
	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 febbraio 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

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

*Relazione a cura di Enrico Righi*

*Note di sintesi a cura di Cesare Belmonte, Francesca Casalotti, Ilaria Cirelli, Domenico Ferraro e Claudia Prina Racchetto*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 febbraio 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

**Sentenza:** n. 246 del 10 ottobre 2017

**Materia:** turismo, tutela dell'ambiente e del paesaggio, governo del territorio

**Parametri invocati:** artt. 3, 9, 32 e 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Ricorrente:** Consiglio di Stato, sezione VI


**Oggetto:** Art. 1, comma 129, della l.r. Campania 4/2011 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania "Legge finanziaria regionale 2011")

**Esito:** illegittimità costituzionale parziale


**Estensore nota:** Claudia Prina Racchetto

### Sintesi:

La normativa in oggetto innova la disciplina dei campeggi dettata dall'art. 2 della l.r. Campania n. 13/1993 (Disciplina dei complessi turistico-ricettivi all'aria aperta). Essa viene censurata nella parte in cui, modificando il comma 1 del citato articolo 2, «consente che opere permanentemente infisse al suolo, e perciò destinate ad immutare con carattere stabile l'assetto edilizio, urbanistico e paesistico di un parco nazionale siano realizzate in assenza di qualsivoglia previo scrutinio di compatibilità con gli interessi pubblici che su tale territorio si esprimono». La questione di legittimità costituzionale in esame è stata sollevata dal Consiglio di Stato in un giudizio di appello diretto a sindacare l'ordine di demolizione di trentuno case mobili, di quattro strutture in ferro e di sette roulotte allestite in un'area naturale protetta. Il Consiglio di Stato prospetta il contrasto della norma in oggetto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto ritiene che la legge regionale in esame invada la competenza esclusiva statale in «materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». A suo giudizio devono essere ricondotte a tale competenza la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica, secondo i principi dettati dal d.lgs 42/2004 (cd. Codice dei beni culturali e del paesaggio) e la tutela per le aree protette (L. 394/1991 «Legge quadro sulle aree protette»). La norma censurata sarebbe difforme dalla previsione generale dell'art. 146 del d.lgs. 42/2004 in tema di autorizzazione paesaggistica per gli interventi nelle zone vincolate e dall'art. 13 della L. 394/1991 che richiede il previo nulla osta dell'Ente parco per le opere stabilmente infisse nel suolo, realizzate nelle aree dei parchi nazionali e «destinate ad immutare con carattere stabile l'assetto edilizio, urbanistico e paesistico di un parco nazionale». Il Consiglio di Stato denuncia anche il contrasto con gli artt. 9 e 32 Cost. in quanto la legge regionale sottrarrebbe «la corrispondente porzione del paesaggio vincolato alla pubblica funzione di tutela». La tutela del paesaggio sarebbe preminente rispetto alle esigenze urbanistico-edilizie, alla libera iniziativa economica e al diritto di proprietà e assurgerebbe al rango di «bene primario ed assoluto», riferito alla forma del territorio come elemento del patrimonio culturale e, in connessione con altre previsioni costituzionali (art. 32 Cost.), all'ambiente e all'ecosistema. La norma impugnata, nell'esentare da ogni vaglio amministrativo di compatibilità anche i manufatti non precari, contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto violerebbe il principio fondamentale enunciato dall'art. 3, comma 1, lettera e.5), del dpr 380/2001 «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia» nella formulazione originaria. La norma

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 8 e 9 febbraio 2018</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

statale di principio annoverava tra gli interventi di nuova costruzione l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, camper, case mobili, imbarcazioni, «che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee». Il giudice a quo ritiene inoltre violato anche l'art. 3 Cost. A suo giudizio, infatti, la norma censurata sarebbe sfornita di motivazione alla luce degli «interessi pubblici coinvolti» e di altre esigenze degne di tutela. La Corte costituzionale ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale prospettata. A suo giudizio, infatti, il potere di intervento delle Regioni in materia di “governo del territorio” non si estende alla disciplina della rilevanza paesaggistica degli allestimenti mobili, che incide sul regime autorizzatorio (art. 146 d.lgs. 42/2004) ed è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente cui spetta determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente. L'autorizzazione paesaggistica, finalizzata alla protezione ambientale, è assoggettata a «una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale» (sentenze n. 189 del 2016, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010; n. 232 del 2008). La competenza esclusiva statale risponde a ineludibili esigenze di tutela e sarebbe vanificata dall'intervento di una normativa regionale che sancisse in via indiscriminata – come avviene nel caso di specie – l'irrilevanza paesaggistica di determinate opere, così sostituendosi all'apprezzamento che compete alla legislazione statale. La decisione in esame non coinvolge la disciplina degli allestimenti mobili dettata dall'art. 3, comma 1, lettera e.5), del d.P.R. n. 380/ 2001, nella formulazione da ultimo modificata dall'art. 52, comma 2, della l. 221/2015 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali) che configura come nuova costruzione «l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, ad eccezione di quelli che siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee o siano ricompresi in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti, previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, in conformità alle normative regionali di settore». Tale disciplina attiene al diverso profilo urbanistico-edilizio, estraneo alla questione di legittimità in esame, incentrata sulla compatibilità ambientale e paesaggistica. La Corte dunque dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 129, della l.r. Campania 4/2011 nella parte in cui, sostituendo l'art. 2, comma 1, della l.r. Campania 13/1993, prevede che non costituiscono attività rilevanti ai fini paesaggistici le installazioni «quali tende ed altri mezzi autonomi di pernottamento, quali roulotte, maxi caravan e case mobili», anche se «collocate permanentemente entro il perimetro delle strutture ricettive regolarmente autorizzate».

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 febbraio 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

**Sentenza:** 8 novembre 2017 n. 261

**Materia:** sistema tributario, ordinamento civile, materie residuali (turismo e commercio)

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

**Limiti violati:** artt. 3, 5, 18, 76 e 77, primo comma, (questi ultimi due parametri in relazione all'art. 10, comma 1, della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante «Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche»), 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 120 della Costituzione e dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.

**Ricorrenti:** Regioni Puglia, Toscana, Liguria e Lombardia

**Oggetto:** intero testo del d.lgs. 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), nonché dell'art. 1, comma 1, lettera a), numeri 1) e 3), lettera b), numero 2), punto g), e lettera r), numero 1), punti a) ed i), degli artt. 2 e 3, dell'art. 3, commi 1, lettera f), 4 e 10, dell'art. 4 e dell'art. 4, comma 6, del medesimo decreto

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219/2016 nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico dallo stesso previsto deve essere adottato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché previa intesa con detta Conferenza;


**Estensore:** Francesca Casalotti

#### **Sintesi:**

Le Regioni Puglia, Toscana, Liguria e Lombardia hanno promosso, con quattro distinti ricorsi (rispettivamente notificati il 23-24 gennaio 2017, il 20-24 gennaio 2017, il 23-24 gennaio 2017 ed il 24-27 gennaio 2017), questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'intero testo, nonché alcune norme del d.lgs. 25 novembre 2016, n. 219 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura).

La Corte in via preliminare verifica la legittimazione delle ricorrenti ad impugnare disposizioni concernenti la disciplina delle attività e del funzionamento delle camere di commercio, sostenuta dalle stesse con argomentazioni volte a dimostrare che tali enti svolgono compiti che riguardano (ed incidono su) attribuzioni regionali costituzionalmente garantite. Rinviando alla sentenza n. 86 del 2017 per una diffusa ricognizione dell'evoluzione delle camere di commercio, in questa sede la Corte si limita a ribadire che le camere di commercio, fin dalla loro istituzione, hanno assunto un duplice volto: da un lato, organi di rappresentanza delle categorie mercantili; dall'altro, strumenti per il perseguimento di politiche pubbliche, tanto da assumere, agli inizi dello scorso secolo, la natura di enti di diritto pubblico, dotati di personalità giuridica.

