
	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 giugno 2017 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, Domenico Ferraro, Marialuisa Palermo e Enrico Righi

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 giugno 2017 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 7 marzo 2017, n. 67/2017

Materia: libertà di culto e servizi religiosi

Parametri invocati: artt. 2, 3, 8, 19 e 117, secondo comma, lettere c) ed h), Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 2 della legge della Regione veneto 12 aprile 2016, n.12 (Modifica della legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 recante “Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio” e successive modificazioni), introduttivo degli artt. 31-bis e 31-ter nella legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 (Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio)

Esito:


1. Illegittimità costituzionale dell’art. 2 della legge della Regione Veneto 12 aprile 2016, n. 12, nella parte in cui nell’ introdurre l’art. 31-ter nella legge 24 aprile 2004, n. 11, al suo comma 3, dispone che «Nella convenzione può, altresì, essere previsto l’impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto»;
2. Non fondatezza della questione di legittimità costituzionale, promossa in riferimento agli artt. 3, 8 e 19 Cost., dell’art. 2 della legge della Regione Veneto n. 12 del 2016, nella parte in cui introduce, nella legge regionale n. 11 del 2004, l’art. 31-bis.

Estensore nota: Marialuisa Palermo

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso un giudizio di legittimità costituzionale in via principale avente ad oggetto le due norme indicate in epigrafe, entrambe contenute nella legge della Regione Veneto n. 12 del 2016. Trattasi di un’impugnativa alla base della quale il ricorrente ha evocato una pluralità di parametri costituzionali in considerazione della poliedrica portata delle disposizioni contenute nella menzionata normativa regionale.

L’art. 31-bis, infatti, ritenuto dal ricorrente in contrasto con gli artt. 3, 8 e 19 della Costituzione, attribuisce alla Regione ed ai Comuni del Veneto il compito di individuare «*i criteri e le modalità per la realizzazione di attrezzature di interesse comune per servizi religiosi da effettuarsi da parte degli enti istituzionalmente competenti in materia di culto della Chiesa Cattolica, delle confessioni religiose, i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell’art. 8, terzo comma, della Costituzione, e delle altre confessioni religiose*». Le argomentazione sostenute dal Governo evidenziano l’esistenza di un’eccessiva genericità ed ambiguità della formula contenuta nella normativa regionale richiamata dalla quale, conseguentemente, discenderebbero dei margini applicativi a maglie eccessivamente larghe idonei, pertanto, a dare luogo a «*valutazioni differenziate per le diverse confessioni religiose e applicazioni ampiamente discrezionali e potenzialmente discriminatorie nei confronti di alcuni enti religiosi*». In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri asserisce che la potenziale portata discriminatoria troverebbe origine dalla circostanza che le confessioni religiose abbiano o meno stipulato

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 giugno 2017 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--


delle intese con lo Stato, di guisa che queste ultime assurgerebbero surrettiziamente a condizione strumentale all'esercizio della libertà di azione e di organizzazione.

La Corte Costituzionale non ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale promossa in questi termini con riferimento all'art. 31-bis della legge regionale n. 12/2016, pur non escludendo che le paventate ripercussioni discriminatorie, non evincibili dal tenore letterale e sistematico della norma, potrebbero tuttavia discendere da eventuali applicazioni illegittime della medesima. I giudici costituzionali hanno escluso l'esistenza di profili di incostituzionalità rispetto ai parametri invocati in quanto, se è vero che rappresenta un principio consolidato nella giurisprudenza costituzionale quello secondo il quale la libertà religiosa, di cui quella di culto rappresenta una fondamentale estrinsecazione, non può subordinarsi alla stipulazione di intese con lo Stato da parte delle confessioni religiose, è altrettanto vero che nella normativa in questione non è ravvisabile alcun elemento dal quale possa desumersi una tale forma di discriminazione. Infatti, la norma oggetto di impugnazione, nel riconoscere alla Regione ed ai Comuni il compito di individuare i criteri e le modalità per la realizzazione delle attrezzature religiose, prende in considerazione tutte le differenti condizioni giuridiche in cui possono trovarsi le diverse confessioni religiose: quella della Chiesa Cattolica, quella delle confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato siano regolati da intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost., nonché, infine, quella delle altre confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato non siano disciplinati da intese.


A tal fine la Corte significativamente evidenzia che l'eguale libertà delle confessioni religiose di organizzarsi e di operare non implica altresì che debba necessariamente assicurarsi a tutte un'eguale porzione dei contributi o degli spazi disponibili, dovendosi all'uopo dare rilievo alle esigenze, alle disponibilità ed alle consistenze riscontrabili nei singoli territori (sentenza n. 63 del 2016).

