

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 10 e 11 febbraio 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 Francesca Casalotti, Paola Garro, Caterina Orione, Beatrice Pieraccioli, Anna Traniello Gradassi

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 10 e 11 febbraio 2022</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

Sentenza: 24 marzo 2021, n. 88

Materia: Professioni.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Parametri invocati: articolo 117, terzo comma della Costituzione.

Oggetto: articoli 2, comma 2, e 4, commi 1, lettera a), 2, lettera a), 3, lettera a), e 4, della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2019, n. 83 (Disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sulle attività di trasporto sanitario).

Esito:

- inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 2;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 4, commi 1, lettera a), 2, lettera a), 3, lettera a), e 4.

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

Parte ricorrente ritiene che le disposizioni impugnate istituiscano un nuovo profilo professionale, denominato "autista con attestato di soccorritore", articolato nei due livelli di formazione di "autista con attestato di soccorritore di livello base", da impiegare nell'attività di trasporto sanitario di "soccorso di base" e di "autista con attestato di soccorritore di livello avanzato", da impiegare, invece, nell'attività di trasporto sanitario di "primo soccorso" e di "soccorso avanzato". Tali disposizioni sarebbero poste in violazione dei principi fondamentali della legislazione statale nella materia "professioni" di cui all'articolo 117, terzo comma, Costituzione, secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato. Esse inoltre contrasterebbero con quanto previsto dall'Accordo Stato-Regioni del 22 maggio 2003 tra il Ministro della salute, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano nelle "Linee guida su formazione, aggiornamento e addestramento permanente del personale operante nel sistema di emergenza/urgenza" che, con riferimento ai soccorritori, prevede solo il "livello di formazione di base specifica", oltre che quello di "formazione permanente e aggiornamento".

Parte resistente evidenzia che le disposizioni de quo si limiterebbero a qualifiche già previste dai contratti collettivi e si riferirebbero peraltro ai volontari ed ai dipendenti delle associazioni di volontariato a cui la legge della Regione Toscana 24 febbraio 2005, n. 40 (Disciplina del servizio sanitario regionale) attribuisce i compiti di trasporto sanitario di emergenza/urgenza.

Inoltre l'Accordo Stato-Regioni del 22 maggio 2003, che nel paragrafo intitolato «Soccorritori», ha stabilito che il personale volontario o dipendente (inclusi gli autisti) che svolge la sua attività sui mezzi di soccorso di base e avanzati del sistema emergenza/urgenza deve essere in possesso della qualifica di soccorritore, attribuisce alle Regioni la definizione delle modalità organizzative e dei programmi dei corsi di formazione prevedendo appunto per i soccorritori solo un "livello di formazione di base specifica", oltre che un "livello di formazione permanente e aggiornamento".

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 10 e 11 febbraio 2022</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

La Corte dichiara inammissibile la questione di illegittimità costituzionale avanzata riguardo all'articolo 2, comma 2, che recita “[i] soggetti che sono autorizzati a svolgere l'attività di trasporto sanitario di soccorso avanzato possono svolgere anche attività di trasporto sanitario di soccorso di base e attività di trasporto sanitario di primo soccorso. I soggetti che sono autorizzati a svolgere attività di trasporto sanitario di primo soccorso possono svolgere anche attività di trasporto sanitario di soccorso di base”, poiché parte ricorrente non ha motivato in alcun modo l'asserita violazione dei principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia di professioni in una disposizione che, peraltro, non contiene alcun riferimento alla regolamentazione di nuove figure professionali.

Le altre disposizioni impugnate, dell'articolo 4, sono relative alla composizione minima degli equipaggi delle autoambulanze in funzione delle tipologie del servizio di trasporto sanitario di soccorso: ” 1. La composizione minima dell'equipaggio delle autoambulanze impiegate nell'attività di trasporto sanitario di soccorso di base è costituita da:

a) un autista con attestato di soccorritore di livello base in possesso di patente di tipo B conseguita da almeno tre anni, appositamente formato per la guida delle autoambulanze;

2. La composizione minima dell'equipaggio delle autoambulanze impiegate nell'attività di trasporto sanitario di primo soccorso è costituita da:

a) un autista con attestato di soccorritore di livello avanzato in possesso di patente di tipo B conseguita da almeno tre anni, appositamente formato per la guida delle autoambulanze;...

3. La composizione minima dell'equipaggio delle autoambulanze impiegate nell'attività di trasporto sanitario di soccorso avanzato è costituita da:

a) un autista con attestato di soccorritore di livello avanzato in possesso di patente di tipo B conseguita da almeno tre anni, appositamente formato per la guida delle autoambulanze;...

4. Qualora la composizione dell'equipaggio delle autoambulanze impiegate nelle attività di cui ai commi 2 e 3, sia costituita da più di un soccorritore di livello avanzato, l'autista del medesimo equipaggio può essere in possesso dei requisiti di cui al comma 1, lettera a).”

La Corte giudica infondata la questione di legittimità costituzionale avanzata, in quanto le disposizioni sono espressione dell'esercizio della *competenza legislativa residuale della Regione sulla formazione professionale e alla materia dell'organizzazione sanitaria che, pur non avendo più autonoma rilevanza dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, deve comunque essere ricompresa nella materia «tutela della salute» (sentenza n. 54 del 2015).*

Premessa la ricostruzione delle tre tipologie delle professioni così come previste dall'ordinamento e cioè: a) *le professioni per il cui esercizio la legge prescrive l'iscrizione obbligatoria in albi o elenchi tenuti dagli ordini o collegi professionali;* b) *le professioni disciplinate comunque dalla legge, ma rispetto alle quali non è richiesto il predetto onere di iscrizione;* c) *le professioni non regolamentate.*, la Corte ripercorre l'exkursus normativo della qualificazione delle specifiche professioni sanitarie a partire dal regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265 (Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie) alla legge 1° febbraio 2006, n. 43 (Disposizioni in materia di professioni sanitarie, infermieristiche, ostetrica, riabilitativa, tecnico-sanitarie e della prevenzione e delega al Governo per l'istituzione dei

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 10 e 11 febbraio 2022</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

relativi ordini professionali). La disciplina in questione stabilisce l'istituzione degli albi e degli ordini professionali per tutte le professioni sanitarie regolamentate, esistenti e di nuova configurazione e prevede all'articolo 5, uno specifico procedimento per l'individuazione delle nuove professioni sanitarie, che devono essere definite, previo parere tecnico-scientifico del Consiglio superiore di sanità, tramite accordi sanciti dalla Conferenza Stato e Regioni.

La figura dell'autista soccorritore che, non è attualmente considerata nell'ordinamento italiano come una specifica professione, è prevista dall'Accordo Stato-Regioni del 22 maggio 2003 nel documento «Linee guida su formazione, aggiornamento e addestramento permanente del personale operante nel sistema di emergenza/urgenza» che, all'Allegato A, punto 2.2., lettera c), dedicato ai "Soccorritori", stabilisce che "[i]l personale volontario o dipendente di pertinenza delle Organizzazioni di cui art. 5, commi 2 e 3 del Dpr 27 marzo 92) (inclusi gli autisti) che svolge la sua attività sui mezzi di soccorso di base e avanzati del "sistema 118", deve essere in possesso della qualifica di Soccorritore". La figura dell'autista soccorritore è peraltro anche prevista all'articolo 23, comma 7, del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) del comparto del personale del servizio sanitario nazionale 2002-2005, che richiama appunto "quanto stabilito nell'Accordo tra Ministro della Salute e le Regioni e le Province autonome del 22 maggio 2003".

