una struttura per ogni distretto sanitario di base, per violazione degli artt. 3, 32, 41 e 117, terzo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione ai principi fondamentali della materia tutela della salute recati dagli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. 502/1992.

Il giudizio principale è stato instaurato per l'annullamento di provvedimenti, che esprimevano pareri non favorevoli all'istanza presentata dalla parte ricorrente, la quale chiedeva di essere autorizzata a realizzare una nuova struttura socio-sanitaria per l'erogazione di prestazioni semiresidenziali in regime ambulatoriale diurno. Il giudice a quo riporta che i citati pareri motivavano la non sussistenza di un fabbisogno nel distretto, per il quale era stata avanzata l'istanza di autorizzazione dalla parte ricorrente, richiamando l'art. 8, comma 2, della l.r. Campania 8/2003, secondo cui il fabbisogno di centri diurni per anziani è pari ad almeno una struttura per ASL e non superiore ad una per ogni distretto sanitario di base.

Il rimettente solleva dubbi di legittimità costituzionale in riferimento a svariati parametri:

In contrasto con l'art. 41 Cost., la disposizione censurata limiterebbe l'iniziativa economica privata di operatori interessati a svolgere attività di assistenza sanitaria per anziani o adulti non autosufficienti, inibendo l'autorizzazione, in presenza di altra struttura operante per il medesimo comparto nell'ambito dello stesso distretto, determinando



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 8 e 9 giugno 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

altresì posizioni di concentrazione di potere e di irragionevole privilegio in capo alle strutture già presenti.

In violazione dell'art. 32 Cost., la norma regionale andrebbe inoltre a ledere il diritto alla salute di soggetti deboli come gli anziani o gli adulti non autosufficienti.

Al contempo, la previsione di un limite astratto e generale, quale l'autorizzazione di una sola struttura per distretto, rappresenterebbe una soluzione incapace di adattarsi alle diverse caratteristiche dei singoli distretti base senza che si possano verificare in concreto le reali esigenze della popolazione ed eventualmente consentire a più strutture di farvi fronte. Ne deriverebbe un vulnus all'art. 3 Cost. sotto i profili della ragionevolezza e della proporzionalità della soluzione adottata dal legislatore regionale.

Infine, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la norma regionale violerebbe i principi fondamentali dettati dal legislatore statale nella materia «tutela della salute», di cui agli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992. Questi ultimi detterebbero requisiti minimi di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie, che non troverebbero corrispondenza nella previsione regionale censurata.

La Corte ritiene di dover esaminare la censura relativa all'art. 41 Cost. nella sua inscindibile connessione con quella concernente l'art. 3 Cost. *Risultano, infatti, ancillari, per come prospettate, le ulteriori questioni poste in riferimento agli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost.*

Ciò premesso, ad avviso della Consulta le questioni sollevate in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost. sono fondate.


L'art. 8 della l.r. Campania 8/2003 disciplina il fabbisogno e la dislocazione territoriale delle residenze sanitarie per anziani. Al comma 1, indica il fabbisogno di posti residenziali di residenze sanitarie assistenziali per anziani, nelle more del redigendo piano ospedaliero regionale; al comma 2, specifica, ai fini della dislocazione territoriale, che il fabbisogno di centri diurni per anziani è di «almeno una struttura per ASL e non superiore a una struttura per ogni distretto sanitario di base.

La previsione regionale si colloca nel contesto della disciplina che attiene alla autorizzazione alla realizzazione di strutture sanitarie, i cui tratti fondamentali sono delineati dal d.lgs. 502/1992, come modificato dal d.lgs. 229.

Sul versante dell'attività svolta in regime privatistico, l'art. 8-ter del d.lgs. 502/1992 prevede, in particolare, due distinte e autonome autorizzazioni, che sono rispettivamente necessarie per realizzare nuove strutture e per esercitare attività sanitarie e sociosanitarie.

L'autorizzazione all'esercizio delle attività è subordinata, ai sensi dell'art. 8-ter, comma 4, del d.lgs. 502/1992, al rispetto di requisiti minimi strutturali, tecnologici e organizzativi, che vengono specificati con atto statale di indirizzo e coordinamento emanato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni.

Quanto all'autorizzazione alla realizzazione di strutture - disciplinata dall'art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. 502/1992 - essa viene rilasciata dal comune, previa verifica di compatibilità del progetto da parte della regione. Tale verifica è effettuata in rapporto al fabbisogno complessivo e alla localizzazione territoriale delle strutture presenti in ambito

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 8 e 9 giugno 2023 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

regionale, anche al fine di meglio garantire l'accessibilità ai servizi e valorizzare le aree di insediamento prioritario di nuove strutture.

Proprio a questa disciplina, prevista dal predetto art. 8-ter, comma 3, del d.lgs. 502/1992, si collega l'art. 8, comma 2, della l.r. Campania 8/2003.

La disposizione censurata determina per legge la localizzazione delle residenze diurne per anziani, individuando il fabbisogno delle stesse in una sola struttura per distretto sanitario di base.