Oggetto del giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri è altresì l'art. 31-ter della legge della Regione Veneto n. 12/2016, il quale disciplina gli interventi comunali di urbanizzazione per le aree e gli immobili da destinarsi alla realizzazione di attrezzature di interesse comune per servizi religiosi prevedendo, al comma 3, che il soggetto richiedente sottoscriva con il Comune una convenzione contenente un impegno fideiussorio, e che in tale convenzione *«può, altresì, essere previsto l'impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto»*. Trattasi, a detta del ricorrente, di una previsione dalla portata evidentemente ultronea rispetto alle finalità proprie di una disciplina tipicamente urbanistica, invasiva della materia di esclusiva competenza statale dei «rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose», nonché di quella relativa alla materia dell'«ordine pubblico e sicurezza», rispettivamente contemplate alle lettere c) ed h) dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione. La medesima disposizione violerebbe, inoltre, gli altri diritti fondamentali entro i quali è ugualmente riconducibile la libertà religiosa, individuati dal Governo negli artt. 2, 3 e 19 Cost.

La Corte Costituzionale, pur dichiarando la fondatezza della questione di legittimità costituzionale e, conseguentemente, l'illegittimità costituzionale dell'art 31-ter per violazione degli articoli 2, 3, 8, 19 e 117, secondo comma, lettere c) ed h), della Costituzione, ha argomentato l'accoglimento della questione di costituzionalità

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 giugno 2017 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

inquadrando la disposizione censurata nell'alveo della materia di legislazione concorrente del «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Cionondimeno, il Giudice delle leggi ha condiviso le motivazioni addotte dal ricorrente in ordine alla eccentricità di una previsione di tal fatta rispetto al contesto proprio di una legge urbanistica la quale, in quanto tale, dovrebbe mirare esclusivamente ad *«assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi ed alla realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi»*. In virtù di tali argomentazioni, pertanto, la Corte Costituzionale ha definito del tutto irragionevole il contenuto dell'art. 31-ter della legge della regione Veneto n. 12 del 2016, in quanto *«incongrua sia rispetto alla finalità perseguita dalla normativa regionale in generale, sia rispetto alla finalità perseguita dalla disposizione censurata in particolare»*.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 giugno 2017 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 21 marzo 2017, n. 75 (deposito del 12 aprile 2017)

Materia: Ambiente – rifiuti

Parametri invocati: articoli 11, 97, e 117, comma 1, 2 e 3, articolo 118, comma 1, e 2 della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Lombardia


Oggetto: articolo 49 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali).

Esito: Illegittimità costituzionale dell'art. 49 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali).


Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:


La Regione Lombardia ha impugnato l'art. 49 della legge 28 dicembre 2015, n. 221 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali). Con la disposizione viene aggiunto il comma 3-bis nell'art. 187 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale". L'art. 187, comma 1, mette il divieto di "*miscelare rifiuti pericolosi aventi differenti caratteristiche di pericolosità ovvero rifiuti pericolosi con rifiuti non pericolosi*"; il comma 2 dispone che, "*in deroga al comma 1, la miscelazione dei rifiuti pericolosi che non presentino la stessa caratteristica di pericolosità, tra loro o con altri rifiuti, sostanze o materiali, può essere autorizzata ai sensi degli articoli 208, 209 e 211 [...]*", a determinate condizioni di seguito elencate; il comma 3-bis, aggiunto con la disposizione impugnata, statuisce che "*le miscelazioni non vietate in base al presente articolo non sono sottoposte ad autorizzazione e, anche se effettuate da enti o imprese autorizzati ai sensi degli articoli 208, 209 e 211, non possono essere sottoposte a prescrizioni o limitazioni diverse od ulteriori rispetto a quelle previste per legge*". Con riferimento a quest'ultima disposizione la Regione Lombardia avanza cinque censure. La ricorrente lamenta la violazione "*degli articoli 11 e 117, comma 1, della Costituzione, in relazione alla Direttiva 2008/98/CE, e dell'art. 117, commi 2 e 3 della Costituzione*". La norma statale sottrarrebbe all'autorizzazione "*e alle prescrizioni ad essa connesse*" la miscelazione di rifiuti con uguali caratteristiche di pericolosità e quella fra rifiuti non pericolosi, che invece sarebbe assoggettata ad autorizzazione dall'art. 23, paragrafo 1, della direttiva n. 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive. Infatti, la miscelazione dei rifiuti rientrerebbe nel *genus* del "*trattamento*" dei rifiuti e, in base all'art. 23, paragrafo 1, della citata direttiva, "*gli Stati membri impongono a qualsiasi ente o impresa che intende effettuare il trattamento dei rifiuti di ottenere l'autorizzazione dell'autorità competente*". La norma impugnata contrasterebbe anche con l'art. 17 della direttiva, che sancisce il principio di tracciabilità dei rifiuti pericolosi. La Regione lamenta la violazione dell'art. 117, comma 2 e comma 3, perché la norma impugnata non consente di garantire i livelli

