



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 e 27 settembre 2024

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, Paola Garro, Carla Paradiso, Claudia Prina
Racchetto, Anna Traniello Gradassi, Alice Simonetti*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 e 27 settembre 2024 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Sentenza: 7 marzo 2024, n. 67

Materia: edilizia residenziale pubblica

Parametri invocati: art. 3, comma 1 e 2, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: TAR Padova

Oggetto: art. 25, comma 2, lettera *a*), della legge della Regione Veneto 3 novembre 2017, n. 39 (Norme in materia di edilizia residenziale pubblica)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 2, lettera *a*), della legge della Regione Veneto 3 novembre 2017, n. 39 (Norme in materia di edilizia residenziale pubblica), limitatamente alle parole «nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni, fermo restando che il richiedente deve essere, comunque, residente».

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

Con la sentenza n. 67 del 22 aprile 2024, la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'articolo 25, comma 2, lettera *a*) della legge della Regione Veneto 3 novembre 2017, n. 39 (Norme in materia di edilizia residenziale pubblica"), limitatamente alle parole «nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni, fermo restando che il richiedente deve essere, comunque, residente».

Con l'ordinanza n. 113 del 2023, il Tribunale ordinario di Padova, sezione seconda civile, ha sollevato, in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 25, comma 2, lettera *a*), della legge della Regione Veneto 3 novembre 2017, n. 39 nella parte in cui prevedeva, tra i requisiti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica (ERP), quello della «residenza anagrafica nel Veneto da almeno cinque anni, anche non consecutivi e calcolati negli ultimi dieci anni».

Secondo il giudice *a quo*, la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione sotto molti profili: da un lato, contrasterebbe con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza, di cui al primo comma, in quanto produrrebbe «una irragionevole disparità di trattamento a danno di chi, cittadino o straniero, non sia in possesso del requisito ivi previsto»; da un altro lato, violerebbe il principio di eguaglianza sostanziale, di cui al secondo comma, poiché determinerebbe «effetti contrastanti con la funzione sociale dell'edilizia residenziale pubblica».

In sintesi, la disposizione precludeva l'accesso alle graduatorie per l'assegnazione di alloggi pubblici a quanti non fossero stati residenti in Veneto per almeno cinque dei dieci anni precedenti alla domanda ed alcuni dei potenziali richiedenti, che risultavano così

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 26 e 27 settembre 2024</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	--

esclusi dalla possibilità di presentare domanda per l’assegnazione di alloggi nel Comune di Venezia, hanno avviato un’azione anti-discriminazione dinanzi al Tribunale ordinario di Padova, ritenendo che la legge determinasse una discriminazione ai loro danni.

La Corte arriva alla decisione di illegittimità costituzionale ripercorrendo le proprie precedenti decisioni, partendo dal riconoscimento che «il bisogno abitativo esprime un’istanza primaria della persona umana radicata sul fondamento della dignità» e costituisce un diritto sociale inviolabile (cfr. sentenze 161/2013, 61/2011, 404/1998), funzionale a che «la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l’immagine universale della dignità umana». Tra gli strumenti che l’ordinamento predispone al fine di garantire tale diritto, spicca l’edilizia residenziale pubblica (ERP), la quale permette a persone che versano in condizioni disagiate di concludere contratti di locazione a canoni agevolati aventi ad oggetto immobili residenziali di proprietà pubblica. Posto che la finalità dell’ERP è appunto quella di soddisfare il bisogno abitativo delle fasce più deboli della comunità, secondo la Corte vi dev’essere coerenza tra i requisiti previsti per l’accesso alle graduatorie e la finalità stessa.

Questa razionale coerenza dei criteri d’accesso non è però assicurata dalla richiesta di una prolungata residenza sul territorio della regione di riferimento, che nulla dice circa il bisogno abitativo del richiedente. Sostiene la Corte, infatti, citando i propri precedenti, che «non si ravvisa alcuna ragionevole correlazione fra l’esigenza di accedere al bene casa, ove si versi in condizioni economiche di fragilità, e la pregressa e protratta residenza – comunque la si declini (...) – nel territorio regionale» (sentenze 145/2023, 44/2020, 166/2018, 168/2014); e che «la durata della permanenza nel territorio regionale non incide in alcun modo sullo stato di bisogno e, pertanto, lo sbarramento che comporta tale requisito nell’accesso al bene casa è “incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, [...] destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli”».

Ne consegue che la disposizione in questione discrimina in modo irragionevole ai sensi dell’articolo 3, comma 1 della Costituzione chi, italiano o straniero, risieda nella Regione Veneto da meno di cinque anni e si veda così automaticamente escluso dall’accesso alle graduatorie ERP (sentenze 145 e 77 del 2023, 244/2020 e 166/2018). Né la conclusione avrebbe potuto essere diversa «sol perché la norma censurata diluisce nel tempo il criterio della residenza protratta nel territorio regionale, consentendo di maturare il requisito quinquennale nell’arco degli ultimi dieci anni».

Inoltre, la legge regionale del Veneto viola pure il comma 2 dello stesso articolo 3 della Costituzione nella misura in cui la preclusione all’accesso all’ERP a danno dei più bisognosi finisce col tradire il principio di eguaglianza sostanziale, che consegna alla Repubblica il compito – anche attraverso la realizzazione, la manutenzione e il finanziamento di un complesso di edilizia residenziale pubblica – di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana».

La previsione dichiarata incostituzionale dalla Corte è soltanto l’ultima di una serie di disposizioni regionali che negli anni hanno tentato di restringere l’accesso alle case popolari ai soli soggetti che potessero dimostrare una *residenza prolungata* sul territorio della regione di riferimento.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 e 27 settembre 2024 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 2 luglio 2024, n. 147

Materia: edilizia residenziale pubblica

Parametri invocati: Cost. art. 3

Giudizio: in via incidentale

Ricorrenti: Tribunale di Torino

Oggetto: Art. 3, comma 1, lettera b), della legge della Regione Piemonte 17 febbraio 2010, n. 3.

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), della legge della Regione Piemonte 17 febbraio 2010, n. 3 (Norme in materia di edilizia sociale), come sostituito dall'art. 106, comma 2, della legge della Regione Piemonte 17 dicembre 2018, n. 19 (Legge annuale di riordino dell'ordinamento regionale. Anno 2018), limitatamente alle parole "da almeno cinque anni" e "con almeno tre anni, anche non continuativi all'interno dell'ambito di competenza degli enti gestori delle politiche socio-assistenziali".

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Tribunale di Torino, prima sezione civile, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera b), della legge reg. Piemonte n. 3 del 2010, il quale prevede, come requisito per conseguire l'assegnazione di un alloggio di edilizia sociale, "avere la residenza anagrafica o l'attività lavorativa esclusiva o principale da almeno cinque anni nel territorio regionale, con almeno tre anni, anche non continuativi[,] all'interno dell'ambito di competenza degli enti gestori delle politiche socio-assistenziali o essere iscritti all'AIRE".