La disciplina prevista dalla legge regionale toscana della composizione dell'equipaggio delle autoambulanze è relativa a *"soggetti diversi dalle aziende sanitarie, dalle amministrazioni statali e dall'associazione italiana della Croce Rossa"* e la figura dell'autista soccorritore risulta già espressamente dal CCNL 2017-2019 per il personale dipendente dall'Associazione nazionale pubbliche assistenze (ANPAS) e dalle realtà operanti nell'ambito socio-sanitario, assistenziale, educativo delle pubbliche assistenze e dal CCNL 2010-2012 per i dipendenti delle Misericordie e delle organizzazioni operanti nell'ambito socio-sanitario-assistenziale-educativo.

Secondo la Corte, la legge in esame provvede a regolamentare sostanzialmente aspetti organizzativi dell'attività sanitaria e pertanto deve essere ricondotta alla materia tutela della salute, in quanto *"idonea ad incidere sulla salute dei cittadini, costituendo le modalità di organizzazione del servizio sanitario la cornice funzionale ed operativa che garantisce la qualità e l'adeguatezza delle prestazioni erogate (sentenza n. 181 del 2006)"*.

Le disposizioni regionali impugnate non "istituiscono" nuove professioni, bensì il riferimento in esse agli "attestati" è relativo appunto a qualifiche contrattuali che la legge presuppone e il fatto che l'Accordo Stato-Regioni del 22 maggio 2003 preveda per i soccorritori solo il «livello di formazione di base specifica» non può che essere inteso nel senso della fissazione di un livello di formazione minima. La Regione può incrementare, per migliorare il sistema dell'emergenza-urgenza sanitaria, la formazione come soccorritori degli autisti e del personale che compone l'equipaggio delle autoambulanze, perciò essa trova *legittima disciplina nelle norme regionali impugnate nella prospettiva della migliore tutela della salute degli assistiti e senza che ciò implichi, in alcun modo, l'istituzione di una nuova professione o l'attribuzione di funzioni riservate ad una professione sanitaria*.

Le Regioni, dotate di potestà legislativa residuale in materia di formazione professionale, possono regolare corsi di formazione relativi alle professioni già istituite dallo Stato (sentenze n. 271 del 2009 n. 108 del 2012) e può *"venire realizzato nell'interesse formativo*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 10 e 11 febbraio 2022 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

di qualunque lavoratore, anche al di fuori di un tipico inquadramento professionale di quest'ultimo, purché con ciò non si dia vita ad una nuova professione, rilevante in quanto tale nell'ordinamento giuridico.”

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 10 e 11 febbraio 2022 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 6 ottobre 2021, n. 233

Materia: tutela dell'ambiente, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Parametri invocati: artt. 97 e 117, secondo comma, lett. m) ed s), Cost., in relazione all'art. 29-quater, comma 5, del d.lgs. 152/2006 «Norme in materia ambientale», nonché principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni

Ricorrenti: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 20, comma 1, della legge della Regione Lombardia 21 maggio 2020, n. 11 (Legge di semplificazione 2020)

Esito: illeg. cost. art. 20, comma 1, l.r. Lombardia 11/2020

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 1, l.r. Lombardia 11/2020, per violazione degli artt. 97 e 117, secondo comma, lett. m) ed s), Cost., in relazione all'art. 29-quater, comma 5, d.lgs. 152/2006, c.d. codice dell'ambiente. Le disposizioni impugnate prevedono, per il riesame dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA), con valore di rinnovo, effettuato a seguito dell'emanazione delle conclusioni sulle BAT (best available techniques) ai sensi dell'art. 29-octies, comma 3, lett. a), d.lgs. 152/2006, e in assenza di modifiche che implicino l'attivazione delle procedure di valutazione di impatto ambientale (VIA) o di verifica di assoggettabilità a VIA, di norma, la convocazione di una conferenza di servizi in forma semplificata e in modalità asincrona (art. 14-bis l. 241/1990). Il ricorso denuncia la violazione della normativa statale interposta di cui al d.lgs.152/2006, adottata nell'esercizio della competenza esclusiva nelle materie «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». In particolare, la disposizione impugnata contrasterebbe con l'art. 29-quater, comma 5, cod. ambiente, secondo cui le conferenze di servizi decisorie in materia di AIA debbono svolgersi in modalità sincrona e in forma simultanea (art. 14-ter l.241/1990). Il ricorrente ritiene, dunque, violati gli artt. 117, secondo comma, lett. s) ed m), nonché 97 Cost., poiché gli interventi di razionalizzazione e velocizzazione dei procedimenti amministrativi inciderebbero anche sul principio di buon andamento dell'azione amministrativa.

Le questioni riguardano la procedura da eseguire per effettuare il riesame dell'AIA. Quest'ultima è un istituto di derivazione europea, in origine previsto dalla direttiva 96/61/CE del Consiglio, del 24 settembre 1996, sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento (c.d. direttiva IPPC). Il d.lgs 152/2004 prevede tale disciplina e in particolare la definizione della stessa, la procedura prodromica all'adozione del provvedimento, la fase decisoria, gli effetti del provvedimento stesso (cfr. artt. 4 e 5 e artt. da 29-bis a 29-quattordices).

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 10 e 11 febbraio 2022</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

L’AIA contiene le prescrizioni da osservare per porre in esercizio un impianto che produce emissioni inquinanti e persegue l’obiettivo di evitarle, ove possibile, o ridurle. Tale provvedimento è necessario per svolgere le attività indicate all’Allegato VIII alla Parte seconda del codice dell’ambiente, e prevede misure per contenere «le emissioni nell’aria, nell’acqua e nel suolo, comprese le misure relative ai rifiuti, per conseguire un livello elevato di protezione dell’ambiente [...]» (art. 4, comma 4, lettera c, cod. ambiente). Considerando in maniera combinata i fattori d’inquinamento, l’AIA ha sostituito, con un unico titolo abilitativo, gli atti prima adottati da diversi enti e amministrazioni preposti alla tutela ambientale.

La VIA, invece, attiene a profili strutturali e localizzativi: tale autorizzazione incide su aspetti di gestione dell’impianto, tentando di ridurre le conseguenze negative dell’attività dello stesso e impiegando a tale fine le migliori tecniche disponibili nel settore industriale di riferimento (BAT). Queste ultime costituiscono, dunque, un fondamentale criterio di riferimento per fissare le condizioni dell’autorizzazione e sono definite come «la più efficiente e avanzata fase di sviluppo di attività e relativi metodi di esercizio», e rappresentano la base dei valori limite di emissione e delle altre prescrizioni contenute nell’autorizzazione (art. 5, comma 1, lett.r, cod. ambiente). Le condizioni dell’AIA «sono definite avendo a riferimento le Conclusioni sulle BAT», contenute nei pertinenti documenti redatti dalla Commissione europea e nelle linee guida ministeriali adottate in funzione ricognitiva delle BAT esistenti, secondo quanto stabilito all’art. 29-bis cod. ambiente.

