



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 9 e 10 giugno 2022


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, Domenico Ferraro, Paola Garro, Beatrice Pieraccioli, Enrico Righi

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	--

Sentenza: 6 aprile 2022, n. 126

Materia: Sicurezza pubblica. Caccia

Parametri invocati: art. 117, primo e secondo comma, lettere d) e s), della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: legge della Regione Lombardia 25 maggio 2021, n. 8 (Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2021)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Lombardia 25 maggio 2021, n. 8 (Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2021), limitatamente alle parole «dissuasori di stordimento a contatto»;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021;
- 3) illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, limitatamente alle parole «è svolta verificando unicamente la presenza dell'anellino sull'esemplare e»;
- 4) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021
- 5) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

La prima questione ha ad oggetto l'art. 5 della l.r. 8/2021 che amplia il catalogo degli strumenti in dotazione ai corpi e ai servizi di polizia locale, includendovi, in particolare, i «dissuasori di stordimento a contatto», mediante la modifica dell'art. 23, comma 4, della legge della Regione Lombardia 1° aprile 2015, n. 6 (Disciplina regionale dei servizi di polizia locale e promozione di politiche integrate di sicurezza urbana).

La modifica, a giudizio del ricorrente, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia di armi.

La Corte, al fine di intendere correttamente la disposizione impugnata, ritiene necessario effettuare un breve inquadramento del panorama normativo in cui essa si inserisce da cui si evince che l'espressione «a contatto», utilizzata dal legislatore regionale per precisare le modalità di funzionamento dei «dissuasori di stordimento», non è esattamente corrispondente a quelle di recente adottate dal legislatore statale allorché, in più occasioni, e a diversi fini, esso ha inteso riferirsi a strumenti dotati di carica elettrica atti a determinare un effetto di stordimento nei confronti della persona contro cui sono diretti.

La normativa statale non utilizza il termine «dissuasori», tantomeno «a contatto», ma impiega l'espressione omnicomprensiva di «armi comuni ad impulsi elettrici» (laddove



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 9 e 10 giugno 2022


Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

prevede la sperimentazione, sia presso la Polizia di Stato, sia presso i corpi di polizia locale), ovvero di «storditori elettrici», affiancati però dalla locuzione, più generale, di «altri apparecchi analoghi in grado di erogare una elettrocuzione» (laddove è stata aggiornata la fattispecie di divieto di porto d'armi).

Appare evidente a giudizio della Corte che simili espressioni mirano a ricomprendere nella nozione di arma comune tutti i dispositivi ad impulso elettrico che siano in grado di determinare un effetto di stordimento nella persona contro la quale sono diretti, che funzionino o meno a contatto con la medesima. Particolarmente significativa è la sostituzione – nell'ambito della disciplina sulla sperimentazione di tali dispositivi presso la Polizia di Stato, di cui all'art. 19, comma 5, del d.l. n. 113 del 2018, come convertito – del previgente riferimento alla «pistola elettrica Taser» con l'attuale locuzione, certamente più estesa, di «arma comune ad impulsi elettrici» (tale, dunque, da abbracciare, oltre al "taser", anche il diverso dispositivo conosciuto come "stungun"). Nel dettare le norme appena menzionate, il legislatore statale si è mosso nell'ambito della propria competenza legislativa esclusiva nella materia «armi», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost.. Tale ambito, peraltro, è strettamente connesso con quello dell'ordine pubblico e della sicurezza, pure appartenente alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost. Il legislatore nazionale, dunque, per un verso è titolare della competenza esclusiva a stabilire cosa debba intendersi per «armi», quali dispositivi possano essere ricompresi nella relativa disciplina e quali siano i limiti entro i quali se ne possa ammettere l'uso; e, per altro verso, è altresì esclusivo titolare della potestà di disciplinare i casi e i modi dell'uso delle armi da parte delle forze di polizia, anche locale (sentenza n. 167 del 2010), delineandosi un'oggettiva attinenza con la funzione, parimenti rimessa allo Stato, diretta a prevenire e a reprimere reati, in vista della tutela di «interessi fondamentali, quali l'integrità fisica e psichica delle persone, o la sicurezza dei beni» (così, da ultimo, sentenza n. 116 del 2019; nello stesso senso, ex plurimis, anche sentenze n. 285 del 2019, n. 208 e n. 148 del 2018).

Il legislatore statale, nelle richiamate occasioni in cui li ha considerati, ha mostrato di intendere tutti i dispositivi in grado di erogare una elettrocuzione come strumenti atti ad offendere le persone, espressamente qualificandoli come «armi» ovvero, comunque, affiancandoli alle armi tradizionali. Ciò è accaduto sia in sede di sperimentazione degli stessi (presso i corpi e i servizi di polizia locale ovvero presso la Polizia di Stato, con le norme dettate, rispettivamente, dal d.l. n. 113 del 2018 e dal d.l. n. 119 del 2014), sia in sede di riformulazione della fattispecie di divieto di porto d'armi (oggi "aggiornata" con l'esplicita menzione degli «storditori» e, soprattutto, degli «altri apparecchi analoghi in grado di erogare una elettrocuzione»: così il nuovo testo dell'art. 4, primo comma, della legge n. 110 del 1975). In particolare, avendo sostituito la precedente espressione «pistola elettrica Taser» con le parole «arma comune ad impulsi elettrici» (così il già richiamato testo dell'art. 8, comma 1-bis, del d.l. n. 119 del 2014, come convertito), il legislatore nazionale ha fatto chiaramente intendere di considerare in modo unitario i dispositivi in questione, valorizzandone l'idoneità ad arrecare offesa alle persone, senza distinguerli in ragione delle modalità di funzionamento.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	--

Al tempo stesso, pur avendo qualificato questi dispositivi come «armi», il legislatore statale non ha ancora ritenuto di includerli, in modo definitivo, nella dotazione di armamento delle forze di polizia, salvo solo prevedere appositi percorsi di sperimentazione. Per quanto concerne il servizio di polizia municipale, in particolare, la vigente legge quadro statale ha stabilito che gli addetti a tale servizio, in possesso della qualità di agente di pubblica sicurezza, possono portare le armi senza licenza (previa deliberazione in tal senso del Consiglio comunale) e ha rimesso a un regolamento approvato dal Ministro dell'interno, sentita l'Associazione nazionale dei Comuni d'Italia, il compito di stabilire la tipologia e il numero delle armi in dotazione (art. 5, comma 5, della legge 7 marzo 1986, n. 65, recante «Legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale»). Tale regolamento, adottato con decreto del Ministro dell'interno 4 marzo 1987, n. 145 (Norme concernenti l'armamento degli appartenenti alla polizia municipale ai quali è conferita la qualità di agente di pubblica sicurezza), ha quindi stabilito, oltre al numero, anche la tipologia delle armi in dotazione, precisando che esse sono unicamente «la pistola semi-automatica o la pistola a rotazione i cui modelli devono essere scelti fra quelli iscritti nel catalogo nazionale delle armi comuni da sparo di cui all'art. 7 della legge 18 aprile 1975, n. 110, e successive modificazioni» (art. 4, comma 1) e rimandando, quanto alla scelta del tipo e del calibro delle armi così individuate, ai singoli regolamenti comunali.

Da quanto precede emerge che il legislatore statale, nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di armi, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost., ha finora escluso – salva la sperimentazione, con le cautele di volta in volta indicate – che gli agenti di polizia (sia locale, sia di Stato) possano portare, tra le armi di servizio, anche i dispositivi ad impulso elettrico, pur avendo dimostrato di considerare questi ultimi, a tutti gli effetti, come «armi comuni».

