



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 6 e 7 febbraio 2020


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 Domenico Ferraro, Paola Garro, Federica Romeo

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 6 e 7 febbraio 2020 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 22 ottobre 2019, n. 246

Materia: protezione civile

Parametri invocati: articoli 3, 4, 5, 97, 117, terzo e quarto comma e 118, primo comma, della Costituzione; principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Rimettenti: Regione Marche e Regione Umbria

Oggetto: articolo 37, comma 1, lettera a), numero 1-bis), e lettera b-ter), del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, in legge 16 novembre 2018, n. 130.

Esito: illegittimità costituzionale, nei limiti e nei termini specificati in motivazione, dell'articolo 37, comma 1, lettera a), numero 1-bis), e lettera b-ter), del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2018, n. 130.

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:


Con la sentenza in esame, la Corte si pronuncia sulla natura concorrente della potestà legislativa in materia di protezione civile e sulla necessità per lo Stato di coinvolgere adeguatamente le Regioni, nel caso di norme in materia, mediante lo strumento “forte” dell’intesa.

La pronuncia trae origine da due distinti ricorsi promossi dalle Regioni Marche e Umbria in ordine alle medesime disposizioni normative.

La Regione Marche ha sollevato in primo luogo la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 37, comma 1, lettera a), numero 1-bis), del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109 (Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze), convertito, con modificazioni, in legge 16 novembre 2018, n. 130, nella parte in cui – modificando il comma 2 dell'articolo 2 del decreto legge 17 ottobre 2016, n. 189 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016), convertito, con modificazioni, in legge 15 dicembre 2016, n. 229 – prevede che, ai fini dell'esercizio delle funzioni di cui allo stesso articolo 2, il commissario straordinario acquisisca il mero parere dei Presidenti delle Regioni interessate e non più l'intesa.

Con lo stesso ricorso è stata promossa questione di legittimità costituzionale dell'articolo 37, comma 1, lettera b-ter), del d.l. n. 109 del 2018, nella parte in cui prevede che – ai fini dell'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 14, comma 4, del d.l. n. 189 del 2016, riguardanti la ricostruzione pubblica, ascrivibili alle materie della “protezione civile” e del “governo del territorio”, il commissario straordinario acquisisca il mero parere dei vice commissari (ossia dei Presidenti delle Regioni interessate) e non più l'intesa.

In entrambi i casi, le disposizioni impugnate violerebbero gli articoli 117, terzo comma, e 118, primo comma Cost., nonché il principio di leale collaborazione, come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza n. 303 del 2003 in tema di


	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 6 e 7 febbraio 2020 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative in capo allo Stato, vertendosi nelle materie “protezione civile” e “governo del territorio” di competenza concorrente ai sensi dell’articolo 117, terzo comma, Cost. Per la Regione Marche, le disposizioni censurate, pur disciplinando interventi edilizi in zona sismica, riconducibili alle materie concorrenti della protezione civile e del governo del territorio, non hanno previsto uno strumento “forte” di partecipazione regionale qual è l’intesa, da ritenersi invece necessaria perché in presenza di un intreccio inestricabile di competenze legislative.

La Regione Umbria ha promosso la questione di legittimità costituzionale delle stesse disposizioni del d.l. 109 del 2018 nella parte in cui modificando il comma 2 dell’articolo 2 e il comma 4 dell’articolo 14 del d.l. 189 del 2016, hanno sostituito all’intesa il mero parere. I parametri dedotti dalla ricorrente sono gli articoli 3, 4, 5, 97, 117 terzo e quarto comma, e 118 Cost.,. I motivi di doglianza sono molteplici ritenendo, in primo luogo, che l’abbandono dell’intesa, quale meccanismo di leale collaborazione per l’esercizio di funzioni riconducibili alla materia concorrente “governo del territorio” e a quella di competenza esclusiva regionale “opere pubbliche” e “servizi pubblici locali”, determini una compressione delle attribuzioni costituzionali regionali. in secondo luogo, si ritiene che le disposizioni denunciate travalichino l’ambito dei principi fondamentali della materia di competenza legislativa concorrente “governo del territorio” così sottraendo alla Regione l’esercizio delle competenze legislative residuali. Inoltre, la disciplina delle funzioni amministrative, attratte in sussidiarietà, limitando il coinvolgimento delle Regioni alla mera audizione o alla richiesta di un parere dei Presidenti di Regione nell’ambito della cosiddetta «cabina di coordinamento», senza prevedere un’intesa su base paritaria tra Stato e Regione, viola il principio di leale collaborazione. Infine, la previsione della richiesta di un mero parere in luogo dell’intesa con i Presidenti delle Regioni comprime le attribuzioni regionali senza che sia contestualmente apportato alcun mutamento all’organizzazione della struttura amministrativa commissariale che è preposta agli interventi di ricostruzione dopo il sisma, in contrasto con il principio di ragionevolezza e buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), in quanto il commissario straordinario di Governo impiega risorse amministrative regionali senza adeguato coinvolgimento degli organi regionali.

La Corte, ritenendoli in larga parte sovrapponibili, ha trattato congiuntamente i due ricorsi, accogliendo le doglianze delle ricorrenti.

Le due disposizioni censurate modificano altrettante norme del d.l. 189 del 2016 ed hanno ad oggetto, da una parte, il potere di ordinanza del commissario straordinario di Governo nominato per le attività di indirizzo, coordinamento e impulso finalizzate alla gestione dell’emergenza in conseguenza degli eventi sismici che hanno colpito il territorio delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, nonché volte alla ricostruzione delle aree colpite dal sisma; dall’altra parte, l’individuazione, ad opera del medesimo commissario straordinario, delle priorità nella ricostruzione pubblica. Per l’esercizio di tali poteri, era prescritto dall’articolo 2, comma 2, del d.l. n. 189 del 2016, nella sua iniziale formulazione, che le ordinanze del commissario straordinario fossero emanate previa intesa con i Presidenti delle Regioni interessate e l’articolo 14, comma 4, richiedeva che le priorità nella ricostruzione pubblica fossero stabilite dal commissario straordinario d’intesa con i vice commissari – ovvero i Presidenti delle Regioni interessate. Con le disposizioni denunciate, il Governo ha sostituito all’intesa un mero parere, così abbassando il livello di

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 6 e 7 febbraio 2020 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

coinvolgimento delle Regioni interessate alle attività suddette: pertanto, le ordinanze commissariali sono emanate sentiti i Presidenti delle Regioni interessate (articolo 2, comma 2, nella vigente formulazione); le priorità della ricostruzione pubblica sono stabilite dal commissario straordinario sentiti i vice commissari (articolo 14, comma 4).

La materia cui afferiscono le disposizioni in esame è “protezione civile” che, secondo i giudici, ricomprende la tutela dell’integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell’ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri eventi calamitosi. Tale nozione di protezione civile è aderente alla definizione legislativa di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della protezione civile) che, all’articolo 1, comma 1, definisce appunto la funzione di protezione civile come costituita dall’insieme delle competenze e delle attività volte a tutelare i beni sopra elencati ove ricorrano eventi calamitosi. A questa funzione accede anche il risanamento del territorio e l’avvio della ricostruzione. La protezione civile, che ingloba quindi anche aspetti attinenti alla ricostruzione di particolare rilievo ove la calamità consista in un evento sismico, appartiene alla competenza concorrente di cui all’articolo 117, terzo comma, Cost., ed incrocia la materia “governo del territorio” anch’essa concorrente. In caso di calamità di ampia portata, riconosciuta con la dichiarazione dello stato di emergenza di rilievo nazionale, è possibile la chiamata in sussidiarietà di funzioni amministrative mediante la loro allocazione a livello statale. Le norme sismiche dettano una disciplina unitaria a tutela dell’incolumità pubblica, mirando a garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, una normativa unica, valida per tutto il territorio nazionale. Nelle materie di competenza concorrente possono essere quindi attribuite funzioni amministrative a

livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale. Tuttavia, anche in situazioni di emergenza, nell’ambito dell’organizzazione policentrica della protezione civile, è necessaria l’intesa con la Regione interessata per la deliberazione del Governo. Per la Corte, inoltre, la protezione civile, proprio perché inevitabilmente tocca competenze diverse, anche regionali, ha assunto un ruolo di competenza statale trasversale seppur concorrente, idonea, in quanto tale, a condizionare o a limitare l’esercizio di competenze regionali in altri settori, come quello relativo al governo del territorio o agli interventi edilizi in zone sismiche. A doppio titolo, pertanto, la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato, deve prevedere un idoneo coinvolgimento delle Regioni: da una parte, la chiamata in sussidiarietà a livello centrale di funzioni amministrative in materia di protezione civile in caso di emergenza di rilievo nazionale richiede il rispetto del principio di leale collaborazione; dall’altra parte, tale necessario coinvolgimento viene in rilievo anche perché l’avvio della ricostruzione incrocia altresì la competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio.