Secondo il giudice rimettente, la disposizione censurata sarebbe analoga ad altre già dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Corte con le sentenze n. 145 e n. 77 del 2023 e n. 44 del 2020. Con tale ultima decisione, in particolare, si è affermato che, essendo l'edilizia residenziale pubblica volta a soddisfare un bisogno abitativo, "la condizione di previa residenza protratta dei suoi destinatari non presenta con esso alcuna ragionevole connessione", in quanto non è indice di alcuna condizione rilevante in funzione del bisogno che il servizio tende a soddisfare; analogamente, non presenta alcuna connessione nemmeno la condizione di previa occupazione: di qui il riscontrato contrasto con l'art. 3 Cost.

La disposizione censurata, aggiunge il giudice a quo, sarebbe costituzionalmente illegittima anche sotto altro profilo, in quanto esclude chi è iscritto all'AIRE dalla necessità di possedere il requisito de quo, con ciò introducendo una distinzione priva di giustificazione rispetto alla funzione del servizio.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 e 27 settembre 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

La Corte ritiene la questione è fondata.

La giurisprudenza della Corte ha da tempo affermato che il diritto all'abitazione rientra fra i requisiti essenziali caratterizzanti la socialità cui si conforma lo Stato democratico voluto dalla Costituzione, chiamato dunque a garantire un fondamentale diritto sociale che contribuisce a che la vita di ogni persona rifletta ogni giorno e sotto ogni aspetto l'immagine universale della dignità umana (sentenze n. 43 del 2022 e n. 217 del 1988; più di recente, nello stesso senso, sentenza n. 28 del 2024).

L'edilizia residenziale pubblica (ERP) costituisce adempimento di questo dovere che la Costituzione pone in capo alla Repubblica, in quanto è diretta ad assicurare in concreto il soddisfacimento di questo bisogno primario, perché serve a "garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi" (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla "provista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti"

Nell'esercizio delle proprie competenze in materia, in più occasioni, è avvenuto che taluni legislatori regionali abbiano variamente previsto, per l'accesso all'ERP, requisiti analoghi a quelli censurati dall'ordinanza di rimessione del Tribunale di Torino.

Ogni qualvolta requisiti siffatti sono stati sottoposti al giudizio di legittimità costituzionale della Corte, si è ripetutamente e costantemente affermato che "non si ravvisa alcuna ragionevole correlazione fra l'esigenza di accedere al bene casa, ove si versi in condizioni economiche di fragilità, e la pregressa e protratta residenza, comunque la si declini [...], nel territorio regionale" (così, da ultimo, la sentenza n. 67 del 2024). Il requisito della prolungata residenza, infatti, impedisce il soddisfacimento del diritto all'abitazione indipendentemente da ogni valutazione attinente alla situazione di bisogno o di disagio, che non è inciso dalla durata della permanenza nel territorio regionale; non considera che proprio chi versa in stato di bisogno si trasferisce di frequente da un luogo all'altro in cerca di opportunità di lavoro; non è indice di una prospettiva di radicamento (sentenze n. 67 del 2024, n. 145 e n. 77 del 2023, n. 44 del 2020 e n. 166 del 2018). Esso, dunque, proprio perché del tutto sganciato da ogni valutazione sullo stato di bisogno, è incompatibile con il concetto stesso di servizio sociale, come servizio destinato prioritariamente ai soggetti economicamente deboli (sentenze n. 9 del 2021 e n. 44 del 2020) ed è perciò costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 3 Cost. sotto un triplice profilo: per intrinseca irragionevolezza, proprio perché trattasi di requisito del tutto non correlato con la funzione propria dell'edilizia sociale; perché determina una ingiustificata diversità di trattamento tra persone che si trovano nelle medesime condizioni di fragilità; e perché tradisce il dovere della Repubblica di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana (sentenza n. 67 del 2024).

Costituzionalmente illegittimo, del pari, è stato ritenuto il requisito della previa occupazione protratta, talora previsto in alternativa a quello della residenza prolungata. Neppure tale condizione, infatti, presenta alcuna ragionevole connessione con la ratio dell'ERP, in quanto allo stesso modo configura una soglia rigida di accesso e, pertanto, nega qualsiasi rilievo al bisogno nella concessione del beneficio, comportandone anzi la



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 e 27 settembre 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

negazione proprio ai soggetti economicamente più deboli, in contraddizione con la funzione sociale del servizio (sentenza n. 44 del 2020). D'altro canto, non si può non riconoscere che è proprio chi versa in stato in bisogno che è portato a trasferirsi da un luogo a un altro, in cerca di un'occupazione che possa garantire a sé e alla propria famiglia un'esistenza libera e dignitosa (sentenze n. 67 e n. 53 del 2024).

Alla luce di questi principi, anche la disposizione censurata viene dichiarata costituzionalmente illegittima, prevedendo essa, quali requisiti alternativi per conseguire un alloggio sociale, la residenza o l'attività lavorativa pregressa e protratta per almeno cinque anni nel territorio regionale.

Il censurato art. 3, comma 1, lettera b), peraltro, dispone che di tali cinque anni almeno tre, pur non continuativi, siano stati spesi "all'interno dell'ambito di competenza degli enti gestori delle politiche socio-assistenziali". In tal modo, la disposizione determina una rigidità nell'accesso all'ERP ancora più severa, in quanto restringe ulteriormente la platea delle persone che possono ottenere il soddisfacimento del proprio diritto all'abitazione (sentenza n. 77 del 2023). A venire trattati in maniera ingiustificatamente indifferenziata, infatti, finiscono per essere anche soggetti già radicati sul territorio regionale, ma che tuttavia siano residenti o svolgano attività lavorativa in un ambito territoriale diverso da quello in cui sono avviate le procedure per l'assegnazione dell'alloggio sociale, così comprimendosi addirittura all'interno della stessa Regione, e in maniera del tutto casuale, la libertà di circolazione di persone in stato di bisogno.

La Corte quindi dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 3, comma 1, lettera b), della legge reg. Piemonte n. 3 del 2010, come sostituito dall'art. 106, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 19 del 2018, limitatamente alle parole "da almeno cinque anni" e "con almeno tre anni, anche non continuativi all'interno dell'ambito di competenza degli enti gestori delle politiche socio-assistenziali".

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 e 27 settembre 2024 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 7 febbraio 2024, n. 36

Materia: trasporto pubblico non di linea -servizio di taxi e di noleggio con conducente (NCC)

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 2, comma 4, della legge della Regione Calabria 7 agosto 2023, n. 37 «Disposizioni per l'esercizio del trasporto pubblico non di linea e norme concernenti il ruolo dei conducenti dei servizi pubblici di trasporto non di linea».

Esito: infondatezza questione di legittimità costituzionale

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La disposizione regionale consente ai comuni, «su richiesta dei titolari di licenza del servizio di taxi o dei soggetti di cui all'articolo 7, comma 1, lettere b) e c), della legge n. 21/1992», di «prevedere, in via sperimentale, forme innovative di servizio all'utenza, con obblighi di servizio e tariffe differenziati, rilasciando a tal fine apposite autorizzazioni». Il ricorrente censura la disciplina regionale, in quanto estende la facoltà di sperimentare forme innovative di servizio all'utenza ai soggetti autorizzati a svolgere il servizio di NCC. Tale estensione si porrebbe in conflitto con la normativa statale dettata dagli artt. 2, comma 3-bis, della legge n. 21 del 1992 e 6, comma 1, lettera e), del d.l. 223/2006, come convertito, che riconoscerebbe la facoltà di erogare servizi innovativi ai soli titolari della licenza per il servizio di taxi, così ledendo le attribuzioni del legislatore statale nella materia «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.).