Le modifiche da ultimo realizzate con il d.lgs. n. 219 del 2016 non hanno alterato i caratteri fondamentali delle camere di commercio, che svolgono compiti in materia di pubblicità legale e di settore mediante la tenuta del registro delle imprese; le funzioni

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 febbraio 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

specificatamente previste dalla legge in materia di tutela del consumatore e della fede pubblica, vigilanza e controllo sulla sicurezza e conformità dei prodotti e sugli strumenti soggetti alla disciplina della metrologia legale; le competenze in materia di rilevazione dei prezzi e delle tariffe, rafforzando la vigilanza da parte del Ministero dello sviluppo economico» (sentenza n. 86 del 2017). Accanto a queste, sono poi stati mantenuti compiti che incidono su competenze regionali, tenuto conto della perdurante attribuzione, tra le altre (in via meramente esemplificativa) delle funzioni di sviluppo e promozione del turismo, di supporto alle imprese, di orientamento al lavoro ed alle professioni nella parte in cui concernono anche dette competenze.


Il catalogo dei compiti da esse espletati (art. 2, comma 2, della legge n. 580 del 1993, nel testo sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera b, numero 2, del d.lgs. n. 219 del 2016) evidenzia che gli stessi sono riconducibili a competenze sia esclusive dello Stato, sia concorrenti, sia residuali delle Regioni (negli ambiti dell'industria, del commercio, dell'artigianato, dell'agricoltura). Si rende pertanto necessario affermare che la legittimazione delle Regioni ad impugnare norme concernenti la disciplina delle camere di commercio non può essere affermata o negata in linea generale, poiché è condizionata all'accertamento che le stesse incidono su competenze regionali costituzionalmente garantite e non riguardano (come anche può accadere) profili riconducibili soltanto a competenze esclusive dello Stato.

La Corte esamina dunque le questioni sollevate dalle ricorrenti.

Per ragioni di pregiudizialità logico-giuridica, analizza le censure aventi ad oggetto l'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016. La Regione Puglia ha impugnato il d.lgs. n. 219 del 2016, nella sua interezza, per violazione dell'art. 76 Cost., in relazione all'art. 10, comma 1, della legge n. 124 del 2015, deducendo che non sarebbe stato rispettato il termine di dodici mesi per l'esercizio della delega (scaduto il 28 agosto 2016). A suo avviso, non sussistevano infatti i presupposti della proroga del termine, di cui all' art. 10, comma 2, che prevede che il termine per la formulazione dei prescritti pareri cadesse «nei trenta giorni che precedono la scadenza "ordinaria" della delega».

Ad avviso della Corte le questioni, da esaminare congiuntamente, sono non fondate.

La Corte precisa a tal proposito, che dato che l'art. 10, comma 1, della legge n. 124 del 2015 prevede che il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge [...]» (pubblicata nella Gazzetta Ufficiale del 13 agosto 2015, n. 187), il termine di esercizio della delega scadeva dunque il 28 agosto 2016. Tale termine era tuttavia prorogato di novanta giorni, nel caso in cui quello entro il quale avrebbero dovuto essere resi i pareri previsti dalla stessa disposizione fosse scaduto nei trenta giorni precedenti o successivi al 28 agosto 2016. La sola precisa ed espressa condizione affinché potesse operare la proroga era, dunque, che la richiesta dei pareri pervenisse alle Commissioni parlamentari anteriormente alla scadenza del termine di esercizio della delega, poiché ciò era sufficiente a comportare la scadenza di quello fissato per la formulazione dei pareri in data successiva al termine finale e, quindi, a rendere operativa la proroga e ciò risulta nei fatti accaduto. Il procedimento ad avviso della Corte si è dunque svolto garantendo appieno l'interlocuzione sullo schema di decreto delegato degli organi chiamati a rendere il parere, con modalità che hanno consentito alle Commissioni parlamentari di avere conoscenza di quelli formulati dalla

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 febbraio 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Conferenza unificata e dal Consiglio di Stato, costituendo questa la condizione ineludibile della legittimità dello stesso.

La Regione Toscana e la Regione Liguria, con analoghe argomentazioni, hanno impugnato l'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost. ed al principio di leale collaborazione. A loro avviso, l'attività delle camere di commercio incide su materie attribuite alla competenza regionale e, quindi, anche in virtù del principio enunciato dalla sentenza n. 251 del 2016, il decreto delegato avrebbe dovuto «essere approvato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni» e non, come accaduto, previo parere della Conferenza unificata.

Anche la Regione Lombardia ha promosso analoga questione di legittimità costituzionale, deducendo che il d.lgs. n. 219 del 2016 violerebbe gli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., poiché «è stato adottato all'esito di un procedimento nel quale l'interlocuzione fra Stato e Regioni [...] si è realizzata nella forma (inadeguata) del mero parere e non già attraverso l'intesa».


Le questioni, scrutinabili congiuntamente sono ad avviso della Corte non fondate. La questione sollevata dalla Regione Toscana, in riferimento agli artt. 76 e 77, primo comma, Cost., non è fondata, tenuto conto che l'art. 10, comma 2, della legge n. 124 del 2015 stabiliva che il Governo avrebbe dovuto emanare il decreto delegato «previa acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281», come appunto è accaduto. L'univoca formulazione di detta disposizione rende impossibile un'interpretazione diversa da quella resa chiara dalla lettera della stessa, che prevede l'acquisizione del parere della Conferenza unificata e non dell'intesa della Conferenza Stato-Regioni.

La Regione Lombardia ha impugnato l'intero testo del d.lgs. n. 219 del 2016, per violazione del «principio di leale collaborazione, in combinato disposto con gli artt. 117», commi terzo e quarto, Cost. in quanto il Governo non avrebbe recepito le proposte di modifica formulate ai numeri 4, 12 e 15 del parere reso il 29 settembre 2016 dalla Conferenza unificata.

Ad avviso della Corte tali questioni sono inammissibili perché non prospettate ed identificate nella delibera della Giunta regionale di autorizzazione alla proposizione del ricorso,

La Regione Puglia ha poi impugnato l'art. 1, comma 1, lettera a), numero 1, e l'art. 3 (recte, art. 3, comma 1, primo periodo) del d.lgs. n. 219 del 2016, nella parte in cui gli stessi «prevedono la riduzione del numero delle Camere di commercio da 105 a non più di 60». A suo avviso, le camere di commercio sarebbero riconducibili alle autonomie funzionali, garantite dall'art. 5 Cost., in quanto espressione del libero associazionismo imprenditoriale, tutelato dall'art. 18 Cost. Tali parametri sarebbero lesi dalla non ragionevole (in violazione dell'art. 3 Cost.) riduzione del numero delle camere di commercio, disposta «per conseguire un presunto risparmio di spesa» rispetto ad un sistema virtuoso.

Ad avviso della Corte, la questione è inammissibile. L'art. 1, comma 1, lett. a), numero 1, ha sostituito il comma 3 dell'art. 1 della legge n. 580 del 1993, prevedendo la presenza di almeno una camera di commercio in ciascuna regione. La norma reca criteri di ridefinizione delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio, non riguardando il

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 8 e 9 febbraio 2018</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

numero complessivo delle stesse e, dunque, in nessun punto ha costituito oggetto di specifica considerazione e critica, con conseguente inammissibilità della questione avente ad oggetto la stessa.

La censura si appunta esclusivamente sull'art. 3 del d.lgs. n. 219 del 2016, che si compone di undici commi, i quali disciplinano molteplici profili del procedimento di riduzione del numero delle camere di commercio e, in dettaglio, stabiliscono: i criteri da osservare nell'accorpamento delle stesse (comma 1, lettere da a ad f); il procedimento di rideterminazione delle circoscrizioni territoriali e di accorpamento (commi 2-4); la destinazione del personale in soprannumero (commi 5-11). La questione ha quindi ad oggetto esclusivamente il primo periodo del comma 1 del citato art. 3, nella parte in cui stabilisce l'obiettivo di «riconduurre il numero complessivo delle camere di commercio entro il limite di 60».