La Corte richiama precedenti sentenze in cui era stato evidenziato come con la riforma del titolo V della Costituzione la protezione civile è stata prevista tra le materie di potestà legislativa concorrente, riservando allo Stato la sola determinazione dei principi fondamentali, con la conseguenza che i poteri legislativi e amministrativi, già attribuiti allo Stato, possono trovare attuazione esclusivamente in forza della chiamata in sussidiarietà e che la gestione degli stessi deve essere improntata al principio di leale collaborazione. Ed in attuazione di tale principio, il coinvolgimento delle Regioni è previsto da numerose disposizioni del codice della protezione civile che, a seconda della tipologia di interventi da



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 6 e 7 febbraio 2020

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

realizzare, prevedono l'intesa o anche altri moduli partecipativi meno coinvolgenti, quali il mero raccordo o il parere della regione interessata.

Fatta questa premessa, la Corte rileva che il d.l. n. 189 del 2016, in attuazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni ha previsto, nella sua formulazione originaria, l'intesa sia nell'articolo 2, comma 2, sia nell'articolo 14, comma 4. Nel vigore del regime dell'intesa, e quindi della codeterminazione del contenuto degli atti, il Commissario straordinario ha operato per oltre due anni - essendo stato ripetutamente prorogato lo stato di emergenza nazionale - senza che siano state mai segnalate criticità di alcun tipo, tanto che il legislatore nell'adottare il successivo d.l. 109 del 2018, ha confermato nell'articolo 37 la prescrizione dell'intesa sia nell'articolo 2, comma 2, che nell'articolo 14, comma 4, del precedente d.l. 189 del 2016. E' solo in sede di conversione del predetto decreto che l'intesa è stata degradata a parere poiché sono stati approvati emendamenti di identico contenuto con i quali è stato previsto che il commissario straordinario, sia nell'adottare le ordinanze di cui all'articolo 2, sia nel fissare le priorità per la ricostruzione di cui all'articolo 14, sentisse i Presidenti delle Regioni interessate, senza più necessità dell'intesa con gli stessi. Per i giudici però, l'abbassamento del livello di coinvolgimento delle Regioni interessate, titolari di potestà legislativa concorrente, lede il principio di leale collaborazione e gli altri parametri invocati dalla ricorrenti (artt. 117, terzo comma, e 118 primo comma) poiché nella materia della protezione civile l'intesa costituisce lo strumento adeguato di coinvolgimento delle Regioni, con conseguente illegittimità *in parte qua* della disposizione impugnata e necessità di ripristino della prescrizione dell'intesa sia per le ordinanze del commissario straordinario sia per la determinazione delle priorità della ricostruzione, laddove le disposizioni censurate prevedono il mero parere dei Presidenti. Per la Corte è però necessaria la modulazione temporale degli effetti della pronuncia di illegittimità costituzionale.

Come noto, le sentenze di accoglimento operano *ex tunc* perché producono i loro effetti anche sui rapporti sorti anteriormente alla pronuncia di illegittimità; pertanto, dal giorno successivo alla loro pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, le norme dichiarate incostituzionali non possono più trovare applicazione. Ma la naturale retroattività degli effetti della pronuncia di illegittimità costituzionale non è senza eccezioni.

Da una parte, diversa è la decorrenza in caso di illegittimità costituzionale sopravvenuta, in cui è la stessa Corte che indica in dispositivo la data in cui si verifica l'incostituzionalità, data successiva a quella di efficacia della disposizione dichiarata costituzionalmente illegittima oppure stabilisce che la declaratoria di illegittimità costituzionale *«non incide [...] in alcun modo su quanto finora avvenuto, sia in via amministrativa sia in via giurisdizionale»*. D'altra parte, prosegue la Corte, è possibile che vi sia *«l'eventuale necessità di una graduazione degli effetti temporali della propria decisione sui rapporti pendenti»*. In precedenza, nella sentenza n. 1 del 2014 la Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di norme della legge per l'elezione della Camera dei deputati e di quella per l'elezione del Senato della Repubblica, ha avvertito che *«la decisione [...] produrrà i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale»* venendo in gioco *«il principio fondamentale della continuità dello Stato»*. Ancora, nel censurare previsioni istitutive di fondi statali settoriali, che risultavano parzialmente illegittime quanto al difettoso coinvolgimento delle Regioni non essendo prescritta la previa intesa con gli enti territoriali, la Corte ha fatto talora salvi i procedimenti di spesa in corso per evitare il pregiudizio di




Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 6 e 7 febbraio 2020

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

diritti costituzionali. Anche nella fattispecie in esame ricorre un'analogha esigenza di salvezza degli effetti utili dell'azione amministrativa già posta in essere in una situazione emergenziale, quale quella conseguente agli eventi sismici del 2016 e del 2017 nell'Italia centrale. Infatti, l'esigenza contingente ed eccezionale di continuità dell'azione del commissario straordinario è rilevante sul piano costituzionale (art. 97 Cost.) e comporta la necessaria salvezza degli atti di quest'ultimo, per i quali sia intervenuto, nella vigenza della disposizione censurata, il parere favorevole dei Presidenti delle Regioni interessate. In tale situazione l'efficacia retroattiva della presente pronuncia rischierebbe di incidere negativamente sull'azione amministrativa già utilmente posta in essere dal commissario straordinario e rappresenterebbe un fattore di ritardo nella ricostruzione e rimozione dei danni dei suddetti eventi sismici. Da ciò, la dichiarazione di illegittimità costituzionale nei limiti e nei termini di cui in motivazione, ovvero con salvezza degli atti già compiuti.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 6 e 7 febbraio 2020 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 22 ottobre 2019, n. 247

Materia: Sanità; ordinamento degli uffici regionali; pubblico impiego; poteri sostitutivi

Parametri invocati: Art. 77 della Costituzione; artt. 3, 81, 97, 117, terzo comma, 118 e 120 della Costituzione; principio di affidamento

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Molise

Oggetto: Art. 25-septies del decreto legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136

Esito: Illegittimità costituzionale

Estensore nota: Federica Romeo

Sintesi:

La Regione Molise propone ricorso in via principale alla Corte Costituzionale contro l'articolo 25septies del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria), convertito in legge 17 dicembre 2018, n. 136, laddove la norma dispone l'incompatibilità del conferimento e del mantenimento dell'incarico di commissario ad acta per l'attuazione del piano di rientro del disavanzo sanitario delle Regioni, solitamente conferito ai Presidenti di Regione, con l'espletamento di qualsiasi incarico istituzionale presso la Regione soggetta a commissariamento, stabilendo, oltretutto, l'incompatibilità anche per gli incarichi commissariali in corso alla data di entrata in vigore del decreto legge, con conseguente decadenza dall'incarico commissariale dei Presidenti delle Regioni commissariate a far data dalla nomina dei nuovi commissari ad acta.

Ad avviso della ricorrente, la disciplina contrasterebbe con diversi parametri costituzionali. Innanzitutto, si denuncia la violazione dell'art. 77 Cost., laddove, ai sensi dell'art. 117 comma 3 e 118 Cost., le materie della "tutela della salute" e del "coordinamento della finanza pubblica" sono a competenza concorrente tra Stato e Regioni, per cui lo Stato non avrebbe potuto adottare unilateralmente la norma impugnata nell'atto legislativo d'urgenza, senza alcun coinvolgimento regionale, in violazione del principio di leale collaborazione. Inoltre, sempre ai sensi dell'art. 77 Cost., la Regione evidenzia l'estraneità della norma sugli incarichi dei commissari ad acta rispetto alla materia oggetto di disciplina della legge 136/2018, in cui, al momento della conversione del d.l. 119/2018, è confluita anche la disposizione impugnata.