Secondo la Corte costituzionale la questione non è fondata.

La disciplina regionale si raccorda all'art. 6, comma 1, lettera e), del d.l. 223/ 2006, come convertito, che si prefigge di «assicurare per il servizio di taxi il tempestivo adeguamento dei livelli essenziali di offerta del servizio taxi necessari all'esercizio del diritto degli utenti alla mobilità». In tale contesto s'inquadra la facoltà dei comuni di «prevedere in via sperimentale forme innovative di servizio all'utenza, con obblighi di servizio e tariffe differenziati, rilasciando a tal fine apposite autorizzazioni ai titolari di licenza del servizio di taxi o ai soggetti di cui all'articolo 7, comma 1, lettere b) e c), della citata legge n. 21 del 1992».

Alle forme innovative di servizio all'utenza possono accedere, dunque, soltanto i titolari di licenza per il servizio di taxi, che svolgano l'attività in forma individuale o che siano associati in cooperative di produzione e lavoro o in cooperative di servizi (art. 7, comma 1, lettera b, della legge 21/1992) o in consorzi tra imprese artigiane e in tutte le altre forme previste dalla legge (art. 7, comma 1, lettera c, della legge 21/1992).



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 e 27 settembre 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

La previsione della legge in oggetto, nelle sue linee essenziali, ricalca la normativa statale e ne specifica le indicazioni, con esclusivo riguardo al servizio di taxi. Inequivocabile, in tal senso, è il richiamo agli obblighi di servizio, che attengono al servizio di taxi e ne rappresentano il tratto distintivo rispetto al servizio di NCC, caratterizzato dal ruolo preponderante delle autonome pattuizioni dei contraenti. La disposizione regionale non racchiude alcun riferimento al servizio di NCC che possa corroborare, dal punto di vista testuale, l'interpretazione delineata nel ricorso.

Tale interpretazione non trova riscontro neppure sul versante sistematico. La legge in oggetto persegue l'obiettivo di dettare «norme in materia di trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea in applicazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea)» e perciò dev'essere interpretata in armonia con la normativa statale, in mancanza di indici testuali di segno contrario.

La disposizione impugnata non incide, pertanto, sul servizio di NCC. Essa è espressione della competenza regionale residuale nella materia del trasporto pubblico locale (fra le molte, sentenza n. 56 del 2020). Non sconfinava nell'ambito riservato al legislatore statale e non altera il punto di equilibrio individuato dalla legge 21/1992 nell'esercizio della competenza definita dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Non è inoltre fondata neppure l'interpretazione secondo la quale sussisterebbe il divieto di svolgere i servizi innovativi nel settore di NCC. Tale assunto, fulcro di questa controversia, è contraddetto da argomenti di carattere sia letterale sia sistematico.

In primo luogo, infatti, i divieti devono essere sanciti in termini espliciti, soprattutto quando investono punti qualificanti dell'assetto normativo e limitano la libertà garantita dall'art. 41 Cost. Il legislatore, allorché ha introdotto limiti e divieti, li ha posti in maniera espressa.

La necessità d'interpretare in senso restrittivo i divieti (Corte di cassazione, sezione prima civile, ordinanza 18 ottobre 2021, n. 28565) e il perimetro delle sanzioni amministrative (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 19 maggio 2017, n. 12679) orienta anche la giurisprudenza di legittimità, che, in tema di servizio di NCC, afferma la necessità di una previsione espressa dell'eventuale trattamento differenziato.

Per i taxi, l'esigenza di un'apposita disciplina deriva dal nesso che intercorre tra le forme innovative, incentivate dal legislatore statale, e gli speculari obblighi di servizio, destinati a riverberarsi sulla modulazione delle tariffe e sul concreto atteggiarsi delle autorizzazioni necessarie. Inoltre, la ratio del d.l. 223/2006, come convertito, e di un intervento puntuale del legislatore risiede nell'indifferibile necessità di porre rimedio alle carenze e alle rigidità del servizio dei taxi e di attuare il «principio comunitario di libera concorrenza» e quello «di libertà di circolazione delle persone e dei servizi», al fine di assicurare «la funzionalità e l'efficienza del medesimo servizio adeguati ai fini della mobilità urbana ai sensi degli articoli 43, 49, 81, 82 e 86 del Trattato istitutivo della Comunità europea e degli articoli 3, 11, 16, 32, 41 e 117, comma secondo, lettere e) e m), della Costituzione» (art. 6, comma 1, del citato d.l. n. 223 del 2006, come convertito). La finalità di attuare il «principio comunitario di libera concorrenza» in un peculiare settore, contraddistinto da una marcata connotazione pubblicistica e perciò bisognoso di regole dettagliate, non può comportare alcun sacrificio della libertà dell'iniziativa economica



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 e 27 settembre 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

privata in relazione all'attività di NCC, estranea all'ambito applicativo dell'intervento riformatore.

Il radicale e indiscriminato divieto di erogare servizi innovativi è smentito, inoltre, dal rilievo che lo stesso legislatore mostra di attribuire, in quest'ambito, all'innovazione, allorché consente di effettuare la prenotazione, presso la sede o la rimessa, anche mediante l'impiego di strumenti tecnologici (art. 3, comma 1, della legge 21/1992, come novellato dal citato d.l. n. 135 del 2018, come convertito).

La Corte rileva altresì che la tutela della concorrenza non consiste solo nel contrasto agli atti e ai comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati ma riguarda anche la promozione della competizione tra le imprese. Questa promozione, che giustifica l'incidenza della normativa statale sulle materie di competenza regionale, si realizza, in primo luogo, mediante l'eliminazione di limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale. Alla promozione della concorrenza cooperano anche le procedure concorsuali di garanzia, dirette ad assicurare la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (fra le molte, sentenza n. 56 del 2020, con riferimento al trasporto pubblico non di linea). Il carattere finalistico della tutela costituzionale della concorrenza impone alla Corte di vagliare la conformità della normativa statale allo scopo che la Costituzione prescrive come compito primario dello Stato nelle più disparate espressioni della vita economica. Tale obiettivo non rispecchia un'accezione meramente statica e conservativa, ma si estrinseca, in via prioritaria, nell'ampliamento dell'area di libera scelta sia dei cittadini, sia delle imprese (sentenza n. 430 del 2007).

La ricerca e l'impiego delle innovazioni rivestono un ruolo essenziale. Esse sono il cardine della libertà d'iniziativa economica privata e dell'interazione fra le imprese in un mercato efficiente e attento ai bisogni dei consumatori. Un indistinto divieto di svolgere i servizi innovativi, che prescindesse quindi dalla necessaria valutazione di eventuali esternalità negative, lederebbe il nucleo essenziale dell'iniziativa economica privata e del processo competitivo che su di essa si fonda.

Tale divieto non solo confliggerebbe con la tutela della concorrenza, ma determinerebbe un grave sacrificio della libertà d'iniziativa economica privata, senza attuare alcun punto di equilibrio tra il libero esercizio delle attività economiche e gli interessi pubblici coinvolti dalla dinamica competitiva del mercato (sentenze n. 265 del 2016 e n. 30 del 2016).

Nel settore del noleggio con conducente, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della previsione di aggravii gestionali e organizzativi sprovvisti di un'adeguata giustificazione e sproporzionati, come l'obbligo indefettibile di rientrare in rimessa prima d'intraprendere un nuovo trasporto (sentenza n. 56 del 2020).