Simile automatismo palesa, immediatamente, i tratti di una irragionevole e sproporzionata compressione dell'iniziativa economica privata, che si pone in aperto contrasto con gli artt. 3 e 41 Cost.


La norma regionale prevede un criterio *che risulta irragionevolmente insensibile al fabbisogno effettivo del singolo distretto, il quale può significativamente variare in funzione della differente dimensione di tale segmento territoriale.*

La normativa della Regione Campania prevede che ciascun distretto deve, di norma, coincidere con ogni ambito avente una popolazione non inferiore a 50.000 abitanti e non superiore a 120.000 abitanti. La variabilità della popolazione afferente a un singolo distretto comporta che *il fabbisogno effettivo di residenze per anziani, pur a fronte di una struttura già presente nel territorio, potrebbe risultare in concreto non esaurito, in ragione dell'elevato numero di abitanti o della consistente popolazione di anziani, ivi residenti, e questo tanto più ove la struttura preesistente avesse dimensioni contenute o offrisse limitate tipologie di prestazioni.*

Alla irragionevole limitazione dell'iniziativa economica privata, che deriva da una disposizione insensibile al fabbisogno effettivo, si unisce il carattere sproporzionato del relativo sacrificio.

Il criterio di dislocazione territoriale, imposto in via di automatismo, risulta infatti eccessivo se il distretto per il quale è presentata l'istanza risulta ancora carente sotto il profilo del fabbisogno concreto.

Al contempo, una simile limitazione dell'iniziativa economica privata determina un ingiustificato effetto discriminatorio, che non appare coerente neppure con un regime di concorrenza "amministrata".

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 giugno 2023 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 21 febbraio 2023, n. 82

Materie: coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario

Parametri invocati: artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 17, commi 1 e 3, e 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 6 della legge della Regione Abruzzo 11 marzo 2022, n. 4 (Interventi a favore del mototurismo)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, della legge in oggetto;
- 2) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, della legge in oggetto, promossa in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 17, commi 1 e 3, e 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Abruzzo 11 marzo 2022, n. 4 (Interventi a favore del mototurismo), in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 17, commi 1 e 3, e 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

Il ricorrente rappresenta che la legge regionale reca una specifica disciplina per promuovere il turismo motociclistico e, a tal fine, ha previsto una serie di interventi senza quantificarne gli oneri e senza prevedere adeguata copertura finanziaria. In particolare, comporterebbero nuove spese le disposizioni di cui agli artt. 1, 2, 3 e 5 che prevedono, rispettivamente, l'istituzione e la redazione di una «Rete degli itinerari mototuristici d'Abruzzo» e il relativo «Piano di gestione» (artt. 1 e 2); la realizzazione di interventi in materia di programmazione turistica regionale, che comprenda la promozione della rete degli itinerari mototuristici; l'organizzazione di eventi, quali motoraduni e motoraid; la diversificazione delle offerte ricettive; il coordinamento degli itinerari mototuristici regionali abruzzesi con quelli nazionali e internazionali; la promozione degli itinerari mototuristici abruzzesi (art. 3); l'istituzione dell'accompagnatore mototuristico, iscritto in un apposito elenco regionale di valore puramente informativo che viene pubblicato sul sito internet istituzionale e sul portale turistico regionale (art. 5).



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 8 e 9 giugno 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

In relazione alle suddette attività il successivo art. 6, comma 1, oggetto di impugnazione, prevede la clausola di invarianza finanziaria, per cui l'amministrazione farà fronte ai relativi oneri con le risorse esistenti a legislazione vigente.

Le censure del ricorrente si appuntano sul fatto che la clausola di invarianza finanziaria della spesa non è stata supportata dalla relazione tecnica e dagli allegati richiesti dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009 per dimostrare la sufficienza delle risorse esistenti e, pertanto, si risolverebbe in una mera clausola di stile, in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., che impone la quantificazione e la copertura della spesa, e con l'art. 117, terzo comma, Cost. che, tra i principi di coordinamento della finanza pubblica, annovera la necessità di redigere la relazione tecnica delle leggi di spesa.

Con lo stesso ricorso è impugnato anche il comma 2 dell'art. 6, che prevede un apposito e nuovo capitolo di bilancio per il futuro compimento delle attività previste dall'art. 4 della medesima legge regionale, senza quantificare e coprire gli oneri conseguenti. Il suddetto art. 4 prevede interventi a favore delle persone affette da disabilità e per la mobilità sostenibile e la guida con prudenza; in particolare, alla Regione è affidato il compito di promuovere e sostenere tali attività anche mediante la concessione di finanziamenti specifici per l'abbattimento delle barriere architettoniche e la fruibilità della rete mototuristica con speciali tipologie di moto dedicate, quali motocarrozette o sidecar, nonché per la promozione del mototurismo con mezzi ecologici e per il suo svolgimento in sicurezza, attraverso una campagna di sensibilizzazione attuata con cartellonistica stradale.