In merito alla violazione del principio di leale collaborazione alla base dei rapporti tra Stato e Regioni, sono invocati anche gli articoli costituzionali 3, 97, 117 comma 3, 118 e 120: la norma impugnata, attraverso il mancato coinvolgimento delle Regioni nella procedura decisionale e a causa della previsione della sua capacità sostanzialmente retroattiva, ingenererebbe degli effetti dannosi nei confronti delle Regioni in cui il commissariamento è già in atto, come è la situazione della Regione Molise. L'intervento normativo con decreto-legge non sarebbe giustificato alla luce dei principi di proporzionalità, ragionevolezza, buon andamento della pubblica amministrazione e sussidiarietà, perché la previsione della decadenza in ogni caso del Presidente della Regione dall'incarico di



Osservatorio
Legislativo
Interregionale


Roma, 6 e 7 febbraio 2020

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

commissario ad acta imporrebbe un onere sproporzionato rispetto al fine da perseguire, non tenendo conto delle situazioni specifiche, prescindendo dalla bontà o meno dell'esperienza commissariale in corso; perché manca il presupposto dell'inerzia regionale, manca la fase di confronto con le Regioni interessate e, infine, perché la norma censurata adotta una soluzione che non tiene conto della prossimità del commissario rispetto all'istituto regionale. Ne deriva anche la violazione dell'articolo 81 della Costituzione: la nuova nomina del commissario, trattandosi di persona terza rispetto all'amministrazione, e dunque da retribuire ex novo, comporta per le Regioni nuovi oneri finanziari, generando non solo un contrasto con il principio di contenimento delle spese pubbliche, ma anche con il principio di ragionevolezza, dato la perplessità sollevata dalla Regione Molise in merito all'imposizione di nuovi oneri finanziari ad una Regione già obbligata ad adempiere al piano di rientro delle spese sanitarie. I principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.), di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.) e di leale collaborazione (art. 117, comma terzo, 118 e 120 Cost.) sarebbero violati, infine, dalla previsione della cessazione automatica del mandato commissariale in corso, a prescindere da qualsiasi valutazione di opportunità, che equivarrebbe ad un intervento sostitutivo da parte dello Stato nei confronti della Regione in maniera del tutto discrezionale. Infine, a tal proposito, la ricorrente denuncia la violazione del principio di affidamento, quale enunciato dalla giurisprudenza costituzionale, in relazione alla portata sostanzialmente retroattiva della norma dettata dal comma 3 dell'art. 25-septies impugnato.

Data la complessità della materia, la Corte costituzionale ritiene doveroso premettere una ricostruzione del quadro normativo di riferimento entro il quale, nel corso degli anni, si è inserita la disciplina dei piani di rientro delle spese sanitarie e della figura del commissario ad acta. In considerazione della grave e persistente incapacità di alcune Regioni di controllare la spesa sanitaria, dando vita a situazioni di gravi deficit strutturali, a partire dalla Legge finanziaria 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato"), il legislatore statale ha introdotto un meccanismo articolato facente leva sui piani di rientro, in virtù del quale viene imposto alle Regioni che si fossero trovate in condizioni di sofferenza finanziaria strutturale in materia sanitaria, di sottoporsi ad una complessa procedura di risanamento, al fine di poter beneficiare del sostegno finanziario dello Stato. Per garantire la realizzazione degli obiettivi stabiliti nei piani di rientro stipulati in base all'art. 1, comma 180 della L. 311/2004, il legislatore ha introdotto una particolare procedura descritta dall'art. 4 del d.l. 159/2007 e che prevede prima una diffida nei confronti della Regione che si rende inadempiente agli impegni assunti in sede di sottoscrizione dei piani di rientro, e poi la nomina, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, di un commissario ad acta, con il compito di realizzare le finalità riportate nel piano concordato tra Stato e Regione. La disciplina dei piani di rientro per il disavanzo sanitario e della nomina di commissari ad acta per la loro realizzazione è stata più volte novellata e modificata negli anni successivi, da ultimo con il censurato art. 25-septies del d.l. 119/2018, convertito in L. 136/2018, con cui, dopo che era stata abrogata dall'articolo 1, comma 395, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge finanziaria 2017), viene ripristinata l'incompatibilità tra la nomina a commissario ad acta per l'attuazione dei piani di rientro sanitari e lo svolgimento di incarichi istituzionali regionali, in primis di Presidente della Regione. Sulla base della successione legislativa che vi è stata in materia e sui requisiti richiesti per poter essere nominati commissari ad acta,

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 6 e 7 febbraio 2020 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità del ricorso della Regione Molise per difetto di interesse, ma la Consulta non accoglie le due eccezioni proposte.

Passando all'esame del merito delle censure mosse dalla Regione Molise, assume rilievo pregiudiziale la questione relativa alla prospettata violazione dell'art. 77 Cost.: la norma impugnata, inserita in sede di conversione del d.l. 119/2018 nella L. 136/2018, contrasterebbe con il necessario coordinamento tra Stato e Regioni, derivante dal fatto che la norma si riferisce ad ambiti a competenza concorrente (la tutela della salute e il coordinamento della finanza pubblica), e sarebbe del tutto estranea rispetto alla materia disciplinata dalle disposizioni originarie del decreto stesso.

In merito alla prima questione, l'Avvocatura generale ne prospetta l'inammissibilità per mancanza di lesione di attribuzioni regionali. Secondo la resistente, infatti, la disciplina del commissariamento, oggetto della norma censurata, deve essere mantenuta distinta da quella relativa ai piani di rientro, anche se fra loro correlate, perché si riferiscono a fasi diverse della procedura finalizzata al risanamento finanziario dei servizi sanitari. La disciplina dei Piani di rientro attiene alla preventiva fase di programmazione e attuazione degli stessi, e vi trova applicazione il principio di leale cooperazione e di condivisione tra Stato e Regioni; invece, la regolamentazione del commissariamento, a seguito del persistente inadempimento delle Regioni sottoposte ai piani di risanamento, è piena espressione del potere sostitutivo dello Stato ai sensi dell'art. 120 Cost., e pertanto rientra nella competenza legislativa esclusiva statale. La Corte costituzionale si esprime sostenendo che in linea di massima si deve ritenere corretta l'affermazione secondo cui, una volta constatato il fallimento dei concordati Piani di rientro, l'intervento dello Stato attraverso l'istituto del commissariamento coinvolge una fase di intervento sostitutivo ontologicamente riservato, sul piano normativo e su quello gestionale, alle scelte statali, nell'ambito delle attribuzioni devolute e per le finalità indicate dall'art. 120, comma secondo, della Costituzione, il quale consente al Governo di sostituirsi agli organi regionali in caso di mancato rispetto delle normative imposte, sempre nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. Tuttavia, occorre sottolineare la circostanza secondo cui, per il concreto atteggiarsi delle specifiche opzioni esercitate in ambiti pur riservati, lo Stato possa arrivare ad incidere concretamente su competenze regionali concorrenti, come sono la tutela della salute ed il coordinamento della finanza pubblica, in modi che le Regioni possono considerare dannosi, oltrepassando i limiti che consentono l'intervento in sussidiarietà dello Stato. Nella vicenda in esame, la norma impugnata introduce un meccanismo di incompatibilità tra la carica di commissario ad acta e qualsiasi incarico istituzionale presso la Regione commissariata che determina una menomazione sul piano delle competenze regionali, una significativa interferenza nella sfera regionale rispetto alla normativa previgente e riferita, per di più, alla gestione di ambiti di competenza legislativa concorrente ai sensi degli artt. 117 comma terzo Cost. La legittimazione della Regione a far valere i vizi di una normativa che, seppur inquadrata nell'ambito dell'esercizio del potere sostitutivo dello Stato, modifica negativamente il previgente regime non è contestabile: da questo punto di vista, la questione di legittimità sollevata è ammissibile.

Sempre in relazione alla censura dell'art. 25-septies in rapporto all'art. 77 Cost., la Corte costituzionale richiama una giurisprudenza costituzionale consolidata (sentenze 355/2010; 22/2012; 32/2014), ai sensi della quale l'inserimento nella legge di conversione di norme eterogenee rispetto all'oggetto o alla finalità del decreto-legge determina la violazione



Osservatorio
Legislativo
Interregionale


Roma, 6 e 7 febbraio 2020

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

dell'art. 77, comma secondo, della Carta. Le disposizioni introdotte in sede di conversione devono potersi collegare al contenuto già disciplinato dal d.l. o alla ratio del provvedimento, determinandosi un difetto di omogeneità della legge di conversione quando le norme aggiunte siano totalmente estranee o intrusive, cioè tali da interrompere ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione (sentenze 251/2014; 154/2015; 181/2019 e 226/2019). Secondo la Corte costituzionale, in conclusione, alla stregua dei principi richiamati, appare nella specie evidente che tra le norme che formano il d.l. 119/2018 e quella oggetto di scrutinio, inserita successivamente ad opera della legge di conversione 136/2018, non sia intravedibile alcun tipo di nesso che le correli fra loro.