La Regione Lombardia, stabilendo che le forze di polizia locale possono dotarsi di tali dispositivi (sia pure limitatamente a quelli funzionanti «a contatto»), per un verso ha superato gli attuali limiti e condizioni che il legislatore statale ha individuato per la sperimentazione degli stessi (avendo previsto solo genericamente lo svolgimento di una «previa formazione»); per altro verso, e più in radice, ha ampliato il novero delle «armi» in dotazione ai corpi di polizia municipale al di là delle previsioni di cui all'art. 5, comma 5, della legge n. 65 del 1986. Così facendo, essa ha violato la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di armi, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera d), Cost.

La Corte, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, limitatamente alle parole «dissuasori di stordimento a contatto».

La seconda questione, promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, attiene alla dedotta illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., «anche in relazione» all'art. 12, comma 12-bis, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

La disposizione impugnata modifica l'art. 22 della legge della Regione Lombardia 16 agosto 1993, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria), aggiungendo le parole «dopo gli



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 9 e 10 giugno 2022

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

abbattimenti o l'avvenuto recupero» alla fine del comma 7. Quest'ultimo, così come integrato dalla novella, dispone adesso come segue: «I capi di selvaggina migratoria vanno annotati sul tesserino venatorio, in modo indelebile, sul posto di caccia dopo gli abbattimenti o l'avvenuto recupero».

La questione non è fondata, nei sensi di seguito precisati.

Come la Corte ha affermato, nella sentenza n. 291 del 2019, in riferimento alla precedente formulazione della disposizione regionale oggetto di censura, la norma di cui al comma 12-bis dell'art. 12 della legge n. 157 del 1992 (introdotta dall'art. 31, comma 1, della legge 7 luglio 2016, n. 122, recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2015-2016») è volta a «garantire una raccolta più puntuale delle informazioni, derivante dalla contestualità dell'annotazione, in funzione dell'efficace programmazione del prelievo faunistico». Essa va dunque inclusa tra le «prescrizioni statali costituenti soglie minime di protezione ambientale (sentenza n. 249 del 2019), non derogabili neppure nell'esercizio della competenza regionale in materia di caccia, salva la possibilità di prescrivere livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato (sentenze n. 174 e n. 74 del 2017, n. 278 del 2012, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007)» (punto 4 del Considerato in diritto; più di recente, nello stesso senso, anche sentenza n. 40 del 2020).

Con la citata sentenza è stata, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera j), della legge della Regione Lombardia 4 dicembre 2018, n. 17 (Legge di revisione normativa e di semplificazione 2018), nella parte in cui aveva sostituito, nel testo dell'art. 22, comma 7, della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, le parole «dopo gli abbattimenti accertati» con le parole «dopo gli abbattimenti e l'avvenuto recupero». Quest'ultima formulazione, invero, nell'utilizzare la congiunzione «e», rendeva chiara l'intenzione del legislatore regionale di posticipare l'annotazione all'effettivo recupero dell'animale. La sentenza, peraltro, nello smentire la tesi interpretativa della Regione, volta a ricavare da tale formulazione un significato conforme all'esigenza di immediata annotazione imposta dall'art. 12, comma 12-bis, della legge n. 157 del 1992, ha avuto cura di affermare quanto segue: «La criticità non è superabile accedendo alla tesi della difesa regionale, che ritiene di aver esteso l'adempimento ai casi di recupero di abbattimenti effettuati da terzi, poiché l'interpretazione offerta trova ostacolo nel dato letterale della norma, che utilizza la congiunzione “e” e non la disgiunzione “o”, per precisare che l'annotazione va effettuata dopo l'abbattimento e l'avvenuto recupero».

L'espressione che si legge nella disposizione all'esame odierno è stata, dunque, adottata proprio in ossequio ai rilievi formulati con la sentenza n. 291 del 2019, e va correttamente intesa nel senso che l'annotazione deve essere sempre effettuata subito dopo l'abbattimento, salvi i casi in cui la contezza dell'abbattimento stesso, anche ad opera di terzi, avvenga solo al momento del recupero.

Così interpretata, la disposizione impugnata non riduce lo standard di tutela della fauna selvatica introdotto dalla legge statale (sentenza n. 249 del 2019), e non si pone, dunque, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 9 e 10 giugno 2022

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi, l'art. 17, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021.

La disposizione impugnata aggiunge le parole «in materiale metallico, plastico o altro materiale idoneo» nel testo del comma 1 dell'art. 26 della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, in modo tale che il testo di risulta è il seguente: «acquisito il parere dell'istituto nazionale per la fauna selvatica, con regolamento adottato secondo le competenze stabilite dallo Statuto sono disciplinate, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'allevamento, la vendita e la detenzione di uccelli allevati appartenenti alle specie cacciabili muniti di anellini inamovibili in materiale metallico, plastico o altro materiale idoneo rilasciati dalla Regione o dalla provincia di Sondrio per il relativo territorio anche avvalendosi di associazioni, enti ed istituti ornitologici legalmente riconosciuti a livello regionale, nazionale e internazionale, nonché il loro uso in funzione di richiami per la caccia da appostamento».

Viene denunciata la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per contrasto con gli standard minimi e uniformi di tutela della fauna quali stabiliti dall'art. 5, comma 7, della legge n. 157 del 1992, che dispone quanto segue: «È vietato l'uso di richiami che non siano identificabili mediante anello inamovibile, numerato secondo le norme regionali che disciplinano anche la procedura in materia».

In particolare, secondo il ricorrente, la Regione non potrebbe riservare a sé la possibilità di determinare una «non meglio identificata idoneità dei materiali», senza al contempo precisare i contorni della procedura a ciò diretta e senza indicarne i parametri e i criteri di riferimento. Non sarebbero, in tal modo, offerte garanzie circa la caratteristica della «inamovibilità» dell'anellino e, di conseguenza, circa la «verifica della liceità della nascita del soggetto in ambiente controllato». La previsione del materiale plastico, oltretutto, non offrirebbe le garanzie – tipiche del metallo – di non deformabilità nel tempo e di non modificabilità della stampigliatura (che reca i dati dell'allevatore, dell'anno di nascita, del soggetto e del numero progressivo).

Nel merito, la questione non è fondata.

La Corte ha avuto occasione di chiarire che l'art. 5, comma 7, della legge n. 157 del 1992 «fissa standard minimi e uniformi di tutela della fauna la cui determinazione appartiene in via esclusiva alla competenza del legislatore statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione» (sentenza n. 441 del 2006). La richiamata disposizione della legge n. 157 del 2002 non prescrive il tipo di materiale con cui deve essere confezionato l'anellino, limitandosi a indicare due requisiti dello stesso, e cioè l'inamovibilità e la numerazione. Essa rimette, quindi, alle norme regionali la procedura da adottare per assicurare il rispetto di tali requisiti.

In siffatto contesto, la norma impugnata ha previsto, indifferentemente, la possibilità dell'uso della plastica o del metallo, con la significativa precisazione, tuttavia, della necessaria idoneità del materiale da utilizzare per confezionare l'anellino. Anche gli anellini in plastica, dunque, dovranno comunque assicurare le medesime caratteristiche sostanziali (inamovibilità e stampigliatura della numerazione) che sono imposte dalla norma statale,



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 9 e 10 giugno 2022

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

con ciò risultando già garantiti gli standard di tutela ambientale che sono stabiliti – in modo vincolante per le Regioni – dal richiamato art. 5, comma 7, della legge n. 157 del 1992.