L'art. 6, comma 2, stabilisce che i suddetti interventi saranno finanziati a decorrere dall'anno 2023, ma non quantifica la relativa spesa, rinviando alle singole leggi di bilancio annuali.

Secondo la difesa statale, tale modalità di copertura della spesa sarebbe in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 19, comma 1, della legge n. 196 del 2009, che impone la quantificazione degli oneri e l'indicazione della copertura per ciascuno degli esercizi del bilancio pluriennale di previsione 2022-2024.

L'illegittimità costituzionale di entrambe le disposizioni è dedotta in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 17, commi 1 e 3, della legge n. 196 del 2009, che prescrive la redazione di relazioni tecniche per dimostrare la copertura della spesa o la sua invarianza, e all'art. 19 della medesima legge n. 196 del 2009, che estende la quantificazione e la copertura delle spese pluriennali prevista per le leggi statali anche alle disposizioni delle leggi regionali.

La Corte dichiara fondata la questione relativa all'art. 6, comma 1.

Il principio di copertura finanziaria della spesa e il correlato obbligo di quantificazione di cui all'art. 81, terzo comma, Cost. impongono un preciso vincolo al legislatore, che viene declinato nella redazione della relazione tecnica, disciplinata dall'art. 17, comma 3, della legge n. 196 del 2009, in base al quale tutti gli atti normativi sono accompagnati dalla suddetta relazione, «predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 8 e 9 giugno 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

agli obiettivi fisici previsti». Il successivo comma 6-bis dello stesso art. 17 della legge n. 196 del 2009 si occupa della clausola di neutralità finanziaria, prevedendo che in tali casi «la relazione tecnica riporta la valutazione degli effetti derivanti dalle disposizioni medesime, i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti nel bilancio e delle relative unità gestionali, utilizzabili per le finalità indicate dalle disposizioni medesime anche attraverso la loro riprogrammazione. In ogni caso, la clausola di neutralità finanziaria non può essere prevista nel caso di spese di natura obbligatoria». L'art. 19 della medesima legge n. 196 del 2009 estende, poi, tali precetti a tutte le regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Pertanto, il legislatore regionale è tenuto alla redazione della relazione tecnica anche nel caso in cui la norma non necessiti di nuove coperture rispetto alle disponibilità già esistenti a bilancio, dovendo in questa ipotesi comunque indicare l'entità di tali risorse per rendere attendibile la loro idoneità e sufficienza rispetto agli adempimenti previsti.

La Corte ha più volte precisato che la clausola di invarianza finanziaria non può tradursi in una mera clausola di stile e che, «[o]ve la nuova spesa si ritenga sostenibile senza ricorrere alla individuazione di ulteriori risorse, per effetto di una più efficiente e sinergica utilizzazione delle somme allocate nella stessa partita di bilancio per promiscue finalità, la pretesa autosufficienza non può comunque essere affermata apoditticamente, ma va corredata da adeguata dimostrazione economica e contabile» (sentenza n. 115 del 2012), consistente nell'esatta quantificazione delle risorse disponibili e della loro eventuale eccedenza utilizzabile per la nuova o maggiore spesa, i cui oneri devono essere specificamente quantificati per dimostrare l'attendibilità della copertura.

La Regione, dunque, avrebbe dovuto redigere apposita relazione tecnica sulla possibilità di realizzare il disposto legislativo attraverso le normali dotazioni degli uffici, e, quindi, non può essere accolta la prospettazione difensiva per cui l'illegittimità costituzionale sarebbe esclusa dal fatto che la promozione dell'attività mototuristica avrebbe un mero carattere di indirizzo non comportante spese aggiuntive. Peraltro, tale affermazione non trova conferma nella stessa legge regionale oggetto di impugnazione e, in particolare, nel disposto dell'art. 3, comma 2, laddove si prevede che i suddetti interventi «sono coordinati con quelli finanziati sulla base di fondi europei». La necessaria relazione tecnica avrebbe dovuto specificare quanto di pertinenza della normale dotazione degli uffici e quanto, invece, avrebbe dovuto essere imputato ai fondi europei.

Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, per violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 17 della legge n. 196 del 2009.

Diversa questione è quella promossa dal ricorrente in ordine al comma 2 dell'art. 6 che, per le modalità di finanziamento delle attività del precedente art. 4, non provvede contestualmente alla copertura dei relativi oneri rinviando, invece, agli stanziamenti di spesa iscritti sul bilancio annuale regionale. L'art. 4 è dedicato a interventi in favore dei disabili, nonché per la mobilità sostenibile e la guida con prudenza, e attribuisce alla Regione un compito di promozione e sostegno in tali campi, da realizzarsi anche mediante finanziamenti specifici sia per l'abbattimento delle barriere architettoniche e la fruibilità della rete mototuristica con speciali tipologie di moto dedicate, quali motocarrozette o



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 8 e 9 giugno 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

sidecar, sia per la promozione del mototurismo con mezzi ecologici e per il suo svolgimento in sicurezza, attraverso una campagna di sensibilizzazione attuata con cartellonistica stradale.

