



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 13 e 14 aprile 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

**SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE
REGIONI ORDINARIE**

Relazione a cura di Enrico Righi

Note di sintesi a cura di Alessandra Cecconi, Paola Garro, Claudia Prina Racchetto, Enrico Righi, Anna Traniello Gradassi, Sofia Zanobini

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 13 e 14 aprile 2023 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

Sentenza: 10 gennaio 2023, n. 26

Materia: impiego pubblico – spoil system

Parametri invocati: art. 97 co.2 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Corte di Cassazione - sezione lavoro

Oggetto: art. 15, comma 5, secondo periodo, della legge della Regione Calabria 19 marzo 2004, n. 11 (*Piano Regionale per la Salute 2004/2006*)

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

La pronuncia in epigrafe ha ad oggetto l'art. 15, comma 5, secondo periodo, della legge della Regione Calabria 19 marzo 2004, n. 11 (*Piano Regionale per la Salute 2004/2006*).

La norma stabilisce che gli incarichi di direttore sanitario e di direttore amministrativo delle aziende sanitarie regionali *“hanno comunque termine ed i relativi rapporti di lavoro sono risolti di diritto, nell'ipotesi di cessazione, per revoca, decadenza, dimissioni o qualsiasi altra causa, del direttore generale”*.

La questione viene sollevata dalla Sezione lavoro della Corte di Cassazione chiamata a definire il giudizio promosso da un direttore amministrativo ASL sulla risoluzione di diritto del rapporto, conseguente alla decadenza del direttore generale e all'applicazione della disposizione sopra richiamata.

Confermando l'indirizzo espresso in alcune fondamentali precedenti pronunce relative ai meccanismi dello spoil system - a partire dalla sentenza n. 233/2006 fino alle sentenze n. 224/2010 e n. 228/2011- la Corte Costituzionale dichiara fondata la questione e illegittima la norma regionale per contrasto con l'art. 97 comma 2 Cost.

Con la pronuncia in oggetto la Corte – anche rispetto a quanto affermato nei precedenti richiamati -pone in particolare l'accento sul principio di buon andamento e continuità dell'azione amministrativa.

Infatti - facendo decorrere la cessazione degli incarichi del direttore amministrativo e di quello sanitario dalla cessazione del direttore generale – la norma regionale contrasta con l'esigenza di continuità dell'azione amministrativa esponendo l'ente al rischio di subire un periodo di discontinuità gestionale, in ipotesi anche prolungato, con l'assenza di tutti i tre i direttori preposti al governo dell'ente stesso.

A ciò si aggiunge che la disposizione prevede un automatismo che non collega l'interruzione del rapporto in corso a ragioni *“interne”* allo stesso, alle modalità di svolgimento delle



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 13 e 14 aprile 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

funzioni da parte del direttore amministrativo e di quello sanitario ed esclude ogni possibilità di valutazione qualitativa dell'operato di detti soggetti (sentenza n. 224/2010).

Manca infatti del tutto una fase valutativa dei comportamenti tenuti dal dirigente che gli consenta di fare valere le proprie ragioni, sulla base dei risultati delle prestazioni rese e delle competenze esercitate in concreto nella gestione dei servizi a lui affidati.

Rileva la Corte, in linea con quanto già affermato nella sentenza n. 228/2011, che la previsione di una fase valutativa imporrebbe invece al nuovo direttore generale, per fare cessare dall'incarico il direttore amministrativo e quello sanitario, di specificare le ragioni, connesse alle pregresse modalità di svolgimento delle funzioni dirigenziali da parte dell'interessato, *«idonee a fare ritenere sussistenti comportamenti di quest'ultimo suscettibili di integrare la violazione delle direttive ricevute o di determinare risultati negativi nei servizi di competenza e giustificare, dunque, il venir meno della necessaria consonanza di impostazione gestionale»* (sentenza n. 228/ 2011).

In mancanza di tale fase procedurale la decadenza comporta una vera e propria "discontinuità della gestione" che risulta priva di una motivata giustificazione e si pone in contrasto con il principio del buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 Cost. (sentenza n. 224/2010).

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 13 e 14 aprile 2023 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Sentenza: 7 febbraio 2023, n. 59

Materia: ambiente

Parametri invocati: articoli 3, 9 e 117 commi secondo lettera s) e terzo Cost., principio di leale collaborazione

Giudizio: in via principale

Ricorrenti: Presidente del consiglio dei ministri

Oggetto: articolo 10 , legge reg. Puglia n. 3 del 2022, “Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 29 (Disciplina dell’enoturismo), modifiche alla legge regionale 20 dicembre 2017, n. 59 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per il prelievo venatorio) e modifica alla legge regionale 30 novembre 2021, n. 39 (Modifiche alla legge regionale 31 maggio 1980, n. 56 (Tutela ed uso del territorio), disposizioni in materia urbanistica, modifica alla legge regionale 27 luglio 2001, n. 20 (Norme generali di governo e uso del territorio), modifica alla legge regionale 6 agosto 2021, n. 25 (Modifiche alla legge regionale 11 febbraio 1999, n. 11 – Disciplina delle strutture ricettive ex artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro” e disposizioni varie) e disposizioni in materia di derivazione acque sotterranee”

Esito: non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 10 della legge reg. Puglia n. 3 del 2022, promosse, in riferimento all’art.117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost. nonché al principio di leale collaborazione,

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell’art. 10 della legge reg. Puglia n. 3 del 2022, rubricato Modifiche all’articolo 4 della L.R. n. 39/2021.

La disposizione impugnata ha integralmente sostituito il comma 1 dell’art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021 con il seguente: «*Nell’ambito dei procedimenti di cui all’articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell’articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) e della deliberazione della Giunta regionale 11 dicembre 2018, n. 2332, per ampliamento delle attività produttive si intende l’aumento, di qualsivoglia percentuale, della dimensione dell’attività già esistente, in termini di superficie coperta o di volume*».



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 13 e 14 aprile 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

Nel testo in vigore anteriormente alla sua sostituzione, lo stesso comma 1 dell'art. 4 prevedeva che «l'ampliamento delle attività produttive di cui all'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica del 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione e il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008) e alla deliberazione della Giunta regionale 11 dicembre 2018, n. 2332, non è soggetto a limitazioni di superficie coperta e di volume». Tale disposizione, impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri con distinto ricorso è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte con la sentenza n. 240 del 2022.

Secondo il ricorrente, il nuovo comma 1 dell'art. 4, come sostituito dalla disposizione impugnata, presenterebbe gli stessi profili di illegittimità costituzionale del precedente, consentendo di ampliare le attività produttive senza limitazioni di superficie coperta e di volume attraverso il modello procedimentale della conferenza di servizi convocata dal responsabile del SUAP, nei casi in cui lo strumento urbanistico comunale non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi o individui aree insufficienti, e ciò ai sensi dell'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010.

La Corte esamina la censura di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e ritiene che la questione non sia fondata.

Secondo il ricorrente, l'art. 10 della legge reg. Puglia n. 3 del 2022 avrebbe sostituito il testo del comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021 senza incidere sulla sua originaria portata precettiva, consentendo comunque, ove sia attivato lo speciale procedimento semplificato di variante disciplinato dall'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010, di ampliare gli insediamenti produttivi senza limiti di superficie coperta e di volume, in violazione degli standard fissati dal d.m. n. 1444 del 1968.