La Corte dichiara la questione inammissibile, in quanto consiste e si risolve nella prospettazione dell'incongruità della riduzione del numero delle camere di commercio, formulata in modo sostanzialmente assertivo.

La Regione Liguria impugna poi l'art. 1, comma 1, lett. a), numero 3, del d.lgs. n. 219 del 2016, che ha sostituito il comma 5 dell'art. 1 della legge n. 580 del 1993, prevedendo che i consigli di due o più camere di commercio possono proporre [...] l'accorpamento delle rispettive circoscrizioni territoriali o le modifiche delle circoscrizioni stesse. Secondo la Liguria la norma violerebbe gli artt. 76 e 77, comma primo, Cost., in quanto l'art. 10 (recte, art. 10, comma 1, lettera b) della legge n. 124 del 2015 prevederebbe tra i principi e criteri direttivi per la ridefinizione delle circoscrizioni territoriali solo "l'accorpamento" di due o più delle stesse e non anche la "modifica" delle circoscrizioni territoriali. La Corte dichiara la questione è inammissibile in quanto la censura proposta è all'evidenza generica e non corredata da specifiche argomentazioni.

La Corte per motivi di ordine logico passa poi ad esaminare la questione dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016, sempre relativa alla disciplina delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio. Tale norma stabilisce: «Il Ministro dello sviluppo economico, entro i sessanta giorni successivi al termine di cui al comma 1, con proprio decreto, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, provvede, tenendo conto della proposta di cui al comma 1, alla rideterminazione delle circoscrizioni territoriali [...]».

La Regione Puglia ha impugnato tale disposizione per violazione dell'art. 76 Cost., in relazione all'art. 10, comma 1, lettera a) (recte, art. 10, comma 1, lettera b), della legge n. 124 del 2015, in quanto quest'ultima disposizione prevedeva che la «ridefinizione delle circoscrizioni territoriali» avrebbe dovuto essere realizzata dal decreto legislativo e non avrebbe autorizzato il Governo a stabilire «criteri di ridefinizione», rinviando ad un successivo atto governativo l'attuazione della stessa. A suo avviso, detto rinvio realizzerebbe una violazione del termine di esercizio della delega.

La Corte ritiene la questione non fondata in quanto la disposizione in esame deve essere interpretata nel senso di consentire al Governo di disciplinare anche un apposito procedimento, volto alla rideterminazione delle circoscrizioni territoriali delle camere di commercio.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 febbraio 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

L'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016 è stato, inoltre, impugnato – in riferimento al principio di leale collaborazione dalle Regioni Puglia, Toscana, Liguria e Lombardia, nonché, da queste ultime tre ricorrenti, anche in relazione all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. – nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico previsto da detta norma deve essere emanato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano».

Le ricorrenti sostengono che in un ambito materiale in cui si intrecciano profili di competenza statali e regionali la previsione del parere della Conferenza permanente anziché dell'intesa si porrebbe in contrasto con i principi della giurisprudenza costituzionale in materia e violerebbe il principio di leale collaborazione.


La Corte ritiene la questione fondata. In considerazione del fatto che le attività delle camere di commercio incidono su molteplici competenze, anche regionali, l'obiettivo di razionalizzazione della dimensione territoriale delle camere di commercio e delle attività da esse svolta, deve essere conseguito nel rispetto del principio di leale collaborazione, indispensabile in questo caso a guidare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (ex plurimis, sentenza n. 251 del 2016). La norma in questione individua correttamente nella conferenza permanente il luogo idoneo di espressione della leale collaborazione, ma il modo di espressione di tale principio deve essere identificato nell'intesa e non dal parere, come invece stabilito dalla norma. L'intesa, infatti, è contraddistinta da una procedura che consente lo svolgimento di genuine trattative e garantisce un reale coinvolgimento dei vari soggetti

Conseguentemente, la Corte **dichiara costituzionalmente illegittimo l'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016, nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico dallo stesso previsto deve essere adottato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché previa intesa in detta Conferenza.**

La Regione Lombardia ha impugnato gli artt. 3, comma 1, lettera f), e 4 del d.lgs. n. 219 del 2016, per violazione dell'art. 76 Cost., in relazione all'art. 10, comma 1, lettera g), della legge n. 124 del 2015. La Corte dichiara la questione inammissibile perché tali disposizioni non sono indicate nella delibera autorizzativa del ricorso tra quelle oggetto d'impugnazione. Le Regioni Puglia e Toscana hanno impugnato l'art. 1, comma 1, lettera r), numero 1, punto i), del d.lgs. n. 219 del 2016, il quale ha sostituito il comma 10 dell'art. 18 della legge n. 580 del 1993 con il seguente: «10. Per il finanziamento di programmi e progetti presentati dalle camere di commercio, [...] il Ministro dello sviluppo economico può autorizzare l'aumento, per gli esercizi di riferimento, della misura del diritto annuale fino ad un massimo del venti per cento.

Secondo la Regione Puglia e la Regione Toscana la norma violerebbe l'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. ed il principio di leale collaborazione, nonché l'art. 3 Cost. ed il principio di ragionevolezza, in quanto inciderebbe su ambiti di competenza regionale costituzionalmente garantiti, lesi dal controllo ministeriale. L'esigenza di contenere i costi a carico delle imprese avrebbe dovuto essere conseguita mediante il coinvolgimento delle Regioni.



	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 febbraio 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

La Corte ritiene la questione non è fondata e ribadisce nel merito il principio, secondo cui la disciplina dell'importo del diritto annuale camerale non concerne il funzionamento delle camere di commercio, bensì la «misura del diritto camerale»; quindi, è ascrivibile alla materia del «sistema tributario» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.), spettante alla competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 29 del 2016) e ciò conduce ad escludere la violazione denunciata dalle ricorrenti.


La Regione Puglia ha impugnato l'art. 1, comma 1, lettera r) (recte, art. 1, comma 1, lettera r, numero 1, punto a, del d.lgs. n. 219 del 2016), che ha abrogato la lettera c) del comma 1 dell'art. 18 della legge n. 580 del 1993, in virtù della quale al finanziamento delle camere di commercio si provvedeva, tra l'altro, mediante «c) le entrate e i contributi derivanti da leggi statali, da leggi regionali, da convenzioni o previsti in relazione alle attribuzioni delle camere di commercio». Secondo la ricorrente, la norma violerebbe gli artt. 3, 117, commi terzo e quarto, Cost. ed il principio di ragionevolezza, poiché, escludendo che le camere di commercio possano fruire di finanziamenti regionali (o erogati da altri enti) comprimerebbe irragionevolmente l'autonomia regionale e delle camere di commercio.

La Corte ritiene la questione non fondata in quanto la censurata abrogazione ha eliminato la previsione dei finanziamenti generici ed indeterminati da parte della Regione; tuttavia, dalla complessiva disciplina in materia è desumibile che alla Regione non è impedito di stipulare convenzioni e concordare progetti inerenti al conseguimento di obiettivi riconducibili alle proprie attribuzioni costituzionalmente garantite, facendosi carico del finanziamento degli stessi.

Le Regioni Puglia e Toscana hanno, infine, impugnato, in riferimento all'art. 117, comma quarto, Cost. ed agli artt. 3 e 97 Cost. ed ai principi di ragionevolezza e leale collaborazione, l'art. 4, comma 6, del d.lgs. n. 219 del 2016, che ha previsto un obbligo di comunicazione alla camera di commercio di copia dei provvedimenti conclusivi di procedimenti amministrativi concernenti attività d'impresa.

Ad avviso delle ricorrenti tale obbligo comporterebbe uno sproporzionato ed irragionevole aggravio amministrativo, lesivo dei principi di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), nonché dell'autonomia organizzativa regionale (art. 117, comma quarto, Cost.).