Pertanto, la Corte costituzionale dichiara l'articolo 25-septies del decreto-legge 23 ottobre 2018, n. 119 (Disposizioni in materia fiscale e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 17 dicembre 2018, n. 136, costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 77 Cost., considerando assorbite le ulteriori censure dedotte dalla Regione ricorrente.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 6 e 7 febbraio 2020 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 22 ottobre 2019, n. 254 (depositata in Cancelleria il 5 dicembre 2019)

Materia: Edilizia e Urbanistica, diritti fondamentali, libertà religiosa

Parametri invocati: Articoli 2, 3, 5, 19, 97, 114 secondo comma, 117, secondo comma, lettera m) e sesto comma e 118, primo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia

Oggetto: articolo 72, commi 1 e 2 e 5, secondo periodo della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio).


Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 2, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2.
- illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 5, secondo periodo, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015; - inammissibili le altre questioni sollevate

Estensore nota: Ferraro Domenico

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 72, commi 1 e 2, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, recante *“Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi”*, per contrasto con gli articoli 2, 3 e 19 della Costituzione. L'art. 72, comma 1, stabilisce che *“le aree che accolgono attrezzature religiose o che sono destinate alle attrezzature stesse sono specificamente individuate nel piano delle attrezzature religiose, atto separato facente parte del piano dei servizi, dove vengono dimensionate e disciplinate sulla base delle esigenze locali, valutate le istanze avanzate dagli enti delle confessioni religiose di cui all'articolo 70”*. Il comma 2 dispone che *“l'installazione di nuove attrezzature religiose presuppone il piano di cui al comma 1; senza il suddetto piano non può essere installata nessuna nuova attrezzatura religiosa da confessioni di cui all'articolo 70”*. Le attrezzature religiose sono identificate dall'art. 71 della stessa l.r. Lombardia 12/2005. Secondo il TAR, i commi 1 e 2 dell'art. 72, nel prevedere che, in assenza o comunque al di fuori delle previsioni del piano delle attrezzature religiose (PAR), i comuni non possano consentire l'apertura di spazi destinati all'esercizio del culto, a prescindere dal contesto e dal carico urbanistico generato dalla specifica opera, violerebbero: a) l'art. 19 Cost., in quanto la possibilità di esercitare collettivamente e in forma pubblica i riti non contrari al buon costume verrebbe a essere subordinata alla discrezionale pianificazione comunale e, quindi, al controllo pubblico; b) l'art. 3 Cost., in quanto le norme censurate eccederebbero lo scopo di assicurare il corretto inserimento sul territorio delle attrezzature religiose e assegnerebbero a queste un trattamento discriminatorio rispetto a quello riservato ad altre attrezzature comunque destinate alla fruizione pubblica, con conseguente violazione *“dei*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 6 e 7 febbraio 2020 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

fondamentali canoni di ragionevolezza, proporzionalità e non discriminazione”; c) l’art. 2 Cost., “stante la centralità del credo religioso quale espressione della personalità dell’uomo, tutelata nella sua affermazione individuale e collettiva”. Nel giudizio lo stesso TAR Lombardia dubita della legittimità costituzionale del comma 5, secondo periodo, dell’art. 72 della l.r. Lombardia 12/2005, come modificato dall’art. 1, comma 1, lettera c), della l.r. Lombardia 2/2015, per contrasto con gli artt. 2, 3, 5, 19, 97, 114, secondo comma, 117, secondo comma, lettera m), e sesto comma, e 118, primo comma, Costituzione. Per la Corte, le questioni relative all’art. 72, comma 1, sono inammissibili per irrilevanza. Mentre le questioni proposte con riferimento all’art. 72, comma 2, occorre esaminare, in primo luogo, l’eccezione di irrilevanza sollevata dalla Regione, secondo la quale, mentre il TAR censura la sproporzione tra l’obbligo generalizzato previsto dalla norma, che impone l’esistenza del PAR come condizione per l’installazione di qualsiasi attrezzatura religiosa, e le ipotesi in cui questa consista per esempio in una piccola sala di preghiera, il giudizio a quo riguarderebbe invece un luogo di culto potenzialmente frequentabile da un numero non determinato di fedeli e destinato a incidere in modo rilevante e permanente sul tessuto urbano. L’eccezione non è fondata e complessivamente, la motivazione del TAR sulla rilevanza risulta adeguata. Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 72, comma 2, proposta in relazione agli articoli 2, 3, primo comma, e 19 Cost., è fondata. La Corte ricorda la cornice costituzionale in cui si inserisce l’oggetto dei presenti giudizi. La libertà religiosa garantita dall’art. 19 Cost. è un diritto inviolabile e la Corte ricorda le sentenze 203/1989, 195/1993 e 334/1996, tutelato “al massimo grado” dalla Costituzione e cita la sentenza 52/2016. La garanzia costituzionale ha valenza anche “positiva”, giacché il principio di laicità che contraddistingue l’ordinamento repubblicano è da intendersi, secondo l’accezione che la giurisprudenza costituzionale ne ha dato, ovvero, non come indifferenza dello Stato di fronte all’esperienza religiosa, bensì come tutela del pluralismo, a sostegno della massima espansione della libertà di tutti, secondo criteri di imparzialità e da ultimo la Corte ricorda la sentenza 67/2017. Della libertà di religione il libero esercizio del culto è un aspetto essenziale, che lo stesso art. 19 Cost. garantisce. L’esercizio pubblico e comunitario del culto, come la Corte ha più volte precisato, va dunque tutelato, e va assicurato ugualmente a tutte le confessioni religiose, a prescindere dall’avvenuta stipulazione o meno dell’intesa con lo Stato e dalla loro condizione di minoranza. A tal proposito richiama le sentenze 59/1958, 195/1993 e 63/2016. La libertà di culto si traduce anche nel diritto di disporre di spazi adeguati per poterla concretamente esercitare e comporta perciò più precisamente un duplice dovere a carico delle autorità pubbliche cui spetta di regolare e gestire l’uso del territorio da parte di regioni e comuni, ed in applicazione del citato principio di laicità, esso implica che le amministrazioni competenti prevedano e mettano a disposizione spazi pubblici per le attività religiose ed impone che non si frappongano ostacoli ingiustificati all’esercizio del culto nei luoghi privati e che non si discriminino le confessioni nell’accesso agli spazi pubblici. Naturalmente, nel destinare spazi pubblici alle sedi di attività di culto delle diverse confessioni, regioni e comuni devono tener conto della loro presenza nel territorio di riferimento, dal momento che, in questo contesto, il divieto di discriminazione “non vuol dire [...] che a tutte le confessioni debba assicurarsi un’eguale porzione dei contributi o degli spazi disponibili: come è naturale allorché si distribuiscano utilità limitate, quali le sovvenzioni pubbliche o la facoltà di consumare suolo, si dovranno valutare tutti i pertinenti interessi pubblici e si dovrà dare adeguato rilievo all’entità della presenza sul territorio dell’una o dell’altra confessione, alla