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 giugno 2017 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

ulteriori di tutela ambientale della Regione ai sensi dell'art. 3-*quiquies* comma 2 del d.lgs. n. 152/2006, e inibisce la tracciabilità dei rifiuti. L'art. 49 della legge n. 221 del 2015 impedirebbe alle regioni di fissare livelli di tutela ulteriori, liberalizzando un'attività potenzialmente dannosa per l'ambiente. Ancora la Regione Lombardia denuncia la violazione dell'art. 117, comma 3, in relazione alla potestà legislativa concorrente in materia di tutela della salute e sicurezza del lavoro, perché la miscelazione, priva di prescrizioni specifiche, potrebbe comportare rischi per la salute pubblica e la sicurezza dei lavoratori a causa di reazioni impreviste o emanazione di sostanze tossiche. Nell'esercizio delle loro competenze, *"intrecciate con la materia dell'ambiente"*, alle regioni sarebbe consentito legiferare, oltre che esercitare le proprie funzioni amministrative, purché in *melius* rispetto alla tutela ambientale. La Regione lamenta anche la violazione dell'art. 118 Cost., in relazione alla lesione del principio di sussidiarietà nell'esercizio delle funzioni amministrative da parte delle Autorità competenti e per contrasto con l'ordinato svolgimento delle attribuzioni regionali. La norma impugnata violerebbe il primo e il secondo comma dell'art. 118 Cost., dal momento che sottrae alle Regioni la stessa possibilità di emanare autorizzazioni per alcune operazioni di smaltimento rifiuti. Infine, viene anche lamentata la violazione dell'art. 97 Cost. L'incertezza nelle situazioni giuridiche causata dalla norma impugnata, che lascerebbe all'iniziativa individuale di stabilire le modalità di smaltimento rifiuti, comporterebbe la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, sotto il profilo della certezza del diritto e della chiarezza normativa. Per la Corte, nel merito, la prima questione è fondata. L'art. 23 della direttiva n. 2008/98/CE dispone quanto segue: *"... gli Stati membri impongono a qualsiasi ente o impresa che intende effettuare il trattamento dei rifiuti di ottenere l'autorizzazione dell'autorità competente. Tali autorizzazioni precisano almeno quanto segue: a) i tipi e i quantitativi di rifiuti che possono essere trattati; b) per ciascun tipo di operazione autorizzata, i requisiti tecnici e di altro tipo applicabili al sito interessato; c) le misure precauzionali e di sicurezza da prendere; d) il metodo da utilizzare per ciascun tipo di operazione; e) le operazioni di monitoraggio e di controllo che si rivelano necessarie; f) le disposizioni relative alla chiusura e agli interventi ad essa successivi che si rivelano necessarie"*. In base all'art. 3, numero 14), della direttiva, *"per trattamento"* si intendono le *"operazioni di recupero o smaltimento, inclusa la preparazione prima del recupero o dello smaltimento"*. L'art. 3, numero 15), definisce il concetto di *"recupero"* e rinvia all'elenco di cui all'Allegato II. L'art. 3, numero 19), a sua volta, definisce il concetto di *"smaltimento"* e rinvia all'elenco di cui all'Allegato I della direttiva. Questo comprende fra le *"Operazioni di smaltimento"*, al punto D13, il *"Blending or mixing prior to submission to any of the operations numbered D1 to D12"*, tradotto nella versione italiana come *"Raggruppamento preliminare prima di una delle operazioni indicate da D1 a D12"*. L'Allegato II comprende fra le *"Operazioni di recupero"*, al punto R12, una voce analoga, alla quale può essere ricondotta la miscelazione dei rifiuti. Dalle Linee guida sull'interpretazione della direttiva n. 2008/98/CE risulta che *"la miscelazione dei rifiuti è una pratica comune nell'UE ed è riconosciuta come operazione di trattamento dagli Allegati I e II della Direttiva quadro sui rifiuti"* (punto 5.1). Il fatto che la miscelazione dei rifiuti rientri nel concetto di *"trattamento"* è confermato anche da due fonti interne: da un lato, l'art. 2, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 13 gennaio 2003, n. 36 dall'altro lato, l'Allegato VIII, punto 5.1, alla parte seconda del d.lgs. 152/2006, comprende (alla lettera c) fra le operazioni di smaltimento o recupero il *"dosaggio o miscelatura"*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 giugno 2017 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

