
	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 1-2 dicembre 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

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

*Relazione a cura di Enrico Righi*

*Note di sintesi a cura di Francesca Casalotti, Ilaria Cirelli, Caterina Orione, Claudia Prina  
Racchetto, Enrico Righi*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 1-2 dicembre 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

**Sentenza** :5 ottobre 2016, n. 224

**Materia**: governo del territorio

**Giudizio**: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

**Limiti violati**: art. 136, comma primo, della Costituzione e art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale); art. 117, comma terzo, Cost., in relazione all'art. 3, comma 1, lettera d), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – testo A), nel testo anteriore alle modifiche apportate dall'art. 30 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98; art. 97 Cost. art. 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, della Costituzione

**Ricorrente**: Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia

**Oggetto**: art. 17, comma 1, della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione)


**Esito**: illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, della legge della Regione Lombardia 18 aprile 2012, n. 7 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione).

**Estensore**: Francesca Casalotti

#### **Sintesi:**

Il TAR Lombardia, con ordinanza del 5 novembre 2015, ha sollevato questione di costituzionalità dell'art. 17, comma 1, della l.r. 7/2012 (Misure per la crescita, lo sviluppo e l'occupazione), che prevede che, in relazione agli «*interventi di ristrutturazione edilizia oggetto della sentenza n. 309 del 2011*», «*al fine di tutelare il legittimo affidamento dei soggetti interessati*», i permessi di costruire rilasciati alla data del 30 novembre 2011 (data di pubblicazione della sentenza), nonché le denunce di inizio attività esecutive alla medesima data, siano considerati titoli validi ed efficaci fino al momento della dichiarazione di fine lavori, a condizione che la comunicazione di inizio lavori risulti protocollata entro il 30 aprile 2012. Ad avviso del rimettente, tale disposizione violerebbe l'art. 136 Cost. e l'art. 1 della l. cost. 1/1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie di indipendenza della Corte costituzionale), in quanto limiterebbe gli effetti per il passato della sent. n. 309 del 2011 della Corte, escludendo che la perdita di efficacia delle disposizioni, dichiarate costituzionalmente illegittime da tale sentenza, rilevi per i titoli edilizi rilasciati in base alle stesse disposizioni prima della pubblicazione della sentenza (a condizione che la comunicazione di inizio lavori risulti protocollata entro il 30 aprile 2012).

Inoltre, verrebbe violato l'art. 117, comma terzo, Cost., in relazione all'art. 3, comma 1, lettera d), del d.P.R. n. 380/2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia – testo A) – nella versione anteriore alle modifiche di cui all'art. 30 del d.l. n. 69/2013 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito dalla l. 98/2013 – in quanto verrebbero affermate la validità e l'efficacia di titoli edilizi riferiti a interventi di ristrutturazione di edifici mediante demolizione e ricostruzione con


	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 1-2 dicembre 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

sagoma diversa, in violazione del principio fondamentale della legislazione statale, che la sent. n. 309 del 2011 ha desunto dall'art. 3, comma 1, lett. d), del d.P.R. n. 380/2011, nel testo allora vigente, secondo il quale rientravano nella definizione di ristrutturazione edilizia solo gli interventi di demolizione e ricostruzione con identità di volumetria e di sagoma rispetto all'edificio preesistente.


In subordine, sempre ad avviso del remittente, qualora il censurato art. 17, comma 1, della l.r. Lombardia 7/2012 venisse interpretato nel senso (non di affermare la validità e l'efficacia dei titoli edilizi ivi considerati, bensì più limitatamente) di paralizzare in via generale e astratta il potere di autotutela dell'amministrazione in relazione ad atti basati sulle disposizioni legislative dichiarate costituzionalmente illegittime dalla sent.n. 309/2011, sarebbe violato l'art. 97 Cost.: così intesa, la norma regionale sacrificerebbe aprioristicamente la legalità e il buon andamento della pubblica amministrazione, impedendo una comparazione in concreto, in sede di autotutela, tra gli interessi generali e quelli privati coinvolti in ciascuna fattispecie.