Anche la giurisprudenza amministrativa, chiamata a vagliare i limiti imposti in via esclusiva a chi eserciti l'attività di NCC, li ha considerati lesivi dei principi d'imparzialità dell'attività amministrativa e di ragionevolezza, oltre che della libertà d'iniziativa economica privata, quando alterino le regole di competizione fra le diverse tipologie di operatori dell'autotrasporto e implicino «una ingiustificata restrizione del principio di concorrenza» (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 7 febbraio 2024, n. 1261).

Indicazioni convergenti si desumono dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea riguardante l'applicazione dell'art. 49 del Trattato sul funzionamento



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 e 27 settembre 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

dell'Unione europea, che garantisce la libertà di stabilimento, ai rapporti tra imprese che forniscono il servizio di taxi e imprese autorizzate per il servizio di NCC.

In definitiva, i divieti e gli obblighi posti in capo alle imprese autorizzate al servizio di NCC, per essere legittimi, devono essere funzionali alla tutela di uno specifico interesse pubblico, adeguati e proporzionati rispetto allo scopo da perseguire. Nel caso di specie non si ravvisa alcuna finalità di interesse generale che possa giustificare il divieto di erogare servizi innovativi.

Il divieto di erogare servizi innovativi, disancorato dalle diversità di regime dei due servizi pubblici non di linea, conculcherebbe la libertà di scelta, risolvendosi in un pregiudizio per il consumatore, che rappresenta il punto di riferimento ineludibile di qualsiasi disciplina volta alla tutela della concorrenza.

Alla luce del quadro sistematico così ricostruito, la legislazione statale evocata dal ricorrente e quella regionale che ne condivide l'ambito applicativo devono essere interpretate nel senso che non impediscono ai soggetti autorizzati a svolgere il servizio di NCC di erogare servizi innovativi, nell'osservanza degli obblighi sanciti dalla legge per la specifica attività svolta.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 26 e 27 settembre 2024 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	--

Sentenza: 21 maggio 2024, n. 152

Materia: Nomine di competenza regionale - Proroga degli organi amministrativi - Poteri di scioglimento degli organi e conseguente commissariamento

Parametri invocati: artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lett. l) e s) della Costituzione;

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Consiglio di Stato, sezione VI

Oggetto: art. 49, comma 1, lett. b), della legge della Regione Emilia-Romagna 24 marzo 2004, n. 6 (Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'Università), in combinato disposto con gli artt. 25 e 29 della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 1994, n. 24 (Disciplina delle nomine di competenza regionale e della proroga degli organi amministrativi. Disposizioni sull'organizzazione regionale).

Esito: Illegittimità costituzionale parziale

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Il Consiglio di Stato, sezione VI, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 1, lett. b), della legge della Regione Emilia-Romagna n. 6 del 2004, nel suo combinato disposto con gli artt. 25 e 29 della legge della Regione Emilia-Romagna 27 maggio 1994 n. 24, per violazione degli artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lett. l) ed s), Cost., con riguardo – rispettivamente – alle materie “ordinamento civile” e “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”. Ai sensi della lett. b), del comma 1, dell'art. 49, la Giunta regionale esercita il controllo preventivo di legittimità sulle deliberazioni delle Partecipanze agrarie dell'Emilia-Romagna concernenti gli Statuti ed i regolamenti, ferma restando l'eventuale applicazione del titolo III, capo II, della legge regionale n. 24 del 1994. Tra le disposizioni ivi ricomprese rientrano l'art. 25, secondo cui il citato Capo II riguarda soggetti qualificati come “enti dipendenti” dalla Regione, e l'art. 29 che prevede incisivi poteri di scioglimento degli organi e di commissariamento dell'ente.

La ricorrente sezione è stata chiamata a decidere avverso la sentenza del TAR Emilia-Romagna, che aveva accolto il ricorso di un gruppo di consiglieri e magistrati della Partecipanza agraria di Cento che avevano chiesto l'annullamento delle delibere regionali con le quali erano stati disposti lo scioglimento degli organi statutari della partecipanza agraria e la nomina di un commissario. Il TAR aveva accolto il ricorso, reputando non più vigenti le norme regionali in tema di vigilanza e controllo degli organi delle Partecipanze agrarie poste alla base dell'adozione degli atti contestati, in quanto abrogate ad opera della legge n. 168 del 2017. Il giudice di secondo grado ha riformato la sentenza, ritenendo al



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 e 27 settembre 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

contrario vigenti le norme regionali censurate, della cui legittimità costituzionale tuttavia dubita al punto di rimettere la questione all'attenzione della Consulta.

Secondo la ricorrente, l'art. 49, comma 1, lett. b), della l.r. n. 6 del 2004, nel suo combinato disposto con gli artt. 25 e 29 della l.r. n. 24 del 1994, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., con riguardo alla materia "ordinamento civile", in quanto inciderebbe sui presupposti sostanziali di attivazione e di esercizio delle funzioni di controllo sugli enti esponenziali dei domini collettivi. Inoltre, violerebbero anche la lett. s), del medesimo comma dell'art. 117 Cost., con riguardo alla materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", nonché l'art. 9 Cost., poiché, prevedendo poteri autoritativi in grado di condizionare profondamente la vita degli enti esponenziali della collettività, finirebbero con l'incidere anche sullo svolgimento delle funzioni di protezione dell'ambiente ad essi affidate. Infine, sarebbe violato altresì l'art. 3 Cost., sotto il profilo dell'irragionevolezza e non proporzionalità, dal momento che le norme censurate, introducendo un'ipotesi di decadenza coattiva degli organi dell'ente esponenziale della collettività, interverrebbero direttamente sulla vita e sul funzionamento interno di tali enti, operando una scelta irragionevole, sproporzionata e non rispettosa dello spirito della riforma dei domini collettivi di cui alla legge n. 168 del 2017 (Norme in materia di domini collettivi). In altre parole, la rimettente dubita della legittimità costituzionale sia della norma che direttamente disciplina il controllo preventivo di legittimità sugli atti della partecipazione, sia della norma che attraverso il rinvio alle disposizioni della legge regionale n. 24 del 1994, consente lo scioglimento degli organi della partecipazione e la nomina di un commissario per l'amministrazione provvisoria.

Per la difesa, la competenza della Regione a dettare regole in materia di controlli sugli enti esponenziali deriverebbe dal trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative di controllo sulle persone giuridiche di diritto privato.

Per la Corte, la questione di legittimità sollevata in riferimento alla materia "ordinamento civile" di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. è fondata nei termini di seguito descritti.