prima di una delle altre attività” di smaltimento o recupero. In base alla direttiva n. 2008/98/CE, dunque, esistono miscele vietate (art. 18, paragrafo 1), ma autorizzabili in deroga (art. 18, paragrafo 2), e miscele non vietate (non in deroga), ma comunque soggette ad autorizzazione in quanto rientranti tra le operazioni di trattamento dei rifiuti (art. 23). Nel suo atto di costituzione, la stessa Avvocatura generale dello Stato osserva che *“sulla base della vigente normativa comunitaria [...] la miscelazione costituisce attività di gestione dei rifiuti e deve essere disciplinata nell’ambito dell’autorizzazione all’esercizio dell’impianto”*. Prima dell’entrata in vigore della disposizione impugnata, il diritto interno era conforme alla normativa europea (si vedano gli articoli 187 e 208 del d.lgs. 152/2006). L’art. 49 della legge 221/2015, invece, liberalizzando le miscele non vietate dall’art. 187, comma 1, del d.lgs. 152/2006, cioè sottraendo ad autorizzazione la miscelazione di rifiuti pericolosi aventi le stesse caratteristiche di pericolosità (elencate nell’Allegato I alla Parte IV del codice dell’ambiente) e quella fra rifiuti non pericolosi, si pone in contrasto con l’art. 23, paragrafo 1, della direttiva. Nel caso di specie la violazione dell’art. 23 della citata direttiva si traduce in una lesione indiretta delle competenze costituzionali regionali. Il collegamento fra la disciplina ambientale, e in particolare quella dei rifiuti, e la tutela della salute è pacifico, risultando dalla giurisprudenza della Corte che cita le sentenze 62/2008, 61, 225, 249 373 tutte del 2009, la 244/2012 ed infine anche la n. 58/2015. Tale collegamento è stato affermato anche con specifico riferimento alla miscelazione dei rifiuti, come risulta dal punto 43 del preambolo e dall’art. 18, paragrafo 2, lettera b), della direttiva n. 2008/98/CE, nonché dall’art. 187, comma 2, del codice dell’ambiente. Si deve concludere dunque che la norma statale impugnata è idonea a condizionare la competenza legislativa regionale in materia di tutela della salute e in concreto, per quanto riguarda segnatamente il caso in esame, rende parzialmente inapplicabile la disciplina adottata dalla Regione Lombardia al fine di regolare le miscele dei rifiuti, ossia il decreto della Giunta regionale 6 giugno 2012, n. 3596, e il decreto del Dirigente della Struttura autorizzazioni e innovazione in materia di rifiuti 4 marzo 2014, n. 1795. Alla funzione autorizzatoria delle regioni in materia di trattamento dei rifiuti, il cui esercizio risulta ora escluso dalla norma impugnata per certe fattispecie, deve riconoscersi rango costituzionale, giacché l’art. 208 del d.lgs. 152/2006, che attribuisce alle regioni tale funzione, applica il principio di sussidiarietà di cui all’art. 118, primo comma, Cost., specificamente ribadito per la materia ambientale dall’art. 3-*quiquies*, comma 3, del codice dell’ambiente. La violazione della direttiva determina, dunque, anche la lesione indiretta dell’autonomia amministrativa costituzionalmente garantita alla Regione. Va pertanto dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 49 della legge 221/2015, per violazione degli articoli 117, primo e terzo comma, e 118, primo comma, Cost. L’accoglimento della prima questione promossa nel ricorso, sotto il profilo della violazione dell’art. 23 della direttiva n. 2008/98/CE, consente l’assorbimento delle altre questioni.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 giugno 2017 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 21 marzo 2017, n. 81

Materia: norme processuali; ordinamento civile; ordinamento degli uffici dello Stato

Parametri invocati: articoli 3 e 117, secondo comma, lett. g), h) ed l), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articolo 12, commi 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7 della legge della Regione Veneto 23 febbraio 2016, n. 7

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato i primi quattro commi dell'articolo 12 della legge regionale del Veneto 7/2016. Per motivi di connessione in termini di consequenzialità, la Corte, con poteri officiosi, ha esteso l'oggetto del giudizio ai successivi commi da 5 a 7.