Preliminarmente, la Corte, in considerazione del fatto che il TAR ha riproposto questioni già sollevate e con riferimento alle quali è stata disposta la restituzione degli atti (ordinanza n. 35 del 2015), verifica se il giudice abbia assolto all'onere di riesaminare la rilevanza e i termini delle stesse questioni, alla luce delle novità normative, in termini non implausibili (ex plurimis, sentenze n. 162 e n. 46 del 2014, n. 321 del 2011), giungendo alla conclusione che il giudice remittente ha effettivamente esaminato l'art. 30 del d.l. n. 69/2013, convertito dalla l. n. 98/2013, riconoscendo il carattere innovativo ed escludendo la sua applicabilità ai fatti di causa, in particolare perché i provvedimenti impugnati sono anteriori alla nuova normativa. Così facendo, il giudice ha fatto plausibile applicazione del principio secondo cui *«lo ius superveniens non può venire in evidenza nel giudizio di costituzionalità sollevato dai giudici amministrativi poiché, secondo il principio tempus regit actum, la valutazione della legittimità del provvedimento impugnato va condotta «con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione»»* (per tutti cfr. sent. n. 49 del 2016).

Passando ad esaminare nella questione in riferimento all'art. 136 Cost. e all'art. 1 della l. cost. n. 1 del 1948, la Corte ritiene che sia fondata e sottolinea di aver già stigmatizzato (ex plurimis, sent. n. 169/2015) le disposizioni con cui il legislatore, statale o regionale, interviene per mitigare gli effetti di una pronuncia di illegittimità costituzionale, per conservare o ripristinare, in tutto o in parte, gli effetti della norma dichiarata illegittima. Tale è il caso della disposizione impugnata, emanata al dichiarato *«fine di tutelare il legittimo affidamento dei soggetti interessati» in relazione agli «interventi di ristrutturazione edilizia oggetto della sentenza n. 309 del 2011»*. Essa, come risulta esplicitamente dal suo tenore letterale, mira a convalidare e a confermare nell'efficacia gli atti amministrativi emessi in diretta applicazione della precedente normativa regionale, dichiarata costituzionalmente illegittima dalla citata pronuncia di questa Corte, i cui effetti la disposizione regionale vorrebbe parzialmente neutralizzare. A nulla rilevano i mutamenti successivamente intervenuti nella legislazione statale, che hanno rimosso il divieto di alterazione della sagoma nelle ristrutturazioni edilizie, su cui si fondavano le dichiarazioni di illegittimità costituzionale contenute nella sent. n. 309/2011: come già precedentemente osservato, la questione in esame e la norma che ne costituisce oggetto concernono situazioni anteriori a tale innovazione della legislazione statale e non sono da

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 1-2 dicembre 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

essa interessate. Con la conseguenza che la disposizione impugnata deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 136 Cost., mentre resta assorbito ogni altro motivo di censura.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 1-2 dicembre 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

**Sentenza:** n. 228 del 20 settembre 2016

**Materia:** Cave

**Parametri invocati:** artt. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale e incidentale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** art. 32, comma 2, della legge della Regione Toscana 25 marzo 2015, n. 35 (Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 104/1995, l.r. 65/1997, l.r. 78/1998, l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014)

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, della l.r. 35/2015 per la parte in cui qualifica la natura giuridica di beni estimati.

**Estensore nota:** Claudia Prina Racchetto

#### Sintesi:


Il Presidente del Consiglio dei ministri solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 2, della legge della Regione Toscana 25 marzo 2015, n. 35 (Disposizioni in materia di cave. Modifiche alla l.r. 78/1998, l.r. 10/2010 e l.r. 65/2014) in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione. Per la difesa statale, tale disposizione, nell'includere i beni estimati nel patrimonio indisponibile comunale, nonostante consistenti elementi facciano ritenere che essi siano oggetto di proprietà privata, colmerebbe una lacuna nell'ordinamento civile italiano, violando la competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile».

L'art. 32, comma 2, viene censurato anche dal Tribunale ordinario di Massa, in riferimento allo stesso art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., nonché agli artt. 3, 24, 42, 97, 102, 111, 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Primo Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (CEDU), e 117, terzo comma, Cost.

La Corte costituzionale riunisce i due giudizi in quanto hanno ad oggetto la medesima disposizione e pongono questioni in gran parte analoghe.

La Corte ritiene nel merito fondata la questione relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Essa pone in evidenza che la Regione Toscana, con la legge regionale n. 35 del 2015, ha dettato un'organica disciplina dell'attività estrattiva per salvaguardare, come esplicitato nel preambolo della legge, le «particolarità storiche, giuridiche ed economiche che caratterizzano i beni compresi nel suo territorio», tra i quali rientrano anche i cosiddetti beni estimati, di cui all'editto della duchessa Maria Teresa Cybo Malaspina del 1° febbraio 1751. I beni estimati sono cave di limitate dimensioni territoriali, le quali, in ragione delle peculiari caratteristiche morfologiche che le contraddistinguono, non sono ormai coltivabili singolarmente e risultano in parte incorporate all'interno di una stessa unità produttiva insieme a cave pubbliche, soggette a concessioni comunali.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 1-2 dicembre 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Il legislatore regionale ha ritenuto di poterle sottoporre ad un medesimo regime concessorio, sulla premessa che i beni stimati appartengano al patrimonio indisponibile del Comune.