Questo era, come esposto nella richiamata sentenza n. 240 del 2022, il significato della norma sostituita, dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte sul presupposto che l'indiscriminato aumento di superficie coperta e di volume da essa consentito si ponesse in contrasto con i limiti inderogabili fissati nel citato d.m. n. 1444 del 1968, costituenti principi fondamentali della materia «governo del territorio» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Tuttavia, la disposizione esaminata ha un contenuto chiaramente diverso dalla norma che sostituisce, compatibile con gli invocati principi fondamentali, e non incorre dunque nel vizio già riscontrato in quest'ultima.

Sulla base del suo dato letterale, essa semplicemente stabilisce che deve intendersi come ampliamento dell'attività produttiva, «nell'ambito» dei detti procedimenti semplificati di variante, qualsiasi aumento di superficie e di volume, senza che, in questo medesimo contesto, rilevi la percentuale dello stesso aumento. In altre parole, la norma regionale precisa che l'attivazione dello speciale procedimento, di cui al D.P.R. n. 160 del 2010 e alla deliberazione della Giunta regionale n. 2332 del 2018, non è subordinata al rispetto di limiti dimensionali massimi, quando si tratti di ampliamento dell'attività produttiva già esistente.

Ciò che invece dalla disposizione non è lecito desumere è che essa consenta ampliamenti in violazione degli inderogabili limiti di densità edilizia stabiliti dal d.m. n. 1444 del 1968. Il necessario rispetto di tali limiti deve ritenersi infatti implicito, nel silenzio della



norma sul punto, essendo ingiustificata e contraria alle normali regole ermeneutiche ogni pretesa di assegnarle un significato potenzialmente derogatorio.

Di conseguenza, si deve escludere che la precisazione compendiata nelle parole «qualsivoglia percentuale [...] in termini di superficie coperta o di volume» faccia venir meno l'obbligo delle amministrazioni competenti, una volta indetta dal responsabile del SUAP la conferenza di servizi, di valutare il progetto di variazione dello strumento urbanistico e di verificarne la compatibilità con i citati inderogabili limiti massimi di densità edilizia posti a garanzia dell'interesse generale all'ordinato sviluppo del territorio.

Ciò precisato, la funzione della disposizione nel contesto della disciplina regionale di settore è resa più chiara dalla lettura offerta dalla difesa della Regione, che ne collega la portata alle previsioni delle linee guida approvate con la deliberazione della Giunta regionale n. 2332 del 2018, in essa richiamata. Tali linee guida definiscono come «ampliamento» dell'attività produttiva, soggetto alla procedura di cui all'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010, «l'aumento della dimensione dell'attività in atto sino al limite massimo del 100% dell'esistente superficie coperta e volume», per poi disporre che «nei casi di ampliamento [...] dell'attività produttiva preesistente, non è necessaria la verifica circa la sussistenza del requisito della insufficienza delle aree».

Il nuovo comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021 elimina dunque il limite del 100 per cento, come condizione per potere considerare quale «ampliamento» l'aumento del preesistente insediamento produttivo. A seguito della modifica legislativa, ogni aumento dimensionale deve essere valutato nell'ambito dello speciale procedimento semplificato di variante urbanistica, senza necessità della previa verifica dell'assenza o dell'insufficienza di aree idonee nello strumento urbanistico in vigore. Ma, come chiarito, la stessa modifica legislativa non autorizza ampliamenti che non siano rispettosi degli standard di cui al d.m. n. 1444 del 1968 invocati dal ricorrente come norme interposte.

Si deve così escludere che la disposizione impugnata si ponga in contrasto con i principi fondamentali della materia «governo del territorio» desumibili dall'art. 41-quinquies, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942 e precisati dal citato d.m. n. 1444 del 1968.

Alle medesime conclusioni la Corte giunge per quanto riguarda il lamentato contrasto con il principio fondamentale della stessa materia espresso dall'art. 3, comma 1, lettera e.1), t.u. edilizia, che ascrive agli interventi di nuova costruzione «l'ampliamento degli edifici esistenti all'esterno della sagoma esistente».

La disposizione regionale impugnata non incide in alcun modo sulla definizione come nuove costruzioni degli interventi edilizi da essa disciplinati, né sul conseguente regime dei relativi titoli abilitativi (ambiti, questi, che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, sono riservati allo Stato ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.: ex plurimis, sentenze n. 240 del 2022, n. 282 e n. 231 del 2016, n. 259 del 2014 e n. 309 del 2011). Essa, come visto, si limita a prevedere che l'attivazione dello speciale procedimento di variante di cui si tratta non è subordinata al rispetto di limiti dimensionali massimi dell'ampliamento, ciò che non implica alcuna deroga alla previsione generale per cui l'ampliamento costituisce in ogni caso nuova costruzione ai sensi e per gli effetti del citato art. 3, comma 1, lettera e.1).



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 13 e 14 aprile 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

Per la Corte non sono fondate nemmeno le questioni promosse in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., nonché al principio di leale collaborazione.

Secondo il ricorrente la norma regionale in esame introdurrebbe una procedura semplificata di approvazione delle varianti urbanistiche, che le sottrarrebbe al regime previsto dall'art. 97 NTA per l'adeguamento al piano paesaggistico «dei piani urbanistici generali e territoriali comunali e provinciali e loro varianti», e dunque al procedimento che, in osservanza dell'art. 145, comma 5, cod. beni culturali, assicura la partecipazione degli organi ministeriali.

L'assunto non è corretto sotto due distinti profili. In primo luogo, la procedura semplificata di cui si tratta è stata introdotta dall'art. 8 del d.P.R. n. 160 del 2010, sicché, anche ad ammetterlo, l'effetto paventato dal ricorrente non deriverebbe dalla disposizione regionale impugnata, ma direttamente dalla normativa statale. In secondo luogo, la natura semplificata della procedura non comporta affatto la sottrazione delle varianti alla disciplina di cui al citato art. 97 NTA.

In assenza di deroghe espresse in proposito, il silenzio della disposizione regionale sul punto del necessario rispetto delle previsioni del PPTR in tema di co-pianificazione (con particolare riguardo a quelle che, come il citato art. 97, assicurano la partecipazione degli organi ministeriali alle procedure di adeguamento degli strumenti urbanistici e delle loro varianti) può e deve essere interpretato in termini compatibili con le prescrizioni del piano paesaggistico, alla luce della costante giurisprudenza della Corte (ex plurimis, sentenze n. 187 e n. 24 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021).

Tale orientamento è stato recentemente confermato, proprio con riferimento al piano paesaggistico della Regione Puglia, dalla sentenza n. 240 del 2022, secondo cui «in forza del principio di prevalenza della tutela paesaggistica, espresso all'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, una norma regionale incidente sull'assetto del territorio non si può ritenere derogatoria delle previsioni di tutela paesaggistica solo perché omette di disporre il necessario rispetto, in assenza di deroghe espresse e specifiche, sempre che una pianificazione paesaggistica esista (come accade nella Regione Puglia) e che sia possibile colmare in via interpretativa il mero silenzio della legge».

Non sono violati, dunque, né l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 145, comma 5, cod. beni culturali, né il principio di leale collaborazione, né, infine, il valore del paesaggio di cui all'art. 9 Cost.