Si può esaminare partitamente la sentenza, seguendo la logica dei commi a cui sono dedicate le diverse statuizioni.

Commi 1 e 2:

Si tratta di disposizioni che istituiscono un fondo per il gratuito patrocinio dei cittadini residenti in Veneto che, vittime di un delitto contro la persona o contro il patrimonio, siano stati accusati di avere agito, in tali frangenti, con eccesso colposo di legittima difesa o di avere commesso un omicidio colposo.


Innanzitutto la Corte ritiene che lo scrutinio delle questioni relative ai motivi di ricorso che si fondano sul riparto di competenza di cui all'articolo 117 della Costituzione rivestano carattere pregiudiziale rispetto a quelle riferite a parametri diversi.

Successivamente, all'interno del novero delle suddette questioni, i giudici costituzionali, evocando la propria prerogativa consistente nella facoltà di stabilire l'ordine in cui affrontare le doglianze di pari rilevanza (fondata sulla giurisprudenza della stessa Corte; al proposito viene richiamata la sentenza n. 98/2013), reputano di affrontare per prima la presunta violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione. Ciò per evidente economia di giudizio, affacciandosi già una delibazione di fondatezza, che potrebbe condurre all'assorbimento delle altre questioni.

Dovendo individuare l'ambito materiale in cui dispongono le norme impuginate, la Corte le riconduce all'ambito delle norme processuali, di sicura competenza esclusiva statale.

Nella sentenza si fa osservare come le disposizioni del testo unico sulle spese di giustizia (DPR 115/2002) realizzino un completamento delle norme di procedura, in particolare, ma non esclusivamente, di procedura penale. Sono proprio queste ultime a stabilire l'obbligatorietà del patrocinio legale, provvedendo poi la disciplina sulle spese di giustizia a garantirlo a spese dello Stato per talune categorie (essenzialmente i non abbienti).

Le norme sono quindi, per questa parte, dichiarate costituzionalmente illegittime.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 giugno 2017 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Si realizza dunque quell'effetto di assorbimento delle altre questioni agitate prospettato dalla Corte nello scegliere l'ordine di scrutinio delle questioni.

Commi 3 e 4:

Queste disposizioni istituiscono un fondo destinato alle forze di polizia. In particolare provvedono ad assicurare il patrocinio a spese della Regione agli appartenenti alle forze dell'ordine che risultino destinatari di procedimenti legali a cagione delle "scelte intraprese" durante azioni di prevenzione e contrasto alla criminalità.

Provvedono inoltre ad istituire un fondo a favore degli stessi appartenenti alle forze dell'ordine, per il rimborso delle spese mediche che essi debbano affrontare a motivo di ferite riportate nel volgere delle medesime operazioni di contrasto e prevenzione della criminalità.


Anche queste norme vengono dichiarate illegittime sul piano costituzionale, per plurimi motivi.

In primis, per quanto riguarda il personale delle polizie municipali e provinciali, la regolamentazione del gratuito patrocinio e della assistenza medica per fatti connessi alle svolgimento delle funzioni è recata dal contratto collettivo nazionale di lavoro, nella specie il contratto degli enti locali. La fonte della contrattazione collettiva va ricondotta all'alveo del diritto civile, partizione del diritto di evidente spettanza statale (di nuovo articolo 117, II comma, lett. I, Cost.). Il riconoscimento del diritto al patrocinio dei dipendenti pubblici cosiddetti contrattualizzati per fatti connessi alle funzioni esercitate e il riconoscimento in loro favore di una speciale copertura assicurativa in considerazione delle mansioni di rischio in concreto svolte non integrano infatti una materia o una *sub* materia da ricondurre ad una eventuale competenza legislativa residuale, bensì aspetti peculiari della regolazione del rapporto di lavoro, rimessi, ma si potrebbe dire riservati alle fonti civilistiche.

Secondariamente, per gli appartenenti alle forze di polizia dello Stato, notoriamente non contrattualizzati, dunque personale in regime di diritto pubblico, la regolamentazione del loro rapporto di lavoro spetta in via esclusiva alla legge statale, in applicazione della già richiamata lettera l) (per quanto riguarda gli aspetti civilistici) e della lettera g) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione (per quanto riguarda gli aspetti ordinamentali).