Per la Corte è possibile che tale premessa sia la più conforme all'intento e alla ratio dell'editto teresiano del 1751, che venne adottato dalla sovrana nella non modificata cornice dello statuto dato a Carrara dal suo predecessore Alberico nel 1574. In base allo statuto tutti gli agri marmiferi erano di proprietà delle antiche vicinanze, da chiunque fossero detenuti e utilizzati, e i detentori erano perciò tenuti al pagamento alle vicinanze dell'annuale livello. L'editto di Maria Teresa si limitava a cancellare l'obbligo del livello per le cave per le quali esso non fosse stato pagato da più di venti anni. Le cave così identificate vennero definite «beni stimati». Quali fossero tali beni e quale dovesse essere il loro effettivo regime giuridico fu materia di controversia negli anni successivi.

La cosiddetta legge delle usurpazioni del 1771 affidò ad un'apposita commissione il compito di effettuare una ricognizione dei beni vicinali e di recuperare quelli indebitamente occupati, ma questo lavoro non ebbe alcun seguito. Una nuova commissione fu istituita dalla notificazione governatoriale Petrozzani del 1823 per verificare la legittimità del possesso di tutte le cave, ma anche questa si concluse senza esito. La situazione non mutò con il nuovo catasto terreni del 1905. Il Comune distinse le cave in tre diverse tipologie: cave in concessione, concordate e contestate, ma non si attivò presso i possessori affinché chiedessero il rilascio delle concessioni, né avviò le procedure per regolarizzare i mappali contestati. Nel 1928 una nuova ordinanza del Podestà fissò un termine di trenta giorni per la presentazione delle domande di rilascio delle concessioni. Le domande furono raccolte e catalogate ma, ancora una volta, non si arrivò ad un risultato utile.

Nel 1955 la commissione di esperti incaricata dal Comune di predisporre il regolamento per la concessione degli agri marmiferi comunali, ai sensi dell'art. 64, comma 3, del regio decreto 29 luglio 1927, n. 1443 (Norme di carattere legislativo per disciplinare la ricerca e la coltivazione delle miniere nel Regno), qualificò i beni stimati come beni di proprietà privata; il Comune, fino al 1994, non adottò alcun regolamento. La Corte rileva che le vicende successive all'editto del 1751 sono state segnate da molteplici inefficienze dell'amministrazione che non hanno consentito di effettuare le verifiche e gli accertamenti necessari a riordinare la materia.

A giudizio della Corte, è un dato storicamente incontrovertibile che nel diritto vivente venutosi a consolidare nei secoli diciannovesimo e ventesimo, i beni stimati non sono trattati come beni appartenenti al patrimonio indisponibile del Comune, al quale dal 1812 erano stati trasferiti i beni delle vicinanze allora abolite. Il Comune di Carrara non ha mai incluso i beni stimati tra quelli appartenenti al proprio patrimonio indisponibile e, quando, nel 1994, ha adottato il suo primo regolamento che, ai sensi della legge mineraria del 1927 poneva fine alla vigente legislazione estense, non ha trattato quei beni.

La stessa legge regionale 5 dicembre 1995, n. 104 (Disciplina degli agri marmiferi dei Comuni di Massa e Carrara), con cui la Regione ha per la prima volta disciplinato la materia – istituendo, fra l'altro, un nuovo sistema concessorio di matrice regionale, con il quale viene reciso ogni legame con il livello estense – qualifica gli agri marmiferi di Massa


	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 1-2 dicembre 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

e Carrara come beni del patrimonio indisponibile comunale «se di essi il Comune risulti proprietario ai sensi delle normative in atto all'entrata in vigore della presente» (art. 1, commi 1 e 2).

Di conseguenza, a giudizio della Corte, la riconduzione dei beni stimati ai beni del patrimonio indisponibile del Comune operata dall'impugnato art. 32, comma 2, si configura alla stregua di un'interpretazione autentica dell'editto di Maria Teresa, effettuata con legge della Regione, in palese contrasto con tutta la prassi precedente. Ciò esula dalle competenze della Regione.