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 6 e 7 febbraio 2020

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

rispettiva consistenza e incidenza sociale e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione” come affermato con sentenza 63/2016. Il quadro costituzionale descritto ha trovato attuazione nella normativa, sia statale che di molte regioni, che garantisce la previsione di adeguati spazi per i luoghi di culto per l’esercizio della libertà religiosa. Per quanto concerne la disciplina statale, in base all’art. 3 del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 (*Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell’art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765*), i luoghi di culto rientrano tra le “*attrezzature di interesse comune*” che devono essere previste dagli strumenti urbanistici al fine di soddisfare gli standard fissati dallo stesso decreto. Inoltre, l’art. 16, comma 8, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), ha confermato che gli oneri di urbanizzazione secondaria riguardano anche “*chiese e altri edifici religiosi*”. A livello regionale, negli anni Ottanta e Novanta molte regioni hanno dettato norme dirette a riservare alle attrezzature religiose un trattamento differenziato rispetto alle altre opere di urbanizzazione secondaria, al fine di agevolare la realizzazione ed in questo filone si inseriva anche la legge della Regione Lombardia 20/1992 che riservava alle attrezzature religiose il 25% della dotazione complessiva di attrezzature per interesse comune e prevedeva, fra l’altro, che in ciascun comune almeno l’8% delle somme riscosse per oneri di urbanizzazione secondaria fosse destinato alla loro realizzazione e manutenzione. Poiché tuttavia tali contributi erano riservati alla Chiesa cattolica e alle altre confessioni religiose dotate di intesa, questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima la disposizione che li prevedeva, nella parte in cui prescriveva il requisito dell’intesa con sentenza 346/2002. La successiva legge della Regione Lombardia 12/2005 disciplinava agli articoli da 70 a 73, la realizzazione di attrezzature religiose, stabilendo che esse sarebbero state regolate, insieme alle altre attrezzature di interesse pubblico, dal piano dei servizi. Tale normativa è stata oggetto, a partire dal 2006, di varie modifiche, che hanno progressivamente sottoposto l’apertura di luoghi di culto a controlli e limiti sempre più penetranti. Da ultimo è intervenuta la l.r. Lombardia 2/2015, oggetto del presente giudizio, che ha dettato una complessa disciplina in materia di attrezzature religiose, modificando l’art. 70 e sostituendo l’art. 72 della l.r. Lombardia 12/2005. La disciplina del 2015 è stata impugnata, in alcune sue parti, dal Governo, e la Corte ha deciso il ricorso con la sentenza 63/2016, fra l’altro dichiarando costituzionalmente illegittimi l’art. 70, commi 2-bis (nella parte in cui fissava alcuni requisiti solo per le confessioni non cattoliche senza intesa) e 2-quater (che istituiva la consulta regionale), e l’art. 72, comma 4, primo periodo (che prevedeva i pareri relativi ai profili di sicurezza pubblica, nel corso del procedimento di formazione del PAR), e comma 7, lettera e) (che richiedeva un impianto di videosorveglianza negli edifici di culto), della l.r. Lombardia 12/2005. La sentenza 63/2016 non si è pronunciata nel merito sulle norme qui in esame, poiché i commi 1 e 2 dell’art. 72 non erano stati impugnati dal Governo e l’art. 72, comma 5, è stato oggetto di una pronuncia di manifesta inammissibilità. La disposizione censurata (art. 72, comma 2, della l.r. Lombardia 12/2005, introdotto dalla legge reg. Lombardia n. 2 del 2015) subordina l’installazione di tutte le nuove attrezzature religiose al PAR (atto separato facente parte del piano dei servizi), che rappresenta a sua volta una novità introdotta dalla stessa l.r.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 6 e 7 febbraio 2020

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

Lombardia 2/2015. La Corte ricorda di aver già chiarito finalità e limiti, affermando che la legislazione regionale in materia di edilizia di culto trova la sua ragione e giustificazione, propria della materia urbanistica, nell'esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi. In questo contesto *“la Regione è titolata, nel regolare la coesistenza dei diversi interessi che insistono sul proprio territorio, a dedicare specifiche disposizioni per la programmazione e la realizzazione dei luoghi di culto e, nell'esercizio di tali competenze, può imporre quelle condizioni e quelle limitazioni, che siano strettamente necessarie a garantire le finalità di governo del territorio affidate alle sue cure”* e richiama la sentenza 67/2017. Nell'esercizio delle sue competenze, tuttavia, il legislatore regionale *“non può mai perseguire finalità che esorbitano dai compiti della Regione”*, non essendogli consentito in particolare di introdurre *“all'interno di una legge sul governo del territorio [...] disposizioni che ostacolano o compromettano la libertà di religione”* e ricorda ancora la sentenza 63/2016. In sintesi dunque, nel regolare, in sede di disciplina del governo del territorio, l'edilizia di culto, le regioni possono perseguire esclusivamente finalità urbanistiche, nell'ambito delle quali deve essere ricondotta anche la necessaria specifica considerazione delle esigenze di allocazione delle attrezzature religiose. A tali condizioni non risponde l'art. 72, comma 2, della l.r. Lombardia 12/2005, che subordina l'installazione di qualsiasi attrezzatura religiosa all'esistenza del PAR. La Corte rileva che tale soluzione legislativa per un verso non consente un equilibrato e armonico sviluppo del territorio e per altro verso finisce con l'ostacolare l'apertura di nuovi luoghi di culto. A questo riguardo viene in evidenza innanzitutto il carattere assoluto della previsione, che riguarda indistintamente (ed esclusivamente) tutte le nuove attrezzature religiose, a prescindere dal loro carattere pubblico o privato, dalla loro dimensione, dalla specifica funzione cui sono adibite, dalla loro attitudine a ospitare un numero più o meno consistente di fedeli, e dunque dal loro impatto urbanistico, che può essere molto variabile e potenzialmente irrilevante. Il fatto che il legislatore regionale subordini solo le attrezzature religiose al vincolo di una specifica e preventiva pianificazione indica che la finalità perseguita è solo apparentemente di tipo urbanistico-edilizio, e che l'obiettivo della disciplina è invece in realtà quello di limitare e controllare l'insediamento di nuovi luoghi di culto. E ciò qualsiasi sia la loro consistenza, dalla semplice sala di preghiera per pochi fedeli al grande tempio, chiesa, sinagoga o moschea che sia. In conclusione, la compressione della libertà di culto che la norma censurata determina, senza che sussista alcuna ragionevole giustificazione dal punto di vista del perseguimento delle finalità urbanistiche che le sono proprie, si risolve nella violazione degli articoli 2, 3, primo comma, e 19 Costituzione. Passando a esaminare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 72, comma 5, secondo periodo, della l.r. Lombardia 12/2005, la Corte, nel merito, ritiene fondate le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 72, comma 5, secondo periodo sollevata in riferimento agli articoli 2, 3 e 19 Costituzione. Come visto, la norma censurata stabilisce che, decorso il termine di diciotto mesi dall'entrata in vigore della l.r. Lombardia 2/2015, il PAR è approvato unitamente al nuovo PGT, il che significa che il PAR non può essere approvato *“separatamente da un nuovo strumento di pianificazione urbanistica (PGT o variante generale)”*. Seguendo un modello diffuso nella legislazione urbanistica regionale più recente, anche il legislatore regionale lombardo ha previsto un piano urbanistico comunale, denominato PGT, che si articola in tre atti: documento di piano, piano dei servizi e piano delle regole (art. 7 della l.r. Lombardia 12/2005). Il documento di




Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 6 e 7 febbraio 2020

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

piano ha un contenuto ricognitivo-conoscitivo e determina gli obiettivi e le politiche di sviluppo del territorio. Esso ha validità quinquennale ed è sempre modificabile (art. 8 della citata legge regionale). Il piano dei servizi serve ad assicurare una dotazione globale di aree per attrezzature pubbliche e di interesse pubblico e generale, non ha termini di validità ed è sempre modificabile (art. 9 della stessa legge regionale). Infine, il piano delle regole ha i diversi contenuti indicati nell'art. 10 della legge regionale in questione, e anch'esso non ha termini di validità ed è sempre modificabile (art. 10, comma 6). La contestualità di approvazione del PAR e del nuovo PGT o di una sua variante generale, imposta dall'art. 72, comma 5, secondo periodo, fa sì che le istanze di insediamento di attrezzature religiose siano destinate a essere decise in tempi del tutto incerti e aleatori. La norma censurata, ostacolando la programmazione delle attrezzature religiose da parte dei comuni (a loro volta condizionati nell'esercizio della loro autonomia amministrativa in materia urbanistica, su cui, da ultimo, sentenza 179/2019), determina una forte compressione della libertà religiosa, che può addirittura spingersi fino a negare la libertà di culto. La previsione ad opera della legge regionale della necessaria e inderogabile approvazione del PAR unitamente all'approvazione del piano che investe l'intero territorio comunale (il PGT o la sua variante generale) è dunque ingiustificata e irragionevole, e tanto più lo è in quanto riguarda l'installazione di attrezzature religiose, alle quali, come visto, in ragione della loro strumentalità alla garanzia di un diritto costituzionalmente tutelato, dovrebbe piuttosto essere riservato un trattamento di speciale considerazione. Anche nel caso dell'art. 72, comma 5, secondo periodo, per la Corte, la disposizione censurata determina una limitazione dell'insediamento di nuove attrezzature religiose non giustificata da reali esigenze di buon governo del territorio e che essa, dunque, comprimendo in modo irragionevole la libertà di culto, viola gli articoli 2, 3 e 19 Costituzione. La Corte, pertanto, alla luce di quanto descritto *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 2, della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio), come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Lombardia 3 febbraio 2015, n. 2, recante "Modifiche alla legge regionale 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio) - Principi per la pianificazione delle attrezzature per servizi religiosi"; *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 72, comma 5, secondo periodo, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015. Dichiara, infine, inammissibili le altre questioni sollevate.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 6 e 7 febbraio 2020 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 4 novembre 2019, n. 259