Le paventate situazioni di non conformità dell’anellino in plastica rispetto ai dettami della fonte statale di riferimento potrebbero pertanto derivare non dalla formulazione della norma regionale, che impone il requisito della idoneità, ma, eventualmente, dalle modalità con le quali essa dovesse ricevere concreta applicazione.

È poi impugnato l’art. 17, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, che ha disposto l’abrogazione dei commi 5-bis e 5-quater dell’art. 26 della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993.

L’effetto di tale abrogazione è la definitiva soppressione, nella Regione Lombardia, della banca dati regionale dei richiami vivi, che era stata istituita dall’art. 14 della legge della Regione Lombardia 3 aprile 2014, n. 14, recante «Modifiche alla legge regionale 21 novembre 2011, n. 17 (Partecipazione della Regione Lombardia alla formazione e attuazione del diritto dell’Unione europea). Legge comunitaria regionale 2014 (Legge europea regionale 2014) – Disposizioni per l’adempimento degli obblighi della Regione Lombardia derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea: attuazione della Direttiva 2005/36/CE, della Direttiva 2006/123/CE, della Direttiva 2011/92/UE, della Direttiva 2009/147/CE, della Direttiva 2011/36/UE e della Direttiva 2011/93/UE».

La questione promossa in riferimento all’art. 117, primo comma, Cost. è fondata.

Come già accennato, la banca dati regionale dei richiami vivi, di cattura e di allevamento, era stata introdotta in Lombardia dall’art. 14 della legge regionale n. 14 del 2014, che aveva aggiunto i commi da 5-bis a 5-quater dell’art. 26 della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993.

In particolare, il comma 5-bis, nel riferire espressamente l’istituzione della banca dati «[a] fine di garantire le condizioni rigidamente controllate previste dall’articolo 9, comma 1, lettera c) della Direttiva 2009/147/CE», aveva previsto la registrazione delle seguenti informazioni: «a) i dati anagrafici relativi ai cacciatori che utilizzano, ai fini del prelievo venatorio, richiami vivi provenienti da cattura e da allevamento; b) i dati relativi alla specie e al codice identificativo riportato sul contrassegno inamovibile posto su ciascun esemplare di cattura, utilizzato da ciascuno dei soggetti di cui alla lettera a), ai fini del prelievo venatorio; b-bis le quantità di richiami di allevamento distinti per specie utilizzati ai fini del prelievo venatorio» (quest’ultima previsione era stata successivamente aggiunta dall’art. 3, comma 1, lettera g, della legge della Regione Lombardia 10 novembre 2015, n. 38, recante «Legge di semplificazione 2015 - Ambiti economico, sociale e territoriale»). L’uso dei richiami vivi, ai fini del prelievo venatorio, era conseguentemente ammesso solo se l’esemplare fosse stato registrato nella banca dati e dotato dell’apposito anellino inamovibile (così il comma 5-ter). Infine si prevedeva una sanzione amministrativa pecuniaria per l’ipotesi di mancato inserimento, in banca dati, delle informazioni richieste (comma 5-quater).

È quindi intervenuto l’art. 3, comma 1, lettera h), della legge reg. Lombardia n. 38 del 2015, che ha abrogato il comma 5-ter, rendendo così nuovamente possibile l’uso dei richiami vivi pur se non registrati nella banca dati.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 9 e 10 giugno 2022

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

Successivamente, l'art. 2, comma 1, lettera b), numero 60), della legge della Regione Lombardia 25 gennaio 2018, n. 5 (Razionalizzazione dell'ordinamento regionale. Abrogazione di disposizioni di legge), ha disposto l'abrogazione, tra gli altri, dell'art. 14 della legge reg. Lombardia n. 14 del 2014, e per tale effetto, anche delle disposizioni istitutive della banca dati, introdotte dal quest'ultimo articolo ma, al contempo, l'art. 4, comma 1, primo periodo, della stessa legge regionale n. 5 del 2018 (rubricato «Salvaguardia degli effetti»), ha stabilito la perdurante vigenza della normativa di risulta e, quindi, dei commi 5-bis e 5-quater dell'art. 26 della legge regionale n. 26 del 1993.

È in tale contesto normativo che si colloca l'abrogazione dei commi 5-bis e 5-quater, disposta dall'art. 17 della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021. In tal modo, il legislatore lombardo ha portato a compimento l'opera di soppressione della banca dati regionale, già iniziata, come chiarito, con l'abrogazione del comma 5-ter ad opera della legge regionale n. 38 del 2015.

Tale definitiva soppressione si pone in contrasto proprio con la normativa UE interposta, invocata dal ricorrente, con conseguente violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettera b), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, con conseguente reviviscenza – trattandosi di disposizione meramente abrogatrice (ex plurimis, sentenze n. 9 del 2022 e n. 255 del 2019) – dei commi 5-bis e 5-quater della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993.

È impugnato, infine, l'art. 25 della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, che, alla lettera a) del comma 1, modifica alcune parole nel testo iniziale dell'art. 48, comma 6-bis, della legge regionale n. 26 del 1993. Il testo di risulta è il seguente: «L'attività di vigilanza e controllo sugli anellini inamovibili da utilizzare per gli uccelli da richiamo di cui ai commi 1, 1-bis e 3 dell'articolo 26 è svolta verificando unicamente la presenza dell'anellino sull'esemplare e deve essere effettuata nel massimo rispetto del benessere animale e senza pratiche invasive o manipolazioni che possano arrecare danni alla salute dei volatili» (dove la novella ha introdotto le parole iniziali, fino al termine «effettuata»).

La questione è fondata nei limiti di seguito precisati.

La legge n. 157 del 1992, pur non dettando specifiche regole sul controllo da effettuarsi sugli anellini dei volatili, pone la norma generale secondo cui i richiami vivi non provvisti di anello inamovibile e numerato non possono essere utilizzati per l'attività venatoria (art. 5, comma 7). In senso analogo si muove l'art. 21, comma 1, lettera p), della stessa legge n. 157 del 1992, che fa divieto a chiunque di usare richiami vivi, al di fuori dei casi previsti dall'art. 5.

La facoltà dell'organo accertatore di controllare, specificamente, la presenza dell'anellino sul richiamo vivo e la sussistenza delle due condizioni di inamovibilità e di numerazione discende, dunque, da quanto prevedono sia le norme che fissano i requisiti sostanziali dell'anellino (art. 5, comma 7, della legge n. 157 del 1992: inamovibilità e stampigliatura del numero), sia quelle che conferiscono e regolano i poteri di accertamento, funzionali alla vigilanza venatoria (combinato disposto degli artt. 27 e 28 della legge n. 157 del 1992). In particolare, l'art. 28, nell'indicare i poteri e i compiti degli addetti alla vigilanza venatoria,



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 9 e 10 giugno 2022

Enrico Righi – Regione Toscana


Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

richiama esplicitamente il successivo art. 30, che, al comma 1, lettera h), pone tra le fattispecie sanzionate penalmente anche quella della caccia con mezzi vietati.