Infatti, come la stessa Corte ha avuto modo di precisare in altre occasioni (si vedano la sentenza n. 232/2006 e la sentenza n. 290/2009), la potestà di interpretazione autentica spetta a chi sia titolare della funzione legislativa nella materia cui la norma è riconducibile. Ed è innegabile che l'individuazione della natura pubblica o privata dei beni appartiene all'«ordinamento civile».

La Corte conclude pertanto affermando che la Regione ha ecceduto i limiti della propria competenza legislativa, violando l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. non in ragione degli interessi pubblici che ha inteso tutelare ma perché a tal fine essa avrebbe dovuto avvalersi delle competenze possedute e non di competenze che costituzionalmente non le spettano.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 1-2 dicembre 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

**Sentenza:** 19 ottobre 2016, n.243

**Materia:** prorogatio delle assemblee legislative

**Parametri invocati:** articolo 123 e 117 primo comma Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Rimettente:** Tribunale Amministrativo regionale per la Calabria

**Oggetto:** legge Regione Calabria 12 settembre 2014, n. 19 Modifica della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 1 (Norme per l'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale) articolo 1

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'articolo 1 per la parte in cui elimina il rinvio all'intero articolo 5 comma 1 della l.cost.1/1999 e non solo all'ultimo periodo di tale disposizione

**Estensore nota:** Ilaria Cirelli

#### **Sintesi:**


Il giudizio a quo da cui ha origine il giudizio di legittimità in via incidentale verte sul ricorso proposto da una candidata non eletta alla carica di Presidente della Giunta regionale calabrese, al fine di ottenere l'annullamento del verbale dell'Ufficio centrale elettorale, nella parte in cui non ha provveduto a proclamarla eletta alla carica di consigliere regionale.

La norma soppressa dalla disposizione oggetto del presente giudizio faceva salva l'applicazione dell'articolo 5, comma 1 della l. cost 1/1999, contenente la previsione della nomina a consigliere regionale del candidato che ha riportato un numero di voti immediatamente inferiore a quello del candidato eletto Presidente della Giunta (c.d. miglior perdente). La disposizione censurata è stata, peraltro, approvata nel periodo intercorrente tra la data di scioglimento del Consiglio regionale e la data di proclamazione dei nuovi eletti in seguito alle elezioni.

Viene denunciata dal giudice a quo, in primo luogo la violazione, da parte dell'articolo 1 della l.r. 19/2014, dell'articolo 123 Cost., in relazione al parametro interposto costituito dall'articolo 18 dello statuto della Regione Calabria, il quale dovrebbe essere interpretato nel senso che, nel periodo di prorogatio, l'assemblea legislativa sia titolare unicamente delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili, essendo connaturale a tale istituto, come afferma la giurisprudenza costituzionale, la limitazione dei poteri degli organi regionali, anche laddove non espressamente prevista dallo statuto regionale. Certamente, secondo il rimettente, nell'ambito di tali attribuzioni non potrebbe intendersi compresa l'adozione di una legge di modifica della legge elettorale.

Il giudice a quo solleva la questione di costituzionalità anche in relazione all'articolo 3 del Protocollo addizionale n. 1 della CEDU, nella parte in cui sancisce il diritto a libere elezioni, quale norma interposta integrativa del parametro costituzionale espresso dall'articolo 117, primo comma, Costituzione. In proposito viene richiamata la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo il quale la stabilità della legislazione elettorale assume una particolare importanza per il rispetto dei diritti garantiti dall'articolo 3 del Protocollo addizionale n. 1. Se uno Stato modifica troppo



	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 1-2 dicembre 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

spesso le regole elettorali fondamentali o se le modifica alla vigilia di uno scrutinio, rischia di scalfire il rispetto del pubblico per le garanzie che si presume assicurino libere elezioni.

La Corte giudica fondata la questione di legittimità sollevata in riferimento all'articolo 123, per la parte in cui tale disposizione elimina il rinvio all'intero articolo 5, comma 1, della legge costituzionale 1/1999, anziché al solo ultimo periodo del comma 1 dello stesso articolo.


Nel caso in esame risulta che il 3 giugno 2014 è intervenuto lo scioglimento del consiglio regionale calabrese ed ha avuto inizio il regime di prorogatio. La proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni è avvenuta il 9 dicembre 2014: dunque la l.r.19/2014 censurata è stata adottata quando l'assemblea legislativa regionale era in pieno regime di prorogatio.