La diversa conclusione cui la Corte è pervenuta nel caso della citata sentenza n. 240 del 2022, che, come detto, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, nei cui confronti era stata mossa un'analogha censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., deriva dal fatto che la disposizione impugnata in quel giudizio comportava che gli interventi in essa disciplinati non fossero sottoposti al procedimento ex art. 97 NTA. In quel caso, infatti, l'espressa previsione che gli ampliamenti fino al 20 per cento «non costituiscono variante urbanistica» – e la conseguente esclusione dal detto procedimento – impediva di assegnare in via interpretativa al silenzio della norma il significato di rinvio al generale vincolo al rispetto della disciplina in tema di co-pianificazione. Ciò che non accade invece nel caso in esame, come visto.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 13 e 14 aprile 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

La Corte infine ritiene non fondata la questione promossa in riferimento all'art. 3 Cost., per lesione del principio di ragionevolezza.

È erroneo, infatti, il presupposto da cui muove il ricorrente, della natura interpretativa dell'art. 10 della legge reg. Puglia n. 3 del 2022. Come risulta dal suo chiaro tenore letterale, la disposizione impugnata, lungi dal presentarsi come norma di interpretazione, sostituisce integralmente il precedente comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021.

Sebbene il ricorrente valorizzi l'espressione «per ampliamento [...] si intende», contenuta nel nuovo testo, è evidente dalla sua lettura che con essa il legislatore regionale non ha attribuito un determinato significato al termine «ampliamento», bensì ha voluto meglio definire i presupposti di applicabilità della disciplina regionale di settore, contenuta fra l'altro nelle più volte citate linee guida regionali.

In assenza di una previsione contraria sul punto, non vi possono dunque essere dubbi sul fatto che la disposizione impugnata produce effetti solo pro futuro. Mancando la prospettata efficacia retroattiva, non sussiste in radice la violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

La Corte dichiara quindi non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Puglia n. 3 del 2022, promosse, in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost. nonché al principio di leale collaborazione.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 13 e 14 aprile 2023 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Sentenza: 25 gennaio 2023, n. 32

Materia: tutela della salute

Parametri invocati: art. 117, terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, sezione terza

Oggetto: art. 19, comma 3, della legge della Regione Puglia 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), nel testo anteriore alle modifiche introdotte dall'art. 49, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021), e dall'art. 9, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria).

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 3, della legge della Regione Puglia 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), nel testo vigente anteriormente alle modifiche introdotte dall'art. 49, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021) e dall'art. 9, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria), limitatamente alle parole: «, salvo che non si tratti di modifiche, ampliamento e trasformazione di cui all'articolo 5, comma 2, inerenti strutture già accreditate».

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

Il Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale, sezione terza, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 3, della legge della Regione Puglia 2 maggio 2017, n. 9 (Nuova disciplina in materia di autorizzazione alla realizzazione e all'esercizio, all'accreditamento istituzionale e accordi contrattuali delle strutture sanitarie e socio-sanitarie pubbliche e private), nella versione antecedente alle modifiche introdotte dagli artt. 49, comma 1, della legge della Regione Puglia 30 novembre 2019, n. 52 (Assestamento e variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019 e pluriennale 2019-2021) e 9, comma 1, della legge della Regione Puglia 7 luglio 2020, n. 18 (Misure di semplificazione amministrativa in materia sanitaria), disposizioni quest'ultime già

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 13 e 14 aprile 2023</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

dichiarate costituzionalmente illegittime, rispettivamente, dalle sentenze della Corte Costituzionale n. 36 e n. 195 del 2021.

Il giudice rimettente ha ritenuto che la norma in questione, prevedendo che «[l]’autorizzazione alla realizzazione e all’esercizio non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, che si fonda sul criterio di funzionalità rispetto alla programmazione regionale, salvo che non si tratti di modifiche, ampliamento e trasformazione di cui all’articolo 5, comma 2, inerenti strutture già accreditate», stabilisca, nell’inciso finale, una serie di ipotesi di deroga al principio per cui l’autorizzazione alla realizzazione e all’esercizio non produce effetti vincolanti ai fini della procedura di accreditamento istituzionale, tali da risultare in palese contrasto con gli artt. 8, 8-bis, 8-ter e 8-quater del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell’articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), che dettano i principi fondamentali stabiliti nella materia «tutela della salute» dalla legislazione statale in tema di rapporto tra autorizzazione ed accreditamento di strutture sanitarie, con la conseguente violazione dell’art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Ad avviso del Consiglio di Stato, infatti, la competenza regionale in materia di autorizzazione ed accreditamento di istituzioni sanitarie private deve essere inquadrata nella più generale potestà legislativa concorrente nella materia «tutela della salute», che vincola le regioni al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato che, in particolare, con riferimento al caso in esame, pongono in rapporto di autonomia i provvedimenti di autorizzazione e di accreditamento delle strutture sanitarie. Secondo il rimettente, pertanto, la questione sollevata dovrebbe ritenersi del tutto analoga rispetto a quelle scrutinate dalla Corte Costituzionale nelle pronunce sopra richiamate, venendo in rilievo una serie di ipotesi, incentrate su un’autorizzazione già rilasciata, che vincolerebbe, secondo la legge regionale, il successivo provvedimento di accreditamento.

La rilevanza della questione di legittimità costituzionale deriverebbe dal fatto che l’eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, quale fondamento di legittimazione della deroga di cui la Regione Puglia ha fatto applicazione, comporterebbe l’illegittimità della determinazione dirigenziale regionale n. 103 del 2019, che di essa costituisce diretta e immediata espressione esecutiva.

Secondo la Corte la questione è fondata nel merito.

La censura avente ad oggetto l’art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017 nella sua formulazione originaria, precedente alle modifiche introdotte dall’art. 49, comma 1, della legge reg. Puglia n. 52 del 2019 e dall’art. 9, comma 1, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, riguarda il tema dell’accredimento istituzionale di strutture sanitarie e socio-sanitarie, di cui all’art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, e si fonda sulla distinzione che corre tra tale istituto e quello dell’autorizzazione, oggetto dell’art. 8-ter dello stesso d.lgs. n. 502 del 1992.

La Corte richiama la propria sentenza n. 36 del 2021 nella quale ha affermato che «“il regime delle autorizzazioni e degli accreditamenti costituisce principio fondamentale in materia di tutela della salute”» e che «occorre “distinguere [...] gli aspetti che attengono all’“autorizzazione”, prevista per l’esercizio di tutte le attività sanitarie, da quelli che riguardano l’“accredimento” delle strutture autorizzate”, precisando che, quanto



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 13 e 14 aprile 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

all' 'autorizzazione', "gli artt. 8, comma 4, e 8-ter, comma 4, del d.lgs. n. 502 del 1992 stabiliscono 'requisiti minimi' di sicurezza e qualità per poter effettuare prestazioni sanitarie", e che, quanto all' 'accreditamento', "occorrono, invece, 'requisiti ulteriori' (rispetto a quelli necessari all' autorizzazione) e l' accettazione del sistema di pagamento a prestazione, ai sensi dell' art. 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992" (sentenza n. 292 del 2012, punto 4 del Considerato in diritto)».

La stessa sentenza chiarisce, inoltre, che «[l]a differenza che intercorre tra l' autorizzazione e l' accreditamento delle strutture sanitarie e socio-sanitarie, in base al sistema delineato dagli artt. 8-bis, 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, come interpretati dalla giurisprudenza amministrativa, mostra che per la prima i profili rilevanti "sono quelli inerenti il fabbisogno complessivo di prestazioni sanitarie nel territorio e in particolare quelli concernenti la localizzazione delle strutture già presenti", così da garantire la corretta distribuzione sul territorio "in modo che siano adeguatamente servite tutte le zone, anche quelle a bassa redditività, che in mancanza di tale strumento non sarebbero coperte" (Consiglio di Stato, sezione terza, sentenza 7 marzo 2019, n. 1589); ai fini dell' accreditamento rileva, invece, il fabbisogno di assistenza programmato per garantire l' erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA)».