Materia: Tutela della salute; organizzazione del servizio sanitario

Parametri invocati: Articoli 117, commi 3, 118, comma primo, della Costituzione

Giudizio: Conflitto di attribuzione tra enti

Ricorrente: Regione Emilia-Romagna

Oggetto: Atto della Commissione disciplinare medica dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna del 30 novembre 2018; inerzia del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute in relazione all'atto di significazione della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna, trasmesso il 27 dicembre 2018

Esito: Non spettanza allo Stato, e per esso alla Commissione disciplinare dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna, del potere di adottare la sanzione disciplinare della radiazione dall'albo dei medici, adottata a conclusione del procedimento disciplinare prot. n. 2501/gp/pm, a carico dell'assessore alle politiche della salute della Regione Emilia-Romagna e annullamento della stessa

Estensore nota: Federica Romeo

Sintesi:

La Regione Emilia-Romagna ha promosso conflitto di attribuzione del Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione all'atto conclusivo dell'udienza disciplinare del 30 novembre

2018, consistente nella sanzione disciplinare della radiazione dall'albo dei medici, adottata dalla Commissione disciplinare medica dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna, nei confronti del dott. Sergio Venturi, assessore alle politiche per la salute della medesima Regione, nonché all'inerzia del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute, ai quali la Regione ha rivolto un atto di significazione in data 27 dicembre 2018.

Secondo la ricorrente, l'Ordine professionale, adottando la sanzione suddetta nei confronti dell'assessore per aver proposto e contribuito all'approvazione della delibera della Giunta regionale 11 aprile 2016, n. 508 (volta ad autorizzare l'impiego di personale infermieristico specializzato per lo svolgimento del servizio di emergenza sanitaria), abbia determinato una lesione delle competenze della Regione in materia di "tutela della salute", di cui agli articoli 117, comma 3, e 118 Cost., e dell'organizzazione dei servizi sanitari di emergenza. L'Ordine professionale avrebbe esercitato il potere disciplinare in assenza dei presupposti necessari, censurando la condotta politico-amministrativa dell'assessore, e non suoi comportamenti in quanto medico e perciò rilevanti sul piano disciplinare. Così facendo, l'Ordine avrebbe leso le prerogative dell'assessore, e conseguentemente quelle della Giunta regionale, in ragione del rapporto di immedesimazione organica, in materia di "tutela della salute" e di organizzazione dei servizi sanitari dell'emergenza.

L'Ordine provinciale dei medici di Bologna eccepisce l'inammissibilità del ricorso di attribuzione fra enti, lamentando che il presente giudizio sia volto a sindacare il merito del potere disciplinare dell'Ordine e a delimitarlo, piuttosto che a circoscrivere le rispettive sfere di attribuzione dello Stato e della Regione. Pertanto non sussisterebbe alcun interesse concreto e attuale della Regione Emilia-Romagna ad agire in giudizio davanti alla Corte,



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 6 e 7 febbraio 2020

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

poiché la delibera regionale promossa e votata dal dott. Venturi in qualità di assessore regionale, che è alla base della sanzione emessa dall'Ordine, non è stata intaccata da quest'ultima, essendo tutt'ora vigente ed esecutiva; inoltre, il dott. Sergio Venturi non godrebbe della prerogativa di cui all'articolo 122, co. 4, della Costituzione, il quale prevede che i consiglieri regionali non possano essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni, non riferendosi espressamente la norma anche agli assessori.

Secondo la Corte costituzionale, tuttavia, le eccezioni di inammissibilità del ricorso per insussistenza del tono costituzionale del conflitto sollevate dall'Ordine dei medici di Bologna sono prive di fondamento. Innanzitutto, il conflitto sollevato dalla Regione nei confronti dello Stato, e per esso il Presidente del Consiglio dei ministri, è ammissibile perché, secondo l'interpretazione seguita dalla stessa Corte costituzionale, la nozione di "Stato" ai sensi dell'art. 134 Cost. (relativo alle attribuzioni della Consulta), deve essere interpretato in un'accezione ampia, di "conglomerato di enti, legati tra loro da precisi vincoli funzionali e di indirizzo" (sent. 31/2006), che rispondono ad esigenze pubbliche o sono organi ausiliari della Pubblica Amministrazione (sentenze n. 405/2005, 173/2019): tra questi enti rientrano gli ordini professionali, come è l'Ordine provinciale dei medici di Bologna. Perciò, ai soli fini del conflitto costituzionale di attribuzione tra Regione e Stato, la riconducibilità alla sfera di competenza statale delle funzioni "affidate" all'Ordine degli esercenti le professioni sanitarie esige di imputare al sistema ordinamentale statale gli atti emessi nell'esercizio delle medesime. In secondo luogo, la Consulta non ritiene di accogliere l'eccezione concernente la mancanza di tono costituzionale del conflitto, eccepita dalla difesa dell'Ordine provinciale dei medici di Bologna in quanto il ricorso sarebbe volto ad ottenere l'annullamento di una sanzione disciplinare dinanzi alla Corte costituzionale, che sarebbe carente di giurisdizione in materia, in violazione dell'articolo 3, commi 2, lettera c), e 4, del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse), il quale stabilisce che, contro tali provvedimenti, è ammesso ricorso alla Commissione centrale per esercenti le professioni sanitarie (le c.d. CCEPS). Tuttavia, la Corte ritiene irrilevante, ai fini della decisione del presente ricorso, l'impugnazione della sanzione disciplinare in un giudizio ancora pendente di fronte alla CCEPS. Infatti, di fronte alla Consulta la Regione non contesta le modalità di esercizio del potere disciplinare dell'Ordine, ma l'esistenza stessa di tale potere nel caso di specie, poiché è stato esercitato con riferimento alla condotta politico-amministrativa del dott. Venturi in qualità di assessore e non in quanto medico. Inoltre, la lesione delle prerogative di quest'ultimo (facoltà di proposta e di voto), derivante dall'esercizio del potere disciplinare, si risolve nella lesione delle competenze della Giunta stessa, in ragione dell'esistente rapporto di immedesimazione organica tra assessori e Giunta, e quindi delle competenze della Regione, generando un conflitto con l'articolo 117, comma terzo, della Costituzione in materia di tutela della salute e di organizzazione sanitaria.

Il potere disciplinare assegnato all'Ordine professionale serve ad assicurare il rispetto delle regole deontologiche che governano il corretto esercizio della professione, nel rispetto, a sua volta, dei codici deontologici, che lo restringono entro limiti ben precisi, al fine di evitare la lesione dei diritti degli iscritti agli albi e dell'affidamento dei terzi privati cittadini. Chiariti i confini dell'esercizio del potere disciplinare dell'Ordine dei medici, nel caso in



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 6 e 7 febbraio 2020


Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

esame la Corte costituzionale ritiene evidente che l'Ordine di Bologna ha agito in carenza di potere, avendo sottoposto a procedimento disciplinare e sanzionato un proprio iscritto per atti da lui compiuti non nell'esercizio della professione di medico, ma nell'esercizio di una funzione pubblica: tali atti non rientrano fra quelli sottoposti al potere sanzionatorio dell'Ordine ai sensi del codice deontologico. L'Ordine, avendo interferito illegittimamente con l'esercizio delle prerogative dell'assessore, tra le quali rientra la facoltà di proporre e di concorrere a formare e deliberare gli atti dell'organo collegiale di appartenenza, ha leso i compiti costituzionalmente conferiti alla Regione in materia di tutela della salute, in cui rientra l'organizzazione dei servizi sanitari di emergenza, poiché la Giunta regionale, di cui è parte l'assessore, è un organo collegiale, dunque si instaura un rapporto di immedesimazione organica tra l'istituzione e il soggetto che ne fa parte e che contribuisce a definire l'indirizzo politico-amministrativo della Giunta stessa. La lesione delle attribuzioni dell'assessore si traduce nella lesione delle attribuzioni, nella medesima materia, della Giunta regionale di cui è parte e, conseguentemente, della Regione.