Si tratta, del resto, di previsioni che assicurano uno standard di tutela ambientale minima, in quanto preordinate alla salvaguardia delle specie animali (da ultimo, sentenza n. 69 del 2022, punto 6.2 del Considerato in diritto). Come tali, esse non sono derogabili dalle Regioni nemmeno nell'esercizio della propria competenza esclusiva nella materia della caccia, essendo volte ad assicurare, attraverso l'attività di vigilanza e di controllo, le prescrizioni sostanziali dettate dalla stessa legge e dirette al medesimo obiettivo di tutela.

La prescrizione, introdotta dalla norma regionale impugnata, che limita l'attività dell'organo accertatore alla sola verifica della presenza dell'anellino sull'esemplare si colloca ad un livello di tutela ambientale nettamente inferiore rispetto a quello che deriva dalle prescrizioni nazionali. Essa impedisce, infatti, all'organo accertatore di verificare che l'anellino sia inamovibile e abbia la stampigliatura del numero, con ciò ponendosi in contrasto con lo stesso art. 5, comma 7, della legge n. 157 del 1992.

Deve, pertanto, dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, nella parte in cui limita il controllo sull'anellino alla sola presenza dello stesso.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	--

Sentenza: 22 marzo 2022, n. 115

Materia: ambiente; parchi; aree protette; governo del territorio

Parametri invocati: art. 117, II comma, lett. s), Cost.; artt. 22 e 23, l. 394/1991 (legge quadro delle aree protette), direttiva 92/43/CEE, del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, come recepita nel DPR 12 marzo 2003, n. 120, come norme interposte

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1, L.R. Lazio 1° luglio 2021, n.8 (Modifica della perimetrazione del Parco naturale regionale dell'Appennino "Monti Simbruini")

Esito: non fondatezza delle questioni sollevate

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:


Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la disposizione in epigrafe, con la quale il legislatore laziale ha disposto l'ampliamento e la conseguente ripermetrazione del Parco naturale dei Monti Simbruini.

Secondo il Governo, il ricorso allo strumento legislativo, anziché all'atto amministrativo (la modifica al piano del parco), per l'ampliamento dell'area protetta, sarebbe vietato dalle norme della legge quadro sui parchi (l. 394/1991), a motivo del fatto che il procedimento legislativo non coinvolgerebbe gli enti locali interessati e "salterebbe" i procedimenti di VAS (valutazione ambientale strategica) e di VINCA (valutazione di incidenza ambientale), da ritenersi obbligatori.

Preliminarmente, la Corte, ricondotta pacificamente la materia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in ambito ambientale (salva la predisposizione, da parte delle regioni, di livelli di tutela più elevati), ricorda come la l. 391/94 preveda che l'istituzione di un parco regionale debba avvenire con legge, mentre nulla prevede per la sua ripermetrazione, anche in espansione.

Nel silenzio della legge, deve ammettersi, secondo la giurisprudenza della corte (sentenza 276/2020), che la modifica dei confini di un parco regionale possa avvenire sia attraverso la modifica del piano del parco, sia con lo strumento legislativo. In quest'ultimo caso però deve essere garantita la interlocuzione con gli enti autonomie locali, ai sensi dell'articolo 22 della legge quadro (sentenza 134/2020).


La Corte prende successivamente atto di come la Regione Lazio abbia coinvolto gli enti locali interessati all'ampliamento del parco, provvedendo ad invitarli ad una conferenza finalizzata alla stesura di un documento di indirizzo. Precisano i giudici costituzionali che, essendo provvisoria la ripermetrazione disposta con legge, è in questa fase sufficiente il coinvolgimento degli enti locali territorialmente "attinti" dalla procedura di ampliamento. L'apporto delle restanti autonomie locali verrà recuperato in sede di adeguamento del piano del parco, che rimane comunque ineludibile, come procedimento finalizzato alla fissazione

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 9 e 10 giugno 2022 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

definitiva dei nuovi confini dell'area protetta.

Sarà in tale sede che verranno istruiti i procedimenti di VAS e VINCA, senz'altro obbligatori, ma, nel caso di utilizzo di strumenti legislativi, traslati in avanti in una successiva fase temporale.

Conclusivamente, le questioni sollevate vengono dichiarate infondate.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	--

Sentenza: 6 aprile 2022, n. 113

Materia: tutela della salute; tutela e sicurezza del lavoro

Parametri invocati: artt. 3, 41 e 117, commi primo, secondo, lettera l), e terzo, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione terza

Oggetto: art. 9, comma 1, della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2019)

Esito:

- illegittimità costituzionale della norma regionale censurata con riferimento agli artt. 3 e 41 Cost.
- inammissibilità o non fondatezza delle altre questioni sollevate

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, sezione terza, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Lazio 28 dicembre 2018, n. 13 (Legge di stabilità regionale 2019).

Il Collegio rimettente premette che alcune strutture sanitarie avevano impugnato, dinanzi al TAR Lazio, una circolare della Regione Lazio del 1° ottobre 2019, attuativa della norma regionale censurata, nella parte in cui stabilisce che il personale sanitario dedicato ai servizi alla persona delle strutture sanitarie private accreditate deve avere con la struttura un rapporto di lavoro dipendente regolato dal contratto collettivo nazionale di lavoro sottoscritto dalle associazioni maggiormente rappresentative nel settore sanitario. A fronte del rigetto del ricorso da parte del giudice di primo grado, le parti soccombenti proponevano appello lamentando un contrasto della norma censurata con la Costituzione. In punto di rilevanza, il Consiglio di Stato rimettente sottolinea che la norma regionale censurata costituisce il fondamento anche degli atti attuativi impugnati. Quanto alla non manifesta infondatezza, il Collegio dubita in primo luogo della compatibilità della norma con gli artt. 3 e 41 Cost., nonché con l'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione al principio di ragionevolezza e proporzionalità affermato nella giurisprudenza europea.

Il legislatore regionale avrebbe inoltre invaso la competenza esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile con una disposizione incidente sulle modalità di disciplina del rapporto di lavoro, mediante il rinvio alla contrattazione collettiva

Nell'introdurre limitazioni non contemplate dalla normativa nazionale (art. 8-sexies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, di riordino della disciplina in materia sanitaria; decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, recante la disciplina organica dei contratti di lavoro e la revisione della normativa in tema di mansioni) il legislatore regionale avrebbe violato in ogni caso anche la competenza concorrente della Regione in materia di tutela della salute e di tutela e sicurezza del lavoro.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 9 e 10 giugno 2022

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

La Corte dichiara inammissibile, per difetto di motivazione, la questione concernente la supposta violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità» di derivazione europea.

Nel merito, viene preliminarmente richiamato dalla Consulta il quadro normativo di riferimento nel quale si collocano le questioni di legittimità costituzionale.

La riforma realizzata dal d.lgs. 502/1992, di riordino della disciplina in materia sanitaria, ha prefigurato una concorrenza tra le prestazioni offerte da strutture pubbliche e private munite dell'accreditamento cosiddetto istituzionale. L'accreditamento postula oggi (art. 8 quater del d.lgs. 502/1992) non solo una valutazione, di carattere vincolato, circa la sussistenza in capo alla struttura sanitaria di determinati standard di qualificazione, ma anche una valutazione discrezionale sulla funzionalità della struttura richiedente agli indirizzi di programmazione regionale. L'abilitazione a fornire, in concreto, prestazioni a carico del SSN segue, invece, solo alla stipula di accordi contrattuali ai sensi dell'art. 8 quinquies del d.lgs. 502/1992.