Ciò premesso, argomenta la Corte, pur essendo pacificamente riconosciuta l'esistenza di una vera e propria riserva di statuto per la disciplina della prorogatio, lo statuto della Regione Calabria tace sui poteri attribuiti al Consiglio in questa fase. Tuttavia, sulla base della costante giurisprudenza in materia, il Consiglio è comunque tenuto durante la prorogatio, *a limitare i contenuti dei provvedimenti legislativi esclusivamente a quelle disposizioni che appaiano indifferibili e urgenti al fine di fronteggiare situazioni di pericolo imminente, ovvero che appaiano necessitate sulla base di obblighi fissati dal legislatore statale o comunitario* ( cfr. sentenze 157/2016 e 158, 81, 64, 55 e 44 del 2015). Secondo la Consulta la l.r. 19/2014 non rientra in alcuna di tali categorie.

Né, nel caso in esame, ricorreva la necessità di intervenire sulla disposizione di cui all'articolo 1 comma 2 secondo periodo della legge elettorale, per adeguarsi a eventuali rilievi del Governo. Infatti il Presidente del consiglio dei ministri aveva precedentemente impugnato la legge regionale calabrese 8/2014 con cui era stata modificata la l.r. 1/2005, innalzando dal 55 per cento al 60 per cento il premio di maggioranza, con l'eventuale attribuzione di seggi aggiuntivi alle liste circoscrizionali collegate con la lista regionale risultata vittoriosa. Nelle more del giudizio era poi entrata in vigore la l.r. 19/2014 in esame, che aveva modificato alcune disposizioni della legge elettorale calabrese per adeguarsi ai rilievi del governo ed in seguito alla quale era stata, quindi, dichiarata l'estinzione del processo.

Ma la legge 19/2004 ha eliminato dalla legge elettorale non solo la disposizione che avrebbe potuto portare all'attribuzione di un seggio aggiuntivo, intervenendo in questo caso legittimamente anche se in periodo di prorogatio, ma l'intera disciplina dell'attribuzione del seggio al miglior perdente, estranea alle censure governative.

Rimane assorbita la censura relativa all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'articolo 3 del Protocollo addizionale n. 1 della CEDU.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 1-2 dicembre 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

**Sentenza:** n. 239 del 4 ottobre 2016

**Materia:** tutela della concorrenza - commercio

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Parametri invocati:** articoli 3, 41, 97, 117, primo e secondo comma, lettere e) e m) della Costituzione

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articoli 9, comma 4, 13, comma 7, lettere a) e c), 17, commi 3 e 4, 18 e 45 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24 (Codice del Commercio)


**Esito:** fondatezza della questione per gli articoli 9, comma 4, 13, comma 7, lettere a) e c), 17, commi 3 e 4, 45 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24 (Codice del Commercio);

non fondatezza per l'articolo 18 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2015, n. 24 (Codice del Commercio)

**Estensore nota:** Caterina Orione

**Sintesi:** Parte ricorrente impugna diverse disposizioni della legge regionale n. 24 del 2015 "Codice del Commercio" della Regione Puglia: articoli 9, comma 4, e 13, comma 7, lettera c), che prevedono interventi regolativi degli orari di apertura e di chiusura degli esercizi commerciali attraverso la promozione di "accordi volontari" tra operatori e attraverso "programmi di valorizzazione commerciale"; articolo 13, comma 7, lettera a), che consente ai Comuni, nell'ambito dei sopracitati progetti di valorizzazione commerciale, di vietare la vendita di particolari merceologie o l'attività in particolari settori merceologici; articolo 17, commi 3 e 4, che subordina ad autorizzazione commerciale l'apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita o l'ampliamento della superficie di una "media" o "grande struttura di vendita" e prevede, per i "centri commerciali" e per le "aree commerciali integrate", che l'apertura, il trasferimento di sede, il cambiamento di settore di vendita e l'ampliamento necessitano di autorizzazione per l'intero centro e di autorizzazione o segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), a seconda della dimensione, per ciascuno degli esercizi al dettaglio presenti nel centro medesimo; articolo 18, che stabilisce che i Comuni debbono individuare nei loro strumenti urbanistici le aree idonee all'insediamento di strutture commerciali e prevedere altresì che l'insediamento di «grandi strutture di vendita» e di «medie strutture di vendita di tipo M3» sia consentito solo in aree con profilo urbanistico idoneo e oggetto di piani urbanistici attuativi; articolo 45, che stabilisce che i nuovi impianti di distribuzione del carburante devono essere dotati di almeno un prodotto ecocompatibile GPL o metano, "a condizione che non vi siano ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi".