La Corte premette che la disciplina regionale censurata qualifica le partecipanze agrarie dell'Emilia-Romagna quali enti dipendenti della Regione, sottoponendole, conseguentemente, alla normativa concernente i poteri di indirizzo e di vigilanza nei confronti di enti, istituti e aziende dipendenti dalla Regione. Per i giudici, invece, nel caso di specie, la sussistenza della competenza legislativa esclusiva statale nella materia dell'ordinamento civile prende le mosse da tre passaggi argomentativi: natura privatistica degli enti esponenziali delle partecipanze agrarie; competenza legislativa esclusiva dello Stato nella determinazione delle tipologie di controlli che il soggetto pubblico statale o regionale può esercitare nei confronti di enti di diritto privato; conseguente invasione della competenza esclusiva statale ad opera delle norme regionali in esame. Per quanto concerne la natura degli enti esponenziali, la Corte ricorda che la partecipazione agraria è un'antichissima forma di proprietà collettiva di terreni, risalente al medioevo, derivante per lo più da atti di diritto privato (in origine costitutivi di enfiteusi perpetue) e tuttora in uso specie in Emilia, nel Veneto e in Piemonte. Si tratta di una tra le molteplici forme di domini collettivi – che si sono sviluppate, con nomi e specificità diverse, nel territorio italiano – caratterizzata: dall'uso collettivo della terra da parte di famiglie che, in origine,



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 e 27 settembre 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

possedendo esclusivamente terre atte a coltura agraria, vi avevano apportato sostanziali e permanenti migliorie; dalla divisione dei terreni in vista del loro utilizzo che si effettua ogni vent'anni tra i figli maschi delle famiglie partecipanti (cosiddetti capisti); dalla assegnazione degli appezzamenti (cosiddetti capi), a patto che si dimostri l'abitazione nel territorio; dalla titolarità collettiva e indifferenziata della proprietà; dall'amministrazione affidata a una associazione agraria, quale ente esponenziale della collettività medesima. Un riconoscimento delle partecipanze agrarie quali enti esponenziali di proprietà collettive si rinviene già nella legge 4 agosto 1894, n. 397 (Sull'ordinamento dei domini collettivi nelle provincie dell'ex Stato Pontificio) – poi abrogata con il d.lgs. legislativo n. 212/2010 (Abrogazione di disposizioni legislative statali, a norma dell'art. 14, comma 14-*quater*, della legge 28 novembre 2005, n. 246) – in base alla quale, da un lato, dovevano considerarsi persone giuridiche le associazioni istituite a profitto di una determinata classe di cittadini per la coltivazione o il godimento collettivo dei fondi e, da un altro lato, dovevano costituirsi in associazioni considerate egualmente persone giuridiche gli utenti ai quali fosse stata o sarebbe stata assegnata la proprietà collettiva dei fondi, a seguito di meccanismi di affrancazione di terre mediante pagamento di un canone annuo al proprietario. Con la legge n. 1766 del 1927, finalizzata alla liquidazione degli usi civici ritenuti responsabili delle conflittualità nel mondo agricolo, si registra, invece, un'inversione di tendenza attraverso un approccio cauto e diffidente rispetto a un modello di proprietà collettiva facente capo a un ente esponenziale associativo che rappresenterebbe un terzo genere estraneo alla dicotomia: proprietà privata individuale - proprietà pubblica. Invero, ai sensi dell'art. 25, terzo comma, della citata legge, è esclusa la costituzione di nuove associazioni per il godimento comune dei diritti sui domini collettivi, ma potrà accordarsi il riconoscimento a quelle che siano già esistenti di fatto. Queste ultime avrebbero dovuto adeguare, nel termine di un anno, statuti e regolamenti alla stessa legge n. 1766 del 1927, sottoponendo tali atti a un controllo preventivo fermo restando, in caso di inerzia, un possibile intervento sostitutivo del soggetto pubblico. Lo scenario cambia nuovamente con l'approvazione della legge n. 168 del 2017 (Norme in materia di domini collettivi) che, sin dal titolo dedicato appunto ai "domini collettivi", reintroduce un chiaro atteggiamento di *favor* per il modello della proprietà collettiva, facente capo a enti esponenziali di diritto privato. In particolare, tale legge ascrive ai beni collettivi le terre collettive comunque denominate appartenenti a famiglie discendenti dagli antichi originari del luogo (comunità familiari montane) e tutti i domini collettivi appartenenti a comunità familiari, fra cui le partecipanze agrarie. L'art. 1, comma 2, della l. 168/2017 riconosce agli enti esponenziali delle collettività titolari dei domini, personalità giuridica di diritto privato ed autonomia statutaria. L'art. 2, comma 4, della medesima legge precisa, inoltre, che i "*beni di proprietà collettiva e i beni gravati da diritti di uso civico sono amministrati dagli enti esponenziali delle collettività titolari*". Da quanto detto, emerge espressamente la qualificazione privatistica degli enti esponenziali, con un riconoscimento *ex lege* della personalità giuridica di diritto privato, nonché una valorizzazione della proprietà collettiva, che sottende una responsabilizzazione delle comunità chiamate a preservare l'ambiente, anche nell'interesse delle generazioni future. Ne deriva uno stretto legame fra la tutela dell'ambiente e l'uso collettivo dei beni, la cui gestione è assegnata a un ente di diritto privato. La Corte sottolinea come nel caso dei domini collettivi, il legislatore dimostra una propensione a favorire la gestione da parte degli enti di diritto privato, avendo previsto che i comuni possano gestire i beni collettivi



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 e 27 settembre 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

solo qualora manchino enti esponenziali, e stabilendo che, in tal caso, i comuni li devono amministrare in maniera separata e ferma restando la facoltà delle popolazioni interessate di costituire i comitati per l'amministrazione separata dei beni di uso civico frazionali. Posto che la natura privatistica riconosciuta *ex lege* agli enti esponenziali non comporta che essi siano, in quanto tali, sottratti a qualunque controllo, per la Corte il profilo da verificare, a questo punto, è quello della competenza - fra Stato e regioni - a regolare tale aspetto della disciplina degli enti di diritto privato.

La Consulta ricorda che in precedenti pronunce è stato evidenziato come l'individuazione dei controlli che le autorità pubbliche possono esercitare su enti di diritto privato debba ascrivere alla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia "ordinamento civile" nella quale rientra la disciplina delle persone giuridiche di diritto privato allo scopo di garantire l'uniformità di trattamento sull'intero territorio nazionale in ossequio al principio costituzionale di uguaglianza. Pertanto, l'art. 49 della legge Emilia-Romagna n. 6 del 2004, nella parte in cui rende applicabile alle partecipanze agrarie il Titolo III, Capo II, della legge Emilia-Romagna n. 24 del 1994 (che consente appunto lo scioglimento da parte della Regione degli organi della Partecipanza agraria nonché la nomina di un commissario straordinario) ha invaso la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia "ordinamento civile". Invero, la disciplina censurata non si limita a regolare profili organizzativi, indicando i soggetti competenti a livello regionale ad effettuare i controlli previsti dalle norme statali, ma determina il contenuto del controllo stesso qualificando le Partecipanze agrarie quali enti dipendenti della Regione sottoposti in quanto tali alle norme regionali relative ai poteri di indirizzo e vigilanza nei confronti di enti, istituti e aziende dipendenti della Regione. E quindi, estende alle partecipanze agrarie - enti di diritto privato - i poteri di indirizzo e vigilanza, compresi i controlli sostitutivi, previsti per gli enti dipendenti dalla Regione. Pertanto, è costituzionalmente illegittimo l'art. 49, comma 1, lett. b), della legge Emilia-Romagna n. 6 del 2004, limitatamente alle parole "ferma restando l'eventuale applicazione del titolo III, capo II, della legge regionale n. 24 del 1994".