La Regione concede l'accreditamento ed è chiamata dallo stesso art. 8 quater del d.lgs. 502/1992 a stabilire i requisiti "ulteriori" a quelli "minimi" individuati in via generale da un atto di indirizzo e di coordinamento statale, costituito, ancora oggi, dal d.p.r. 14 gennaio 1997.

L'intesa Stato-Regioni del 20 dicembre 2012, sul documento recante il disciplinare per la revisione della normativa dell'accreditamento, a sua volta prevede che debba essere assicurato che il personale delle strutture accreditate possieda, acquisisca e mantenga le conoscenze e le abilità necessarie alla realizzazione in qualità e sicurezza delle specifiche attività.


Infine, la legge della Regione Lazio 3 marzo 2003, n. 4 (Norme in materia di autorizzazione alla realizzazione di strutture e all'esercizio di attività sanitarie e socio-sanitarie, di accreditamento istituzionale e di accordi contrattuali), secondo cui (art. 13) demanda alla Giunta regionale il compito di stabilire i requisiti ulteriori di qualificazione per il rilascio dell'accreditamento incaricando la stessa Giunta affinché si adoperi (art. 17) nell'ambito dei processi di accreditamento per salvaguardare i livelli occupazionali del settore.

In questo contesto normativo, l'art. 9, comma 1 della l.r. Lazio 13/2018 recita che "a tutela della qualità delle prestazioni erogate e del corretto rapporto tra costo del lavoro e quantificazione delle tariffe, il personale sanitario dedicato ai servizi alla persona, necessario a soddisfare gli standard organizzativi, dovrà avere con la struttura un rapporto di lavoro di dipendenza regolato dal Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) sottoscritto dalle associazioni maggiormente rappresentative nel settore sanitario".

Con questa disposizione il legislatore regionale ha voluto predisporre un fondamento normativo all'analogia regola già posta dal decreto commissariale annullato in sede giurisdizionale.

Tutto ciò premesso, le questioni che investono il riparto delle competenze tra Stato e Regioni non sono fondate.

La disposizione censurata non invade la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, poiché non regola *i rapporti di lavoro già in essere tra le strutture sanitarie e i propri addetti, né estende ad essi l'applicazione di determinati contratti*

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	--

collettivi, bensì si limita a contemplare un requisito per il raggiungimento da parte delle strutture sanitarie degli standard organizzativi necessari a conseguire o a conservare l'accreditamento.

Siffatta previsione incide sull'organizzazione sanitaria, che è parte integrante della materia a legislazione concorrente costituita dalla tutela della salute. Sotto altro aspetto, la Regione non ha superato i limiti di quest'ultima competenza stabilendo tale ulteriore requisito per l'accreditamento posto che la stessa legislazione statale consente alla Regione di introdurre requisiti di qualificazione ulteriori rispetto a quelli contemplati dall'art. 8 quater del d.lgs. 502/1992.

I requisiti relativi al personale delle strutture sanitarie hanno natura organizzativa, attengono all'esigenza di garantire adeguate condizioni di organizzazione interna, sia in termini di dotazione quantitativa, sia in termini di qualificazione professionale del personale. La norma non esorbita nemmeno dalla potestà legislativa regionale concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro, avendo *una finalità di promozione attiva dell'occupazione e non già di regolamentazione del rapporto.*

Sono, invece, fondate le questioni sollevate con riferimento agli artt. 3 e 41 Cost.

L'iniziativa economica privata, come recita l'art. 41 Cost., è libera, pur nel rispetto dell'utilità sociale con cui non può essere in contrasto. Alla stessa stregua la libertà di impresa è riconosciuta, altresì, dall'art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.


Le possibili limitazioni di tale libertà devono avere in primo luogo una base legale, stante la regola della riserva di legge sancita dalla Costituzione. Inoltre, il bilanciamento tra lo svolgimento dell'iniziativa economica privata e la salvaguardia dell'utilità sociale deve risponderne, in ogni caso, ai principi di ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3, primo comma, Cost.

La libertà di impresa può essere limitata in ragione di tale bilanciamento. Tuttavia, per un verso l'individuazione dell'utilità sociale non deve essere arbitraria e, per un altro, gli interventi del legislatore non possono perseguirla con misure palesemente incongrue. La Corte sottolinea che questi principi devono essere rispettati anche nella disciplina legislativa di un'attività economica privata integrata in un pubblico servizio.

Nella fattispecie in esame, viene introdotto un requisito "ulteriore" per il conseguimento dell'accreditamento, che concorre con i requisiti "minimi" e con gli altri requisiti "ulteriori" previsti a dimostrare l'idoneità all'attività di cura della salute che la struttura intende svolgere. La finalità di utilità sociale che viene in rilievo, come possibile limite della libertà di attività economica privata, è dunque *di tipo sanitario.*

La competenza regionale concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro legittima in linea di massima la previsione di un requisito ulteriore che attenga al rapporto di impiego del personale delle strutture accreditate, *ma solo nella misura in cui ciò sia coerente con il perseguimento del fine sociale ultimo di una siffatta prescrizione.*

L'art. 17 bis della l.r. Lazio 4/2003 stabilisce che nell'ambito dei processi di accreditamento istituzionale la Giunta regionale opera per salvaguardare i livelli occupazionali del settore. *Anche sotto questo profilo è già previsto che, al fine (indiretto) della tutela del lavoro,*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 9 e 10 giugno 2022 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

l'attività regolatoria della Regione possa esplicarsi, in modo più mirato e flessibile, con atti di natura amministrativa.


Viceversa, la disposizione censurata detta una prescrizione di normazione primaria, molto puntuale e rigida, con cui si richiede che la totalità del personale sanitario dedicato ai servizi alla persona, senza né eccezioni né graduazione in relazione alle varie figure professionali e alle relative mansioni e funzioni, abbia con la struttura un rapporto di lavoro di dipendenza, regolato da una determinata contrattazione collettiva.

Secondo la Corte una così forte limitazione del potere organizzativo dell'imprenditore risulta anche *non coerente con il fine sociale della tutela della salute e non proporzionata al suo perseguimento*, giacché appaiono idonei a tal fine, soprattutto per alcune figure professionali di alta qualificazione nel settore sanitario, vuoi rapporti di lavoro autonomo, vuoi rapporti di collaborazione che si traducono in prestazioni prevalentemente personali e a carattere continuativo, organizzate dal committente.

Del resto, nell'ambito delle tipologie di rapporto di impiego privato *il lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la «forma comune» di rapporto di lavoro ma non già quella esclusiva.*

La Consulta aggiunge poi che un requisito ulteriore, attinente alla tipologia del rapporto di lavoro del personale impiegato nelle strutture private, non può non richiedere comunque una qualche flessibilità per essere in sintonia e adattarsi agli atti di programmazione adottati di volta in volta dalla Giunta regionale.

Peraltro, la stessa circolare oggetto del giudizio principale, attuativa della disposizione censurata, non ne fa una piena applicazione sia quanto alle figure professionali interessate (riguardando solo operatori sanitari con qualifica di infermiere, terapeuta della riabilitazione, ostetrica e altra equivalente), sia quanto alla percentuale complessiva di tale personale (non la totalità, ma fino all'80 per cento dell'organico), sia quanto alla contrattazione collettiva richiamata (richiedendo in alternativa la garanzia di condizioni economiche e giuridiche non inferiori).

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	--

Sentenza: 22 marzo 2022, n. 120

Materia: Governo del territorio - Espropriazione per pubblica utilità

Parametri invocati: Artt. 3, comma primo, 117, commi secondo, lett. l) ed m), e terzo Cost.