In conclusione, la Corte costituzionale accoglie il ricorso proposto dalla Regione Emilia-Romagna e dichiara che non spetta allo Stato, e per esso alla Commissione dell'Ordine provinciale dei medici chirurghi e degli odontoiatri di Bologna, adottare, a conclusione del procedimento disciplinare prot.

n. 2501/gp/pm, la sanzione della radiazione dall'albo dei medici a carico dell'assessore alle politiche della salute della Regione medesima, dott. Sergio Venturi, per aver proposto e contribuito alla formazione della delibera della Giunta regionale n. 508/2016. Di conseguenza, la Consulta dichiara l'annullamento della sanzione della radiazione dall'albo dell'assessore regionale di cui sopra.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 6 e 7 febbraio 2020</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

Sentenza: 19 novembre 2019, n. 285

Materia: ordine pubblico e sicurezza; giurisdizione e norme processuali; ordinamento penale

Parametri invocati: Articoli 3, 117, secondo comma, lettere h) e l), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Articoli 1, comma 1, 2, comma 2, lettera a), 3, comma 1, lettera d), 5, commi 1 e 2, 6, comma 1, 7, e 8, della legge della Regione Basilicata 30 novembre 2018, n. 45 “Interventi regionali per la prevenzione e il contrasto della criminalità e per la promozione della cultura della legalità e di un sistema integrato di sicurezza nell’ambito del territorio regionale”

Esito:

1. Illegittimità costituzionale dell’art. 7, co. 2, della l.r. Basilicata n. 45/2018;
2. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, co. 1, della l.r. Basilicata n. 45/2018;
3. Non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, co. 2, lett. a), 3, co. 1, lett. d), e 6, co. 1, della l.r. Basilicata 45/2018, promosse in riferimento all’art. 117, co. 2, lett. h), Cost.;
4. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, co. 1, lett. d), l.r. Basilicata 45/2018, promossa in riferimento all’art. 3 Cost.;
5. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 5, co. 1 e 2, l.r. Basilicata 45/2018;
6. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 8 della l.r. Basilicata n. 45/2018, nella parte in cui introduce l’art. 29-bis, comma 1, lettera c), nella legge della Regione Basilicata 29 dicembre 2009, n. 41 (Polizia locale e politiche di sicurezza urbana)

Estensore nota: Federica Romeo

Sintesi:

Prima di esaminare le singole censure mossa alla legge della Regione Basilicata n. 45 del 2018 da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, la Corte costituzionale ritiene opportuno delineare il quadro attuale dei rapporti tra Stato e Regioni in materia di “ordine pubblico e sicurezza”.

Già a partire dal d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all’articolo 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), con cui si effettua il secondo trasferimento di funzioni amministrative alle

Regioni, si individua espressamente la pubblica sicurezza tra le materie di competenza esclusiva dello Stato e si sancisce una c.d. “interdipendenza funzionale”, un parallelismo tra l’esercizio delle funzioni di polizia amministrativa e le materie attribuite agli enti regionali, prevedendo che le Regioni e gli enti locali siano considerati titolari delle funzioni di polizia amministrativa nelle materie ad essi attribuite o trasferite e nelle materie in cui è delegato alle Regioni l’esercizio di funzioni amministrative dello Stato e degli enti pubblici. Con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 6 e 7 febbraio 2020

Enrico Righi – Regione Toscana


Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), si conferma tale ripartizione e si precisa che le funzioni e i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica concernono le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico e alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni. Con la sentenza n. 290 del 2001, la Corte costituzionale conferma la distinzione tra le funzioni rientranti nella nozione di polizia amministrativa, trasferite alle Regioni come funzioni accessorie rispetto agli ambiti materiali loro attribuite, e le attribuzioni riguardanti la sicurezza pubblica riservate in via esclusiva allo Stato ai sensi del d.P.R. 616/1977. Il quadro così individuato è ripreso e accolto anche dalla giurisprudenza successiva alla riforma del Titolo V della Costituzione (sentenze n. 300 del 2011 e 148 del 2018), da cui si desume, in particolare, che la materia di "ordine pubblico e sicurezza" di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera h), Cost., di per sé non esclude l'intervento regionale in settori ad essa affini. L'ordinamento conosce, accanto al nucleo essenziale della sicurezza di esclusiva competenza statale, discipline regionali in settori prossimi ad essa, di competenza regionale residuale o concorrente, per esempio in materia di promozione della legalità, di governo del territorio, di organizzazione della polizia locale. Tutto ciò anche in linea con il principio di sussidiarietà e coordinamento tra Stato e Regioni espresso dall'articolo 118, comma terzo, della Costituzione. Tale ampia e composita accezione di sicurezza viene espressa normativamente con il decreto-legge 20 febbraio 2017, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza delle città), convertito con modificazioni nella legge 18 aprile 2017, n. 48, agli articoli 1, comma 2, 2 e 3.

In conclusione, il concetto di sicurezza vigente nel nostro ordinamento consente l'intervento delle autonomie regionali, purché queste si muovano nell'ambito delle competenze che l'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, assegna loro in via concorrente o residuale rispetto alla competenza esclusiva statale.

Passando all'oggetto della decisione della Corte costituzionale, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, innanzitutto, l'articolo 1, comma 1, della legge regionale Basilicata n. 45 del 2018, che enuncia le finalità generali dell'intervento normativo regionale in materia di pubblica sicurezza, stabilendo che la Regione, nel rispetto delle competenze attribuite dall'articolo 117 della Costituzione, concorre allo sviluppo della convivenza civile della comunità regionale anche intervenendo con diverse modalità nei settori della prevenzione e della lotta contro la criminalità comune e organizzata. Secondo il ricorrente la disposizione in questione sarebbe troppo generica, e pertanto capace di travalicare le competenze regionali per interferire con quelle assegnate allo Stato in via esclusiva dall'articolo 117, co. 2, lett. h), della Costituzione. La Corte costituzionale ritiene la questione infondata, perché, anche se la norma si connota per una certa vaghezza, evoca ambiti generalmente riconducibili alla competenza regionale. Infatti, la norma impugnata si riferisce ad attività di promozione socio-culturale non esorbitanti dalle attribuzioni regionali (come già espresso dalla stessa Corte in precedenza, per esempio nelle sentenze n. 116/2019 e 208/2018) e fa riferimento ad iniziative di prevenzione e di lotta alla criminalità, che non comportano l'esercizio di poteri coercitivi o autoritativi tipici delle funzioni di polizia statale.

Per quanto riguarda gli articoli 2, co. 2, lett. a), 3, co. 1, lett. d), e 6, co. 1, della menzionata legge regionale della Basilicata, vengono impugnati dal ricorrente perché introdurrebbero, almeno potenzialmente, misure di politica criminale in materia di ordine pubblico e

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 6 e 7 febbraio 2020</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

sicurezza allo scopo di contrastare i fenomeni d'illegalità e criminalità comune e organizzata, andando a disciplinare settori diversi da quelli indicati dalle linee generali approvate in Conferenza unificata su proposta del Ministero dell'interno, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 2, d.l. 14/2017. Tali disposizioni prevedono la stipula di intese e accordi di collaborazione istituzionale con gli organi dello Stato e con altri enti e associazioni; la predisposizione di programmi di attività volti ad accrescere i livelli di sicurezza e a contrastare l'illegalità; l'attuazione di politiche di contrasto agli abusi fisici e psicologici nei confronti dei soggetti più deboli della società. La Corte ha già ribadito che la disciplina di un'attività, per quanto connessa al contrasto di fenomeni criminali, può essere recata dalla legge regionale se è "tale da poter essere ricondott(a) a materie o funzioni di spettanza regionale ovvero a interessi di rilievo regionale" (sentenze n. 208 del 2018 e n. 35 del 2012), per cui le censure mosse dalla difesa dello Stato con riferimento alle suddette disposizioni non sono considerate fondate dalla Consulta, in quanto alludono ad interventi relativi a politiche socio-assistenziali di spettanza regionale e quindi sono prive di portata lesiva: non sono sufficienti dei vaghi richiami alla criminalità e all'illegalità nelle finalità degli articoli censurati per generare dei conflitti, anche solo potenziali, con la disciplina di prevenzione e repressione dei reati connessa all'art. 117, co. 2, lett. h), Cost.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto anche un'autonoma censura avverso lo stesso articolo 3, comma 1, lettera d), della l.r. Basilicata, laddove prevede la possibilità che la Regione stipuli accordi con "enti e associazioni afferenti al terzo settore ovvero a quelli iscritti nei registri regionali del volontariato e dell'associazionismo di cui alla legge regionale n. 1/2000", perché violerebbe l'articolo 3 della Costituzione, risultando discriminatoria rispetto a quelle associazioni che, pur operanti sul territorio regionale, sarebbero iscritte, ai sensi degli artt. 7 e 8 della legge 7 dicembre 2000, n. 383 (Disciplina delle associazioni di promozione sociale), nel registro nazionale e non in quello regionale. Tuttavia, la Corte costituzionale non ritiene fondata nemmeno detta questione di legittimità, in quanto la particella "ovvero", nel contesto della disposizione in oggetto, ha valore disgiuntivo e non meramente esplicativo come ritiene il ricorrente, per cui si deve ritenere che la norma si riferisca in generale agli enti e alle associazioni del terzo settore, inclusi quelli iscritti nel registro nazionale.