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 e 27 settembre 2024 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Sentenza: 19 giugno 2024, n. 139

Materie: tutela della salute - dispositivi medici

Parametri invocati: artt. 3, 5, 32, 77, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Campania

Oggetto: art. 8, commi 1, 2, 3 e 6, del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34 (Misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali)

Esito: illegittimità costituzionale parziale dell'art. 8, comma 3, del d.l. 34/2023. Non fondatezza delle altre questioni sollevate

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

La Regione Campania impugna l'art. 8, commi 1, 2, 3 e 6, del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34 (Misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali), nella parte in cui ivi si dispone che il fondo istituito ai sensi del comma 1 è ripartito soltanto tra le regioni che hanno superato il tetto di spesa per l'acquisto di dispositivi medici negli anni 2015, 2016, 2017 e 2018 anziché tra tutte le regioni sulla base delle quote di accesso al fabbisogno indistinto *standard* per il servizio sanitario nazionale.

Nello specifico, l'art. 8, comma 1, del d.l. 34/2023 istituisce un fondo con una dotazione pari a 1.085 milioni di euro per l'anno 2023, al fine di ripianare il superamento, per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, dei tetti di spesa imposti alle regioni e alle province autonome per l'acquisto dei dispositivi medici.

L'art. 8, comma 2, del d.l. 34/2023 ripartisce il suddetto fondo tra ciascuna regione e provincia autonoma secondo gli importi indicati nella tabella A allegata al decreto stesso, determinati in proporzione agli importi complessivamente spettanti alle medesime regioni e province autonome per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, indicati negli allegati A, B, C e D del decreto del Ministro della salute 6 luglio 2022. Secondo tale previsione, le risorse del fondo possono essere impiegate per gli equilibri dei servizi sanitari regionali dell'anno 2022.

L'art. 8, comma 3, del predetto decreto-legge prevede un meccanismo agevolato per le imprese che non abbiano instaurato controversie o che le abbiano abbandonate, in relazione ai provvedimenti regionali e provinciali che identificano le aziende fornitrici obbligate a concorrere al ripianamento del superamento del tetto di spesa. Le imprese sono ammesse a estinguere il debito mediante il pagamento di un importo ridotto, pari al 48 per cento della quota determinata dal decreto del Ministro della salute 6 luglio 2022



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 e 27 settembre 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

(Certificazione del superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici a livello nazionale e regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018), che ha quantificato il superamento del tetto e la quota complessiva di ripiano posta a carico delle aziende fornitrici dei dispositivi medici.

L'impugnazione della Regione Campania investe, infine, l'art. 8, comma 6, del d.l. 34/2023 che, per esigenze di liquidità connesse all'assolvimento dell'obbligo di ripiano, consente alle piccole e alle medie imprese di richiedere finanziamenti a banche, istituzioni finanziarie nazionali e internazionali e ad altri soggetti abilitati all'esercizio del credito in Italia, suscettibili di essere assistiti, previa valutazione del merito di credito, dalla garanzia prestata dal Fondo già istituito presso il Mediocredito Centrale spa.

La parte ricorrente assume che le norme censurate si pongano in contrasto con svariati parametri costituzionali: con l'art. 77 Cost., per difetto dei presupposti di straordinaria necessità e urgenza; col principio di leale collaborazione (artt. 5 e 120 Cost.), giacché sarebbero stati individuati in materia unilaterale e arbitraria i beneficiari delle risorse destinate al finanziamento delle funzioni relative alla tutela della salute; col principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), poiché le risorse non sarebbero state suddivise in maniera equa, privilegiando le regioni e le province autonome che hanno superato i tetti di spesa con un contributo a fondo perduto, in misura che potrebbe risultare eccedente rispetto alla necessità di ripianamento. La Campania, per contro, sarebbe stata del tutto estromessa dalla distribuzione delle risorse. La ricorrente deduce altresì la lesione del principio di buon andamento (art. 97 Cost.); delle proprie prerogative legislative (art. 117, terzo e quarto comma, Cost.); dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118 Cost.; dell'art. 32 Cost.; nonché degli artt. 5 e 119 Cost., in quanto le norme censurate determinerebbero una grave e ingiustificata compressione delle attribuzioni e della autonomia finanziaria della Regione.

In via preliminare la Consulta attende alla ricostruzione del contesto normativo in cui si collocano le previsioni impugnate.

Le disposizioni dettate dal legislatore statale si innestano sulla disciplina del *payback* dei dispositivi medici, definita nel dettaglio dall'art. 9-ter del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti pubblici territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), al fine di garantire il rispetto del tetto di spesa regionale per l'acquisto di dispositivi medici, ponendo a carico delle imprese fornitrici parte dello scostamento registrato. Le previsioni impugnate danno nuovo impulso a un meccanismo che prima non era stato compiutamente definito nelle sue modalità operative.

Tale accelerazione delle procedure di ripiano è sancita dall'art. 9-ter, comma 9-bis, del d.l. 78/2015, introdotto dal decreto-legge 9 agosto 2022, n. 115 (Misure urgenti in materia di energia, emergenza idrica, politiche sociali e industriali).

Nello specifico, l'attuazione del *payback* si risolve nei seguenti passaggi.

Per il solo ripiano dell'eventuale superamento del tetto di spesa regionale per gli anni 2015, 2016, 2017 e 2018, regioni e province autonome definiscono con proprio provvedimento l'elenco delle aziende fornitrici soggette al ripiano per ciascun anno, entro



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 e 27 settembre 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

novanta giorni dalla data di pubblicazione del decreto ministeriale 6 luglio 2022, che certifica il superamento del tetto di spesa regionale.

Il legislatore demanda a un decreto del Ministro della salute, da adottarsi d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano entro trenta giorni dalla data di pubblicazione del d.m. del 6 luglio 2022, il compito di tracciare le linee guida propedeutiche alla emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali. A tale compito ha provveduto il decreto del Ministro della salute 6 ottobre 2022 (Adozione delle linee guida propedeutiche all'emanazione dei provvedimenti regionali e provinciali in tema di ripiano del superamento del tetto dei dispositivi medici per gli anni 2015, 2016, 2017, 2018).

Ciò premesso, secondo la Corte non sono fondate le questioni promosse in riferimento agli artt. 77, 5 e 120, 118, 117, terzo e quarto comma, 32 e 97 Cost.

La *ratio* del contributo dà conto dei criteri di riparto prescelti dal legislatore statale ed esclude il paventato contrasto con i parametri costituzionali richiamati.

L'istituzione del fondo rinviene la sua origine nel superamento del tetto di spesa per i dispositivi medici e, pertanto, il criterio di riparto non può che rispecchiare la misura di tale scostamento. La Regione Campania non ha superato il tetto di spesa per i dispositivi medici e quindi non ha fondamento la pretesa di aver parte a un fondo istituito al solo scopo di fronteggiare il superamento dei limiti prescritti, a tale riguardo, dal legislatore statale.

Diverso è il discorso con riferimento alla concreta modulazione del fondo e all'art. 8, comma 3, del d.l. 34/2023, *che di tale modulazione rappresenta l'essenziale presupposto*. A questo riguardo, le questioni promosse dalla regione sono fondate, in riferimento agli artt. 119 e 3 Cost.