La Corte dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2, promossa in riferimento agli artt. 81, terzo comma, e 117, terzo comma, Cost., stante il carattere eventuale della spesa la cui quantificazione spetterà alle leggi di bilancio annuali.

La Regione fa corretto riferimento all'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 che, per le spese pluriennali continuative, prevede che le leggi regionali quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi finanziari compresi nel bilancio di previsione e indicano l'onere a regime solo in caso di spese obbligatorie, rinviando, per quelle facoltative, alla legge di bilancio dei singoli esercizi. Il rinvio alla successiva legge di bilancio non concerne soltanto il quantum della spesa, ma al legislatore regionale è rimesso anche l'an della realizzazione delle attività.

Gli interventi previsti dall'art. 4 non sono, infatti, di immediata applicazione e la norma attribuisce alla Regione un compito di promozione e sostegno di tali attività, demandando alla Giunta regionale di disciplinare la concessione dei finanziamenti specifici per favorirne il compimento. A tal fine il comma 2 dell'art. 6 della legge regionale impugnata, nell'individuare un capitolo di bilancio su cui appostare le risorse per sostenere gli oneri dei suddetti interventi, richiama espressamente l'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011 e precisa che l'autorizzazione di spesa è consentita solo nei limiti degli stanziamenti annualmente iscritti sul bilancio regionale, con ciò rendendo evidente il carattere eventuale dell'attività, in relazione alle necessarie risorse disponibili.

In applicazione dell'art. 38 del d.lgs. n. 118 del 2011, dunque, la legge regionale impugnata rinvia l'obbligo di copertura finanziaria a decorrere dal 2023 con l'adozione della legge di bilancio, quale momento in cui sono compiute le scelte allocative delle risorse.

In questo senso, il comma 3 dell'art. 6 dispone che: «[l]autorizzazione alla spesa di cui alla presente legge è consentita solo nei limiti degli stanziamenti di spesa annualmente iscritti sul bilancio regionale»; e ciò in attuazione del canone costituzionale dell'art. 81, terzo comma, Cost. di cui il ricordato art. 38 costituisce disposizione specificativa (in questi termini sentenza n. 226 del 2021).

L'omessa quantificazione degli oneri e il rinvio del finanziamento degli interventi al 2023 trova, dunque, fondamento nella natura non obbligatoria della spesa prevista dalla disposizione impugnata, «restando comunque fermo che qualunque sua attuazione dovrà essere preceduta da idonea disposizione di legge regionale recante adeguata quantificazione e relativa copertura» (sentenza n. 48 del 2023; nello stesso senso, sentenza n. 57 del 2023).



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 8 e 9 giugno 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

Sentenza: 19 aprile 2023, n. 93

Materia: governo del territorio

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Parametri invocati: art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, della Costituzione

Ricorrenti: Presidente Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 66 della legge della Regione Umbria 22 febbraio 2005, n. 11 (Norme in materia di governo del territorio: pianificazione urbanistica comunale)

Esito: dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 66 l.r. Umbria 11/2005

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il TAR Umbria, sezione prima, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 66 l.r. Umbria 11/2005 in materia di governo del territorio in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera l), e terzo, Cost., in relazione all'art. 36 t.u. edilizia.

Il complesso di disposizioni contenute nell'art. 66 detta norme speciali per la riqualificazione delle aree terremotate in cui sono state realizzate, prima del 31 dicembre 2000, strutture non conformi, in tutto o in parte, agli strumenti urbanistici, per sostituire alcune tipologie di edifici abitativi e produttivi che, per effetto del terremoto del 1997, erano stati oggetto di sgombero totale. In particolare, è introdotta una disciplina preordinata a dare stabile regime agli edifici "provvisori" realizzati per sostituire gli immobili abitativi e produttivi danneggiati dal sisma: sotto il profilo urbanistico è prevista l'adozione di apposita variante per la pianificazione di interventi di urbanizzazione a servizio di quegli immobili e di interventi di loro adeguamento finalizzati al razionale inserimento nel contesto territoriale e ambientale; sotto il profilo edilizio, è consentita la sanatoria dei manufatti selezionati dalla variante, tra tutti quelli censiti, in quanto rispettosi degli interessi "sensibili" incidenti sul territorio («di carattere storico, artistico, archeologico, ambientale, geologico, idrogeologico, sismico ed igienico-sanitario») e raccordabili con gli insediamenti esistenti.

Secondo il giudice rimettente, le disposizioni regionali censurate prevederebbero una complessa procedura volta ad introdurre un'ipotesi di condono edilizio straordinario, in contrasto con il principio fondamentale nella materia «governo del territorio» della cosiddetta doppia conformità, posto dall'art. 36 t.u. edilizia.