Pertanto, se nel procedimento di autorizzazione è richiesta una valutazione complessiva, che considera anche le prestazioni ulteriori rispetto a quelle rientranti nei livelli essenziali di assistenza (LEA) e le strutture private non accreditate, nel caso, invece, dell' accreditamento di strutture sanitarie, la valutazione ha ad oggetto «unicamente i LEA e prevede il coinvolgimento, in base all' art. 8-bis, comma 1, del d.lgs. n. 502 del 1992, solo "dei presidi direttamente gestiti dalle aziende unità sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, delle aziende universitarie e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, nonché di soggetti accreditati ai sensi dell' articolo 8-quater, nel rispetto degli accordi contrattuali di cui all' articolo 8-quinquies", senza quindi considerare le strutture private non accreditate» (sentenza n. 7 del 2021, punto 4.4. del Considerato in diritto).

La norma censurata applica il medesimo principio informatore che è alla base delle disposizioni già dichiarate costituzionalmente illegittime dalle sentenze n. 195 e n. 36 del 2021, consistente nella non consentita assimilazione, attesa la diversità dei relativi presupposti di legittimazione, tra l' autorizzazione e l' accreditamento di una struttura sanitaria, ponendosi così in contrasto con il principio generale della legislazione statale ricavabile da una lettura sistemica degli artt. 8, 8-bis, 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992.

La questione in esame appare del tutto analoga a quella già oggetto della sentenza n. 36 del 2021 in quanto, anche in questo caso, verrebbe «nuovamente in rilievo una deroga incentrata su un' autorizzazione già rilasciata che vincola, secondo la legge regionale, il successivo accreditamento».

A parere della Corte non è neppure possibile una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, ostando a ciò il suo chiaro tenore letterale che, con riferimento ai casi di «modifiche, ampliamento e trasformazione» delle strutture sanitarie, rinvia a specifiche ipotesi fatte oggetto di diretta definizione dall' art. 5, comma 2, della stessa legge reg. Puglia n. 9 del 2017. La norma prefigura, pertanto, nel suo inciso finale, una sostanziale coincidenza tra il provvedimento di autorizzazione di una struttura sanitaria



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 13 e 14 aprile 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

e quello di accreditamento istituzionale, in palese contrasto con il principio fondamentale della legislazione statale, ricavabile, come detto, da una lettura sistemica degli artt. 8, 8-bis, 8-ter e 8-quater del d.lgs. n. 502 del 1992, che ne stabilisce invece l'autonomia e le differenze. Inoltre, la disposizione trasforma i provvedimenti di accreditamento, che la disciplina statale configura come discrezionali e fondati su presupposti diversi da quelli stabiliti per l'autorizzazione, in atti dovuti e a contenuto vincolato nelle dette ipotesi di modifiche, ampliamento e trasformazione di cui all'art. 5, comma 2, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, se inerenti strutture già accreditate.

Tali conclusioni non possono essere contestate neppure sostenendo che, sulla base delle previsioni del regolamento della Regione Puglia 2 marzo 2006, n. 3, recante «Art. 3, comma 1, lettera a), punto 1) della L.r. 28 maggio 2004, n. 8. Fabbisogno prestazioni per il rilascio della verifica di compatibilità e dell'accREDITamento istituzionale alle strutture sanitarie e socio-sanitarie», il «“fabbisogno programmato”», con specifico riferimento alle prestazioni diagnostiche con grandi macchine, debba ritenersi coincidente con il «“fabbisogno complessivo”» considerato per il rilascio del parere di compatibilità ai fini dell'autorizzazione alla realizzazione ed esercizio. Secondo, infatti, quanto già evidenziato nella sentenza n. 36 del 2021, i «due procedimenti – di autorizzazione e di accREDITamento – sono, in base ai richiamati principi fondamentali della legge statale, tra di loro autonomi, essendo ciascuno finalizzato alla valutazione di indici di fabbisogno diversi e non sovrapponibili».

Conseguentemente, la Corte ritiene che sia preclusa al legislatore regionale la previsione di effetti vincolanti, automatici, da attribuire all'autorizzazione ai fini dell'accREDITamento istituzionale e che da ciò derivi l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 3, della legge reg. Puglia n. 9 del 2017, nella versione antecedente alle modifiche introdotte dagli artt. 49, comma 1, della legge reg. Puglia n. 52 del 2019 e 9, comma 1, della legge reg. Puglia n. 18 del 2020, limitatamente alle parole «, salvo che non si tratti di modifiche, ampliamento e trasformazione di cui all'articolo 5, comma 2, inerenti strutture già accreditate», in quanto la previsione di effetti vincolanti dell'autorizzazione sull'accREDITamento si pone in contrasto con il principio fondamentale della legislazione statale, espresso dalle norme interposte richiamate, che impone, invece, l'autonomia dei due procedimenti, con la conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 13 e 14 aprile 2023</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

Sentenza: 11 gennaio 2023, n. 27

Materia: Energia - Impianti alimentati da fonti rinnovabili

Parametri invocati: Artt. 41, 97, 117, primo comma, Cost. – quest’ultimo in relazione all’art. 6 della direttiva 2001/77/CE, all’art. 13 della direttiva 2009/28/CE, all’art. 15 della direttiva 2018/2001/UE e ai principi espressi dal d.lgs. n. 199 del 2021 – e art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali della materia concorrente “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” espressi dall’art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e al d.m. 10 settembre 2010; principio di leale collaborazione

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Art. 16 della legge Regione Abruzzo 11 gennaio 2022, n. 1 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e ulteriori disposizioni urgenti) e art. 19 della legge Regione Abruzzo 11 marzo 2022, n. 5 (Disposizioni per l’attuazione del principio di leale collaborazione ed ulteriori disposizioni)

Esito: illegittimità costituzionale di entrambe le norme impugnate

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Con la sentenza n. 77 del 2022, la Corte aveva dichiarato costituzionalmente illegittimo l’art. 4 della legge Regione Abruzzo n. 8 del 2021 che contemplava una sospensione delle procedure di autorizzazione di installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, relativamente a specifiche zone agricole, nelle more dell’individuazione delle aree e dei siti non idonei all’installazione degli impianti. Con la sentenza in esame, viene dichiarata l’illegittimità di due articoli di leggi successive che intervengono sempre sull’articolo 4 - modificandolo prima e sostituendone poi integralmente la disciplina – in quanto presentano profili di incostituzionalità già dichiarati dalla Corte poiché violano i medesimi principi fondamentali della materia concorrente “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, con un primo ricorso ha impugnato l’art. 16 della legge Regione Abruzzo n. 1 del 2022 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e ulteriori disposizioni urgenti) che modifica l’art. 4, comma 2, della legge Regione Abruzzo 23 aprile 2021, n. 8 (Eternalizzazione del servizio gestione degli archivi dei Geni Civili regionali e ulteriori disposizioni), sostituendo le parole “31 dicembre 2021” con quelle “30 giugno 2022”. Tale sostituzione determina la proroga del termine entro il quale la Giunta regionale è chiamata a proporre al Consiglio regionale lo strumento di pianificazione contenente l’individuazione



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 13 e 14 aprile 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

delle aree e dei siti inidonei all'installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili, con conseguente proroga del correlato meccanismo di moratoria di cui al comma 1 del citato art. 4 secondo il quale, nelle more dell'individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti inidonei all'installazione di specifici impianti, sono sospese le installazioni non ancora autorizzate di impianti di produzione di energia eolica di ogni tipologia, le grandi installazioni di fotovoltaico posizionato a terra e di impianti per il trattamento dei rifiuti, inclusi quelli soggetti ad edilizia libera nelle zone agricole caratterizzate da produzioni agro alimentari di qualità e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, al fine di non compromettere o interferire negativamente con la valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali e del paesaggio rurale.