Ai fini della riduzione del contenzioso, il legislatore statale ha scelto di alleviare gli oneri delle imprese che scelgono la strada della definizione bonaria e, quindi, si è fatto carico della quota che i fornitori di dispositivi medici non dovranno più versare, in virtù di una disciplina di agevolazione. Le risorse stanziare nel fondo corrispondono alla quota che cessa di gravare sulle imprese, quando scelgano una definizione conciliativa delle controversie o rinuncino ad avviarle. La dotazione del fondo è determinata sul presupposto che tutte le imprese desistano dal contenzioso, per cui le somme stanziare a favore di regioni e province autonome coprono importi che le imprese non dovranno più versare.

Le risorse stanziare per il fondo sono state determinate proprio in base a questo meccanismo. Tra l'istituzione del fondo e tale meccanismo di agevolazione intercorre un nesso inscindibile: *dalla scelta di alleviare gli oneri delle imprese trae origine anche il fondo, con la dotazione che gli è stata concretamente assegnata*.

La Corte intravede tuttavia un'*intrinseca antinomia* tra i criteri selettivi dello sgravio accordato alle imprese e l'assegnazione delle risorse alle regioni e alle province autonome, per far fronte agli oneri sopravvenuti in conseguenza del beneficio concesso alle imprese. L'antinomia riposa nel fatto che le regioni e le province autonome si giovano delle risorse statali anche quando le aziende fornitrici non abbiano aderito alla definizione agevolata e restino, quindi, tenute al versamento degli interi importi dovuti alle stesse regioni e



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 e 27 settembre 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

province autonome. *Dalla circostanza, accidentale e imprevedibile, della rinuncia al contenzioso consegue il concreto ammontare delle entrate.*

La combinazione tra uno sgravio per le imprese modulato in termini restrittivi e uno stanziamento di risorse concepito in modo indifferenziato conduce a riconoscere, alle regioni e alle province autonome che abbiano superato il tetto di spesa, risorse superiori all'importo necessario a ripianarlo.

Va dunque ripristinato il rapporto di necessaria correlazione tra le risorse stanziato dal legislatore statale al fine di alleviare gli oneri delle imprese, e la finalità di rendere sostenibile per le regioni l'obiettivo di ripianare la spesa concernente i dispositivi medici.

Il punto di equilibrio tra gli interessi contrapposti consiste nel riconoscimento a tutte le imprese della riduzione dell'importo dovuto, a prescindere dalla scelta di abbandonare il contenzioso.

In tal modo, si pone rimedio alla irragionevolezza della disposizione impugnata e al rischio dell'assegnazione di somme ingiustificate alle regioni che hanno travalicato i tetti di spesa imposti dal legislatore statale. Le somme del fondo sono così *interamente* destinate alle aziende fornitrici di dispositivi medici, per alleviare gli oneri derivanti dal meccanismo del *payback*.

La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, del d.l. 34/2023 nella parte in cui non estende a tutte le aziende fornitrici di dispositivi medici la riduzione al 48 per cento della quota determinata dai provvedimenti regionali e provinciali di cui all'art. 9-ter, comma 9-bis, del d.l. 78/2015.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 26 e 27 settembre 2024 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 20 marzo 2024, n. 69

Materia: ordinamento civile – ordinamento penale – trattamento dei dati personali

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, con riguardo alle materie “ordinamento civile” e “ordinamento penale”; art. 117, primo comma, Cost., in relazione sia al regolamento (UE) n. 679/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (*regolamento generale sulla protezione dei dati*), sia alla direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio.

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 3 della legge della Regione Puglia 15 giugno 2023, n. 13 (*Disposizioni per prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno di anziani e persone con disabilità e modifica alla legge regionale 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria)*)

Esito: dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 3 della legge regionale Puglia n. 13 del 2023

Estensore nota: Alice Simonetti

Sintesi:

La disposizione impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri si colloca nel contesto di una legge regionale che intende prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno di anziani e persone con disabilità nell’ambito delle strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali a carattere residenziale, semi-residenziale o diurno (art. 1 della legge regionale Puglia n. 13 del 2023). La disciplina introdotta dall’art. 3 della medesima legge regionale, norma della cui legittimità costituzionale si dubita, si articola in cinque commi che dettano specifiche prescrizioni concernenti la raccolta e il trattamento dei dati personali relativamente all’impiego di sistemi di videosorveglianza presso le strutture di residenza e cura degli anziani, richiamando, tuttavia, il rispetto della normativa in materia di protezione dei dati personali (d.lgs. n. 101 del 2018 e regolamento n. 679/2016/UE) e della Convenzione delle



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 e 27 settembre 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità relativamente alla sola fase dell'installazione di tali dispositivi.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la disposizione impugnata si ponga in contrasto con tre parametri costituzionali:

i) l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione alla materia "ordinamento civile", per il generico – e limitato alla sola fase di installazione del sistema di videosorveglianza – richiamo alle disposizioni del regolamento generale sulla protezione dei dati e del d.lgs. n. 101 del 2018 in luogo del rinvio all'intero plesso normativo di riferimento, nonché per la mancata ponderazione delle condizioni di ammissibilità dei controlli a distanza dei lavoratori sul luogo di lavoro stabilite dall'art. 4 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento);

ii) sempre l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in relazione alla materia "ordinamento penale", per la mera attribuzione all'autorità giudiziaria della competenza all'accesso alle videoriprese, senza individuare l'intero plesso normativo di riferimento, da rinvenirsi anche nel decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 51 (Attuazione della direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio);

iii) l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al regolamento n. 679/2016/UE e alla direttiva 2016/680/UE.

La Regione Puglia si è costituita in giudizio sollevando, in primo luogo, un triplice ordine di eccezioni di inammissibilità dell'impugnativa erariale: nella delibera del Consiglio dei ministri non vi sarebbe alcun riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. e alla violazione dei parametri sovranazionali; relativamente alla denunciata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con riguardo alla materia "ordinamento civile", difetterebbero il rinvio a norme interposte e una adeguata individuazione della specifica materia rientrante nell'alveo della menzionata competenza; infine, la disciplina concernente l'installazione degli impianti di videosorveglianza afferirebbe più correttamente alla materia "ordine pubblico e sicurezza" (art. 117, secondo comma, lettera h) Cost.) o, in subordine, alla "tutela della salute" (art. 117, terzo comma, Cost.).

Nel merito, la Regione Puglia sostiene la non fondatezza delle questioni sollevate sottolineando – in particolare – come, ai sensi dell'art. 4 della stessa legge regionale pugliese n. 13 del 2023, l'installazione degli impianti di videosorveglianza faccia parte dei requisiti delle strutture private per ottenere l'accreditamento presso il Servizio sanitario regionale e l'autorizzazione all'esercizio delle attività, con conseguente ascrivibilità della disposizione impugnata alla materia "tutela della salute" e mancata interferenza con l'ambito materiale del trattamento dei dati personali, anche perché non sarebbe stata introdotta una "nuova disciplina" in materia, essendo "*richiama[ta] espressamente la normativa statale e comunitaria sul punto*".