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Corte di cassazione, sezione prima civile

Oggetto: art. 19, comma 2, della legge della Regione Puglia 22 febbraio 2005, n. 3 (Disposizioni regionali in materia di espropriazioni per pubblica utilità e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 2, della legge della Regione Puglia 22 febbraio 2005, n. 3 (Disposizioni regionali in materia di espropriazioni per pubblica utilità e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005)

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

La Corte di cassazione, sezione prima civile, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, comma primo, 117, commi secondo, lettere l) ed m), e terzo, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 19 della legge della Regione Puglia 22 febbraio 2005, n. 3 (Disposizioni regionali in materia di espropriazioni per pubblica utilità e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2005), il quale prevede che *“sono da considerarsi, comunque, sempre legalmente edificabili tutte le aree ricadenti nel perimetro continuo delle zone omogenee di tipo A, B, C e D, secondo le definizioni di cui al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi, da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell'art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), comprese anche le aree a standard a esse riferite”*. Per il giudice *a quo*, la disciplina censurata è riconducibile alla competenza legislativa esclusiva statale in tema di ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in combinato disposto con l'art. 42 Cost., che rinvia alla legge dello Stato sia per riconoscere e garantire la proprietà privata, sia per stabilire i presupposti di espropriabilità degli immobili ai fini della quantificazione dell'indennizzo. La normativa regionale, pertanto, invaderebbe la competenza esclusiva statale incidendo sulla definizione uniforme dell'indennizzo spettante ai soggetti espropriati e introducendo una significativa deroga rispetto alla disciplina statale, in quanto impone di considerare *“legalmente edificabili”* terreni che edificabili non sono. La disposizione regionale fungerebbe dunque da *fictio legis*, introducendo una nozione di edificabilità legale ai soli fini della determinazione dell'indennità di esproprio, senza incidere sul regime urbanistico ed edilizio del terreno. In altre parole, la disciplina censurata estenderebbe irragionevolmente, ai soli fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, la nozione di *“edificabilità legale”* assegnando un valore edificatorio meramente fittizio a immobili sui quali i vigenti strumenti



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 9 e 10 giugno 2022

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

urbanistici non consentirebbero realmente al privato di costruire (perché, per esempio, gravati dal vincolo di inedificabilità assoluta) e ciò per il solo fatto che il terreno ricade nel perimetro di un territorio urbanizzato individuato dallo strumento di pianificazione generale. Inoltre, per il giudice *a quo*, la disciplina regionale violerebbe il principio di uguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge, di cui all'art. 3, comma 1, Cost., poiché cittadini che versano nella medesima situazione, quali soggetti espropriati di un terreno destinato a standard e ricompreso in una zona edificabile del perimetro urbano, si vedrebbero diversamente indennizzati, a seconda delle differenti legislazioni regionali vigenti: in un caso con una somma parametrata al valore di mercato di un terreno edificabile e nell'altro con una somma ragguagliata al valore di mercato di un terreno non edificabile, con enormi differenze di valutazione; contrasterebbe, altresì, con la competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni, concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., la quale sarebbe espressione di un'esigenza di uniforme garanzia, sull'intero territorio nazionale, delle medesime prestazioni. Conclude il rimettente che l'unico effetto della normativa censurata sarebbe quello di determinare un indiscriminato arricchimento dei privati proprietari, con effetti che ricadono unilateralmente sulla finanza pubblica.

La Corte ritiene illegittima la norma regionale in primo luogo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. relativamente all'ordinamento civile, in quanto assegna indistintamente a tutti i terreni rientranti nel perimetro di determinate zone il carattere dell'edificabilità legale, senza intervenire sulla legislazione urbanistica ma operando in contrasto con le previsioni statali in materia di indennizzo che collegano tale parametro alla conformità urbanistica. Il diritto all'indennizzo, di cui all'art. 42, terzo comma, Cost., rappresenta la principale tutela sostanziale spettante al proprietario che subisca, nell'interesse generale, l'esproprio del bene. Il ristoro congruo e adeguato è parametrato sulla qualità del bene e sul suo valore di mercato; valore che, a sua volta, si plasma sulle caratteristiche essenziali e sulle potenziali utilizzazioni economiche del bene stesso, secondo la legge. Ne consegue che poiché lo statuto della proprietà edilizia è conformato dalla legislazione urbanistica, il connotato dell'edificabilità è, innanzitutto, rappresentato dall'edificabilità legale in quanto indice di una qualità che, nel rispetto della legge, è spendibile sul mercato. Quindi, la presenza di un vincolo conformativo che inibisce lo ius aedificandi, rileva non tanto nei rapporti fra privati quanto nella determinazione dell'indennizzo. La norma regionale assegna indistintamente e automaticamente a tutti i terreni rientranti nel perimetro di determinate zone il carattere dell'edificabilità legale in deroga alle previsioni statali in materia di indennizzo che collegano invece tale requisito alla conformazione urbanistica. Conclude la Consulta che *l'art. 19, comma 2, non opera sul terreno della legislazione urbanistica, ma, nel distaccarsi da questa, interviene solo a fini indennitari sulla qualitas rei, recidendo ogni nesso con il valore di mercato dei relativi beni e alterando lo statuto della proprietà, così invadendo la competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile.* La disposizione regionale conferisce in modo automatico il carattere dell'edificabilità legale ad un'area per il suo inserimento nel perimetro urbanizzato, incidendo così a livello regionale su un profilo essenziale dello statuto della proprietà che non consente, in ossequio all'art. 3 Cost., irragionevoli disparità di trattamento sul territorio nazionale. Continua la Consulta affermando che, *in tal modo, i beni conformati dalla legislazione urbanistica acquisiscono, nel solo territorio interessato*



Osservatorio
Legislativo
Interregionale


Roma, 9 e 10 giugno 2022

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

dalla disciplina regionale, una qualità differenziata rispetto ai medesimi beni collocati in analoghi territori siti in altre Regioni, senza che questo abbia alcuna attinenza con la diversità dei mercati. Altro è constatare che da una zona all'altra dell'Italia varia il valore di mercato di un terreno edificabile, altro è assumere che solo in una determinata Regione un terreno in sé non edificabile debba essere stimato come se lo fosse. Manipolare la qualitas rei, come fa la disciplina regionale, vuol dire inficiare il presupposto stesso del pari diritto alla tutela indennitaria (...) pregiudicando in radice la pretesa a un rimedio non discriminatorio del diritto di proprietà. Questa, pur nella varietà dei suoi plurimi statuti, invoca una parità di trattamento a livello territoriale, in conformità al principio di eguaglianza che incarna la ragione stessa della riserva allo Stato dell'ordinamento civile (...). Oltretutto, l'irragionevole disparità di trattamento sul piano territoriale si accompagna – nella disciplina censurata – all'ingiustificato vantaggio per chi subisca un procedimento ablatorio rispetto a chi trasferisca il medesimo bene sul mercato, in quanto l'affermata edificabilità rileva solo a livello indennitario.