Sarebbe, inoltre, violata la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento penale» (art. 117, secondo comma, lettera l, Cost.), derivando dal condono extra ordinem la cessazione degli effetti penali dell'abuso edilizio.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 8 e 9 giugno 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

L'esame del merito della questione è preceduto da una breve ricostruzione del contesto in cui si collocano le disposizioni censurate.

Le previsioni per la riqualificazione delle aree terremotate e per il recupero urbanistico ed edilizio degli edifici sorti per sopperire alle esigenze abitative e produttive delle popolazioni sono state emanate dalla Regione Umbria nell'ambito della disciplina della pianificazione urbanistica comunale (l.r. 11/2005), in relazione agli eventi sismici che interessarono l'Umbria nel settembre-ottobre 1997 e nel marzo 1998. Nella sua portata dispositiva "principale" l'art. 66: a) prevede l'adozione da parte dei comuni di apposita variante urbanistica, finalizzata al recupero e alla riqualificazione delle aree ove sorgono tali edifici tramite il loro raccordo con gli insediamenti esistenti (comma 3); b) detta prescrizioni per il contenuto della variante (commi da 4 a 6) e, in particolare, chiede la necessaria pianificazione di interventi sia di urbanizzazione al servizio di detti immobili, sia di loro adeguamento per un razionale inserimento nel contesto territoriale e ambientale; c) consente la sanatoria di tali "strutture provvisorie" al solo riscontro della loro conformità alle previsioni della suddetta variante speciale (comma 8).

Gli altri commi dettano disposizioni preparatorie, consequenziali o di dettaglio rispetto a tali previsioni: il censimento delle strutture edificate (comma 1); il procedimento per l'acquisto da parte dei conduttori di quelle con destinazione produttiva (commi 2 e 7) in esito alla sanatoria; la sospensione sino ad una certa data dei provvedimenti di demolizione per gli immobili censiti (comma 11) e l'applicazione dell'ordinario regime sanzionatorio per gli edifici non sanabili per mancata inclusione nella variante o per mancata approvazione della stessa (comma 9).

Sotto il profilo temporale, il complesso di disposizioni censurate ha avuto vigenza sino al 28 gennaio 2015 – per effetto della abrogazione da parte dall'art. 271, comma 1, lett. p), l.r. 1/2015 – e, successivamente, è tornato in vigore dal 26 novembre 2016 per effetto della reviviscenza disposta dalla l.r. 13/2016. In verità, però, la disciplina dettata dall'art. 66 non ha avuto soluzione di continuità. A seguito della sua abrogazione ad opera del suddetto testo unico, essa è stata integralmente trasposta nell'art. 258 di quest'ultimo (con identità di testo e di collocazione). Quando, poi, l'art. 258 l.r. Umbria 1/2015 è stato a sua volta abrogato ad opera dell'art. 49 l.r. 13/2016, tale fonte ha contestualmente previsto la reviviscenza dell'art. 66. Con la sent. 68/2018, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), e terzo comma, Cost dell'abrogato art. 258 l.r. 1/2015, in quanto la disciplina censurata introduceva una fattispecie non riconducibile all'accertamento di conformità di cui all'art. 36 t.u. edilizia in quanto, per edifici non conformi, in tutto o in parte, agli strumenti urbanistici vigenti al momento della loro realizzazione, è previsto il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria al solo riscontro della conformità alle previsioni della variante appositamente approvata. In tal modo veniva disciplinato una «ipotesi di condono edilizio straordinario, da cui discende la cessazione degli effetti penali dell'abuso, non previsto dalla legge statale, in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio di cui al d.P.R. 380/2001 (in particolare con l'art. 36) e con conseguente invasione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale».

Ciò premesso, le questioni sono fondate per violazione di entrambi i parametri evocati. La Corte in relazione al censurato art. 66 l.r. Umbria 11/2005 ribadisce le ragioni



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 8 e 9 giugno 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie


poste dalla sent. 68/2018 a fondamento della declaratoria di illegittimità costituzionale del “gemello” art. 258 l.r. 1/2015. Le norme censurate, nella loro portata principale, consentono infatti il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria per immobili edificati in difetto di conformità, totale o parziale, agli strumenti urbanistici all’epoca vigenti (comma 1), condizionando il permesso a costruire postumo al solo riscontro della conformità alle previsioni della variante successivamente e appositamente approvata (comma 8). La sufficienza del riscontro della conformità del bene allo strumento urbanistico vigente al momento della presentazione della domanda di “regolarizzazione” rende la disciplina contraria al requisito della doppia conformità di cui all’art. 36 t.u. edilizia, che secondo la giurisprudenza costante della Corte costituisce «principio fondamentale nella materia governo del territorio» (sent. 77/2021, 70/2020), nonché norma fondamentale di riforma economico-sociale (sent. 24/2022).