La Corte ritiene le questioni inammissibili, in quanto i ricorsi di entrambe le regioni non sono sul punto supportati da alcun contenuto argomentativo.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 febbraio 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

**Sentenza:** 7 novembre 2017, n. 274 (*deposito del 20 dicembre 2017*)

**Materia:** Bilancio e contabilità

**Parametri invocati:** art. 81, terzo comma, Costituzione

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** Art. 6 della legge della Regione Liguria 2 novembre 2016, n. 26 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione Liguria per gli anni finanziari 2016-2018), in riferimento all'art. 81, terzo comma, Costituzione


**Esito:**

- illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Liguria 2 novembre 2016, n. 26 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione Liguria per gli anni finanziari 2016-2018);
- illegittimità costituzionale, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), della legge della Regione Liguria 9 agosto 2016, n. 20 (Rendiconto generale dell'amministrazione della Regione Liguria per l'esercizio finanziario 2015).


**Estensore nota:** Domenico Ferraro

### Sintesi


Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 6 della legge della Regione Liguria 2 novembre 2016, n. 26 (Assestamento al bilancio di previsione della Regione Liguria per gli anni finanziari 2016-2018), in riferimento all'art. 81, terzo comma, Costituzione. Il ricorrente evidenzia che l'art. 6 prevede l'applicazione al bilancio di una quota libera di avanzo di amministrazione, pari ad euro 3.509.506,73, impiegata per incrementare l'accantonamento nel Fondo crediti di dubbia esigibilità per l'anno 2016, come indicato nella nota integrativa all'assestamento del bilancio di previsione 2016-2018. Questa previsione sarebbe in contrasto con l'art. 81, terzo comma, Cost., trattandosi di posta fittiziamente creata ma in realtà inesistente, alla quale non corrisponderebbe un correlato risultato positivo di amministrazione riferito all'esercizio finanziario 2015. Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la suddetta quota di avanzo libero sarebbe stata impropriamente determinata. La Corte evidenzia, riportando le cifre esatte, che vi sarebbe al contrario un risultato negativo di amministrazione della Regione Liguria. Secondo il ricorrente, è vero che le Regioni hanno la facoltà di impiegare l'eventuale quota del risultato di amministrazione "svincolata" dopo l'approvazione del rendiconto per finanziare lo stanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità dell'esercizio successivo a quello cui il rendiconto si riferisce, sulla base di quanto al riguardo previsto dal principio contabile applicato, concernente la contabilità finanziaria (art. 42, comma 7, e allegato n. 4/2, punto 3.3, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante "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") ma la Regione Liguria non avrebbe tuttavia dimostrato né l'esistenza, né l'ammontare delle risorse svincolate dopo l'approvazione del rendiconto e, come tali, disponibili per il finanziamento del Fondo crediti di dubbia

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 febbraio 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--


esigibilità. Secondo il ricorrente, la facoltà prevista dal comma 7 dell'art. 42 del d.lgs. 118/2011 non sia in concreto esercitabile, non esistendo fondi liberi e, quindi, risorse "svincolate", da destinare al finanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità. Il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che dai documenti di bilancio risulterebbe che al 31 dicembre 2015 la Regione Liguria non disponeva di alcuna quota di risultato di amministrazione "svincolata", libera e disponibile, destinabile, come tale, al finanziamento dello stanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità per l'anno 2016. Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva, con successiva memoria, che la mancata impugnazione della legge reg. Liguria 9 agosto 2016, n. 20 (Rendiconto generale dell'amministrazione della regione Liguria per l'esercizio finanziario 2015), di approvazione del rendiconto, non potrebbe comportare la preclusione dell'odierna contestazione della legittimità costituzionale della legge di assestamento del bilancio di previsione, sia perché la determinazione del cosiddetto "avanzo libero disponibile" sarebbe estranea al contenuto precettivo e vincolante di quella legge, sia perché la mancata impugnazione della legge "presupposta" non esplicherebbe alcun effetto preclusivo della successiva impugnazione della legge emanata sul "presupposto" di quella. Il ricorrente ritiene pertanto che la Corte, qualora dichiarasse l'illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge reg. Liguria 26/2016, ben potrebbe altresì dichiarare l'illegittimità costituzionale derivata della legge reg. Liguria 20/2016, nella parte in cui determina, nei modi ivi indicati, il presunto avanzo libero disponibile di amministrazione successivamente assunto dall'impugnato art. 6 a base dell'incremento dello stanziamento destinato al finanziamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità. La Regione Liguria, costituita in giudizio, sostiene l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza della questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri. Secondo la Regione Liguria la quota di avanzo libero non sarebbe stata "inventata" dalla legge regionale di assestamento del bilancio di previsione, ma sarebbe frutto del definitivo accertamento dell'avanzo di amministrazione attraverso la legge reg. 20/2016 di approvazione del rendiconto, con la quale sarebbe stato accertato dalla Regione un risultato positivo di amministrazione al 31 dicembre 2015. La Regione Liguria evidenzia che la legge regionale di approvazione del rendiconto per l'esercizio 2015, debitamente corredata dal parere del Collegio dei revisori, non sarebbe stata oggetto di impugnativa da parte dello Stato, come deliberato in data 4 ottobre 2016 dal Consiglio dei ministri. Pertanto, con l'art. 6 della legge reg. 26/2016 si sarebbe legittimamente fatto riferimento al dato accertato in sede di rendiconto. Con successiva memoria la Regione Liguria ha ribadito che il risultato di amministrazione del proprio rendiconto al 31 dicembre 2015 sarebbe determinato in conformità a quanto stabilito dall'art. 42, comma 1, del d.lgs. 118/2011. Tale risultato di amministrazione sarebbe quindi positivo, e da esso dovrebbero essere dedotte le quote accantonate e vincolate così come previsto dal citato art. 42 del d.lgs. 118/2011 e come riportato nella seconda parte del prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione al rendiconto regionale per l'esercizio 2015. La Corte ricorda che la questione sorge in occasione dell'applicazione delle nuove regole contabili introdotte dal d.lgs. 118/2011 nella fase di transizione dalle disposizioni previgenti a quelle nuove. A decorrere dal 1° gennaio 2015, ai sensi dell'art. 1, secondo periodo, del d.lgs. 118/2011, è entrata in vigore la nuova disciplina sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, con conseguente cessazione di efficacia delle disposizioni legislative regionali incompatibili con il decreto medesimo. La corte, dopo attenta analisi ritiene che sia

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 febbraio 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