Secondo la giurisprudenza costante della Corte l’AIA è un provvedimento “dinamico”, poiché contiene un programma di riduzione delle emissioni, che deve essere periodicamente riesaminato, al fine di recepire gli aggiornamenti delle tecnologie cui sia pervenuta la ricerca scientifica nei diversi settori. Al suo interno, infatti, devono trovare contemporaneamente applicazione i principi di prevenzione, precauzione, correzione alla fonte, informazione e partecipazione, che caratterizzano l’intero sistema normativo ambientale. Il procedimento che culmina nel rilascio dell’AIA costituisce lo strumento con cui si giunge all’individuazione del punto di equilibrio in ordine all’accettabilità e alla gestione dei rischi, che derivano dall’attività oggetto dell’autorizzazione» (sent. 85/2013). Ciò posto, è naturale che, al fine di coniugare efficacemente la tutela ambientale e la sostenibilità dell’attività, sia decisiva la verifica dell’efficacia delle prescrizioni e il periodico riscontro sull’utilizzo delle migliori tecniche disponibili. Sul piano giuridico l’esigenza di adeguamento costante delle attività autorizzate al progresso scientifico e tecnologico si traduce nella previsione del necessario riesame delle condizioni fissate dal provvedimento di autorizzazione entro quattro anni dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea delle decisioni relative alle conclusioni sulle BAT riferite all’attività principale di un’installazione (art. 29-octies, comma 3, lett. a, d.lgs. 152/2006).

Le questioni sottoposte all’esame della Corte vertono precisamente sul procedimento che l’amministrazione competente deve attivare nel caso in cui debba riesaminare l’AIA a seguito dell’emanazione di nuove conclusioni sulle BAT.

La Corte ritiene le questioni fondate in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in quanto la disposizione impugnata, contrasta con l’art. 29-quater, comma 5, cod. ambiente, che funge da norma interposta. Come la Corte ha più volte affermato la disciplina dell’AIA è da ricondursi alla materia della tutela dell’ambiente (sent. 178/2019,

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 10 e 11 febbraio 2022</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

246/2018, sent. 289/2019). In particolare, secondo l'art. 29-octies, comma 10, il procedimento di riesame, per il rinnovo dell'autorizzazione, è condotto con le modalità previste per il rilascio del provvedimento, stabilite all'art. 29-quater cod. ambiente. Ciò vale per tutte le ipotesi in cui sia necessario riesaminare l'AIA; perciò, anche per i casi di riesame che seguono alla pubblicazione di nuove conclusioni sulle BAT. Come per l'adozione del provvedimento di VIA, il legislatore ha previsto che l'autorità competente convochi una conferenza di servizi, poiché tale procedura è funzionale al "raccordo collaborativo" tra i diversi enti coinvolti nelle decisioni. Tale modalità è volta dunque ad assicurare, mediante il contestuale confronto degli interessi dei soggetti che li rappresentano, l'interesse pubblico primario e prevalente (sent. 313/2010 e sent. 179/2012).

Dall'entrata in vigore del d.lgs. 127/2016, che ha riordinato la disciplina in materia di conferenza di servizi, il sistema normativo prevede due tipologie di conferenza: quella semplificata o asincrona, di cui all'art. 14-bis l. 241/1990 e quella simultanea o sincrona, di cui all'art. 14-ter della stessa legge. La conferenza semplificata si svolge con la trasmissione, in via telematica, tra le amministrazioni partecipanti, delle istanze, comunicazioni, atti di assenso ed altro, non richiedendo la presenza contestuale dei soggetti coinvolti. Tale tipologia costituisce il modo di svolgersi ordinario della conferenza di servizi, sia di quella istruttoria, sia di quella decisoria, salvo quanto previsto dall'art. 14, comma 1, ultimo periodo, e dall'art. 14-bis, commi 6 e 7, della stessa l.241/1990, e salvo che la legge preveda, per specifiche decisioni, direttamente la convocazione della conferenza in forma sincrona. Quest'ultima si caratterizza per il fatto che l'espressione delle posizioni, dell'assenso o del dissenso, e la discussione fra i partecipanti avviene contestualmente, in un'apposita riunione, ove possibile anche in via telematica. La conferenza simultanea richiede, dunque, un confronto più approfondito e l'esame incrociato dei contenuti dei provvedimenti. Ciò premesso, l'art. 29-quater, comma 5, cod. ambiente (come modificato dal d.lgs. 127/2016) contiene il richiamo agli artt. 14 e 14-ter l.241/1990, prevedendo che la convocazione da parte dell'autorità competente, ai fini del rilascio dell'AIA, di apposita Conferenza di servizi ha luogo ai sensi degli articoli 14 e 14-ter della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni. Il legislatore statale ha, dunque, stabilito, in ragione della complessità di tali procedure, che la conferenza di servizi per il rilascio – e il riesame con valore di rinnovo (art. 29-octies, comma 10, cod. ambiente) – dell'AIA si debba svolgere in forma simultanea e in modalità sincrona.

Da ciò discende il contrasto tra l'art. 20, comma 1, l.r. 11/2020 e la normativa statale interposta, adottata nell'esercizio della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente. La disposizione impugnata prevede, infatti, che, per l'ipotesi del riesame dell'AIA che segua alla pubblicazione di nuove conclusioni sulle BAT, quando non si debba attivare anche la procedura di verifica di assoggettabilità a VIA o la procedura di VIA, la conferenza di servizi è indetta, di norma, in forma semplificata e in modalità asincrona. Per costante giurisprudenza della Corte, la disciplina dei procedimenti di verifica ambientale è riservata, in via esclusiva, alla legislazione statale (sent. 178/2019), che trova il punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione del procedimento amministrativo, e esigenze di tutela dell'ambiente (cfr. per tutti sent. 53/2021). Tuttavia, l'ambiente costituisce un limite alla disciplina che le Regioni dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata» (sent.178/2019). La Corte è tenuta dunque a valutare l'idoneità della disposizione impugnata a realizzare livelli

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 10 e 11 febbraio 2022</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema migliori rispetto a quelli già stabiliti con legge dello Stato.

Nel caso di specie la Corte ritiene che l'art. 20, comma 1, l.r. 11/2020, perseguendo l'obiettivo della semplificazione procedurale, non delinea soluzioni capaci di innalzare gli standard di tutela stabiliti nel codice dell'ambiente. Secondo la Corte quando si tratta delle procedure di tutela ambientale, il valore della semplificazione si realizza nella definizione di modelli organizzativi fondati sull'efficiente collaborazione e sul coordinamento delle competenze, non certo sulla mera velocizzazione delle tempistiche. La protezione dell'ambiente non è, d'altronde, contrapposta alla semplificazione, ma è anzi perseguita proprio attraverso «una migliore qualità ed efficienza dei procedimenti» (sent. 198/2018). Gli studi e le decisioni che precedono l'adozione dell'AIA sono molto complessi e così anche gli aggiornamenti tecnici che le amministrazioni competenti sono chiamate a effettuare in sede di riesame. Così, il perseguimento degli obiettivi di celerità e speditezza del procedimento, che si traduca nell'assenza del confronto contestuale tra i partecipanti alla conferenza, non apporta elementi di miglioramento dei livelli di tutela del valore ambientale.