La norma statale prescrive, invero, ai fini del rilascio del permesso in sanatoria, la rispondenza delle opere alla disciplina urbanistico-edilizia vigente tanto al momento della loro realizzazione quanto al momento della presentazione della relativa istanza. Ai fini della “regolarizzazione” è dunque necessario l’assoluto rispetto delle relative prescrizioni «durante tutto l’arco temporale compreso tra la realizzazione dell’opera e la presentazione dell’istanza» (da ultimo, sent. 24/2022, 77/2021) con la conseguenza che risultano sanabili i soli abusi formali (opere realizzate in difetto di, o in difformità dal, titolo edilizio), che non arrecano danno urbanistico-edilizio (sent. 165/2022).


La disciplina regionale in esame, esonerando le strutture sanabili in aree terremotate dalla conformità agli strumenti urbanistici vigenti al momento della edificazione, si discosta dall’istituto dell’accertamento di conformità di cui all’art. 36 t.u. edilizia e introduce, piuttosto, un condono edilizio straordinario. La legge regionale consente, infatti, la sanatoria di opere non solo prive del necessario titolo edilizio (“abusi formali”), ma anche contrarie alle previsioni urbanistico-edilizie (abusi sostanziali).

La previsione regionale di una sanatoria extra ordinem viola, dunque, i criteri di riparto della potestà legislativa in tema di condono edilizio, e si traduce nella lesione di un principio fondamentale nella materia di governo del territorio, con conseguente violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. Spettano, infatti, alla legislazione statale le scelte di principio e, in particolare, quelle relative all’an del condono, con la conseguenza che «esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale» (sent. 70/2020e 73/2017)

Quanto ai profili penalistici relativi agli abusi edilizi, ivi compresa l’estinzione dei relativi reati derivante dalla sanatoria (art. 45, comma 3, t.u. edilizia), essi sono integralmente sottratti al legislatore regionale in quanto afferenti all’ambito di competenza legislativa esclusiva statale nella materia «ordinamento penale» (sent. 68/2018, 49/2006). Tali considerazioni non sono superate dall’argomentazione difensiva della Regione, secondo cui i cosiddetti edifici provvisori non integrerebbero ordinari abusi edilizi. La giurisprudenza amministrativa ha chiarito che la realizzazione di manufatti consentiti o tollerati per fronteggiare l’emergenza alloggiativa causata da eventi sismici, in attesa del recupero di quelli danneggiati, è caratterizzata da un regime di “provvisorietà”, legata alla permanenza della situazione emergenziale. Tali manufatti costituiscono, pertanto, deroga al solo obbligo di edificare previa autorizzazione e non anche alla disciplina sulla vigilanza e

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 giugno 2023 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

controllo dell'attività urbanistica ed edilizia. Ne consegue che, venuto meno lo stato di emergenza, le opere provvisorie sono pienamente soggette al controllo amministrativo e possono essere mantenute solo se sanabili secondo l'ordinario regime previsto dall'art. 36 t.u. edilizia (tra le altre, Consiglio di Stato, sezione sesta, sent. 4866/2020).

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 giugno 2023 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Sentenza: 22 febbraio 2023, n. 77

Materia: edilizia residenziale pubblica

Parametri invocati: articoli 3, e 117, comma primo, Cost.

Giudizio: in via incidentale

Ricorrenti: Tribunale ordinario di Genova, sezione prima civile

Oggetto: articolo 5, comma 1, lettera b), della legge della Regione Liguria 29 giugno 2004, n. 10, recante “Norme per l’assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell’edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all’edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)”,

Esito: illegittimità costituzionale dell’art. 5, comma 1, lettera b), della legge della Regione Liguria 29 giugno 2004, n. 10, recante “Norme per l’assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell’edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all’edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)”, limitatamente alle parole “da almeno cinque anni”

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Tribunale ordinario di Genova ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell’art. 5, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 10 del 2004, per contrasto con gli artt. 3 e 117, primo comma, Cost.

La disposizione censurata, come modificata dall’art. 4, comma 2, della legge reg. Liguria n. 13 del 2017, stabilisce che “i requisiti del nucleo familiare per partecipare all’assegnazione degli alloggi di E.R.P. sono i seguenti: [...] b) residenza o attività lavorativa da almeno cinque anni nel bacino di utenza a cui appartiene il Comune che emana il bando tenendo conto della decorrenza della stessa nell’ambito del territorio regionale”.

Il Tribunale ritiene che tale disposizione, “nella parte in cui prevede il requisito di 5 anni di residenza nei Comuni del bacino interessato dal bando per l’accesso agli alloggi di edilizia economica popolare”, violi l’art. 3 Cost. in quanto determinerebbe una irragionevole disparità di trattamento tra italiani e stranieri, e l’art. 117, primo comma, Cost., in relazione all’art. 29, paragrafo 1, della direttiva 2011/95/UE, in base al quale gli Stati membri provvedono affinché i beneficiari di protezione internazionale ricevano, nello Stato membro che ha concesso tale protezione, adeguata assistenza sociale, alla stregua dei cittadini dello Stato membro in questione.

