

CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

REDATTORE: Enrico Righi

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Il contenzioso costituzionale di cui è stata protagonista la Regione Toscana nell'anno 2013 ha prodotto soltanto 7 sentenze.

La Regione Toscana ha rivestito il ruolo di ricorrente in via principale per una volta e quello di resistente per 4 volte; in due casi, il sindacato di legittimità costituzionale derivava da un ricorso incidentale su legge regionale.

Nei ricorsi esaminati non si sono registrati casi di conflitto di attribuzione fra enti.

Quella dell'anno 2013 è una giurisprudenza, come emergerà con chiarezza, di assoluta continuità rispetto al biennio precedente, con tendenza al presidio delle prerogative statali, con poche aperture ad una ipotetica valenza espansiva delle competenze regionali.

Data l'esiguità del contenzioso, risulta difficile individuare una materia come prevalente sulle altre.

Si dà conto di seguito della linea giurisprudenziale emersa nei diversi macro settori, provvedendo per talune materie ad una assimilazione che in parte prescinde dall'elencazione di cui all'art. 117 Costituzione.

2. LEGGI PROVVEDIMENTO – RISERVA DI AMMINISTRAZIONE IN TEMA DI CALENDARIO VENATORIO

Si ricorderà il riconoscimento, da parte della giurisprudenza costituzionale, dell'esistenza di una riserva di amministrazione, riconoscimento avvenuto progressivamente nel corso del 2012, in tema di calendario venatorio regionale, quale atto tipico in cui "la natura tecnica del provvedere" impone la forma dell'atto secondario.

Occorre richiamare la chiosa del Rapporto sulla legislazione dell'anno scorso, per comprendere il naturale conseguente sviluppo della giurisprudenza in questo ambito.

Il Rapporto 2012, parlando dei calendari venatori approvati con legge anziché con atto amministrativo, si chiudeva con queste considerazioni:

“Per completezza, va precisato che finora la Corte ha affrontato casi in cui il calendario venatorio, approvato con lo strumento legislativo, riguardava una sola stagione o, nel caso della Regione Liguria (sent. n. 105/2012, già richiamata) tre stagioni di caccia.

Il 30 gennaio 2013, si terrà l'udienza fissata per giudicare altri e differenti aspetti (sui quali sono state sollevate questioni in via incidentale) del

calendario venatorio della Toscana, fissato in via permanente, con date a scorrimento, dalla legge regionale n. 20/2002.”

Ebbene, con sentenza n. 90/2013, anche il calendario venatorio della Toscana, con validità pluriennale, è stato sostanzialmente dichiarato costituzionalmente illegittimo.

In questa occasione, la Corte aggiunge alle motivazioni delle prime tre sentenze in materia (20, 105 e 310 del 2012) la considerazione per la quale l'adozione dello strumento legislativo comporta, almeno per gli anni successivi al primo, l'elusione dell'obbligo di richiesta del parere dell'ISPRA (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale).

3. PROFESSIONI – FORMAZIONE PROFESSIONALE - LAVORO

Certo non rilevante come la sentenza n. 108/2012, sulla formazione professionale dei panificatori, di cui si è dato conto nel Rapporto sulla legislazione dello scorso anno, la sentenza n. 282/2013 si segnala come una breve pronuncia interpretativa di rigetto che fa salva l'autonomia regionale in punto di accertamento dei requisiti per esercitare una professione, sul presupposto che gli atti abilitativi conseguiti in altre regioni o province autonome siano considerati validi.

Nel merito, si trattava della professione di maestro di sci e la sentenza statuisce che l'accertamento del possesso della abilitazione finalizzato all'iscrizione all'albo regionale e dunque costitutivo della possibilità di esercitare questo particolare insegnamento deve essere condotto ritenendo valida, come in effetti la legge regionale ritiene valida, se interpretata in maniera non speculativa, l'abilitazione conseguita in altre regioni.