Per il ricorrente, la norma impugnata lederebbe in primo luogo l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e le relative linee guida che recano i principi fondamentali della materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. poiché, nel prevedere la proroga della moratoria – che sospende le autorizzazioni per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili - violerebbe i citati principi ispirati ad esigenze di celerità, di semplificazione e di uniformità sull'intero territorio nazionale, oltre che di massima diffusione dell'energia da fonti rinnovabili. La norma impugnata contrasterebbe altresì con l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto andrebbe a sospendere un potere autorizzativo relativo a un'attività non solo consentita, ma anche incentivata e promossa a livello internazionale e sovranazionale, dalle direttive 2001/77/CE, 2009/28/CE e 2018/2001/UE, ponendosi pertanto in contrasto non solo con le predette direttive ma anche con i principi espressi in attuazione delle medesime dall'art. 20, commi da 6 a 8, del decreto legislativo n. 199/2021 di recepimento. La norma sarebbe lesiva, infine, anche degli artt. 41 e 97 Cost. poiché la moratoria prevista sacrificerebbe l'interesse del richiedente alla tempestiva disamina dell'istanza e alla celere valutazione di tutti gli interessi coinvolti a garanzia del buon andamento dell'amministrazione.

Con successivo ricorso, l'Avvocatura dello Stato ha impugnato l'art. 19 della legge Regione Abruzzo n. 5 del 2022 con riferimento ai medesimi parametri invocati nel precedente ricorso, per violazione dei principi fondamentali della materia concorrente "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia". La norma sostituisce interamente l'art. 4 della l.r. abruzzese n. 8 del 2021, prevedendo, al comma 1, che i Comuni, con deliberazione del Consiglio comunale da adottare entro e non oltre il 31 maggio 2022, possono individuare le zone del territorio comunale inidonee all'installazione degli impianti da fonti rinnovabili limitatamente alle zone agricole caratterizzate da produzioni agro-alimentari di qualità e/o di particolare pregio rispetto al contesto paesaggistico-culturale, e al comma 2 che, decorso il termine previsto dal comma 1, non possono essere posti limiti ulteriori alla facoltà autorizzatoria della Regione in materia.

Per il ricorrente, l'art. 19 violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., relativamente ai principi fondamentali espressi dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e dal d.m. 10 settembre 2010, che non ha attribuito alcuna funzione ai Comuni in tema di ubicazione di impianti di energia rinnovabile; inoltre, precluderebbe in assoluto la realizzazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili a fronte di norme statali finalizzate invece alla massima diffusione degli impianti medesimi.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 13 e 14 aprile 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

I ricorsi sono stati riunificati dalla Corte e definiti con una unica pronuncia in quanto le disposizioni impugnate intervengono sulla medesima norma (ovvero l'art. 4 della legge Regione Abruzzo n. 8 del 2021), regolano la stessa materia e pongono questioni di legittimità costituzionale fondate su ragioni strettamente collegate.

Le questioni sollevate con i due distinti ricorsi sono per la Corte entrambe fondate in quanto le due norme impugnate, che disciplinano il regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili, violano i principi fondamentali della materia concorrente "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", ponendosi pertanto in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. Inoltre, i predetti principi fondamentali sono attuativi di direttive europee, nel rispetto degli impegni assunti a livello internazionale, e quindi le norme censurate sono lesive altresì dell'art. 117, primo comma, Cost.

La Corte ricostruisce il quadro normativo di riferimento rappresentato dal d.lgs. n. 199 del 2021 emanato al fine di accelerare il percorso di crescita sostenibile del Paese attraverso disposizioni in materia di energia da fonti rinnovabili. L'art. 20, comma 1, del citato decreto legislativo dispone che, con uno o più decreti del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro della cultura e il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza unificata, siano stabiliti principi e criteri omogenei per l'individuazione delle superfici e delle aree idonee e non idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili. Quanto alle aree idonee, il comma 4 del medesimo articolo prevede che, conformemente ai principi e criteri stabiliti con i decreti di cui al comma 1, le Regioni individuano con legge le aree idonee; in ogni caso il comma 6 stabilisce che nelle more dell'individuazione delle aree idonee, non possono essere disposte moratorie ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione; infine, il comma 7 chiarisce che le aree non incluse tra le aree idonee non possono essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti di produzione di energia rinnovabile, in sede di pianificazione territoriale, in ragione della sola mancata inclusione nell'elenco delle aree idonee. L'art. 18, comma 3, del medesimo decreto legislativo, stabilisce che solo a seguito dell'entrata in vigore della disciplina statale e regionale per l'individuazione di superfici e aree idonee ai sensi del predetto art. 20, con decreto del Ministero della transizione ecologica sono aggiornate le linee guida per l'autorizzazione degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili di cui all'articolo 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387. Il citato iter non è stato al momento completato e le linee guida emanate con il d.m. 10 settembre 2010 non sono state ancora aggiornate. Pertanto, il regime di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti a fonti rinnovabili è costituito, al momento attuale, dall'autorizzazione unica di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2011, che a sua volta rimanda all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003. Inoltre, le suddette linee guida, ancorché non aggiornate, per giurisprudenza costante della Consulta sono comunque vincolanti per le regioni a garanzia di una disciplina uniforme in tutto il territorio nazionale.

A fronte di tale ricostruito quadro normativo, le due disposizioni impugnate sono in contrasto con i parametri costituzionali rappresentati dal primo e dal terzo comma dell'art. 117 Cost. Invero, la proroga al 30 giugno 2022, disposta dall'art. 16 l.r. 1/2022, della moratoria che sospende le autorizzazioni per gli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili confligge con la previsione di un termine massimo entro il quale concludere il procedimento dell'autorizzazione unica e contrasta altresì con la funzione di accelerazione



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 13 e 14 aprile 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

e di semplificazione del procedimento stesso che le linee guida assegnano alla individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti non idonei. La Corte ricorda inoltre che il comma 6 dell'art. 20 del citato d. lgs n. 199 del 2021 reca espressamente il divieto di prevedere moratoria ovvero sospensioni dei termini dei procedimenti di autorizzazione nelle more dell'individuazione delle aree idonee. L'art. 19 della l.r. 5/2022, secondo la quale spetta ai Comuni il compito di individuare le aree ed i siti non idonei all'installazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, contrasta con l'art. 12 del d.lgs. 387 del 2003 il cui comma 10 assegna tale compito esclusivamente alle regioni e alle province autonome cui spetta conciliare le politiche di tutela dell'ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili attraverso atti di programmazione congruenti con la quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata. Pertanto, fermo restando il possibile coinvolgimento dei comuni nella definizione dell'atto di programmazione, la regione non può per legge demandare a essi un compito che le è stato assegnato dai principi statali al fine di garantire, nell'ambito dei singoli territori regionali, il delicato temperamento dei vari interessi implicati e il rispetto dei vincoli imposti alle regioni (e analogamente alle province autonome) per il raggiungimento della quota minima di incremento dell'energia prodotta da fonti rinnovabili. Restano assorbite le ulteriori censure formulate in entrambi i ricorsi.