Sia pure con i necessari distinguo per ciò che attiene ai diversi riferimenti normativi di derivazione europea e nazionale applicabili alle disposizioni impugnate, viene eccepita la violazione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, articolo 117, secondo comma lettera e), in quanto il legislatore regionale avrebbe indirettamente e sostanzialmente introdotto nel corpus legislativo regionale disposizioni violative del parametro invocato.


	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 1-2 dicembre 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

La Corte preliminarmente, richiamata la giurisprudenza in merito (sentenze 185/2011, 119/2012, 38/2016 e 63/2016) dichiara l'inammissibilità delle questioni sollevate in relazione alla violazione dei parametri costituiti dagli articoli 3, 41, 97 e 117, primo comma Costituzione per genericità e carenza di motivazione, poiché il ricorso si limita ad indicare le norme censurate senza argomentare la ricostruzione degli elementi a supporto di tale affermazione.

Quanto al merito della prospettata violazione del parametro della tutela della concorrenza, la Corte ritiene che essa sussista per ciò che attiene alle disposizioni impugnate relative agli orari degli esercizi commerciali, non diversamente da altre disposizioni di normative regionali attinenti a fattispecie analoghe, già censurate dalla Corte con sentenze 27/2012, 65/2013 e 104/2014. La liberalizzazione degli orari degli esercizi commerciali, è stata disposta, in via sperimentale e successivamente a regime, con l'articolo 3, comma 1, lettera d-bis), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale). In seguito alla modifica disposta dall'articolo 31, comma 1, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), e quelle di somministrazione di alimenti e bevande si svolgono "senza i seguenti limiti e prescrizioni" concernenti, tra l'altro, "il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio", per cui si è in presenza di un divieto assoluto di regolazione degli orari disposto dalla legge dello Stato, appunto a tutela della concorrenza, e ciò non consente al legislatore regionale nessuno spazio per derogarvi in alcun modo.

Anche le censure, stesso parametro evocato, avanzate verso l'articolo 13, comma 7, lettera a), che consente ai Comuni, nell'ambito di progetti di valorizzazione commerciale, di vietare la vendita di particolari merceologie o l'attività in particolari settori merceologici, sono ritenute fondate dalla Corte. La disposizione è in contrasto con l'articolo 34, comma 3, lettera d), sempre del d.l. n. 201 del 2011, secondo cui sono abrogate le restrizioni concernenti il "divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti" e con l'articolo 3, comma 9, lettera f), del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), secondo cui tra le restrizioni abrogate è compresa ogni "limitazione dell'esercizio di una attività economica ad alcune categorie o divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti".

Per ciò che concerne l'articolo 17, commi 3 e 4, che richiede apposite autorizzazioni da parte del Comune all'esercizio delle attività commerciali, è anch'esso ritenuto illegittimo costituzionalmente, perché posto in violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere e) e m), della Costituzione. Sono infatti disattesi del tutto i principi di semplificazione e liberalizzazione stabiliti dall'articolo 19 della legge n. 241 del 1990, che prevede la SCIA sostitutiva di ogni atto di autorizzazione o licenza anche per l'esercizio di un'attività commerciale, e dai citati

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 1-2 dicembre 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--


articoli 31 e 34 del d.l. n. 201 del 2011, che hanno affermato la libertà di apertura, accesso, organizzazione e svolgimento delle attività economiche, abolendo le autorizzazioni espresse e i controlli ex ante, con la sola esclusione degli atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, posti a tutela di specifici interessi pubblici costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento dell'Unione europea, secondo quanto stabilito dalla Direttiva n. 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, e comunque nel rispetto del principio di proporzionalità. Le disposizioni statali in materia di semplificazione, in quanto riferite ad attività economiche, sono da considerarsi principi di liberalizzazione, rientrano in primis nella competenza in tema di tutela della concorrenza (sentenze 200/2012 e 8 /2013 ). La Corte ricorda che inoltre, in generale, *i principi di semplificazione amministrativa sono espressione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (sentenza n. 164 del 2012); sicché, la loro violazione determina un vulnus all'art. 117, secondo comma, lettere e) e m), Cost., che riserva in via esclusiva alla competenza dello Stato la legislazione in materia.*

Anche per l'articolo 18, che prevede zonizzazioni commerciali negli strumenti urbanistici generali e di piani attuativi per gli insediamenti più grandi, parte ricorrente ha eccepito nuovamente la violazione del parametro evocato dell'articolo 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione. La Corte non ritiene fondata la censura, in quanto la disposizione impugnata rientra negli spazi regolativi consentito al legislatore regionale, poiché l'articolo 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, non pone un divieto assoluto, di regolazione da parte delle Regioni, come per gli orari di apertura degli esercizi commerciali, in quanto la disposizione statale testualmente detta: ".....costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro il 30 settembre 2012, potendo prevedere al riguardo, senza discriminazioni tra gli operatori, anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali solo qualora vi sia la necessità di garantire la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali".