Commi 5, 6 e 7

I commi 5, 6 e 7 vengono dichiarati costituzionalmente illegittimi in via consequenziale, trattandosi di disposizioni inscindibilmente legate a quelle dei primi quattro commi dell'articolo 12 della legge della regionale del Veneto n. 7/2016.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 giugno 2017 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 7 marzo 2017, n. 84/2017

Materia: edilizia ed urbanistica

Parametri invocati: artt. 3, 41, primo comma, 42, secondo e terzo comma, 76, 117, terzo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale amministrativo regionale per la Campania

Oggetto: art. 9, comma 1, lettera b), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)» e art. 9, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 giugno 2001, n. 378, recante «Disposizioni legislative in materia edilizia (Testo B)»

Esito: non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 giugno 2001, n. 378, e del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, sollevate in riferimento agli artt. 3, 41, primo comma, 42, secondo e terzo comma, 117, terzo comma, della Costituzione.


Estensore nota: Marialuisa Palermo

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per la Campania ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 giugno 2001, n. 378, recante «Disposizioni legislative in materia edilizia (Testo B)», trasfuso nell'art. 9, comma 1, lettera b), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)». Il rimettente, invero, ha fondato i rilievi in ordine alla presunta illegittimità costituzionale dei prefati disposti normativi, assumendo quali parametri gli artt. 3, 41, primo comma, 42, secondo e terzo comma, 76, 117, terzo comma, Cost. In particolare, le doglianze promosse dal rimettente attengono alla parte in cui gli stessi prevedono limiti agli interventi di nuova edificazione fuori del perimetro dei centri abitati nei comuni privi di strumenti urbanistici (cd. zone bianche):

- a) facendo salva l'applicabilità delle leggi regionali unicamente ove queste prevedano limiti «più restrittivi»;
- b) stabilendo che, «comunque», nel caso di interventi a destinazione produttiva, si applica, in aggiunta al limite relativo alla superficie coperta, anche il limite della densità massima fondiaria di 0,03 metri cubi per metro quadrato.

Nel caso di specie, il giudizio principale in seno al quale il giudice rimettente ha sollevato la presente questione di legittimità costituzionale aveva ad oggetto un fondo classificato come «zona bianca» (ossia non coperta dalla pianificazione urbanistica) in quanto, seppur appartenente al novero delle «zone F1, Zone di uso pubblico» del piano regolatore generale del Comune, essendo quest'ultimo stato approvato più di cinque anni prima, esso conteneva delle prescrizioni ormai scadute e, di conseguenza, divenute prive di efficacia. Cionondimeno, dato che la legge della regione Campania n. 17/82 all'art. 4, comma 2, così come sostituito dall'art. 9, comma 2, della legge regionale n.15/2005, prevede per l'edificazione di complessi produttivi in «zone bianche» esterne ai centri abitati un limite di superficie coperta più restrittivo di quello stabilito dalla norma statale

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 giugno 2017 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--


(pari ad un sedicesimo anziché ad un decimo dell'area di proprietà), il Tribunale amministrativo campano ha dubitato della legittimità della normativa impugnata nella misura in cui essa fa salvi i limiti inseriti nelle leggi regionali solo se "più restrittivi", nonché nella parte in cui sottopone gli interventi a destinazione produttiva al limite di densità fondiaria (volume), in aggiunta a quello di copertura (sedime). Il rimettente, in particolare, ha ravvisato una violazione dell'art. 76 della Costituzione per eccesso di delega della norma delegata rispetto a quella delegante, in quanto quest'ultima confinava l'intervento del Governo, finalizzato alla redazione di testi unici delle norme legislative e regolamentari in una serie di materie, ad un obiettivo di generale coordinamento delle disposizioni esistenti, limitando l'apporto di modifiche legislative alle sole ipotesi in cui prevalesse l'esigenza di garantire la coerenza logica e sistematica della normativa. Di conseguenza, l'abrogazione dell'art. 4, ultimo comma, della L n. 10/1977, che disciplinava in precedenza i due limiti edilizi in maniera alternativa l'una all'altra, e non anche in maniera cumulativa, avrebbe rappresentato un'innovazione effettuata fuori dai limiti entro i quali la delega legislativa era stata circoscritta dal legislatore delegante.

Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri.