La Corte accoglie, quindi, tutti i rilievi sollevati dal ricorrente, confermando la necessità di garantire la massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabile nel comune intento di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra al fine di contrastare il riscaldamento globale ed i cambiamenti climatici.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 13 e 14 aprile 2023 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Sentenza: 8 febbraio 2023, n. 44

Materia: edilizia ed urbanistica, ordinamento penale, tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza,

Parametri invocati: art. 81, art. 117, commi secondo, lettera l), m), s) e sesto Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 1, 9, 19 e 20 della l.r. Veneto 27/2021 (Disposizioni di adeguamento ordinamentale 2021 in materia di governo del territorio, viabilità, lavori pubblici, appalti, trasporti e ambiente)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale degli artt. 9 e 19 della l.r. 27/2021;
- 3) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della l.r. 27/2021 promossa in riferimento all'art. 81 della Costituzione;
- 4) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20 della l.r. 27/2021 promosse in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera m), e sesto, Cost.;
- 5) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della l.r. 27/2021, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.;
- 6) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 della l.r. 27/2021 promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

In primo luogo, viene impugnato l'art. 1 della l.r. 27/2021 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione in relazione alla materia «ordinamento penale». Esso prevede che l'incremento dell'oblazione contemplata dalla legge sul condono sia destinato, fra le altre finalità ad interventi di valorizzazione e restauro paesaggistico su siti di interesse regionale, agli interventi, promossi dai comuni singoli o associati, di riqualificazione urbana nonché per le spese di progettazione degli interventi previsti nei programmi di rigenerazione urbana sostenibile. La Giunta regionale, sentita la competente commissione consiliare, determina criteri e modalità di assegnazione del contributo. La Corte ha più volte affermato che il condono edilizio straordinario disciplinato dall'art. 32 del d.l. 269/2003, come convertito, opera su due piani distinti: «sul piano penale, al ricorrere dei presupposti di legge, determina l'estinzione dei reati edilizi; su quello amministrativo comporta il conseguimento della concessione in sanatoria (e l'estinzione dell'illecito amministrativo)». Il pagamento dell'oblazione costituisce il presupposto per l'estinzione non solo dei reati edilizi ma anche dei procedimenti di



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 13 e 14 aprile 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

esecuzione delle relative sanzioni amministrative oltre a integrare uno dei requisiti per il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria. Ai fini della estinzione del reato, l'art. 32, comma 36, del d.l. 269/2003, come convertito, richiede il concorso di tre elementi: la presentazione della domanda di definizione dell'illecito nei termini, il pagamento integrale dell'oblazione e, infine, il decorso di trentasei mesi da tale pagamento. Il versamento integrale dell'oblazione è, quindi, elemento costitutivo della fattispecie estintiva del reato, e come tale si riconnette alla competenza esclusiva del legislatore statale, che non solo è l'unico che può intervenire sulla sanzionabilità penale ma dispone anche, specie in occasione di sanatorie amministrative, «di assoluta discrezionalità in materia di "estinzione del reato o della pena, o di non procedibilità" (sentenze n. 327 del 2000, n. 149 del 1999 e n. 167 del 1989)» (sentenza n. 196 del 2004). Nell'ambito della disciplina dell'oblazione, l'art. 32, comma 33, del d.l. 269/2003, come convertito, ha stabilito che «[l]e regioni, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, emanano norme per la definizione del procedimento amministrativo relativo al rilascio del titolo abilitativo edilizio in sanatoria e possono prevederne, tra l'altro, un incremento dell'oblazione fino al massimo del 10 per cento della misura determinata nella tabella C allegata al presente decreto, ai fini dell'attivazione di politiche di repressione degli abusi edilizi e per la promozione di interventi di riqualificazione dei nuclei interessati da fenomeni di abusivismo edilizio, nonché per l'attuazione di quanto previsto dall'articolo 23 della legge 28 febbraio 1985, n. 47». Con specifico riguardo a tale disciplina, la Corte ha affermato che essa si impone alle regioni, in quanto riconducibile al monopolio in capo allo Stato sulle scelte sanzionatorie, unicamente in relazione alla «misura dell'oblazione, [a]i relativi termini di versamento, ed in genere [al]le relative articolazioni procedurali ed organizzative» (sentenza n. 198 del 2004). Per il fatto di inerire a una fattispecie estintiva del reato che si ripercuote, nei termini anzidetti, anche sulla sanzionabilità amministrativa, i presupposti e le procedure dell'oblazione si impongono alle regioni anche in vista della collaborazione cui sono tenuti – nell'ambito del complessivo procedimento – i Comuni, titolari di fondamentali poteri di gestione e controllo del territorio, con l'autorità giurisdizionale. Tuttavia, alla disciplina dell'oblazione in quanto ricadente nell'ambito di competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., resta estranea la destinazione degli introiti che le regioni riscuotono per effetto dell'incremento consentito dall'art. 32, comma 33, del d.l. 269/2003. Assume rilievo dirimente la circostanza che la tipologia degli interventi che tali fondi sono destinati a sostenere è correlata unicamente al perseguimento di finalità generali inerenti al governo del territorio, situandosi così completamente "a valle" della fattispecie estintiva del reato. Ne discende, pertanto, l'inconferenza del parametro dedotto nel ricorso rispetto all'ambito materiale cui deve essere ascritta la disposizione impugnata (sentenze n. 248 del 2022, n. 198 del 2021 e n. 286 del 2019). La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021 deve quindi dichiararsi non fondata.

Con il secondo motivo di ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 9 della l.r. 27/2021, in riferimento agli artt. 81 e 117, secondo comma, lettera e), Cost., quest'ultimo relativamente alla materia «tutela della concorrenza». Prevedendo un esonero, per le stazioni appaltanti regionali, dall'applicazione della ritenuta dello 0,50 per cento a garanzia dei versamenti agli enti previdenziali e assicurativi nelle procedure di pagamento relative a contratti pubblici di servizi, forniture e noleggio attrezzature di importo inferiore alla soglia di rilevanza comunitaria, il legislatore regionale avrebbe