La Corte ritiene fondata la questione.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 8 e 9 giugno 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie


Nella parte censurata, la disposizione è inequivoca nel prescrivere il requisito di cinque anni di residenza nel bacino d'utenza interessato dal bando, per l'accesso agli alloggi ERP. La Corte ritiene di dover chiarire anzitutto il significato dell'inciso "tenendo conto della decorrenza della stessa [residenza o attività lavorativa] nell'ambito del territorio regionale", presente già nel testo originario della disposizione.

La parte privata ipotizza che tale inciso possa essere inteso nel senso che la residenza quinquennale può avere inizio in altro bacino di utenza, purché interno alla Regione, e poi proseguire in quello interessato dal bando. In realtà, tale ipotesi ermeneutica si scontra con la lettera della disposizione, che, come visto, è del tutto chiara, e risulta smentita anche dalla delibera della Giunta regionale n. 613 del 2018, che, nell'attuare la disposizione censurata, riferisce i cinque anni di residenza (o occupazione) al bacino d'utenza. Il significato dell'inciso in questione non può dunque essere verosimilmente che quello di attribuire rilievo alla durata della residenza in regione ai fini dell'attribuzione del punteggio (in effetti, la citata delibera n. 613 del 2018 prende in considerazione la durata della residenza in regione, nel bacino d'utenza e nel comune che ha emanato il bando, ai fini della formazione della graduatoria), mentre sarebbe del tutto incoerente con il nucleo della disposizione, che prescrive nitidamente il requisito della residenza da almeno cinque anni nel bacino di utenza, il senso ipotizzato dalla parte.

Ciò precisato la Corte evidenzia che la norma in esame risulta del tutto simile a una disposizione legislativa della Regione Lombardia, dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte con la sentenza n. 44 del 2020. La norma ivi censurata prevedeva, fra i requisiti che dovevano possedere gli aspiranti all'assegnazione di un alloggio ERP, la "residenza anagrafica o lo svolgimento di attività lavorativa in Regione Lombardia per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda".

La citata pronuncia di illegittimità costituzionale ha investito la disposizione regionale della Lombardia limitatamente alle parole "per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda", trasformando così il requisito di residenza (o attività lavorativa) prolungata nella regione in requisito di residenza (o occupazione) tout court nella stessa regione. Il motivo di illegittimità costituzionale è stato individuato nel contrasto del requisito della residenza (o occupazione) ultraquinquennale, come condizione di accesso all'ERP, "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".

Sulla scia di numerosi precedenti, la Corte ha ribadito, in primo luogo, che "i criteri adottati dal legislatore per la selezione dei beneficiari dei servizi sociali devono presentare un collegamento con la funzione del servizio". Poiché la ratio del servizio di edilizia residenziale pubblica è il soddisfacimento del bisogno abitativo, la Corte ha constatato "che la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione". Il relativo requisito "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

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 8 e 9 giugno 2023 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

economiche, presenza di disabili o di anziani nel nucleo familiare, numero dei figli)”, ciò che “è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale”.

In quel contesto la Corte ha confutato l’argomento speso dalla Regione, secondo cui il requisito della residenza protratta 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”, osservando che 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.

La pronuncia prosegue ancora osservando che, “in ogni caso, [...] 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”: è irragionevole che anche i soggetti più bisognosi siano esclusi a priori dall’assegnazione degli alloggi solo perché non offrirebbero sufficienti garanzie di stabilità. Cosicché la prospettiva della stabilità può rientrare tra gli elementi da valutare in sede di formazione della graduatoria [...] 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 stessa sentenza ha poi rilevato che il requisito 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. Infine, la sentenza n. 44 del 2020 ha argomentato anche l’assenza di una ragionevole connessione fra la condizione di previa occupazione protratta e la ratio dell’ERP.

Dopo la sentenza n. 44 del 2020, altre pronunce della Corte hanno dichiarato l’illegittimità costituzionale di norme che davano rilievo alla durata della residenza ai fini dell’accesso a benefici sociali (sentenze n. 199 del 2022 e n. 281 del 2020, in materia di incentivi all’occupazione; n. 9 del 2021, anch’essa in materia di edilizia residenziale pubblica; n. 7 del 2021, riguardante il fondo per il contrasto alla povertà). In particolare, la sentenza n. 199 del 2022 ha ribadito che, “se la residenza costituisce un requisito ragionevole al fine d’identificare l’ente pubblico competente a erogare una certa prestazione, non è invece possibile che l’accesso alle prestazioni pubbliche sia escluso per il solo fatto di aver esercitato il proprio diritto di circolazione o di aver dovuto mutare regione di residenza”; che “il radicamento nel territorio nel passato non è garanzia di futura stabile permanenza in un determinato ambito territoriale”; che, comunque, la prospettiva di stabilità non può “assumere un’importanza tale da escludere il rilievo dello stato di bisogno, potendo semmai risultare più appropriato ai fini della formazione di graduatorie e criteri preferenziali”.