necessario valutare se effettivamente la Regione Liguria possa vantare una differenza “positiva” e disponibile rispetto al predetto risultato di amministrazione negativo e, in quanto tale, applicabile al bilancio d’esercizio come voce d’entrata, come poi avvenuto con la legge reg. di assestamento al bilancio 26/2016, oggetto di impugnazione, oppure se tale soluzione normativa sia costituzionalmente illegittima perché lesiva dell’equilibrio di bilancio. La Corte ricorda che in merito all’avanzo di amministrazione, ha affermato più volte che esso può essere utilizzato solamente in seguito al definitivo accertamento mediante approvazione del rendiconto e che tale risultato deve essere coerente con i profili giuridici inerenti alle partite creditorie e debitorie. Sotto tale profilo la complessa articolazione dell’art. 42 del d.lgs. 118/2011, introducendo nella definizione dell’avanzo la distinzione in fondi liberi, accantonati, destinati agli investimenti e vincolati, non fa altro che conferire codificazione a principi enunciati da questa Corte, senza intaccare la natura “mista”, finanziaria e giuridica, delle componenti del risultato di amministrazione. Alla luce di quanto esposto, per la Corte, le censure formulate dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all’art. 81, terzo comma, Cost., sono fondate. L’art. 42 del d.lgs. 118/2011 stabilisce, infatti, che *“Il risultato di amministrazione, distinto in fondi liberi, fondi accantonati, fondi destinati agli investimenti e fondi vincolati, è accertato con l’approvazione del rendiconto della gestione dell’ultimo esercizio chiuso, ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi”*. In tale contesto i calcoli prodotti dalla Regione appaiono un errato rimaneggiamento di grandezze negative, le quali sono completamente diverse dalle componenti previste dalla richiamata disposizione per il calcolo del risultato di amministrazione. La Corte ritiene comunque che la complessità della legislazione in materia contabile e finanziaria esige tuttavia un analitico esame delle eccezioni poste dalla Regione convenuta. Per la Corte, non può essere condiviso l’assunto della Regione secondo cui un incongruo risultato di amministrazione possa costituire solida base di partenza per i successivi esercizi poiché, a esso sovrapponendosi, le norme censurate ripetono e aggravano fenomeni distorsivi della finanza regionale già parzialmente oggetto di sindacato negativo da parte della Corte dei conti in sede di parifica. In tal modo le disposizioni impugnate inerenti alla legge di assestamento del bilancio finiscono per alterare le risultanze degli esercizi precedenti attraverso l’applicazione di partite attive inappropriate o inesistenti. Per la Corte non può essere condivisa neppure la tesi della Regione secondo cui costituirebbe valida forma di copertura economica l’impiego di mutui autorizzati in sede di bilancio di previsione ma non contratti. L’entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), l’inasprirsi della crisi finanziaria e il peggioramento della situazione economica degli enti territoriali hanno indotto il legislatore statale a interdire inequivocabilmente tale pratica. Attualmente i mutui autorizzati devono essere stipulati nell’anno di autorizzazione e tale stipulazione deve necessariamente precedere, secondo i principi generali, l’avvio di qualsiasi procedura di spesa con essi finanziata. Si è dovuto tuttavia prendere atto dei dissesti pregressi, consentendo il recupero dei prestiti già autorizzati in passato ma non perfezionati e ciò solo fino alla fine dell’esercizio 2016. In questo senso è intervenuto l’art. 40, comma 2, del d.lgs. 118/2011 – comma aggiunto dall’art. 1, comma 1, lettera aa) del decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 (Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 febbraio 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) – il quale dispone: “2. *A decorrere dal 2016, il disavanzo di amministrazione derivante dal debito autorizzato e non contratto per finanziare spesa di investimento, risultante dal rendiconto 2015, può essere coperto con il ricorso al debito che può essere contratto solo per far fronte ad effettive esigenze di cassa*”. Successivamente, tale facoltà, con ulteriori limitazioni, è stata prorogata a tutto il 2016 dall’art. 1, comma 688-*bis*, della legge n. 208 del 2015, introdotto dall’art. 10, comma 3, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160. Si tratta di un intervento straordinario per la messa in sicurezza dei conti regionali gravemente pregiudicati dalla prassi sino ad allora esercitate. La Corte, infine, ricorda che con la sentenza 181/2015, nel dichiarare l’illegittimità costituzionale di analoghe disposizioni regionali, aveva posto in evidenza come le anticipazioni di liquidità dovessero essere neutralizzate sul piano della competenza, dovendosene limitare l’impiego per il pagamento di debiti, già presenti in bilancio ma scaduti e non onorati. In sostanza esse devono operare in termini di sola cassa per fronteggiare la carenza di liquidità e gli adempimenti conseguenti alla normativa nazionale ed europea. Ne consegue che l’anticipazione di liquidità, per il suo carattere neutrale rispetto alla capacità di spesa dell’ente, deve essere finalizzata esclusivamente al pagamento dei debiti scaduti relativi a partite già presenti nelle scritture contabili di precedenti esercizi e non figurare come componente attiva del risultato di amministrazione. La Corte conclude che, in considerazione dell’inscindibile connessione genetica esistente con la norma impugnata e dell’indefettibile principio di continuità tra le risultanze dei bilanci che si succedono nel tempo, l’illegittimità costituzionale dell’art. 6 della legge reg. Liguria 26/2016 deve estendersi in via consequenziale, ai sensi dell’art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), all’intera legge reg. Liguria n. 20 del 2016 di approvazione del rendiconto 2015.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 febbraio 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

**Sentenza:** 7 novembre 2017, n.2/2018

**Materia:** procedimento legislativo di variazione territoriale di comuni

**Parametri invocati:** articoli 3, 113 primo e secondo comma e 133 secondo comma Costituzione;

**Giudizi:** legittimità in via incidentale - conflitto di attribuzione

**Rimettente e Ricorrente:** Consiglio di Stato- Regione Marche

**Oggetto:** legge Regione Marche 23 giugno 2014, n. 15 (Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo. Mutamento delle rispettive circoscrizioni comunali)

**Esito:**

- inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli articoli 3, 113, primo e secondo comma, e 133, secondo comma, della Costituzione;
- non spettanza allo Stato, e, per esso, al Consiglio di Stato, dell'annullamento, dopo l'entrata in vigore della legge, degli atti del procedimento referendario che ne costituiscono il presupposto, e annullamento della sentenza non definitiva del Consiglio di Stato, n. 3678/2016.


**Estensore nota:** Ilaria Cirelli

**Sintesi:** la sentenza interviene in materia di leggi regionali di modifica territoriale di comuni. Essa precisa quale rapporto intercorra, nell'ambito del procedimento di cui all'articolo 133, secondo comma, Cost., tra il referendum consultivo e la legge regionale di variazione circoscrizionale e quali ambiti di sindacato spettino, rispettivamente, al giudice amministrativo e alla Corte Costituzionale, in riferimento agli atti del complessivo procedimento legislativo. Il giudice a quo solleva la questione incidentale presso la Corte nell'ambito di un ricorso proposto dal Comune di Fano per la riforma della sentenza del TAR Marche n. 660/2015, avente ad oggetto gli atti del procedimento referendario regionale che ha condotto al distacco della frazione di Marotta dal territorio del Comune di Fano e alla sua incorporazione nel confinante Comune di Mondolfo.

E' necessario un breve riassunto dei fatti: il Comune di Fano aveva impugnato innanzi al TAR Marche le due delibere del Consiglio regionale di indizione del referendum consultivo nell'ambito dell'iter della proposta di legge regionale, poiché la prima individuava le popolazioni interessate alla variazione territoriale nei soli residenti della frazione di Marotta mentre la seconda, (a seguito della revoca della prima) estendeva la consultazione anche alle popolazioni delle frazioni limitrofe dei due Comuni interessati dal distacco ma non a tutte le popolazioni residenti.

Veniva comunque indetto il referendum consultivo che ha avuto esito favorevole al distacco e alla incorporazione della frazione di Marotta nel Comune di Mondolfo dopodichè è stata approvata la relativa legge regionale 15/2014. Il TAR con sentenza 660 nel 2015 respingeva nel merito il ricorso del Comune di Fano.

Tale sentenza è stata impugnata dal Comune di Fano presso il Consiglio di Stato che solleva la questione in esame di legittimità costituzionale. Ad avviso del rimettente, la legge 15/2014 risulterebbe lesiva degli articoli 3, 113 primo e secondo comma, e 133, secondo comma, della Costituzione poiché, non richiama né lo svolgimento né l'esito del

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 febbraio 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

referendum consultivo delle popolazioni interessate. Questa mancata menzione impedirebbe al giudice amministrativo di assicurare la necessaria tutela giurisdizionale, nel senso richiesto dal ricorrente Comune di Fano.


Secondo il giudice a quo, infatti, per garantire una tutela pienamente soddisfacente delle pretese del Comune non risulterebbe sufficiente l'annullamento degli atti del procedimento referendario, ed in particolare della deliberazione n.87/2013 d'indizione del referendum, annullamento peraltro già disposto dallo stesso Consiglio di Stato con sentenza non definitiva 3678/2016 (per non avere il Consiglio regionale individuato le popolazioni da consultare in *tutte le popolazioni residenti nei due comuni interessati dalla proposta di modifica territoriale*).