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 13 e 14 aprile 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

dettato una «regola di gara» lesiva della competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza. In particolare, il citato art. 9 contrasterebbe con l'art. 30, comma 5-bis, cod. contratti pubblici, secondo il quale tale ritenuta è operata «[i]n ogni caso» – indipendentemente, quindi, dalla tipologia contrattuale o dalla soglia di rilevanza economica – e può essere svincolata «soltanto in sede di liquidazione finale, dopo l'approvazione da parte della stazione appaltante del certificato di collaudo o di verifica di conformità, previo rilascio del documento unico di regolarità contributiva». La disposizione regionale violerebbe anche l'art. 81 Cost., perché sarebbe suscettibile, secondo il ricorrente, di determinare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, in termini di minori entrate contributive, nel caso in cui la stazione appaltante non potrà operare la ritenuta in parola nei confronti di un aggiudicatario non in regola con gli adempimenti contributivi e previdenziali. La Corte accoglie l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Veneto rispetto alla addotta violazione dell'articolo 81 della Costituzione ritenendo l'impugnativa assertiva e apodittica, limitandosi ad affermare il vulnus senza ulteriormente circostanziare i termini e le ragioni della dedotta illegittimità costituzionale. Per quanto concerne la denunciata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., la Corte ritiene tale questione fondata. Secondo la sua costante giurisprudenza, «la nozione di “concorrenza” di cui al secondo comma, lettera e), dell'art. 117 Cost. “non può non riflettere quella operante in ambito europeo (sentenze n. 83 del 2018, n. 291 e n. 200 del 2012, n. 45 del 2010). Essa comprende, pertanto, sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, volte a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza ‘nel mercato’), ovvero a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza ‘per il mercato’))» (sentenza n. 137 del 2018, richiamata dalla sentenza n. 4 del 2022). Alla luce di tale orientamento, non può ritenersi che la fase dell'esecuzione contrattuale, poiché successiva alla procedura di gara, sia per ciò solo estranea alla materia della concorrenza. Si consideri che le direttive del Parlamento europeo e del Consiglio del 2014 in materia di contratti pubblici, ispirate al principio di libera concorrenza, regolano anche profili attinenti all'esecuzione, in quanto in grado di condizionare il gioco competitivo. L'istituto della ritenuta di garanzia, disciplinato dall'art. 30, comma 5-bis, cod. contratti pubblici, sebbene sia volto a disciplinare le procedure di pagamento e quindi afferisca materialmente alla fase dell'esecuzione del contratto, si raccorda da un punto di vista funzionale e teleologico alle altre disposizioni del codice poste a tutela del rispetto, da parte del soggetto affidatario o esecutore del contratto, degli obblighi contributivi e previdenziali, costituendone pertanto un'essenziale articolazione procedimentale. Ad assumere rilievo, a tal fine, sono le previsioni contenute nell'art. 80, comma 4, cod. contratti pubblici – con cui viene stabilita l'esclusione dalla procedura per i concorrenti in relazione ai quali siano emerse «violazioni gravi, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali», tra le quali rientrano specificamente quelle «ostative al rilascio del documento unico di regolarità contributiva» –, nonché nei successivi artt. 113-bis, comma 1-quinquies, e 105, comma 10. Quest'ultimo, in particolare, prevede che «[p]er i contratti relativi a lavori, servizi e forniture, in caso di ritardo nel pagamento delle



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 13 e 14 aprile 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

retribuzioni dovute al personale dipendente dell'esecutore o del subappaltatore o dei soggetti titolari di subappalti e cottimi, nonché in caso di inadempienza contributiva risultante dal documento unico di regolarità contributiva, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 30, commi 5 e 6». E proprio le disposizioni da ultimo richiamate consentono alla stazione appaltante di trattenere dal certificato di pagamento, «[i]n caso di inadempienza contributiva risultante dal documento unico di regolarità contributiva» relativo al personale impiegato nell'esecuzione del contratto, «l'importo corrispondente all'inadempienza per il successivo versamento diretto agli enti previdenziali e assicurativi» (art. 30, comma 5), o di operare direttamente le retribuzioni dovute al personale, detraendo il relativo importo dalle somme dovute all'esecutore del contratto (art. 30, comma 6). La ritenuta disciplinata dall'art. 30, comma 5-bis, cod. contratti pubblici, pertanto, è istituito volto a presidiare l'effettività delle garanzie che la stazione appaltante è tenuta ad assolvere, in funzione anche surrogatoria rispetto all'aggiudicatario o agli altri esecutori, nei confronti del personale impiegato nelle attività di esecuzione del contratto. Pertanto anche la previsione della ritenuta di garanzia assolve a finalità inerenti alla tutela della concorrenza, perché rafforza e conferisce ulteriore effettività alla necessità che le imprese si mantengano in possesso dei requisiti di regolarità contributiva e previdenziale, così da non menomare l'originaria par condicio tra i soggetti in gara. Nel contesto della contrattualistica pubblica, la garanzia della correttezza degli operatori – che deve sussistere lungo l'intera vita della vicenda contrattuale (dalla procedura di selezione fino al compimento dell'esecuzione del contratto) – non riguarda solo il rapporto tra il contraente pubblico e il soggetto aggiudicatario, ma è un elemento essenziale per assicurare parità di condizioni a tutti gli operatori economici interessati ad agire nel mercato in cui si inserisce la gara. In questa prospettiva, le garanzie che assicurano la correttezza degli operatori (nella specie, concernente il profilo contributivo) afferiscono anche alla tutela della concorrenza. La Corte, del resto, ha già affermato che «il corretto adempimento degli obblighi contributivi costituisce misura di garanzia della tutela della concorrenza “nel mercato”» e che la finalità perseguita dal documento unico di regolarità contributiva, che è quella «della tutela del lavoro regolare e della salvaguardia dei relativi diritti di previdenza e assistenza», ha «evidenti riflessi sulla tutela della concorrenza» (sentenza n. 141 del 2020). Alla luce di ciò, si deve ritenere che l'esonero dalla ritenuta di garanzia operato dalla disposizione impugnata, relativa ai contratti pubblici incidenti sul territorio regionale, non conformandosi alla regola stabilita dalla legge statale anche in nome della tutela della concorrenza (nell'art. 30, comma 5-bis, cod. contratti pubblici) violi l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Viene pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9 della l.r. Veneto 27/2021.

Il ricorrente impugna anche l'art. 19 della l.r. 27/2021 in riferimento agli artt. 3 e 9 Cost. Tale disposizione modifica l'art. 2, comma 2, della l.r. 41/1988 il quale, prima della sua modifica, prevedeva che il limite all'estrazione di sabbie e ghiaie negli alvei e nelle zone golenali dei corsi d'acqua e nelle spiagge e fondali di competenza regionale, in assenza di piani estrattivi, «è abbassato a 20.000 metri cubi». Per effetto della modifica apportata dalla disposizione impugnata, il medesimo limite «è abbassato a 20.000 metri cubi per singolo intervento». Il secondo periodo del medesimo comma 2, anch'esso introdotto dall'impugnato art. 19 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021, prevede poi che «[p]ossono essere presentati dal medesimo soggetto progetti di estrazione e asporto di sabbia e ghiaia,



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 13 e 14 aprile 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

finalizzati alla sicurezza e alla buona regimazione delle acque, per quantitativi complessivi fino ad un massimo pari ad 80.000 metri cubi, da realizzare attraverso singoli interventi di entità non superiore a 20.000 metri cubi».

Il ricorrente lamenta la riduzione del livello di tutela ambientale e paesaggistica che discenderebbe dall'ampliamento dei quantitativi di materiali litoidi che possono essere prelevati, in assenza di piani estrattivi, da aree soggette a vincoli ex lege quali quelli relativi all'art. 142, comma 1, lettere a), b) e c), cod. beni culturali, per di più in una Regione, come il Veneto, ancora priva di pianificazione paesaggistica.

La Corte, prima di affrontare la questione nel merito, ricostruisce il quadro normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata, anche alla luce della disciplina statale che ha, nel tempo, regolamentato l'esercizio delle funzioni regionali connesse all'autorizzazione di tali attività estrattive.