La Corte, richiama a tal proposito la propria giurisprudenza in merito di liberalizzazione, ritenuta quale *razionalizzazione della regolazione*, e che quindi non esclude ogni intervento legislativo regionale regolativo delle attività economiche, purché questo sia conforme alla legittimità e proporzionalità dello stesso rispetto al perseguimento di un interesse di rilievo costituzionale (sentenze 200/2012 e 8/2013), nonché non discriminatorio nei confronti di nuovi operatori.


L'articolo 45, sempre impugnato per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, stabilisce che i "nuovi" impianti di distribuzione del carburante devono essere dotati di almeno un prodotto ecocompatibile GPL o metano, 2a condizione che non vi siano ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi".

La Corte valuta che la norma, ponendo come regola un *obbligo asimmetrico* gravante solo sui nuovi distributori, pur prevedendosi in via di eccezione la possibilità di derogarvi, ove

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 1-2 dicembre 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

l'interessato ne dimostri l'eccessiva onerosità sul piano tecnico o economico, sia illegittima costituzionalmente.

La legislazione statale, con l'articolo 17, comma 5, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), pone come regola, a tutela della concorrenza, la libertà d'iniziativa da parte dei singoli distributori, stabilendo solo in via d'eccezione la possibilità di imporre obblighi asimmetrici, purché sempre subordinati al rispetto della proporzionalità. Nella fattispecie in esame, l'onere della prova dell'eccessiva onerosità ricade sull'operatore economico, mentre nel caso della legge statale esso grava, al contrario, sull'Ente che rilascia l'autorizzazione, per cui nella disposizione regionale impugnata non si ravvisano elementi che consentano di ritenerla ragionevole e proporzionale.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 1-2 dicembre 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

**Sentenza:** 9 novembre 2016, n. 251

**Materia:** delegazione legislativa; ordinamento degli uffici pubblici

**Parametri invocati:** articoli 3, 81, 97, 117, commi secondo, terzo e quarto, 118 e 119 della Costituzione; principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regione Veneto

**Oggetto:** articoli 1, 11, 16, 17, 18, 19 e 23 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche)

**Esito:**

1) illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, lettere a), b), numero 2), c), numeri 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q), e comma 2, della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), nella parte in cui prevede che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni;

2) illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, lettere a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t), della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge n. 124 del 2015, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni;

3) illegittimità costituzionale dell'art. 18, lettere a), b), c), e), i), l) e m), numeri da 1) a 7), della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge n. 124 del 2015, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata;

4) illegittimità costituzionale dell'art. 19, lettere b), c), d), g), h), l), m), n), o), p), s), t) e u), della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge n. 124 del 2015, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata;


5) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 23, comma 1, della legge n. 124 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 81 e 119 della Costituzione;

6) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettere b), c) e g), e comma 2, della legge n. 124 del 2015, promossa in riferimento agli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost..

**Estensore nota:** Enrico Righi

**Sintesi:**

La Corte, in questa sentenza, è chiamata a giudicare della legittimità costituzionale di alcune norme della legge di riforma delle amministrazioni pubbliche (legge n. 124 del

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 1-2 dicembre 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

2015), che ha fortemente caratterizzato la legislatura parlamentare in corso. Si tratta di una legge che delega il Governo ad adottare una serie di decreti legislativi per il riordino, fra gli altri, dell'ordinamento degli uffici, e in particolare della dirigenza, di tutte le amministrazioni pubbliche, compresi le regioni e gli enti locali, in una prospettiva complessiva.

Preliminarmente è proprio la natura di "legge delega" della fonte scrutinata ad impegnare la Corte: nulla osta, secondo i giudici costituzionali, a che la regione possa impugnare una legge di questo tipo, quando sussista, da parte sua, un chiaro interesse a ricorrere, a motivo del fatto che la delega si riverbera sui decreti legislativi delegati, i quali a loro volta potenzialmente potrebbero ledere le competenze regionali.