Infatti, la violazione dell'articolo 113, primo e secondo comma, Cost. conseguirebbe proprio alla permanenza in vigore della legge di variazione circoscrizionale. Sempre secondo il Consiglio di Stato, una legge regionale di variazione circoscrizionale, una volta privata dei suoi indispensabili presupposti procedurali come la delibera di indizione del referendum, dovrebbe risultare priva di contenuto e, come tale, non dispiegare effetti giuridici. Ciò in ossequio a quanto affermato nella [sentenza n. 225/1999](#), in relazione ad una legge regionale di approvazione di un piano territoriale di coordinamento di un parco, rispetto a cui al Consiglio regionale spettava la mera approvazione con legge dell'atto conclusivo del procedimento amministrativo, senza possibilità di apportarvi modifiche. In proposito la Consulta aveva affermato che i vizi del piano territoriale non erano sottratti al sindacato del giudice amministrativo nemmeno quando fosse intervenuta la legge di (mera) approvazione di quello. In tali casi, dunque, la decisione di annullamento totale o parziale del piano territoriale da parte del giudice amministrativo aveva l'effetto di lasciare la legge di approvazione *in tutto o in parte priva di oggetto*.

Il Consiglio di Stato, dunque, nel caso di specie, assimila il rapporto tra delibera di indizione del referendum e legge-provvedimento regionale conclusiva del procedimento ex art. 133, secondo comma, Cost., al rapporto tra provvedimento adottato all'esito di un procedimento amministrativo e sua mera approvazione con legge, qualificando la legge di variazione circoscrizionale come ratifica dell'esito del referendum. Tuttavia, la mancanza di un formale collegamento tra procedimento referendario e contenuto della legge di variazione circoscrizionale, escluderebbe l'automatica caducazione della legge regionale e di conseguenza, non essendo consentito al giudice amministrativo caducare la legge regionale che non menziona tali atti, trattandosi di fonte primaria, solo la Corte Costituzionale, a cui rimette gli atti, potrebbe accertarne l'illegittimità costituzionale.

La Regione Marche ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri chiedendo l'annullamento, previa dichiarazione di non spettanza allo Stato, della citata sentenza non definitiva del Consiglio di Stato 3678/2016, con la quale è stata annullata la delibera del Consiglio regionale della Regione Marche di indizione del referendum consultivo delle popolazioni interessate.

La ricorrente afferma che la legge regionale in materia non definisce i criteri per l'individuazione delle popolazioni interessate alle variazioni circoscrizionali e assume, fondandosi su una interpretazione della sentenza 47/2003, che il sindacato del giudice amministrativo sugli atti del procedimento referendario sarebbe consentito solo in presenza di tali criteri.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 febbraio 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Dunque, nel caso in esame non sussistendo tali criteri in legge, solo la Consulta sarebbe competente a valutare la legittimità costituzionale *dell'intero procedimento legislativo* che conduce alla variazione circoscrizionale.

Sostiene altresì la Regione ricorrente che il Consiglio di Stato, annullando con la sentenza impugnata la delibera consiliare di indizione del referendum anziché sollevare su di essa questioni di legittimità costituzionale, avrebbe violato l'articolo 134 Cost., esercitando una funzione spettante solo alla Corte. In tal modo, avrebbe leso le competenze costituzionalmente attribuite alla Regione dagli articoli 117, quarto comma, 118, secondo comma, e 133, secondo comma, Cost., i quali riservano alla potestà legislativa e amministrativa regionale l'intero procedimento di variazione delle circoscrizioni comunali.


La Corte Costituzionale, riuniti i giudizi in considerazione dell'omogeneità delle questioni proposte, non condivide la complessiva ricostruzione del Consiglio di Stato e dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale proposte perché sollevate sulla base di premesse interpretative errate.

La Corte, afferma infatti come per la propria costante giurisprudenza, le regioni possano, ai sensi dell'articolo 133 secondo comma Cost., con proprie leggi, istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni con l'obbligo di sentire le popolazioni interessate esclusivamente mediante referendum consultivo. Ciò da luogo ad un aggravamento del procedimento legislativo ed è regolato, quanto al suo ambito applicativo e alle sue modalità attuative, con legge regionale. Spetta a quest'ultima anche la scelta in ordine al momento in cui debba essere svolto il referendum, se prima o dopo l'atto di iniziativa legislativa relativa alla variazione stessa, che può dunque essere parte del procedimento legislativo oppure restarne fase esterna e antecedente ed anche l'individuazione dei criteri per la selezione delle popolazioni interessate al procedimento referendario.

Ciò premesso, secondo la Corte, è in tale contesto che si colloca la propria sentenza n. 47/2003, con cui ha affermato che le condizioni sulla base delle quali sono individuate le popolazioni interessate alla variazione territoriale devono poter essere verificate in concreto dall'organo regionale che delibera di far luogo al referendum, con decisione motivata suscettibile di essere controllata in sede giurisdizionale. Dunque si può impugnare, presso il giudice amministrativo, un atto che integra una fase interna al procedimento legislativo derogando, per questo specifico procedimento (e sempre per i casi in cui l'ordinamento regionale configuri il referendum consultivo come fase interna al procedimento legislativo), alla stessa giurisprudenza costituzionale e amministrativa che, in generale, escludono la sindacabilità nel processo amministrativo degli atti interni al procedimento legislativo. Nel caso di specie, tuttavia, si è concluso il procedimento legislativo ancora pendente il giudizio amministrativo e la pronuncia giurisdizionale si deve confrontare con una legge di variazione circoscrizionale ormai approvata, legge che non dà, peraltro, affatto luogo ad una legge di ratifica dell'esito del referendum, ma ad una vera scelta politica del Consiglio regionale. Esito del referendum che non costituisce, dunque, il contenuto della legge di variazione circoscrizionale.

La delibera di indizione del referendum è perciò sindacabile in quanto tale dal giudice amministrativo sino a quando la legge di variazione circoscrizionale non sia in vigore. Dopo tale momento, i vizi della delibera di indizione del referendum consultivo si traducono in un vizio formale della legge; e il sindacato giurisdizionale non risulta escluso,



	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 8 e 9 febbraio 2018</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

ma muta di segno, giacché al giudice amministrativo spetta sollevare questione di legittimità costituzionale, per verificare se i vizi della delibera referendaria si configurino, a quel punto, quali vizi del procedimento di formazione della legge, in lesione dell'articolo 133, secondo comma, Cost.

Solo all'esito del giudizio di legittimità costituzionale, il giudice amministrativo potrà concludere il proprio esame, accogliendo o rigettando il ricorso.


Nel caso qui in discussione, relativo alla procedura delineata dall'articolo 133, secondo comma, Cost., la soluzione indicata è frutto del necessario bilanciamento tra due principi: da una parte, l'effettività e immediatezza della tutela giurisdizionale, da assicurare, ai sensi dell'articolo 113 Cost., a coloro che ricorrono avverso una delibera di indizione del referendum ritenuta illegittima; dall'altra, la discrezionalità politica del legislatore regionale in tema di variazioni circoscrizionali, ai sensi degli artt. 117 e 133 Cost.

Secondo la Corte, al tempo stesso tale soluzione garantisce le proprie prerogative, nel rispetto dell'articolo 134 Cost. che le affida in via esclusiva il compito di garantire la legittimità costituzionale della legislazione regionale.

Ne' può comunque essere accolta la tesi della Regione Marche, secondo la quale il sindacato del giudice amministrativo sarebbe consentito solo nell'ipotesi in cui esista una legge regionale che detti in via generale i criteri per l'individuazione delle popolazioni interessate alla variazione circoscrizionale, non essendo invece tale sindacato possibile qualora tale legge non vi sia oppure non contenga alcun criterio sostanziale per la individuazione delle popolazioni interessate, come avviene nel caso di specie.