La Corte costituzionale si pronuncia per l'infondatezza anche di un'altra questione di legittimità sollevata dal Governo impugnando l'articolo 5, commi 1 e 2, della legge regionale 45/2018 della Basilicata. A detta del ricorrente, tali disposizioni, nel consentire alla Regione di promuovere iniziative formative, informative e culturali, nonché interventi di assistenza di tipo materiale e psicologica, utili a prevenire e contrastare i reati che colpiscono la popolazione anziana, "anche in collaborazione con le forze dell'ordine, a seguito di apposita stipula d'intesa", disciplinerebbero la formazione delle forze dell'ordine, il cui addestramento, trattandosi di corpi di appartenenza statale, sarebbe di spettanza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. h), Cost. Secondo la Consulta, invece, da una lettura complessiva del dato normativo, si desume che i destinatari delle iniziative sono da rinvenire nella popolazione anziana, tra cui si possono annoverare individui deboli e potenzialmente vulnerabili, che la Regione si premura di assistere e rendere edotti, anche in collaborazione con le forze dell'ordine, circa i rischi derivanti da possibili attività a loro danno costituenti fatti di reato. Quindi il legislatore regionale è intervenuto in una prospettiva di prevenzione sociale, volta a formare la popolazione, e



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 6 e 7 febbraio 2020

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

non gli organi di polizia, oltre al fatto che la partecipazione delle forze dell'ordine ha carattere solo eventuale, come si può desumere dall'utilizzo dell'avverbio "anche" in riferimento alla loro collaborazione ai progetti di informazione e formazione organizzati.

Escluso il coinvolgimento necessario delle forze di polizia, resta conseguentemente da scartare la violazione della competenza statale di cui all'articolo 117, comma secondo, lettera h), Cost.

L'Avvocatura generale dello Stato solleva questione di legittimità anche nei confronti dell'articolo 7 della legge regionale Basilicata n. 45 del 2018, il quale assicura il patrocinio a spese della Regione agli accusati di aver commesso un delitto per eccesso colposo di legittima difesa e a coloro che, all'esito di un giudizio, sono stati assolti per la sussistenza dell'esimente della legittima difesa. Tale disciplina si porrebbe in contrasto con la competenza esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza assegnata allo Stato dall'articolo 117, comma 2, lett. h), Cost., in quanto coinvolgerebbe valutazioni politiche in materia di prevenzione dei reati e contrasto alla criminalità e profilerebbe una violazione della competenza esclusiva statale in materia di "giurisdizione e norme processuali", di cui alla lettera l), dell'art. 117, comma secondo, Cost., poiché il sostegno economico all'accusato, sia attraverso il difensore d'ufficio sia attraverso il patrocinio gratuito, attiene alla disciplina del diritto di difesa. La Corte osserva, in via preliminare, che, nonostante il ricorrente abbia impugnato l'intero testo dell'articolo 7 della l.r. 45/2018, le censure mosse sono riferibili solo al secondo comma di detta norma, a cui quindi è possibile limitare l'esame. Procedendo all'analisi nel merito della questione, la Consulta richiama il suo orientamento costante in materia di patrocinio a spese della Regione, che ha avuto modo di esprimere in svariati precedenti. In particolare, si ricorda la sentenza n. 299 del 2010, con riferimento ad una norma della Regione Puglia che garantiva la tutela legale agli immigrati presenti a qualunque titolo sul territorio della Regione, in cui il giudice delle leggi ha chiarito che la disposizione concerne aspetti pienamente riconducibili alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, co. 2, lett. l), Cost., e che tale conclusione si impone anche alla parallela disciplina del diritto di difesa prevista per i non abbienti. Nella sentenza n.81 del 2017, avente ad oggetto una norma della Regione Veneto in tutto e per tutto simile alla fattispecie oggetto del giudizio odierno, la Corte ha ribadito le affermazioni contenute nella decisione del 2010. Infine, nella sentenza n. 172 del 2017, relativa a una disposizione simile della Regione Liguria, la Corte costituzionale ha accolto la questione di legittimità della norma per contrasto con l'articolo 117, co. 2, lett. h), Cost., ma ha anche incidentalmente affermato che norme regionali di tale tipo sono lesive della competenza esclusiva statale in materia di norme processuali e ordinamento penale, ribadendone l'incompatibilità anche con l'art. 117, co. 2, lett. l), Cost. Alla luce della ricordata giurisprudenza, la Consulta dichiara fondata la questione sollevata e l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 2, della l.r. Basilicata 45/2018, per violazione dell'art. 117, co. 2, lett. l), Cost.; mentre la censura relativa alla lettera h) dell'art. 117, comma secondo, Cost., rimane assorbita.

Da ultimo, il Presidente del Consiglio dei ministri solleva questione di legittimità relativamente all'art. 8 della legge reg. Basilicata n. 45 del 2018, nella parte in cui introduce l'art. 29-bis, comma 1, lettera c), nella legge reg. Basilicata n. 41 del 2009. In base a tale disposizione, la Regione, previa intesa con gli enti locali interessati, promuove il "potenziamento delle attività di vigilanza nelle aree più soggette a rischio di esposizione ad



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 6 e 7 febbraio 2020

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

attività criminose”, con l’intento di assicurare un adeguato livello di controllo sul territorio, mediante uno svolgimento più efficiente delle funzioni di polizia locale. Secondo l’Avvocatura generale dello Stato, la disposizione in oggetto contrasterebbe con la competenza statale esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza (art. 117, co. 2, lett. h), Cost.), in quanto la partecipazione della polizia locale alle funzioni di controllo del territorio potrebbe esplicitarsi solo nell’ambito di piani coordinati redatti in conformità alle direttive impartite dal Ministro dell’interno. Secondo la Corte costituzionale, la questione non è fondata. È vero che la norma, rafforzando l’attività di vigilanza svolta dalla polizia locale, può interferire nelle attività inerenti il controllo del territorio e quindi di competenza esclusiva dello Stato; inoltre, già in decisioni precedenti della Consulta (sent. n. 167/2010; n. 35/2011) è stato affermato che l’eventuale assegnazione di compiti attinenti alla pubblica sicurezza, tra cui l’attività di controllo sul territorio, non può essere decisa unilateralmente dalla Regione, pena l’invasione della competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico; infine, tale principio trova espressione in diversi riferimenti normativi. Tuttavia, alla luce del concetto attuale di “sicurezza integrata” che si è andato delineando negli anni ai sensi dell’interpretazione corrente data all’articolo 118, comma terzo, della Costituzione, non è possibile impedire alle Regioni di sollecitare lo Stato affinché questo ricalibri la distribuzione della forza pubblica sul territorio per esercitare attività di controllo dove è più necessario. La stessa Corte, in precedenza, ha ribadito che alla Regione spetta, nell’esercizio delle proprie competenze, di svolgere “attività di stimolo e d’impulso, nei limiti consentiti, presso i competenti organi statali, all’adozione di misure volte al perseguimento del fine della tutela della sicurezza” (sent. n. 167/2010). In tal senso, la Regione può promuovere il potenziamento delle attività di vigilanza ad opera delle forze di polizia locale, “previa intesa con gli enti locali interessati” (come prevede l’art. 29-bis, co. 1, lett. c), l.r. Basilicata n. 41/2009), purché nell’ambito dei piani predisposti dal Ministro dell’interno. Secondo la Consulta, così interpretata, la disposizione censurata non viola l’art. 117, co. 2, lett. h), della Costituzione.

Per questi motivi, la Corte costituzionale dichiara: l’illegittimità costituzionale dell’art. 7, co. 2, della l.r. Basilicata 45/2018; la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, co. 1, della l.r. citata, in riferimento all’art. 117, co. 2, lett. h), Cost.; la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 2, co. 2, lett. a), 3, co. 1, lett. d), e 6, co. 1, della legge reg. Basilicata, in riferimento all’art. 117, co. 2, lett. h), Cost.; l’infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 5, co. 1 e 2, l.r. 45/2018, in riferimento all’art. 117, comma secondo, lett. h), Cost.; l’infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 8 della legge reg. Basilicata 45/2018, nella parte in cui introduce l’art. 29-bis, co. 1, lett. c), l.r. Basilicata n. 41/2009, in riferimento all’articolo 117, comma 2, lettera h), della Costituzione.