In questo quadro, non rileva, quale fattore dirimente, la circostanza che, secondo la disposizione impugnata, per il riesame dell'AIA, si convochi una conferenza di servizi semplificata solo ove non occorra ampliare l'impianto o effettuarne modifiche sostanziali che implicino l'attivazione della verifica di assoggettabilità a VIA o della procedura di VIA. Il fatto che l'installazione permanga strutturalmente invariata non rende, evidentemente, meno accurato l'esame che riguarda la possibilità di applicare nuove tecniche disponibili che riducano le emissioni inquinanti. Come non rileva, nello stesso senso, che solamente «di norma» la conferenza si svolga in modalità asincrona, potendosi decidere, se il caso presenti particolare complessità, di convocare la conferenza simultanea. Proprio in ciò risiede il vizio d'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, dando luogo ad un completo ribaltamento delle previsioni della normativa statale interposta, divenendo la convocazione della conferenza ex art. 14-ter l.241/1990 l'eccezione anziché la regola.

Con la conseguenza che resta, dunque, precluso ai legislatori regionali introdurre modelli procedurali incompatibili con quelli definiti a livello statale, anche se volti al perseguimento dell'obiettivo della semplificazione» (sent. 246/2018). Per tali ragioni, ratio principale della riforma del codice dell'ambiente, con riferimento a tali procedure, è stato proprio quello di ricercare un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedurali (sent.93/2019, 53/2021) in modo da risultare uniformi sul territorio nazionale e da assicurare così gli stessi adeguati livelli di tutela del bene ambientale.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 10 e 11 febbraio 2022</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

Sentenza: 6 ottobre 2021, n. 228

Materia: Usi civici

Parametri invocati: articoli 2, 3, 117, commi primo e secondo, lettere e) ed l), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidenza Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 9, comma 1, lettere a), b), c) e d), della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera c), della legge della Regione Abruzzo 6 aprile 2020, n. 9 (Misure straordinarie ed urgenti per l'economia e l'occupazione connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), nella parte in cui inserisce il comma 3-bis, lettere a), b), c) e d), all'art. 16 della legge della Regione Abruzzo 3 marzo 1988, n. 25, recante «Norme in materia di Usi civici e gestione delle terre civiche - Esercizio delle funzioni amministrative»

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

L'art. 9, comma 1, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, impugnato dal Governo, modificando l'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 25 del 1988, introduce criteri di priorità ai fini della assegnazione delle terre civiche di pascolo da parte dei Comuni e degli enti gestori, prevedendo che esse siano conferite anzitutto agli abitanti del Comune o della frazione che possono vantare i seguenti requisiti: a) iscrizione nel registro dei residenti da almeno dieci anni; b) azienda con presenza zootecnica; c) ricoveri per stabulazione invernale; d) codice di stalla riferito allo stesso territorio comunale o a Comuni limitrofi. Questi requisiti, ove l'impresa assuma la forma giuridica di società, devono essere posseduti da tutti i soci, se si tratti di società di persone, o almeno da due terzi delle quote, se si tratti di società di capital. Ai titolari del diritto di priorità può essere assicurata, compatibilmente con le disponibilità di ogni singolo Comune, una concessione annuale fino a un ettaro di terre civiche ad utilizzazione pascoliva per ogni 0,1 unità di bestiame adulto (d'ora in avanti: UBA) immessa al pascolo; inoltre, il canone annuale per il diritto di uso civico di pascolo non può superare quaranta euro per ognuna delle predette unità. Solo dopo che sia stata soddisfatta la domanda di concessione ai soggetti aventi diritto di priorità, e solo in caso di eccedenza delle terre pascolive, l'assegnazione è concessa ai residenti dei Comuni limitrofi, poi a quelli della Provincia, successivamente a quelli della Regione, con le medesime procedure di concessione, e infine ad altri soggetti attraverso procedure di evidenza pubblica.

La Corte prima di esaminare nel merito le questioni di legittimità sollevate dal ricorrente, illustra il quadro normativo di riferimento, che in breve qui si riassume.

Attualmente la materia degli assetti fondiari collettivi trova la sua regolamentazione nella legge n. 168 del 2017, la quale ha introdotto nell'ordinamento la nuova figura dei «domini collettivi», senza eliminare la tradizionale categoria degli «usi civici», né abrogarne la fonte normativa (legge 16 giugno 1927, n. 1766).

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 10 e 11 febbraio 2022</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

Innanzitutto deve considerarsi che dalla nuova legge – e già per effetto della nuova terminologia nella denominazione dell’istituto – emerge con evidenza il netto cambiamento di prospettiva con cui l’ordinamento statale ha provveduto alla regolamentazione della materia.

Infatti, se la disciplina contenuta nella legge n. 1766 del 1927 era ispirata ad una chiara finalità liquidatoria, che trovava fondamento nella posizione di disfavore con cui il legislatore dell’epoca valutava l’uso promiscuo delle risorse fondiari e nell’esigenza di trasformare la proprietà collettiva in proprietà individuale, nel quadro del controllo sull’indirizzo delle attività produttive proprio del carattere dirigistico dell’ordinamento corporativo, al contrario la disciplina contenuta nella legge n. 168 del 2017, pur senza abrogare la precedente normativa, risulta orientata alla prevalente esigenza di salvaguardare le numerose forme, molteplici e diverse nelle varie aree territoriali, in cui si realizzano modalità di godimento congiunto e riservato di un bene fondiario da parte dei membri di una comunità, sul presupposto che esse sono funzionali non soltanto alla realizzazione di un interesse privato dei partecipanti, ma anche di interessi superindividuali di carattere generale, connessi con la salvaguardia dell’ambiente, del paesaggio e del patrimonio storico e culturale del Paese.

Ciò costituisce il punto di arrivo di un’evoluzione progressiva nella normativa e nella giurisprudenza.

Il legislatore ha recepito gli orientamenti costantemente espressi dalla Corte, che ha evidenziato la sussistenza di «uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici» nella misura in cui essa contribuisce alla salvaguardia dell’ambiente e del paesaggio (sentenza n. 46 del 1995).

Tale interesse è stato sancito, a livello legislativo, soprattutto dall’art. 1 della legge 8 agosto 1985, n. 431 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, recante disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), disposizione poi replicata dall’art. 142, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), il quale ha sottoposto a vincolo paesaggistico le «aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici».

Dalla legge n. 168 del 2017 emerge la nozione di «dominio collettivo» – termine peraltro non ignoto anche alla legislazione dell’epoca, che vi faceva riferimento nella cosiddetta legge forestale (regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267, recante «Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e di terreni montani») – come diritto reale, riservato a una comunità, di usare e godere congiuntamente in via individuale o collettiva di un bene fondiario o di un corpo idrico sulla base di una norma preesistente all’ordinamento dello Stato italiano. Nel recente riassetto della materia forestale ritornano le categorie della proprietà collettiva e degli usi civici (art. 10, comma 5, del decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34, recante «Testo unico in materia di foreste e filiere forestali»).