Ciò determinerebbe una disparità di trattamento tra cittadini, consentendo l'accesso immediato alla tutela giurisdizionale solo se la legge regionale abbia individuato i criteri generali per l'identificazione delle popolazioni da consultare, mentre in assenza di tali criteri tale accesso risulterebbe precluso. Inoltre, si potrebbe produrre il paradossale effetto di indurre le Regioni a non approvare alcuna legge di carattere generale proprio al fine di evitare che, contestualmente allo svolgimento del procedimento legislativo di variazione circoscrizionale, si instauri un contenzioso amministrativo.

Il ricorso per conflitto di attribuzione è, nel merito, fondato e va perciò annullata la sentenza del Consiglio di Stato 3678/2016. Infatti alla luce della ricostruzione del rapporto intercorrente tra sindacato del giudice amministrativo e competenza della Corte, in ordine al procedimento di formazione della legge di variazione circoscrizionale ex articolo 133, secondo comma, Cost., non spetta allo Stato, e per esso al Consiglio di Stato, annullare gli atti relativi al procedimento di consultazione referendaria una volta entrata in vigore la relativa legge regionale di variazione circoscrizionale. Nel presente caso, con la sentenza che annulla gli atti del procedimento referendario, il Consiglio di Stato non solo ha esercitato un sindacato in realtà spettante alla Corte Costituzionale, in lesione dell'articolo 134 Cost., ma ha altresì pregiudicato le attribuzioni costituzionali della Regione ricorrente. Infatti, l'esercizio di un controllo giurisdizionale sul procedimento di formazione della legge regionale finisce indirettamente per tradursi in un limite alla potestà legislativa regionale in materia di variazioni circoscrizionali.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 febbraio 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

**Sentenza:** n. 5 del 2018 - *decisione del 22 novembre 2017; deposito del 18 gennaio 2018*

**Materia:** prevenzione vaccinale

**Parametri invocati:** artt. 2, 3, 5, 31, 32, 34, 77; 81, terzo comma, 97, 117, terzo e quarto comma, 118, 119, primo e quarto comma, Cost.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regione Veneto

**Oggetto:** decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73, per intero e con riguardo all'art. 1, commi da 1 a 5, e agli artt. 3, 4, 5 e 7; nonché lo stesso decreto-legge, come convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2017, n. 119 per intero e con riguardo all'art. 1, commi 1, 1 *bis*, 1 *ter*, 2, 3, 4 e 6 *ter*, e agli artt. 3, 3 *bis*, 4, 5, 5 *quater* e 7.

**Esito:**

- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 2, 3, 32, 77, secondo comma, 81, terzo comma, 117, terzo e quarto comma, Cost.;
- inammissibilità o cessazione della materia del contendere in riferimento alle altre questioni sollevate

**Estensore:** Cesare Belmonte


La Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale del decreto-legge 7 giugno 2017, n. 73 (Disposizioni urgenti in materia di prevenzione vaccinale, di malattie infettive e di controversie relative alla somministrazione di farmaci), per intero e con riguardo all'art. 1, commi da 1 a 5, e agli artt. 3, 4, 5 e 7; nonché dello stesso decreto-legge, come convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2017, n. 119 per intero e con riguardo all'art. 1, commi 1, 1 *bis*, 1 *ter*, 2, 3, 4 e 6 *ter*, e agli artt. 3, 3 *bis*, 4, 5, 5 *quater* e 7.

I due ricorsi sollevano questioni in gran parte analoghe e hanno ad oggetto la previsione di dieci -inizialmente dodici- vaccinazioni obbligatorie per i minori fino a sedici anni di età, inclusi i minori stranieri non accompagnati.

In entrambi i ricorsi, **il primo motivo di censura** si incentra sulla violazione dell'art. 77, secondo comma, della Costituzione, in combinato disposto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost. Secondo la Regione il decreto-legge sarebbe stato emanato in assenza di una reale emergenza sanitaria che giustificasse l'intervento del Governo; inoltre, in termini di coperture vaccinali, l'obiettivo del 95 per cento perseguito dal decreto-legge rappresenterebbe una soglia ottimale, ma non critica, per il conseguimento della cosiddetta "immunità di gregge".

**Il secondo motivo di censura** denuncia la violazione degli artt. 2, 5, 3, 31, 32, 34 e 97 Cost., quest'ultimo in combinato disposto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost.

La ricorrente lamenta che il carattere dettagliato delle norme censurate impedirebbe di qualificarle come principi fondamentali in materia di tutela della salute; inoltre, sarebbero violate le competenze regionali in materia di istruzione e di formazione professionale, nonché l'autonomia amministrativa della Regione. Con riferimento ai parametri esterni al Titolo V, la ricorrente lamenta la violazione del principio di proporzionalità, per un non corretto bilanciamento fra la tutela della salute, collettiva e individuale, e

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 febbraio 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

l'autodeterminazione personale in materia sanitaria; nonché la violazione del principio di precauzione, giacché sarebbe mancata una previa accurata valutazione della situazione epidemiologica.

**Il terzo e ultimo motivo di ricorso** deduce la violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., e dell'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119, primo e quarto comma, Cost., poiché, nonostante la presenza nell'atto normativo di una clausola di invarianza o neutralità finanziaria, verrebbero imposte nuove spese alle amministrazioni sanitarie e alle istituzioni scolastiche, senza che sia stato previsto, né coperto, alcun maggiore onere finanziario.


Riuniti i due giudizi, la Corte ripercorre in via preliminare l'evoluzione storica della normativa in materia di vaccinazioni. Alla vigilia del d.l. 73/2017, gli obblighi vaccinali generali per la popolazione in età pediatrica erano quelli previsti dalla l. 891/1939 (vaccinazione antidifterica), dalla l. 292/1963 (vaccinazione antitetanica, dalla l. 51/1966 (vaccinazione antipoliomielitica) e dalla l. 165/1991 (vaccinazione contro l'epatite virale B). In queste leggi, la certificazione relativa all'esecuzione della vaccinazione era prevista come documentazione da presentare all'atto dell'iscrizione alle scuole primarie e ad altre collettività infantili. Nei casi di inottemperanza erano previste sanzioni amministrative di carattere pecuniario. Inoltre, i direttori delle scuole e i capi degli istituti di istruzione pubblica o privata non potevano ammettere alla scuola o agli esami gli alunni che non comprovassero di essere stati sottoposti alle vaccinazioni obbligatorie. Tale previsione fu superata in seguito, fermo restando il controllo sulle certificazioni relative alle vaccinazioni obbligatorie all'atto dell'ammissione alle scuole o agli esami e la segnalazione delle eventuali omissioni alle amministrazioni sanitarie.

Frattanto, a partire dal Piano sanitario nazionale per il triennio 1996-1998-, venivano fissati obiettivi di politica vaccinale relativi a vaccinazioni ulteriori rispetto a quelle obbligatorie, considerate meritevoli di essere raccomandate e quindi offerte gratuitamente a tutti gli interessati. Gli obiettivi di copertura sono stati riconsiderati, confermati ed estesi negli atti di programmazione succedutisi nel corso degli anni, e da ultimo nel Piano nazionale prevenzione vaccinale 2017-2019.

Parallelamente, sono emersi dubbi sulla capacità del predetto apparato sanzionatorio di contribuire in misura effettiva al raggiungimento degli obiettivi di politica vaccinale. Per questo, nonostante rimanessero in vigore le norme in materia di vaccinazioni obbligatorie, a partire dal nuovo piano nazionale vaccini 2005-2007 si è consentita la sospensione sperimentale dell'obbligo vaccinale nelle Regioni nelle quali i servizi vaccinali avessero raggiunto determinate condizioni di efficacia ed efficienza. In questa direzione si è mossa, tra le altre, la Regione Veneto. Tuttavia, da alcuni anni a questa parte si è rilevata una tendenza al calo delle coperture vaccinali. Inoltre, dagli ultimi mesi del 2016, alcune Regioni ed enti locali hanno previsto che l'assolvimento dell'obbligo vaccinale costituisca requisito di accesso ai servizi educativi della prima infanzia.