La Corte Costituzionale, pur avendo ritenuto che le doglianze sollevate superassero il vaglio di ammissibilità, le ha ritenute tutte infondate. In particolare, i giudici costituzionali hanno accolto le argomentazioni del resistente laddove questi, al fine di suffragare la tesi della legittimità della normativa oggetto di censura, ha sostenuto la necessità di prevedere unitamente al limite della superficie anche quello della volumetria. Il binomio di tali limiti, infatti, a detta del Governo, si rivela dichiaratamente strumentale ad evitare che le leggi regionali surrettiziamente aggirino la normativa statale confluita nel «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia», frustrando completamente la *ratio* propria della disciplina. Sulla base di tale assunto, pertanto, la Corte ha respinto la fondatezza della doglianza con la quale il rimettente ha sostenuto che esistesse una violazione dell'art. 76 Cost. a causa di un eccesso di delega, ritenendo viceversa che la conformità della norma delegata rispetto a quella delegante fosse da rinvenirsi nella «*coerenza logica e sistematica della normativa*», un fine, quest'ultimo, non solo chiaramente evincibile dal criterio del riordino della materia contenuto nella legge delega, ma anche espressamente contemplato come direttiva del legislatore delegante, che giustifica le innovazioni apportate dal legislatore delegato.

Quanto alle censure sollevate con riguardo all'art. 117, terzo comma, Cost., la Corte non ha ritenuto sussistente una violazione del precetto costituzionale in quanto, seppur pacificamente riconduca la disciplina *de qua* nell'ambito della materia del «governo del territorio», non può non considerarsi come le disposizioni censurate rientrano tuttavia all'interno del novero dei principi fondamentali della materia, e non anche in quello delle norme di dettaglio. Una conclusione, quest'ultima, sostenuta da unanime giurisprudenza amministrativa e che trova la propria ragion d'essere nel fatto che la tutela del suolo nazionale rientra, a sua volta, in un quadro di protezione di valori di chiaro rilievo costituzionale, al punto che disposizioni come quelle in esame vengono identificate come disposizioni volte a «*salvaguardare la funzione di pianificazione urbanistica*».

Da ultimo, i giudici costituzionali hanno ritenuto inconferente l'evocazione dei parametri di cui all'art. 41, primo comma della Costituzione, ed incongruente rispetto al *petitum* quella dell'articolo 42, secondo e terzo comma.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 giugno 2017 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 22 marzo 2017, n. 108 (*deposito dell'11 maggio 2017*)

Materia: prevenzione della ludopatia

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera h), e terzo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: TAR Puglia

Oggetto: art. 7 della legge della Regione Puglia 13 dicembre 2013, n. 43 (Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico "GAP")

Esito: infondatezza delle questioni sollevate

Estensore: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per la Puglia solleva questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7 della legge della Regione Puglia 13 dicembre 2013, n. 43 (Contrasto alla diffusione del gioco d'azzardo patologico "GAP"), nella parte in cui (comma 2) vieta il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di sale da gioco e all'installazione di apparecchi da gioco di cui all'art. 110, comma 6, del regio decreto 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza "TULPS"), nel caso di ubicazione a **distanza inferiore a cinquecento metri** pedonali dai luoghi **cosiddetti sensibili** ivi indicati, ovvero da istituti scolastici di qualsiasi grado, luoghi di culto, oratori, impianti sportivi e centri giovanili, centri sociali o altri istituti frequentati principalmente da giovani o strutture residenziali o semiresidenziali operanti in ambito sanitario o socio-assistenziale e, inoltre, strutture ricettive per categorie protette.


Il giudice a quo riferisce che una società era stata autorizzata sia dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato sia dal Questore a trasferire l'attività di raccolta di scommesse in altro locale ubicato nello stesso Comune. Il Comune interessato aveva **inibito** l'esercizio dell'attività nel nuovo locale, in quanto ubicato a meno di cinquecento metri da un istituto scolastico.

Ad avviso del giudice a quo, la norma censurata violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., eludendo un principio fondamentale in materia di tutela della salute espresso dall'art. 7, comma 10, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute); norma che subordina ad un complesso procedimento di pianificazione, coinvolgente una pluralità di soggetti istituzionali, la progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante slot machines che risultino ubicati in prossimità di determinati luoghi sensibili.

La norma denunciata violerebbe, inoltre, l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., invadendo la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordine pubblico e sicurezza»: materia alla quale andrebbe ricondotta la disciplina dei giochi d'azzardo.

La Consulta esamina innanzitutto questa seconda censura giudicandola non fondata.