Si tratta di un diritto soggettivo dominicale, che, quale proprietà collettiva, si colloca tra quelle, privata e pubblica, previste dall’art. 42, primo comma, Cost., avente ad oggetto un bene economico riferibile all’ente esponenziale della collettività degli aventi diritto. Esso è connotato da peculiari caratteri, i quali riflettono la sua strumentalità al soddisfacimento

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 10 e 11 febbraio 2022</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

non solo dell'interesse privato dei titolari, ma anche di un interesse generale della collettività espressa dall'ente esponenziale, quale formazione sociale intermedia riconducibile all'art. 2 Cost., in attuazione (anche) del quale sono riconosciuti i domini collettivi (art. 1, comma 1, della legge n. 168 del 2017).

Questi caratteri concernono sia i soggetti che ne sono titolari o che ne hanno l'amministrazione, sia l'oggetto, costituito dai beni su cui può essere esercitato il diritto, sia, infine, la situazione giuridica soggettiva attribuita dall'ordinamento per la tutela dell'interesse che lega i soggetti ai beni.

Con riguardo ai soggetti, occorre distinguere i singoli appartenenti alle collettività, titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva, dagli enti esponenziali di tali collettività. Già prima dell'entrata in vigore della nuova legge, si riteneva che titolari del diritto fossero i singoli appartenenti ad una determinata collettività (uti singuli e uti cives) ai quali, in base all'art. 3 della legge n. 1766 del 1927, si riconosceva, per un verso, la legittimazione ad esperire, dinanzi al Commissario per la liquidazione degli usi civici, l'azione diretta ad ottenerne il riconoscimento, per altro verso la legittimazione ad intervenire nei giudizi di accertamento vertenti tra altre persone. Se da una parte la titolarità sostanziale del diritto di uso civico veniva ricondotta all'aggregato degli utenti, dall'altra si riconoscevano poteri strumentali di amministrazione, gestione, disposizione e tutela all'ente esponenziale degli interessi di quell'aggregato (Comune o associazione degli utenti); poteri esercitati dai Comuni e, in caso di esistenza di frazioni con un demanio proprio, dalle amministrazioni separate dei Comuni, che convivevano con forme associative di diritto privato di origine consuetudinaria, quali le comunioni familiari dei territori montani.

La legge n. 168 del 2017 ha confermato l'assetto della legge 1766/1927 quanto alla individuazione dei soggetti titolari del diritto: questi vanno sempre identificati nei singoli soggetti che fanno parte di una determinata collettività, l'appartenenza alla quale dipende dalle regole consuetudinarie che la disciplinano e che variano secondo le diverse realtà territoriali mentre il legislatore del 2017 ha introdotto significative innovazioni in ordine al riconoscimento giuridico, alla natura e ai poteri degli enti esponenziali, cui è affidata l'amministrazione dei beni di proprietà collettiva.

Tali enti hanno personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria (art. 1, comma 2) e danno vita, quanto alla regolamentazione dei domini collettivi, ad un «ordinamento giuridico primario delle comunità originarie», soggetto alla Costituzione (art. 1, comma 1).

Ad essi sono attribuiti poteri autonomi nella definizione delle modalità di uso congiunto dei beni da parte dei membri della collettività, attraverso il riconoscimento della capacità di autonormazione (art. 1, comma 1, lettera b), che implica la possibilità di regolare autonomamente l'uso del bene con il limite del rispetto della Costituzione e delle regole consuetudinarie al fine della conservazione dell'assetto giuridico tradizionale del territorio e, dunque, della continuità del dominio collettivo, così come configurato ab immemorabile (art. 3, comma 5). Alla capacità di autonormazione si affianca quella di gestione economica (art. 1, comma 1, lettera c), la quale deve tenere conto della qualificazione del patrimonio naturale, economico e culturale oggetto di gestione come «comproprietà intergenerazionale», cui conseguono limiti più penetranti di quelli derivanti dal regime giuridico

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 10 e 11 febbraio 2022 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

di inalienabilità e indivisibilità dei beni, non potendo privarsi le generazioni future di una pari opportunità di utilizzo del bene.

Inoltre – diversamente dalla precedente normativa (la quale indicava nei Comuni i principali enti amministratori dei diritti di uso civico) – la nuova legge attribuisce ai Comuni stessi un ruolo sussidiario, stabilendo che essi provvedano, con amministrazione separata, alla gestione dei predetti beni, solo in mancanza degli enti esponenziali delle collettività titolari e riconoscendo alle popolazioni interessate la facoltà di costituire i comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali (art. 2, comma 4). La figura associativa in domini collettivi diventa forma privilegiata rispetto alle gestioni comunale e frazionale.

Con riguardo poi all'oggetto del rapporto giuridico di proprietà collettiva, deve rilevarsi che il regime dei beni gravati da usi civici (ora oggetto di domini collettivi) non è mutato nella sostanza. Esso è improntato ai principi della intrasferibilità (sia inter vivos che mortis causa), inusucapibilità, imprescrittibilità e indivisibilità.

Quanto infine alla situazione giuridica soggettiva attribuita dall'ordinamento per tutelare l'interesse dei singoli membri della collettività all'uso promiscuo dei beni collettivi, è stato più volte evidenziato dalla Corte (sentenze n. 113 del 2018, n. 430 del 1990 e n. 391 del 1989) che ad essa, conformemente al pacifico e consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, deve riconoscersi la natura di diritto soggettivo dominicale, presentando le caratteristiche tipiche del diritto di proprietà, quali, in particolare, la "realità" (si tratta di un potere immediato e diretto sulla res), l'"assolutezza" (il diritto può essere fatto valere erga omnes) e l'"inerenza" (il diritto grava direttamente sul bene).

Tutto ciò premesso, la Corte passa ad esaminare il merito delle questioni.

Sotto il profilo della denunciata lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., la questione è fondata.

La Corte, confermando il proprio orientamento giurisprudenziale, evidenzia che gli usi civici e ora i domini collettivi configurano (sentenze n. 71 del 2020, n. 178 e n. 113 del 2018 e n. 103 del 2017) un diritto soggettivo dominicale, che presenta i caratteri della proprietà comune, sia pure senza quote, su un bene indiviso. Si tratta, dunque, di un diritto reale, che segue il bene, tutelabile con azione petitoria, e che presenta i caratteri propri dei diritti reali quali, in particolare, l'assolutezza, l'immediatezza e l'inerenza.

La natura di diritto dominicale attrae la disciplina dell'istituto nella materia «ordinamento civile», alla quale appartiene la qualificazione della natura pubblica o privata dei beni (sentenza n. 228 del 2016), la regolazione della titolarità e dell'esercizio del diritto, l'individuazione del suo contenuto, la disciplina delle facoltà di godimento e di disposizione in cui esso si estrinseca (art. 832 del codice civile) e quella della loro estensione e dei loro limiti.

L'attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della materia «ordinamento civile» trova fondamento nell'esigenza, sottesa al principio di uguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati (da ultimo, sentenza n. 75 del 2021).