Onde superare le eccezioni di inammissibilità, viene anche ripetuto il ragionamento, più volte svolto dalla Corte, circa la possibilità che il ricorso invochi parametri di legittimità diversi da quelli contenuti nell'articolo 117 della Costituzione, nei casi in cui la lesione di altro precetto costituzionale ridondi sulle competenze regionali.

Nel merito, ma in via generale, la Corte costituzionale ha affermato che occorre, anzitutto, verificare se, nei singoli settori in cui intervengono le norme impugnate, fra le varie materie coinvolte, ve ne sia una, di competenza dello Stato, cui ricondurre, in maniera prevalente, la riforma nel suo complesso. Questa prevalenza escluderebbe la violazione delle competenze regionali, giustificando una sorta di avocazione del potere legislativo da parte dello Stato anche su segmenti di competenza astrattamente statale.


Ove invece non sia possibile individuare una materia di competenza dello Stato cui ricondurre, in via prevalente, la normativa, stante una concorrenza di competenze, statali e regionali, relative a materie diverse, ma inscindibili ed equivalenti nella ponderazione, è necessario che il legislatore statale rispetti il principio di leale collaborazione e preveda adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni (e degli enti locali), a difesa delle loro prerogative.

La statuizione non è nuova, certamente, ma per la prima volta il principio di leale collaborazione irrompe nella sede legislativa, almeno in quella delegata.

Fino ad un recente passato, la Corte aveva negato che il principio di leale collaborazione potesse penetrare nel procedimento legislativo, quasi costituisse una mina alla sovranità del legislatore. Ne aveva però riconosciuto il necessario rispetto in fase di attuazione della legge, con strumenti amministrativi, ogni qual volta venissero in considerazione competenze non statali. Tali strumenti dovevano essere previsti come contenuto della legge, ma non intaccavano *l'iter legis* in senso proprio.

Con la sentenza in commento invece, considerata la natura dell'attività legislativa delegata ed il suo attuarsi entro termini certi e nel rispetto dei principi e criteri direttivi determinati, si ritiene che lo schema si presti all'applicazione del principio di leale collaborazione ed anzi, in qualche misura, lo imponga.

Lo strumento individuato è l'intesa in sede di Conferenza Stato –regioni, o in sede di Conferenza unificata quando risultino coinvolte questioni attinenti le prerogative costituzionalmente garantite delle autonomie locali. Non si ritiene sufficiente, allo scopo, il semplice parere espresso dalle due conferenze.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 1-2 dicembre 2016 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Alla luce delle considerazioni che precedono, la Corte ha respinto i dubbi di legittimità costituzionale sulla delega relativa alla modifica del Codice dell'amministrazione digitale (art. 1). Secondo i giudici infatti, si tratta di norme che costituiscono espressione, in maniera prevalente, della competenza statale nella materia del "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" (art. 117, secondo comma, lett. r), Cost.), proprio perché finalizzate ad assicurare una *"comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione"* (sent. n. 17 del 2004).

Sulla base delle stesse premesse, ha invece dichiarato l'illegittimità della legge delega nella parte in cui prevede che i decreti attuativi siano adottati sulla base di un semplice parere della Conferenza Stato regioni o della Conferenza unificata (come ricordato, nel caso di coinvolgimento delle autonomie locali), anziché previa intesa in seno alle stesse conferenze, relativamente alle seguenti materie:

- riorganizzazione della dirigenza pubblica;
- disciplina generale in tema di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni;
- partecipazioni azionarie delle pubbliche amministrazioni;
- servizi pubblici locali di interesse economico.

A titolo di esempio, nel caso della dirigenza pubblica, taluni aspetti di natura civilistica, relativi al rapporto di lavoro, di sicura competenza statale, si saldano in maniera inestricabile con profili di carattere organizzativo, senz'altro riferibili alla competenza residuale della regione in materia di ordinamento dei propri uffici.

La Corte precisa di avere limitato il proprio sindacato alle disposizioni della legge delega specificamente impugnate, escludendo una declaratoria di illegittimità costituzionale per così dire a catena sulle norme dei decreti legislativi di attuazione.

Nei giudizi sulle eventuali impugnazioni delle norme attuative, si dovrà tener conto delle concrete lesioni alle prerogative regionali, anche alla luce degli eventuali decreti correttivi che il Governo, nell'esercizio della sua discrezionalità, riterrà di approvare in ossequio al principio di leale collaborazione.