Il d.l. 73/2017 interviene in questo contesto prevedendo inizialmente dodici vaccinazioni obbligatorie e gratuite per i minori di età compresa tra zero e sedici anni; vaccinazioni obbligatorie e gratuite che in sede di conversione sono state ridotte a dieci.

Quanto alle sanzioni da applicarsi in caso di inadempimento, la legge di conversione ha introdotto significative modificazioni. Gli inadempienti - genitori, tutori o affidatari - sono

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 febbraio 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

anzitutto convocati dall'azienda sanitaria locale territorialmente competente per un colloquio al fine di fornire ulteriori informazioni sulle vaccinazioni e di sollecitarne l'effettuazione. L'eventuale, successiva contestazione da parte dell'azienda sanitaria non comporta l'applicazione di sanzioni se nel termine indicato dalla stessa azienda sanitaria ha luogo la vaccinazione o la somministrazione della prima dose. In caso di inottemperanza, è comminata una sanzione, da un minimo di 100 a un massimo di 500 euro, significativamente ridotta rispetto alla misura prevista in origine. Non è più contemplata la segnalazione dell'inadempimento all'autorità giudiziaria.

IL decreto-legge disciplina al contempo la verifica degli adempimenti vaccinali al momento dell'iscrizione e altri profili di competenza dell'amministrazione scolastica, richiedendo in particolare all'atto dell'iscrizione del minore, in alternativa, una certificazione dell'avvenuta effettuazione delle vaccinazioni, o del differimento o esonero; una dichiarazione sostitutiva; oppure la richiesta delle vaccinazioni presentata all'azienda sanitaria.

Nei servizi educativi per l'infanzia e nelle scuole dell'infanzia la presentazione della documentazione costituisce requisito di accesso; in tutte le altre scuole la mancata presentazione non impedisce né la frequenza, né gli esami. In sede di conversione è stato riconosciuto il diritto ad un indennizzo per tutti i soggetti che a causa delle vaccinazioni rese obbligatorie abbiano riportato una menomazione permanente dell'integrità psico-fisica.


Le questioni sollevate in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. **non sono fondate**.

Nel suo argomentare la Corte richiama il preambolo del d.l. 73/2017, ove si fa riferimento alla necessità di garantire in maniera omogenea sul territorio nazionale il costante mantenimento di adeguate condizioni di sicurezza epidemiologica in termini di profilassi e di copertura vaccinale; la relazione illustrativa al disegno di legge di conversione, ove si sottolinea il calo delle coperture vaccinali negli ultimi anni, scese al 93 per cento, e la presenza nel Paese di malattie prevenibili, che hanno indotto Regioni ed enti locali ad assumere iniziative per controllare l'accesso ai servizi per l'infanzia; infine, le preoccupazioni espresse dall'organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) per la situazione italiana corrente e in particolare per la tendenza al ristagno o regressione delle coperture vaccinali.

Alla luce di tali elementi secondo la Corte non può ritenersi che il Governo e il Parlamento abbiano ecceduto i limiti della discrezionalità che spetta loro nel valutare i presupposti di necessità e urgenza che giustificano l'adozione di un decreto-legge.

Anche le questioni promosse in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., **non sono fondate**. La tematica vaccinale coinvolge una pluralità di materie, alcune delle quali anche di competenza regionale, come la tutela della salute e l'istruzione. Nondimeno, sono **chiaramente prevalenti i profili ascrivibili alle competenze legislative dello Stato**, venendo in rilievo specificamente le potestà legislative dello Stato relative ai principi fondamentali in materia di tutela della salute, alla profilassi internazionale, alle norme generali sull'istruzione, ai livelli essenziali di assistenza, essendo i vaccini inclusi nei LEA.

L'introduzione dell'obbligatorietà per alcune vaccinazioni *chiama in causa prevalentemente i principi fondamentali in materia di tutela della salute*. La

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 febbraio 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

giurisprudenza della Corte ha già chiarito che, così come il confine tra le terapie ammesse e terapie non ammesse è una scelta che investe direttamente i principi fondamentali della materia, *a maggior ragione, e anche per ragioni di eguaglianza, è riservato allo Stato il compito di qualificare come obbligatorio un determinato trattamento sanitario*, sulla base dei dati e delle conoscenze medico-scientifiche.

*Nella specie, la profilassi per la prevenzione della diffusione delle malattie infettive richiede necessariamente l'adozione di misure omogenee su tutto il territorio nazionale, volte a perseguire l'obiettivo della cosiddetta "immunità di gregge". In questo ambito, ragioni logiche, prima che giuridiche, rendono necessario un intervento del legislatore statale. Le Regioni sono quindi tenute a rispettare ogni previsione contenuta nella normativa statale, incluse quelle che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, per la finalità perseguita si pongono in rapporto di coesenzialità e necessaria integrazione con i principi di settore.*

Infine, le disposizioni in materia di iscrizione e adempimenti scolastici definiscono caratteristiche basilari dell'assetto ordinamentale e organizzativo del sistema scolastico configurandosi come norme generali sull'istruzione, ricadenti nella potestà legislativa esclusiva statale.


La conclusione della Consulta è dunque che le attribuzioni regionali **recedono** a fronte di un intervento fondato su siffatti titoli di competenza legislativa statale.

Le questioni sollevate in riferimento agli artt. 2, 3 e 32 Cost. non sono fondate. Il diritto alla salute del singolo deve necessariamente contemperarsi con l'interesse della collettività nonché, nel caso di vaccinazioni obbligatorie, con l'interesse del minore. *Il contemperamento di questi molteplici principi lascia spazio alla discrezionalità del legislatore statale nella scelta delle modalità attraverso le quali assicurare una prevenzione efficace dalle malattie infettive, potendo egli selezionare talora la tecnica della raccomandazione, talaltra quella dell'obbligo.*

La legislazione in materia evidenzia per l'appunto l'alternarsi di politiche vaccinali di vario segno. Negli anni più recenti vi è stata tuttavia una flessione preoccupante delle coperture, *alimentata anche dal diffondersi della convinzione, non suffragata da evidenze scientifiche, che le vaccinazioni siano inutili o addirittura nocive.* A fronte di tale fenomeno, molte voci si sono levate a favore del ripristino dell'obbligo di vaccinazione: l'Accademia nazionale dei Lincei, l'ISS, associazioni scientifiche e professionali, l'OMS, la Conferenza unificata, le federazioni dei pediatri e dei medici di medicina generale.

Il legislatore statale è intervenuto *in una situazione in cui lo strumento della persuasione appariva carente sul piano della efficacia*, riconfermando e rafforzando l'obbligo per le quattro vaccinazioni già previste dalle leggi statali, introducendolo inoltre per altre sei vaccinazioni già offerte alla popolazione come "raccomandate". Il vincolo giuridico è sì più stringente, ma tiene conto della circostanza che nella pratica medico-sanitaria la distanza tra raccomandazione e obbligo è assai tenue, tanto che sul piano del diritto all'indirizzo non vi sono differenze fra le vaccinazioni raccomandate e quelle obbligatorie; e del fatto che il legislatore in sede di conversione ha preservato un adeguato spazio per un rapporto con i cittadini basato sull'informazione, sul confronto e sulla persuasione.

La fonte normativa in oggetto rafforza dunque la cogenza degli strumenti di profilassi vaccinale, *configurando un intervento non irragionevole allo stato attuale delle condizioni*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 febbraio 2018 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

*epidemiologiche e delle conoscenze scientifiche. Nulla esclude che, mutate le condizioni, la scelta possa essere rivalutata e riconsiderata.*

Quanto alla denunciata violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. essa non è fondata, posto che tutte le vaccinazioni oggi assoggettate ad obbligo di legge erano incluse nei LEA e, pertanto, erano già finanziate attraverso i normali canali del settore sanitario.

La Corte dichiara infine l'inammissibilità o la cessazione della materia del contendere in riferimento alle altre questioni sollevate.