La norma regionale impugnata lede questa esigenza perché interviene nella disciplina della proprietà collettiva, peraltro in modo difforme da quanto previsto dalle norme statali in

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 10 e 11 febbraio 2022</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

materia, così pregiudicando la necessaria uniformità della regolamentazione dell'istituto su tutto il territorio nazionale.

Essa, infatti, attribuisce un diritto di priorità ai fini dell'assegnazione dei terreni gravati dall'uso civico di pascolo a favore dei titolari di aziende che presentano specifici requisiti (concernenti la durata temporale della residenza nel territorio comunale, la presenza in azienda di un patrimonio zootecnico, il possesso di ricoveri per stabulazione invernale del bestiame e un codice di stalla riferito al territorio comunale o a Comuni limitrofi) e prevede che, solo in caso di eccedenza, i predetti terreni potranno essere assegnati a coloro che non possono vantare i requisiti medesimi.

Così disponendo, la norma afferisce alla titolarità del diritto dominicale di uso civico, incidendo segnatamente sul suo esercizio per il fatto di escludere indebitamente dal godimento promiscuo alcuni membri della collettività territoriale.

La norma regionale impugnata si pone, quindi, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e con la disciplina statale interposta, la quale già stabiliva, con riguardo ai terreni costituenti il demanio civico, che essi, salvo il «diritto particolare» eventualmente assicurato a specifiche categorie di persone per effetto di leggi anteriori, dovevano essere aperti all'uso promiscuo di tutti i cittadini del Comune o della frazione (art. 26, primo comma, della legge n. 1766 del 1927) e stabilisce ora, con riguardo ai domini collettivi, che essi sono nell'uso congiunto e riservato di tutti i membri della collettività, uso che trova la sua disciplina nei poteri di autonormazione espletati nell'ambito dell'ordinamento giuridico primario del dominio collettivo delle comunità originarie. Titolari dei diritti di uso civico e della proprietà collettiva sono – come già sopra rilevato – gli appartenenti alle collettività alle quali si riferiscono i relativi enti esponenziali, dotati di personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria.

A tali enti – dopo il periodo transitorio di un anno, di cui all'art. 3, comma 7, della stessa legge n. 168 del 2017 – sono attribuite le competenze per la gestione di beni agro-silvo-pastorali già in precedenza delegate alle Regioni (art. 3, comma 1, lettera b, numeri 1, 2, 3 e 4, della legge 31 gennaio 1994, n. 97, recante «Nuove disposizioni per le zone montane»). Solo in mancanza di tali enti i predetti beni sono gestiti dai Comuni con amministrazione separata, ferma restando la facoltà delle popolazioni interessate di costituire i comitati per l'amministrazione dei beni di uso civico frazionali.

Pertanto, l'art. 9, comma 1, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nella parte in cui inserisce il comma 3-bis all'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 25 del 1988, va dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con assorbimento di tutti gli altri parametri.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 10 e 11 febbraio 2022</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

Sentenza: 24 marzo 2021, n. 77

Materia: governo del territorio

Parametri invocati: articolo 117 comma terzo Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1 e 2 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 50 (Disposizioni per la regolarizzazione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 "Norme in materia di edificabilità dei suoli"),

Esito:

1) illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 50 (Disposizioni per la regolarizzazione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 "Norme in materia di edificabilità dei suoli");

2) in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale): illegittimità costituzionale degli artt. 3, 4, 5 e 6 della legge reg. Veneto n. 50 del 2019.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 50 (Disposizioni per la regolarizzazione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 "Norme in materia di edificabilità dei suoli"), per contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La Corte, intervenendo in materia di regolarizzazione degli abusi edilizi, dichiara, a seguito di ricorso governativo, l'illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2019, n. 50 (Disposizioni per la regolarizzazione delle opere edilizie eseguite in parziale difformità prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10 "Norme in materia di edificabilità dei suoli") e conseguentemente dei suoi rimanenti articoli, in quanto privi di portata normativa autonoma.

L'art.1 della l.r. 50/2019 consente, nelle more dell'entrata in vigore della normativa regionale di riordino della disciplina edilizia, la Regione del Veneto, il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, consentendo la regolarizzazione amministrativa delle parziali difformità edilizie risalenti nel tempo.

Il successivo art. 2 prevede la regolarizzazione amministrativa delle opere edilizie eseguite in parziale difformità dai titoli edilizi rilasciati o dai progetti approvati prima dell'entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10, mediante presentazione di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e previo pagamento di sanzione pecuniaria.

Le disposizioni regionali prevederebbero, quindi, al di fuori di quanto previsto dalla normativa nazionale, ipotesi nelle quali è possibile sostituire la sanzione demolitoria con quella pecuniaria.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 10 e 11 febbraio 2022</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

Vediamo più nel dettaglio le argomentazioni della Corte.

L'art. 1 della legge impugnata prevede che, “nelle more dell’entrata in vigore della normativa regionale di riordino della disciplina edilizia, la Regione del Veneto, in attuazione dei principi di tutela del legittimo affidamento dei soggetti interessati e di semplificazione dell’azione amministrativa, promuove [in coerenza con quanto previsto dalla l.r. 14/2017] il recupero e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, consentendo la regolarizzazione amministrativa delle parziali difformità edilizie risalenti nel tempo, secondo le modalità e le procedure di cui alla presente legge”.

Secondo il ricorrente, tali disposizioni e l’art. 2, il quale consente, “a tutela del legittimo affidamento dei soggetti interessati e di semplificazione dell’azione amministrativa”, la “regolarizzazione amministrativa” delle opere edilizie “provviste di titolo edilizio abilitativo o di certificato di abitabilità od agibilità” ed “eseguite in parziale difformità dai titoli edilizi rilasciati o dai progetti approvati prima dell’entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10”, mediante presentazione di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e previo pagamento di sanzione pecuniaria, si porrebbero in contrasto con la normativa statale di principio nella materia governo del territorio, e in particolare con gli artt. 31, 33, 34, 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)), t.u. edilizia.

In particolare, le norme impuginate introdurrebbero, al di fuori di quanto previsto dalla normativa nazionale, ipotesi nelle quali è possibile sostituire la sanzione demolitoria con quella pecuniaria; inoltre, nel consentire, all’art. 2, la regolarizzazione di variazioni che comportino un aumento fino a un quinto del volume dell’edificio e comunque in misura non superiore a 90 metri cubi, ovvero un aumento fino a un quinto della superficie dell’edificio e comunque in misura non superiore a 30 metri quadrati, esse derogherebbero ai limiti di tolleranza fissati dall’art. 34, comma 2-ter, t.u. edilizia; infine, introdurrebbero una sanatoria degli abusi edilizi senza il rispetto del requisito della “doppia conformità” di cui agli artt. 36 e 37 t.u. edilizia.

Viene per prima esaminata dalla Corte la questione formulata in relazione ai parametri interposti rappresentati dagli artt. 36 e 37 t.u. edilizia.

Il meccanismo di regolarizzazione degli abusi edilizi consentito dalle norme impuginate introduce una nuova ipotesi di sanatoria, il cui perimetro applicativo è più ampio di quello stabilito dalle norme statali di principio; secondo la Regione Veneto, invece, non si produrrebbe alcun effetto sanante degli abusi, poiché la regolarizzazione disposta varrebbe unicamente a determinare una “fiscalizzazione dell’illecito”, mediante la sostituzione dell’obbligo di ripristino con una sanzione pecuniaria.