Con specifico riferimento all’edilizia residenziale pubblica, la Corte, nel dichiarare costituzionalmente illegittima una norma abruzzese che dava rilievo all’anzianità di



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 8 e 9 giugno 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

residenza in Comuni della regione Abruzzo” al fine della formazione delle graduatorie di assegnazione degli alloggi ERP, ha ribadito la “debolezza dell’indice della residenza protratta quale dimostrazione della prospettiva di stabilità” e “il carattere marginale del dato medesimo [del radicamento territoriale] in relazione alle finalità del servizio di cui si tratta”, condividendo, in particolare, l’argomento del ricorrente secondo cui la normativa riguardante l’assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica è “finalizzata a soddisfare un bisogno della persona in quanto tale che, per sua stessa natura, non tollera distinzioni basate su particolari tipologie di residenza” (sentenza n. 9 del 2021).

La norma regionale qui in esame è sovrapponibile a quella oggetto della sentenza n. 44 del 2020, sia per il servizio sociale oggetto della limitazione, sia per la durata della residenza (o occupazione) richiesta come requisito di accesso, sia per il fatto di non distinguere tra italiani, cittadini dell’Unione europea e stranieri. In entrambi i casi, inoltre, la normativa regionale assegna alla residenza prolungata un doppio rilievo, come requisito di accesso e come elemento che concorre al punteggio per la formazione della graduatoria. L’unica differenza riguarda l’ambito territoriale cui il requisito stesso è riferito: l’intero territorio regionale, nella legge lombarda; il bacino di utenza a cui appartiene il Comune che emana il bando nella norma al vaglio della Corte. Tale elemento distintivo non giustifica un esito diverso rispetto al precedente. Esso anzi allarga la platea di coloro che sono esclusi dalla possibilità di fruire degli alloggi ERP, e sono dunque trattati in maniera ingiustificatamente differenziata, in quanto la norma ligure penalizza, per essere privi del requisito, anche soggetti già residenti in regione e non solo quelli provenienti da altre regioni o dall’estero.

La stessa Regione Liguria, nella sua memoria di costituzione, ammette la corrispondenza della disposizione qui in esame con quella oggetto della sentenza n. 44 del 2020, ma sostiene che, rispetto alla pronuncia appena citata, l’odierna vicenda si distinguerebbe per l’altro termine identificativo della questione di legittimità, ossia il parametro costituzionale in relazione al quale la questione è posta. La sentenza n. 44 del 2020 avrebbe cioè accertato i vizi di irragionevolezza e di discriminazione, sia degli italiani che degli stranieri, se privi del requisito; vizi che si differenzierebbero, dunque, dalla censura di discriminazione indiretta degli stranieri avanzata invece dal Tribunale di Genova.

L’assunto non può essere condiviso. La questione ora in esame corrisponde infatti, nella sostanza dei suoi termini, a quella accolta dalla sentenza n. 44 del 2020. Di fronte a norme che differenziano alcuni soggetti dagli altri ai fini dell’accesso a una prestazione sociale, gli argomenti relativi all’eguaglianza e quelli relativi alla ragionevolezza si sovrappongono e si intrecciano, costituendo la ragionevolezza, oltre che canone autonomo di legittimità della legge, anche criterio applicativo del principio di eguaglianza (sentenza n. 148 del 2017 e ordinanza n. 184 del 2018). Nella vicenda relativa alla legge lombarda, l’ordinanza di rimessione aveva invocato congiuntamente i principi di eguaglianza e ragionevolezza, e la sentenza n. 44 del 2020 conclude accertando il contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all’art. 3, primo comma, Cost., perché [la norma] produce una irragionevole disparità di trattamento a danno dei cittadini e degli stranieri privi del requisito. L’ordinanza del Tribunale di Genova, per parte sua, lamenta una discriminazione indiretta a danno degli stranieri e invoca poi, a sostegno, due decisioni che hanno affermato la necessità che i requisiti introdotti per l’accesso al welfare rispondano al principio di ragionevolezza (la seconda delle pronunce richiamate è proprio la sentenza



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 8 e 9 giugno 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

n. 44 del 2020). Allo stesso modo del rimettente nel caso lombardo, dunque, anche il Tribunale di Genova ha censurato un'irragionevole disparità di trattamento, cioè il vizio accertato dalla sentenza n. 44 del 2020, e anche in questo caso, non diversamente che in quello, la Corte ne accerta la sussistenza.

Per queste considerazioni la Corte ritiene fondata la questione, per le stesse ragioni già fatte valere dalla sentenza n. 44 del 2020. L'art. 5, comma 1, lettera b), della legge reg. Liguria n. 10 del 2004 viene ad essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, limitatamente alle parole "da almeno cinque anni, in quanto si pone in contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost., determinando una irragionevole disparità di trattamento rispetto a tutti i soggetti, stranieri o italiani che siano, privi del requisito previsto dalla disposizione censurata.

La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera b), della legge della Regione Liguria 29 giugno 2004, n. 10, recante "Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 9 (Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici)", limitatamente alle parole "da almeno cinque anni".