Nella specie, il legislatore pugliese non è intervenuto per contrastare il gioco illegale, né per disciplinare direttamente le modalità di installazione e di utilizzo degli apparecchi da gioco leciti - aspetti questi che ricadono nell'ambito della materia ordine pubblico e sicurezza - ma per evitare la prossimità delle sale e degli apparecchi da gioco a

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 giugno 2017 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

determinati luoghi frequentati da soggetti *ritenuti **psicologicamente più esposti** all'illusione di conseguire vincite e facili guadagni e, quindi, al rischio di cadere vittime della dipendenza da gioco d'azzardo. La disposizione in esame persegue pertanto, in via preminente finalità di carattere socio-sanitario, estranee alla materia della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, e rientranti piuttosto nella materia di legislazione concorrente tutela della salute*, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

Anche l'altra censura del giudice a quo, quella di violazione dei principi fondamentali posti dallo Stato nella materia della tutela della salute, è infondata.

Il suddetto art. 7 del d.l. 158/2012 al comma 10 prevede la progressiva ricollocazione dei punti della rete fisica di raccolta del gioco praticato mediante gli apparecchi di cui all'art. 110, comma 6, lettera a), del TULPS - ossia con le cosiddette slot machines - che risultino ubicati in prossimità di luoghi sensibili (istituti di istruzione primaria e secondaria, strutture sanitarie e ospedaliere, luoghi di culto, centri socio-ricreativi e sportivi). La ricollocazione deve essere, peraltro, pianificata dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato - e, dopo la sua incorporazione, dall'Agenzia delle dogane e dei monopoli - tenuto conto degli interessi pubblici di settore, sulla base di criteri definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, adottato di concerto con il Ministro della salute, previa intesa sancita in sede di Conferenza unificata.

Come rilevato anche dal Consiglio di Stato, dalla citata norma statale si ricava tuttavia soltanto il principio della legittimità di interventi di contrasto della ludopatia basati sul rispetto di distanze minime dai luoghi sensibili, **non anche quello della necessità della previa definizione della relativa pianificazione a livello nazionale**.


La pianificazione prefigurata dalla disposizione statale non è peraltro **mai avvenuta**, non essendo stato emanato il decreto interministeriale che doveva definirne i criteri. L'intero meccanismo è dunque inoperante, *non potendosi ritenere che la mancanza di detto decreto paralizzi sine die la competenza legislativa regionale*.

Queste conclusioni sono confermate, continua la Corte, da successivi interventi dello stesso legislatore statale.

L'art. 14 della legge 11 marzo 2014, n. 23 (Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita) ha conferito al Governo la delega legislativa per il riordino in un codice delle disposizioni vigenti in materia di giochi pubblici, prevedendo, tra i criteri di delega, quello della fissazione di parametri di distanza dai luoghi sensibili validi per l'intero territorio nazionale, ma con espressa garanzia della salvaguardia delle discipline regolatorie nel frattempo emanate a livello locale, che risultassero coerenti con i principi stabiliti dal decreto delegato (lettera e del comma 2).

Ciò dimostra *che simili discipline potevano essere medio tempore adottate anche in assenza della pianificazione prevista dal d.l. n. 158 del 2012*. E la formula "discipline regolatorie ... emanate a livello locale" non solo copre le iniziative comunali, ma **legittima, a fortiori**, le Regioni ad intervenire tramite lo strumento legislativo.

Essendo rimasta inattuata anche la predetta delega legislativa, è poi intervenuta la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016). L'art. 1, comma 936, di tale legge ha previsto che entro il 30 aprile 2016 vengano definite, **in sede di Conferenza unificata**, le caratteristiche dei punti di vendita ove si raccoglie gioco pubblico, nonché i criteri per la loro distribuzione e concentrazione territoriale, al fine di garantire i migliori livelli di

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 8 e 9 giugno 2017 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

sicurezza per la tutela della salute, dell'ordine pubblico e della pubblica fede dei giocatori e di prevenire il rischio di accesso dei minori di età. Le **intese** raggiunte in sede di Conferenza unificata sono recepite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le Commissioni parlamentari competenti.

Anche questa disposizione comprova *che i criteri per la dislocazione delle sale da gioco non dovevano essere necessariamente fissati in forza dell'art. 7, comma 10, del d.l. 158/2012.*

La nuova previsione legislativa assorbe peraltro il meccanismo di pianificazione definito dalla norma del 2012. Tuttavia, anche il procedimento previsto dalla norma predetta **non si è ancora perfezionato.**

Per tali motivi entrambe le questioni sono dichiarate non fondate.