In base al tenore letterale delle norme impuginate, il pagamento delle sanzioni pecuniarie non è di per sé sufficiente a consentire la regolarizzazione amministrativa delle opere edilizie eseguite in parziale difformità dal titolo, occorrendo al riguardo anche la presentazione di una SCIA.

L’effetto sostanziale delle norme impuginate, pertanto, non è circoscritto all’esclusione della sanzione demolitoria, sostituita da quella pecuniaria, seppur con salvezza degli effetti civili e penali dell’illecito (art. 2, comma 3, della legge regionale impugnata), ma si estende al rilascio di un diverso titolo abilitativo.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 10 e 11 febbraio 2022</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

La combinazione di queste due conseguenze, produce, per tutti gli immobili oggetto di disciplina, gli effetti di una sanatoria straordinaria (sentenza n. 233 del 2015), che si differenzia, in quanto tale, dall'istituto a carattere generale e permanente del permesso di costruire in sanatoria, disciplinato dall'art. 36 t.u. edilizia.

Le norme impugnate, infatti, non solo consentono il mantenimento dell'immobile abusivo nella disponibilità del soggetto interessato, senza alcun obbligo di ripristino dello status quo ante, ma prevedono, in relazione allo stesso, che il titolo originario, stabilito dal legislatore statale, sia sostituito dal nuovo titolo, conseguente alla presentazione della SCIA.

La Corte, dall'esame dei lavori preparatori, rileva che la scelta di adottare lo strumento della segnalazione certificata di inizio attività è stata dichiaratamente operata per salvaguardare l'affidamento maturato dai soggetti privati alla conservazione, alla libera circolazione nonché alla trasformazione edilizia [...] dei suddetti edifici (Relazione della proposta di legge al Consiglio regionale da parte della seconda commissione consiliare), ovvero in relazione a situazioni e attività che necessariamente presuppongono la sussistenza di un valido titolo abilitativo.

In tema di condono edilizio, la giurisprudenza della Corte ha più volte chiarito che spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici (integralmente sottratti al legislatore regionale: sentenze n. 49 del 2006, n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004), le scelte di principio, in particolare quelle relative all'"an", al quando e al quantum, ossia la decisione sul se disporre un titolo abilitativo edilizio straordinario, quella relativa all'ambito temporale di efficacia della sanatoria e infine l'individuazione delle volumetrie massime condonabili (sentenza n. 70 del 2020; nello stesso senso, sentenze n. 208 del 2019, n. 68 del 2018 e n. 73 del 2017).

Solo nel rispetto di tali scelte di principio, competono poi alla legislazione regionale l'articolazione e la specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale (sentenze n. 73 del 2017 e n. 233 del 2015).

Le norme impugnate esorbitano da tale ambito di competenza. Circa la possibilità che una legge regionale intervenga con una propria disciplina in materia, la Corte ha infatti rilevato che si tratta di scelta espressiva della funzione di "governo del territorio" tipica della disciplina urbanistica ed edilizia, rimessa alla potestà legislativa delle Regioni nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti con leggi dello Stato (art. 117, terzo comma, Cost.), ed in particolare di quelli "desumibili" dal t.u. edilizia, come sancito dall'art. 1 dello stesso» (sentenza n. 2 del 2019).

A tale ultimo proposito, tuttavia, la Corte ha anche precisato che costituisce principio fondamentale della materia governo del territorio la verifica della cosiddetta "doppia conformità" di cui al menzionato art. 36 t.u. edilizia, in base al quale il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda.

Si tratta, infatti, di un adempimento finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 10 e 11 febbraio 2022</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

conformità (sentenza n. 232 del 2017; nello stesso senso, sentenze n. 107 del 2017 e n. 101 del 2013).

Anche nei casi in cui l'attività sia subordinata alla presentazione di SCIA, la normativa statale di principio impone il duplice accertamento di conformità, e ciò sia per l'ipotesi in cui la segnalazione riguardi opere già compiute dal soggetto interessato, sia per l'ipotesi di opere in corso di esecuzione (art. 37, commi 4 e 5, t.u. edilizia): anche in relazione a tutti gli interventi oggetto di SCIA in sanatoria, pertanto, dev'essere attestata la conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia al momento della realizzazione e a quello della successiva segnalazione.

La presentazione della SCIA, prevista dal comma 3 dell'impugnato art. 2, non si allinea a tale principio.

Con essa, infatti, il soggetto interessato attesta la conformità dell'opera alla normativa regionale sopravvenuta, in vigore al momento della segnalazione; ma non ne attesta la conformità alla disciplina vigente al momento della realizzazione dell'intervento, la difformità dalla quale costituisce, anzi, il presupposto per l'avvio della procedura di regolarizzazione.

Le norme impugnate contrastano dunque con la normativa statale di principio.

La Corte dichiara pertanto che le questioni di legittimità costituzionale promosse avverso gli artt. 1 e 2 della legge reg. Veneto n. 50 del 2019 sono fondate, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la Corte inoltre dichiara, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale delle residue disposizioni della legge regionale impugnata (articoli da 3 a 6), in quanto prive di autonoma portata normativa a seguito della caducazione delle norme censurate.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 10 e 11 febbraio 2022 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 23 novembre 2021, n. 247

Materia: Coordinamento della finanza pubblica – Spese per il personale della Regione

Parametri invocati: articoli 81, 97 primo comma e 117, terzo comma, della Costituzione, quest’ultimo in relazione all’articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007)

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Basilicata

Oggetto: articolo 5, comma 2, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39 (Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata).

Esito: illegittimità costituzionale dell’art. 5, comma 2, della legge della Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39 (Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), nella parte in cui prevede che la quota aggiuntiva di spesa di personale connessa alla mobilità in entrata del personale a tempo indeterminato del soppresso ruolo speciale ad esaurimento, non rileva ai fini delle disposizioni di cui all’art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)» e successive modificazioni e integrazioni, nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per tali dipendenti dagli enti di provenienza.

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

La sezione regionale di controllo della Corte dei conti, nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto della Regione Basilicata per l’esercizio finanziario 2018, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell’art. 5, comma 2, della legge Regione Basilicata 30 dicembre 2017, n. 39 (Disposizioni in materia di scadenza di termini legislativi e nei vari settori di intervento della Regione Basilicata), in riferimento agli artt. 81, 97, primo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, quest’ultimo in relazione all’art. 1, commi 557 e seguenti, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007).

Ai sensi dell’articolo 5, comma 2, della legge regionale, “la quota aggiuntiva di spesa di personale connessa alla mobilità in entrata del personale a tempo indeterminato del soppresso ruolo speciale ad esaurimento, non rileva ai fini delle disposizioni di cui all’articolo 1, commi 557 e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modificazioni e integrazioni, e all’articolo 76, comma 7, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni e integrazioni, nello stretto limite delle risorse riconducibili alla copertura della spesa già sostenuta per tali dipendenti dagli enti di provenienza”.