Essa ritiene fondata la questione prospettata in quanto l'esegesi della disposizione impugnata conduce a ritenere che, con le modifiche ad essa da ultimo apportate, siano state considerevolmente ampliate le quantità di materiale litoide che può essere estratto dagli alvei e dalle zone golenali in assenza di appositi piani. La Corte ritiene che abbia ragione il ricorrente a dolersi di un irragionevole esercizio della competenza del legislatore veneto con riguardo alla specifica norma in esame. A suo giudizio, infatti, la circostanza che l'attività di estrazione incida significativamente su beni vincolati ex lege a fini di tutela paesaggistica, comporta l'evidente l'irragionevolezza di una previsione che, per il caso di assenza di piani estrattivi, aumenti le quantità di materiale litoide estraibile rispetto al più rigoroso limite precedentemente previsto dallo stesso legislatore veneto a tutela del buon regime delle acque. Pertanto, in considerazione dell'irragionevolezza di tale scelta e dell'incidenza che tale ampliamento determina sulla salvaguardia di un adeguato livello di tutela dell'ambiente e del paesaggio, la Corte ritiene sussistente il contrasto tra la disposizione regionale impugnata e gli artt. 3 e 9 Cost. Essa pertanto dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19 della l.r. 27/2021.

Oggetto di impugnazione è, infine, l'art. 20 della suddetta legge, in base al quale le strutture della Giunta regionale competenti per territorio vengono autorizzate a effettuare «interventi di ripristino di condizioni di sicurezza e officiosità idraulica che prevedono la rimozione di schianti, piante morte, piante a rischio caduta o la cui presenza riduca la sezione dell'alveo necessaria a garantire il libero deflusso delle acque». Il ricorso deduce la violazione dell'art. 117, commi secondo, lettere m) e s), e sesto, Cost., poiché gli interventi in questione riguarderebbero ambiti soggetti a vincolo paesaggistico ex lege ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettere b), c) e g), cod. beni culturali e dovrebbero, quindi, essere subordinati al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, a meno di ritenerli riconducibili alle fattispecie previste dall'art. 149 del sopra richiamato codice, come specificate nell'Allegato A al d.P.R. n. 31 del 2017, nonché dall'art. 36 del d.l. n. 77 del 2021, come convertito.

La Corte ritiene non fondata la questione relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. A suo giudizio, se è vero che gli interventi di cui all'articolo 20 incidono potenzialmente su ambiti oggetto di vincolo paesaggistico ex lege, quali quelli di cui all'art. 142, comma 1, lettere b), d'altro canto, essi risultano sostanzialmente equivalenti alle attività contemplate dal punto A.25. dell'Allegato A al d.P.R. n. 31 del 2017 che espressamente esonera dall'autorizzazione paesaggistica «interventi di manutenzione degli alvei, delle sponde e degli argini dei corsi d'acqua, compresi gli interventi sulla



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 13 e 14 aprile 2023

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

vegetazione ripariale arborea e arbustiva, finalizzati a garantire il libero deflusso delle acque e che non comportino alterazioni permanenti della visione d'insieme della morfologia del corso d'acqua; interventi di manutenzione e ripristino funzionale dei sistemi di scolo e smaltimento delle acque e delle opere idrauliche in alveo». La Corte ha affermato in più occasioni che benché le disposizioni contenute in tale atto regolamentare non siano di per sé sole idonee, per la loro collocazione nel sistema delle fonti, «a veicolare le grandi riforme economico-sociali», esse costituiscono «senza dubbio espressione dei principi enunciati dalla legge, in particolare dagli artt. 146 e 149 cod. beni culturali, che, come visto, costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale idonee a vincolare anche la potestà legislativa regionale primaria» (sentenze n. 21 del 2022 e n. 160 del 2021). Nel caso di specie, l'attività demandata alle strutture della Giunta regionale non potrà che svolgersi nei limiti segnati dalla norma interposta statale, anche con riferimento alle parti di essa non testualmente riprodotte nella disposizione impugnata, ma chiaramente in essa implicate, non ostandovi il loro tenore letterale.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 13 e 14 aprile 2023 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Sentenza: 8 febbraio 2023, n. 51

Materia: bilancio; contabilità; debiti fuori bilancio

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lett. e), Costituzione; “principio applicato 9.1” dell’Allegato 4/2 art. 3 e del d.lgs. 118/2011 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), come norme interposte

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Art. 1 della L.R. Molise 25 marzo 2022, n. 4 (Riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell’art. 73, lettera e), del d.lgs. 118/2011, relativi al rimborso ai Comuni del saldo delle spese sostenute per il rinnovo del Consiglio regionale 2011)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell’art. 1 della legge della Regione Molise 25 marzo 2022, n. 4;
- 2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell’art. 1 della legge reg. Molise n. 4 del 2022, promossa in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in relazione al principio contabile applicato, di cui al paragrafo 9.1 dell’Allegato 4/2 al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la disposizione in epigrafe, che provvede al riconoscimento di un debito fuori bilancio (nella specie le somme anticipate dai comuni per l’organizzazione delle elezioni regionali del 2011), dando copertura ai relativi oneri nell’ambito del bilancio di previsione del 2021. La legge regionale è del marzo 2022.

Ne scaturisce una breve pronuncia, di cui si fornisce sommariamente conto.

Il Governo ricorrente si appunta sul fatto che dare copertura ad un debito fuori bilancio, reperendo i fondi nel bilancio di previsione di un esercizio già interamente decorso sarebbe contrario al principio di annualità del bilancio, di cui all’articolo 3 del d.lgs. 118/2011, normativa base per la contabilità delle regioni ed espressione, nel contempo, della competenza esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

L’esecutivo richiama anche il principio applicato relativo ai debiti fuori bilancio di cui all’Allegato 4/2 del medesimo d.lgs. 118/2011.

Preliminarmente, la Corte dichiara l’inammissibilità di questa seconda censura, in quanto incentrata non su un presunto vizio della legge regionale, bensì sull’atto di impegno di

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 13 e 14 aprile 2023 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

spesa, che ha preceduto (irritualmente) l'approvazione della legge.

L'esame del merito delle censure prosegue con la presunta violazione del principio di annualità del bilancio, che la Corte ritiene sussistente. Sia in base all'articolo 73, comma 3, del d.lgs. 118/2011, sia in base alla propria giurisprudenza (sentenze 197/2019, 106, 156, 226 del 2021) ricorda la Corte come, una volta riconosciuto con legge un debito fuori bilancio, l'individuazione dei mezzi di copertura debba essere contestuale, oltre che rivestire i caratteri della congruità ed attendibilità.

In particolare, la contestualità della sua individuazione rispetto al riconoscimento del debito fuori bilancio impone che le risorse siano reperite nell'esercizio in corso, o meglio nel bilancio di previsione che gestisce l'esercizio nel quale la spesa è introdotta.

Constatato che la norma impugnata, che riconosce la legittimità del debito è del marzo 2022, ma individua le coperture nell'ambito del bilancio di previsione 2021, risulta agevole la rilevazione del contrasto con il principio di annualità del bilancio, di cui al decreto legislativo 118/2011.

Per il tramite della normazione primaria interposta, la Corte rileva la violazione della competenza esclusiva statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui al secondo comma, lett. e), dell'articolo 117 della Costituzione.

La norma impugnata viene dunque dichiarata costituzionalmente illegittima e alla Regione Molise viene fatto monito di provvedere nuovamente al riconoscimento del debito fuori bilancio, considerando che si tratta di somme anticipate dai comuni del territorio oltre dieci anni prima.