La Corte afferma, in primo luogo, che tutte e tre le eccezioni di inammissibilità del ricorso erariale, proposte dalla Regione Puglia, debbono essere disattese. Quanto alla



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 e 27 settembre 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

prima, la Corte rileva la corretta e puntuale manifestazione della volontà dell'organo politico come espressa nella delibera del Consiglio dei ministri che ha deciso l'impugnazione. Quanto alla seconda, oltre a sottolineare *“l'improprio utilizzo della locuzione “norma interposta” per una competenza legislativa statale esclusiva”*, si ritiene che il ricorso contenga comunque il riferimento a numerose norme di livello primario che costituirebbero espressione di tale competenza nel settore del trattamento dei dati personali. Quanto alla terza ed ultima eccezione, la Corte ribadisce che *“l'eventuale «inconferenza del parametro indicato dal ricorrente rispetto al contenuto sostanziale della doglianza costituisce motivo di non fondatezza della questione (sentenze n. 132 del 2021 e n. 286 del 2019)» (di recente sentenze n. 163 e n. 53 del 2023), sicché l'eccezione attiene al merito e non al rito”*.

Nel merito, il Giudice delle leggi dichiara che le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con riguardo alla materia “ordinamento civile”, e all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al regolamento n. 679/2016/UE, sono fondate.

In punto di competenza, la Corte dapprima ricorda come *“la protezione delle persone con riguardo al trattamento dei dati personali afferisce alla materia «ordinamento civile», sia per quanto concerne le norme sostanziali, che disciplinano le modalità di raccolta e il trattamento dei dati personali, sia per quanto riguarda le «tutele giurisdizionali delle situazioni soggettive del settore» (sentenza n. 271 del 2005; in senso analogo, anche sentenza n. 177 del 2020)”*, trattandosi di profili attinenti *“al «riconoscimento di una serie di diritti [“spesso di rango inviolabile”] alle persone fisiche e giuridiche relativamente ai propri dati, diritti di cui sono regolate analiticamente caratteristiche, limiti, modalità di esercizio, garanzie, forme di tutela in sede amministrativa e giurisdizionale» (ancora sentenza n. 271 del 2005)”*.

A seguire, vengono richiamati i tratti essenziali della attuale disciplina in materia di protezione dei dati personali, la quale si compone *“di una complessa trama di fonti, il cui fulcro è rappresentato dalla normativa eurounitaria di carattere generale affidata al regolamento n. 679/2016/UE, che trova completamento e integrazione nelle fonti nazionali, a partire dal d.lgs. n. 196 del 2003 (come modificato e integrato) e dal d.lgs. n. 101 del 2018”*, senza peraltro tralasciare la rilevanza che, in tale disciplina, vengono ad assumere i provvedimenti del Garante per la protezione dei dati personali.

Con riferimento al caso di specie, la Corte sottolinea altresì come *“la videosorveglianza presso le strutture socio-sanitarie e socio-assistenziali investe due campi d'azione particolarmente delicati: da un lato, determina un monitoraggio che comprende la raccolta e il trattamento di dati sensibili relativi a persone anziane, malate o disabili, con inevitabili ricadute sulla riservatezza e sulla dignità di persone fragili; da un altro lato, implica un controllo sull'attività lavorativa del personale operante all'interno delle strutture [...] e di eventuali lavoratori esterni, la cui attività si svolge, in tutto o in parte, presso le strutture medesime”*.

In forza di tali premesse, la Corte ritiene sussistente la lamentata invasione della competenza legislativa esclusiva spettante allo Stato nelle materie “ordinamento civile” e “ordinamento penale”, in quanto l'intervento operato dalla Regione Puglia con la norma



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 e 27 settembre 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

impugnata *“si sovrappone con proprie previsioni autonome e con un rinvio selettivo al delicato intreccio di fonti dettate dall’Unione europea e dallo Stato”*.

Ancora sul piano del riparto di competenze, la Corte ricorda come *“l’invasione della competenza legislativa statale si rileva già solo in presenza di una novazione delle fonti (di recente, sentenza n. 239 del 2022 e, nella materia «ordinamento civile», sentenze n. 153 del 2021 e n. 234 del 2017)”*, e ciò *“tanto a fronte di rinvii parziali, quanto in presenza di una disciplina puntuale che individui solo una limitata porzione di regole, trascurando le altre che sono oggetto della fitta disciplina eurounitaria e statale”* (come precedentemente ribadito anche nella sentenza n. 271 del 2005).

La Corte smentisce, inoltre, l’assunto della difesa della Regione resistente secondo cui l’adozione della disciplina introdotta con l’art. 3 della legge regionale n. 13 del 2023 sarebbe riconducibile all’esercizio della competenza legislativa concorrente in materia di *“tutela della salute”*. Al contrario, ad avviso del Giudice delle leggi *“tale competenza può consentire alla Regione di prevedere un onere concernente l’installazione di impianti di videosorveglianza, al più evocando – tramite un rinvio mobile – il doveroso rispetto di tutta la disciplina dettata dall’Unione europea e dallo Stato nel campo della videosorveglianza e del trattamento dei dati personali, ma certo non autorizza la Regione a operare una cernita delle fonti rilevanti e a dettare essa stessa le regole concernenti i citati ambiti”*, come si ritiene sia avvenuto nel caso di specie.

La Corte si sofferma, poi, sulle conseguenze della scelta operata dal legislatore pugliese, sottolineando come non sia *“innocuo”* che l’art. 3 della legge regionale n. 13 del 2023 *“abbia individuato, quali fonti da rispettare, il d.lgs. n. 101 del 2018, il regolamento n. 679/2016/UE e la Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, così escludendo il d.lgs. n. 196 del 2003 e le altre fonti, emanate dall’UE e attuate dal legislatore statale”*.

Con riguardo alla perdurante vigenza del d.lgs. n. 196 del 2003, si richiama segnatamente l’art. 114 (*Garanzie in materia di controllo a distanza*), il quale fa salvo *“quanto disposto dall’articolo 4 della legge 20 maggio 1970, n. 300”* relativamente ai criteri che consentono l’impiego di strumenti dai quali derivi anche la possibilità di controllo a distanza dell’attività dei lavoratori.

In generale, si rileva come *“la selezione di fonti e di regole applicabili non prende in considerazione l’imponente corpo normativo che, in ambito eurounitario e statale, oltre a richiedere di regola il consenso di tutti coloro i cui dati vengono trattati (artt. 6 e 7 del regolamento n. 679/2016/UE, nonché art. 9 dello stesso regolamento rispetto ai dati sensibili), disciplina dettagliatamente: l’informativa; le modalità di raccolta del consenso e le sue caratteristiche; le cautele richieste in ordine ai dati sensibili; il trattamento dei dati successivo alla raccolta, a partire dalla durata e dalle modalità di conservazione dei dati; la garanzia per i titolari dei dati raccolti di poter accedere agli stessi e di poterne bloccare la diffusione”*, con i relativi strumenti di tutela.

In conclusione, la Corte dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 3 della legge della Regione Puglia n. 13 del 2023 (*Disposizioni per prevenire e contrastare condotte di maltrattamento o di abuso, anche di natura psicologica, in danno di anziani e persone con disabilità e modifica alla legge regionale 9 agosto 2006, n. 26 (Interventi in materia sanitaria)*), non senza specificare che l’accoglimento delle questioni *“non incide sull’onere*



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 26 e 27 settembre 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

di installare impianti di videosorveglianza, previsto dall'art. 4 della stessa legge reg. Puglia n. 13 del 2023, e che l'installazione debba essere effettuata nel pieno rispetto di tutte le previsioni dettate dall'Unione europea e dal legislatore statale, nel campo della videosorveglianza e del trattamento dei dati personali".