Secondo il giudice rimettente, nell’esercizio 2018 la Regione avrebbe sostenuto spese per il personale per importi maggiori di quelli indicati nel “Prospetto dimostrativo del rispetto

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 10 e 11 febbraio 2022 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 557, della legge 296/2006" – trasmesso dalla Regione Basilicata alla sezione di controllo (nota 5616/12A2 del 14 gennaio 2020) – Da tale prospetto, lo sfioramento del vincolo di spesa previsto dal menzionato parametro interposto per l'esercizio 2018 risulterebbe pari a euro 36.647. A parere del rimettente, però, tale sfioramento sarebbe sottostimato, poiché la Regione avrebbe in realtà sostenuto spese per il personale per importi ben superiori benché, per effetto di *«eccentriche costruzioni dei parametri di calcolo»*, tali importi siano stati espunti dal calcolo complessivo. All'importo indicato, pari ad euro 36.647, si dovrebbe, infatti, aggiungere anche la somma di euro 5.911.123,32, corrispondente agli oneri sostenuti per il personale delle ex Comunità montane confluito nel comparto regionale. L'esclusione dal limite di cui all'articolo 1, commi 557 e segg., della legge n. 296 del 2006 delle spese relative al personale delle ex Comunità montane sarebbe proprio la conseguenza della espressa deroga prevista dall'articolo 5, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017, su cui la sezione regionale ha manifestato dubbi di legittimità costituzionale.

Alla luce di quanto osservato, la Corte dei conti ha sospeso il giudizio di parifica con riferimento alla parte del risultato di amministrazione del rendiconto 2018, **rispetto al quale ritiene siano state contabilizzate spese di personale sostenute in violazione del richiamato parametro interposto**, e ha conseguentemente sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017 per la violazione di limiti di spesa fissati da principi di coordinamento della finanza pubblica, sostenendo che tale sfioramento – che comporta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. – sia *«funzionalmente correlato»* alla lesione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., in quanto destinato a riverberarsi anche sulla copertura delle spese e sull'equilibrio complessivo del bilancio regionale. Lo stesso rimettente, in punto di rilevanza, ha osservato come *l'esito della parifica relativa all'esercizio 2018 sia direttamente influenzato dalla disposizione censurata in quanto, in applicazione della stessa, dovrebbe parificare – ossia validare - un risultato di amministrazione che registra spese ritenute illegittime per contrasto del parametro interposto, con conseguente ripercussione sugli equilibri complessivi di bilancio.*

Ai fini della decisione del merito, i giudici di legittimità ricostruiscono il contesto normativo di riferimento sul riordino delle Comunità montane. L'articolo 2, comma 17, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), aveva attribuito alle Regioni il compito di riordinare la disciplina delle Comunità montane presenti sui rispettivi territori attraverso la riduzione del loro numero, del numero dei componenti degli organi rappresentativi e delle loro indennità, allo scopo di ridurre di almeno un terzo la quota del Fondo ordinario con cui lo Stato finanziava le Comunità stesse. In seguito, l'articolo 2, comma 187, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), aveva disposto l'abolizione del finanziamento statale, scelta peraltro giudicata in parte costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 326 del 2010. Tali disposizioni normative statali hanno sostanzialmente condizionato la successiva legislazione regionale di disciplina delle Comunità montane, che sono state soppresse in quasi tutte le Regioni e trasformate, salvo poche eccezioni, in Unioni di Comuni montani o Unioni montane, mediante procedimenti di riordino e di riduzione della spesa. Nella Regione Basilicata, dal 1° maggio 2012 al 31 dicembre 2017 il personale delle ex Comunità

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 10 e 11 febbraio 2022</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

montane avrebbe dovuto essere collocato in un “Ruolo speciale ad esaurimento”, ai sensi dell’articolo 28 della legge della Regione Basilicata 4 agosto 2011, n. 17 (Assestamento del bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2011 e del bilancio pluriennale per il triennio 2011-2013). Contestualmente, ai sensi dell’articolo 36 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2012, n. 16 (Assestamento del bilancio di previsione per l’esercizio finanziario 2012 e del bilancio pluriennale per il triennio 2012/2014), avrebbe dovuto essere approvato un piano di mobilità per la definitiva ripartizione del personale a tempo indeterminato delle soppresses Comunità montane nelle dotazioni organiche dei Comuni, e nelle costituende Unioni di Comuni. Le risorse destinate al trattamento economico fondamentale avrebbero dovuto essere trasferite dalla Regione alle Unioni di Comuni destinatarie della mobilità in entrata del personale a tempo indeterminato delle ex Comunità montane. Questo progetto, però, non si è mai compiutamente realizzato e, per effetto della norma censurata, il legislatore lucano ha previsto, a decorrere dal 1° gennaio 2018, la riassunzione in capo alla Regione delle funzioni delegate a seguito della soppressione delle Comunità montane e il venir meno del menzionato ruolo speciale a esaurimento. Tutto ciò premesso, per la Consulta la questione di legittimità sollevata è fondata poiché le disposizioni indicate come parametro interposto e contenute nell’articolo 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2007), essendo finalizzate al contenimento della spesa pubblica, rappresentano principi generali di coordinamento della finanza pubblica che tutti gli enti territoriali devono osservare in quanto dettano sia limiti alla spesa per il personale, sia limiti di assunzione. Il caso in esame non concerne tanto il passaggio di personale fra enti, entrambi esistenti e ai quali continuerebbero ad applicarsi i rispettivi limiti di spesa, ma presuppone la soppressione dell’ente cedente e il successivo assorbimento del personale nel comparto regionale; a tal proposito, proprio con riferimento ai limiti di spesa per il personale, la Corte ricorda che tali limiti devono applicarsi a tutte le voci del comparto, in forza della natura del rendiconto della Regione, in cui confluiscono tutte le spese sostenute dall’ente e in considerazione che esso costituisce un documento di sintesi ex post della gestione finanziaria e patrimoniale dell’ente. Di conseguenza, per i giudici non sono ammissibili deroghe ai principi di coordinamento della finanza pubblica, salvo quelle espressamente previste dal legislatore statale.

Né vale la difesa addotta dall’Avvocatura regionale, per la quale l’operazione prevista dalla norma censurata sarebbe finanziariamente neutra poiché la Regione ha sempre contribuito al finanziamento del personale delle ex Comunità montane, confluito a partire dal 2012 nel ruolo speciale ad esaurimento. Per la Corte, invero, il fatto che il costo di tale personale sia sempre stato escluso dal calcolo della spesa complessiva del personale regionale corrobora la tesi del rimettente secondo cui tale ruolo speciale a esaurimento ha rappresentato un espediente contabile al fine proprio di eludere i vincoli di spesa in materia del personale.

L’accoglimento della questione consente di far riemergere le voci di spesa che, per effetto del descritto meccanismo contabile, fin dal 2012 venivano escluse, e si riflette sugli esiti del giudizio di parificazione, poiché con riferimento all’esercizio finanziario 2018, la Regione Basilicata registra una maggiore violazione del vincolo di spesa di cui all’articolo 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Seduta in videoconferenza – 10 e 11 febbraio 2022 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Pertanto, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 2, della legge reg. Basilicata n. 39 del 2017, nella parte in cui esclude le spese per il personale delle soppresse Comunità montane dai limiti di finanza pubblica stabiliti dallo Stato.