La norma regionale, dunque, incide in modo irragionevole sul diritto di proprietà e sulla tutela indennitaria, presentando una connessione solo apparente con materie di competenza regionale, l'edificabilità essendo certamente ascrivibile alla materia urbanistica ma non quando venga invocata, come nel caso di specie, in contrasto con la stessa disciplina urbanistica al solo scopo di incidere sull'entità dell'indennizzo; pertanto, invade l'ambito di competenza statale esclusiva relativo all'ordinamento civile ex art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. , restando assorbite le ulteriori questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento agli altri parametri invocati.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	--

Sentenza: 6 aprile 2022, n. 121

Materia: energia

Parametri invocati: art. 117, commi primo e terzo della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 30 (Modifiche alla L.R. 19 gennaio 2010, n. 1 “Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale – D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – L. R. n. 9/2007 e ss.mm.ii.” e alla L.R. n. 8/2012 “Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili”)

Esito:

- illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 30 (Modifiche alla L.R. 19 gennaio 2010, n. 1 “Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale – D. Lgs. 3 aprile 2006, n.152 – L.R. n. 9/2007 e ss.mm.ii.” e alla L.R. n. 8/2012 “Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili”).

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Basilicata 26 luglio 2021, n. 30 (Modifiche alla L.R. 19 gennaio 2010, n. 1 “Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale – D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 – L. R. n. 9/2007 e ss.mm.ii.” e alla L.R. n. 8/2012 “Disposizioni in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili”), in riferimento all’art. 117, commi primo e terzo della Costituzione, in relazione, rispettivamente, alla direttiva 2009/28/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, concernente la promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE, nonché all’art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell’energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell’elettricità), al decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE), e al decreto del Ministero dello sviluppo economico del 10 settembre 2010 (Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili). L’art. 1, comma 1, lettere a) e b), della legge reg. Basilicata n. 30 del 2021 interviene sul Piano di indirizzo energetico regionale (PIEAR), Appendice A), approvato con la legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale. D. Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006 – L.R. n. 9/2007), modificando la disciplina dei requisiti tecnici minimi in materia di impianti fotovoltaici di grande generazione. Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 9 e 10 giugno 2022

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

disposizioni impugnate violerebbero i principi fondamentali della materia *“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”*, nonché il principio di massima diffusione delle energie da fonti rinnovabili prescritto dal diritto dell’Unione europea. In particolare, le disposizioni di cui al primo articolo impugnato introdurrebbero, per gli impianti fotovoltaici di grande generazione, tetti massimi di potenza idonei a condizionare i procedimenti di autorizzazione, mentre la normativa statale di principio imporrebbe *“il raggiungimento di obiettivi minimi di produzione”*. Nello specifico, la previsione generale e astratta, che impedisce l’installazione di impianti di potenza superiore a 10 MW nelle aree degradate, e quella che introduce un limite pari a 3 MW in tutti gli altri siti contrasterebbero con i principi fondamentali della materia, dettati dal paragrafo 17 e dall’Allegato 3 delle linee guida del 10 settembre 2010, attuative dell’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, le quali consentirebbero alle Regioni solo di individuare puntuali aree non idonee all’installazione di specifiche tipologie di impianti, senza con ciò determinare preclusioni assolute. Quanto all’art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Basilicata n. 30 del 2021, che ha modificato i requisiti tecnici minimi del PIEAR per gli impianti eolici di grande generazione, anch’esso avrebbe condizionato il rilascio dell’autorizzazione unica, di cui all’art. 12 del d.lgs. 387/2003, così violando i principi fondamentali della materia ivi recati dal legislatore statale, nonché gli altri parametri interposti, che sarebbero espressione del principio di derivazione europea della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili. Non soltanto i nuovi requisiti ridurrebbero i siti eleggibili all’installazione di impianti eolici, ma, oltretutto, la previsione obbligatoria di uno studio anemologico con rilevazioni di almeno tre anni, da integrare nel progetto, comporterebbe il rischio di un *“congelamento di uno specifico sito coinvolto da sviluppo”* per l’intero triennio. La Corte esamina l’eccezione sollevata dalla Regione Basilicata, la quale contesta il carattere evidente e generico delle censure mosse dallo Stato all’art. 2, commi 1, 2 e 3, della l.r. Basilicata 30/2021, che avrebbe individuato solo il parametro interposto, senza specificare i termini del contrasto. Ma per la Corte, l’eccezione non è fondata. In particolare, entrambe le disposizioni impugnate contrastano con i principi fondamentali della materia *“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”*, recati dall’art. 12 del d.lgs. 387/2003 e dagli articoli 4 e seguenti del d.lgs. 28/2011, nonché dalle previsioni del d.m. 10 settembre 2010. Nel regolare le procedure per l’autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, le norme statali sopra richiamate *“non tollerano eccezioni sull’intero territorio nazionale (sentenze n. 69/2018 e 99/2012)”*. Per un verso, esse si rendono interpreti dell’esigenza di potenziare le fonti rinnovabili, che, in virtù della loro naturale vocazione a preservare l’interesse ambientale, costituiscono un punto di intersezione tra l’obiettivo di difendere il citato interesse e l’istanza di garantire la produzione di energia (sentenze 86/2019, 199/2014, 67/2011, 119/2010). Per un altro verso, cercano di temperare il massimo sviluppo delle fonti rinnovabili con l’istanza, potenzialmente confliggente, della tutela del territorio, nella dimensione paesaggistica, storico-culturale e della biodiversità (sentenze 46/2021, 177/2018). Nel valorizzare lo sviluppo delle fonti rinnovabili, l’art. 12 del d.lgs. 387/2003 e gli articoli da 4 a 9 del d.lgs. 28/2011 regolano le autorizzazioni e le relative procedure amministrative, nel solco della *“semplificazione”* e dell’esigenza di *“rendere più rapida la costruzione degli impianti di produzione di energia alternativa”* (sentenze 189/2014, 344/2010). Al contempo, le linee guida, emanate con il d.m. 10 settembre 2010, disciplinano l’inserimento degli impianti nel contesto del




Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 9 e 10 giugno 2022


Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

paesaggio, vincolando, quali principi generali della materia, *“tutto il territorio nazionale”* (sentenza 77/2022, che richiama le sentenze 11/2022, 177 e 46 del 2021, 106/2020, 286 e 86 del 2019, 69/2018). Le relative norme sono, infatti, espressione della leale collaborazione fra Stato e Regioni (sentenze 177/2021, 106/2020 e 308/2011) e rappresentano, *“in settori squisitamente tecnici, il [...] completamento”* della normativa primaria (sentenza 86/2019, nello stesso senso anche le sentenze 77/2022, 177/2021, 106/2020, 286/2019, 69/2018). Le linee guida, nel regolare l’inserimento degli impianti nel paesaggio e sul territorio (Parte IV), da un lato, individuano requisiti che costituiscono elementi positivi ai fini dell’autorizzazione del progetto (paragrafo 16) e, da un altro lato, rimettono alle Regioni e alle Province autonome la facoltà di determinare, previa istruttoria amministrativa, l’individuazione di aree e siti non idonei, nel rispetto delle condizioni dettate dal paragrafo 17 e dall’Allegato 3, e al mero fine di agevolare le procedure autorizzative. L’individuazione di tali aree comporta, infatti, *“una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni, in sede di autorizzazione”* (sentenza 11/2022), e, dunque, integra un giudizio di primo livello *“con finalità acceleratorie, spettando poi al procedimento di autorizzazione il compito di verificare”* (sentenza 77/2022) *“se l’impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull’area, possa essere realizzabile”* (sentenza 177/2021 e, di seguito, sentenze 77 e 11 del 2022). Il meccanismo disegnato dalle linee guida ha, in sostanza, l’obiettivo di preservare il paesaggio e, contestualmente, di garantire la celerità delle procedure, assegnando alle Regioni e alle Province autonome il compito di segnalare, attraverso le aree e i siti non idonei, meri indici rivelatori di possibili esigenze di tutela del paesaggio. Non è dato, invece, produrre dai citati principi un potere delle *“Regioni [...] di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa”* (sentenza n. 168 del 201 ed in termini simili anche le sentenze 308/2011, 298/2013, 106/2020), né a maggior ragione, quello di creare preclusioni assolute e aprioristiche che inibiscano ogni accertamento in concreto da effettuare in sede autorizzativa (sentenze 286/2019, 106/2020). È quanto, viceversa, dispongono gli articoli 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2 e 3, della l.r. Basilicata 30/2021. Il primo articolo modifica alcune previsioni del PIEAR, Appendice A), approvato con la l.r. Basilicata 1/2010, al fine di rendere più stringenti taluni requisiti tecnici minimi, che il piano già disciplinava con riferimento ai progetti relativi agli impianti fotovoltaici di grande generazione. In particolare, il paragrafo emendato dalle disposizioni impugnate è preceduto dalla disciplina delle aree idonee, relativamente alle quali il paragrafo 2.2.3.2. dispone che *“un progetto di impianto fotovoltaico deve soddisfare i [...] requisiti tecnici, propedeutici all’avvio dell’iter autorizzativo”*, indicati, per l’appunto, nel paragrafo 2.2.3.3. dell’Appendice A) del PIEAR. Questo, a sua volta, ribadisce che il *“progetto per la realizzazione di un impianto fotovoltaico di grande generazione deve soddisfare”* i requisiti da esso indicati, fra i quali quelli relativi alla potenza massima dell’impianto (punti 1 e 1-bis). Risulta, a questo punto, evidente che la funzione dei limiti di potenza, sui quali interviene l’art. 1, comma 1, lettere a) e b), è propriamente quella di dettare requisiti vincolanti, che non lasciano margini alla discrezionalità dell’amministrazione e che condizionano lo stesso avvio dell’iter di autorizzazione o, comunque, precludono l’esito positivo della valutazione del progetto. Analoga portata precettiva si trae dall’art. 2, commi 1, 2 e 3, della l.r. Basilicata 30/2021, che parimenti interviene sull’Appendice A) del PIEAR, modificando in senso restrittivo i

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	--

requisiti tecnici minimi, già in precedenza richiesti dal piano per l'autorizzazione di progetti relativi a impianti eolici di grande generazione. Anche in questo caso, i canoni dell'interpretazione testuale e sistematica depongono nel senso della previsione di requisiti che vincolano in astratto e a priori l'avvio della procedura autorizzativa, senza lasciare spazio alla valutazione in concreto da parte dell'amministrazione. Quanto all'art. 2, comma 2, della l.r. Basilicata 30/2021, esso incide sul paragrafo 1.2.1.5. dell'Appendice A) del PIEAR, che rende obbligatorio includere nel "progetto definitivo" *"uno Studio Anemologico, effettuato da società certificate e/o accreditate"*, con rilevazioni che la disposizione impugnata porta dalla durata di un anno (che corrispondeva a quanto previsto dal paragrafo 13 delle linee guida) a quella di almeno tre anni, dalla quale, peraltro, consegue il necessario adattamento della disposizione di cui alla lettera f), su cui interviene l'art. 2, comma 3. Anche l'art. 2, commi 1, 2 e 3, introduce, dunque, condizioni più severe, rispetto a quelle già disposte dal piano, per consentire l'accesso all'iter autorizzativo dei progetti relativi agli impianti eolici di grande generazione o, comunque, per non incorrere in una valutazione negativa di tali progetti. In definitiva, i canoni ermeneutici sopra evocati assegnano alle disposizioni in esame il senso di una cristallizzazione per legge di requisiti, che comprime la valutazione in concreto riservata al procedimento autorizzativo, in aperto contrasto con i principi fondamentali della materia concorrente *"produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"* (sentenze n. 177 del 2021, n. 106 del 2020, n. 286 e n. 86 del 2019, n. 267 del 2016, n. 124 del 2010). Si rinnova, in tal modo, nelle disposizioni impuginate, il medesimo vizio che questa Corte ha già in passato ravvisato con riferimento a ulteriori norme, emanate sempre dalla Regione Basilicata, che parimenti prevedevano requisiti inderogabili per l'avvio dell'iter di autorizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili (sentenze n. 106 del 2020, n. 286 e n. 86 del 2019). Le disposizioni impuginate contrastano con il paragrafo 17 e con l'Allegato 3 delle linee guida, che dettano condizioni sostanziali e procedurali per l'individuazione di tali siti. In particolare, il paragrafo 17.1 dispone che *"le Regioni e le Province autonome possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti"*, solo previa *"apposita istruttoria avente ad oggetto la ricognizione delle disposizioni volte alla tutela dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale"*. La non idoneità di ciascuna area *"deve contenere, in relazione a ciascuna area individuata come non idonea, in relazione a specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, la descrizione delle incompatibilità riscontrate con gli obiettivi di protezione individuati"* tramite la ricognizione effettuata sulla scorta dell'art. 12, comma 7, del d.lgs. 387/2003. Inoltre, le aree non idonee non possono corrispondere a *"porzioni significative del territorio o a zone genericamente soggette a tutela dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico-artistico"* (Allegato 3). Infine, la loro individuazione deve confluire nell'atto di programmazione, con il quale le Regioni e le Province autonome *"conciliano le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili"* (paragrafo 17.2 e Allegato 3). Le disposizioni impuginate violano i citati principi fondamentali della materia sotto due profili: per un verso, in quanto riguardano genericamente porzioni significative del territorio, e, per un altro verso, poiché non rispettano la riserva di procedimento amministrativo e la relativa istruttoria, finalizzate a comporre gli interessi pubblici coinvolti e a garantire loro una corretta valorizzazione (ex multis, sentenze n. 77/2022, 177/2021,

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 9 e 10 giugno 2022</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	--

106/2020, 69/2018, 13/2014, 44/2011). Le disposizioni regionali introducono, infatti, in via legislativa una modifica del precedente PIEAR, nelle more del completamento del procedimento amministrativo destinato a condurre all'approvazione del nuovo piano. In conclusione, sia che l'interpretazione volga nel senso dell'imposizione di requisiti inderogabili, sia che l'angolatura ermeneutica si ispiri al meccanismo dell'individuazione dei siti non idonei, in ogni caso, si conferma il contrasto delle disposizioni impugnate con i principi fondamentali della materia *“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”*, con conseguente sacrificio della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili (sentenze 77/2022, 106/2020, 286/2019, 69/2018, 13/2014, 44/2011). In tal modo, viene compreso un principio che non solo opera sul piano nazionale, ma che è anche il riflesso dei vincoli imposti dalla normativa dell'Unione europea, così come degli obblighi assunti a livello internazionale con la legge 1° giugno 2002, n. 120 (Ratifica ed esecuzione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, fatto a Kyoto l'11 dicembre 1997) e con la legge 4 novembre 2016, n. 204 (Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di Parigi collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Parigi il 12 dicembre 2015), nel comune intento *“di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra”* (sentenza 275/2012; nello stesso senso, sentenze 46/2021, 237/ 2020, 148/2019, 85/2012), onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici (sentenza 77/2022). La Corte dichiara, pertanto, l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 1, lettere a) e b), e 2, commi 1, 2 e 3, della l.r. Basilicata 30/2021, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., con assorbimento delle ulteriori censure.