Risulta in parte singolare il parametro invocato dall'Avvocatura dello Stato, che presumeva la violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza. È ipotizzabile che la difesa erariale abbia fatto memoria della sorte del ricorso che ha dato luogo alla sentenza n. 108/2012, ricorso fondato sull'invocazione della violazione della competenza statale sulla materia a riparto concorrente "Professioni".

4. TRIBUTI

Per questa importante materia, viene in rilievo la sentenza n. 153, in materia di IRAP.

Ancora una volta una motivazione stringata, per considerare chiusa la *querelle* sulla modificabilità delle aliquote IRAP (Imposta regionale sulle attività produttive).

Il dato ormai consolidato in dottrina e giurisprudenza sulla natura di tributo proprio, ma derivato delle regioni, istituito quindi da legge statale, risulta presupposto nella sentenza. Anzi, si direbbe che non viene neppure in rilievo, in considerazione della presenza nell'ordinamento di norme primarie, che autorizzano le regioni a variare in negativo l'aliquota dell'IRAP fino ad azzerarla, in particolari ipotesi tratteggiate dalla stessa normativa regionale.

Di fronte ad una siffatta autorizzazione da parte del legislatore ordinario, ben si comprende come, almeno per le variazioni in diminuzione, lo spazio della discrezionalità regionale sia ora conformato solo dai canoni della ragionevolezza e della parità di trattamento.

5. COMMERCIO – TUTELA DELLA CONCORRENZA

La sentenza n. 27 travolge il tentativo di ripristino, con legge regionale 27 dicembre 2011, n. 66, dei limiti orari all'apertura degli esercizi commerciali, compresi quelli di somministrazione di alimenti e bevande. Si tratta di una sentenza dall'esito atteso, per non dire inevitabile.

Nell'appendice dedicata al contenzioso pendente alla data del 31 dicembre 2012 del Rapporto sulla legislazione dell'anno scorso, si aveva modo di annotare:

“Appare destinato alla dichiarazione di cessata materia del contendere il ricorso n. 53/2012, esperito dallo Stato contro quella che possiamo definire una “legge di reazione” della Regione Toscana (secondo la definizione che fu coniata dalla dottrina a proposito delle leggi regionali sulla localizzazione degli impianti ripetitori del segnale di telefonia mobile che disapplicavano la legge statale), ovvero la legge regionale n. 66/2011 (Legge finanziaria per il 2012), nella parte in cui ripristinava i limiti orari di apertura per i pubblici esercizi commerciali e di somministrazione. Gli adeguamenti normativi imposti all'ordinamento regionale dalla sentenza della Corte n. 299/2012 dovrebbero essere determinanti nel senso di una prevedibile sentenza di mero rito.”

Gli adeguamenti normativi non sono seguiti e pertanto la Corte costituzionale, richiamata sinteticamente la propria giurisprudenza circa il fatto che la rimozione di ogni vincolo orario all'apertura degli esercizi equivale ad una misura di promozione della libera concorrenza ed iniziativa economica, giunge, con sentenza di merito, alla dichiarazione della illegittimità costituzionale delle anacronistiche norme regionali.

6. GOVERNO DEL TERRITORIO

6.1 EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA (ERP)

Si tratta di materia abbastanza consueta per il contenzioso costituzionale delle regioni, tuttavia spesso tale contenzioso impinge questioni di competenza: si ricorderà la sentenza n. 121 del 2010, trattata nell'edizione di questa pubblicazione dedicata al periodo marzo 2010- dicembre 2011, una pronuncia quasi icastica, per il valore ricostruttivo delle competenze legislative in materia di ERP.

In tale occasione la Corte passò in rassegna le competenze esclusive dello Stato (approvazione di un piano per l'emergenza abitativa), quelle ripartite e concorrenti fra Stato e regioni (programmazione degli interventi sul territorio), in fine quelle residuali della regione (gestione e valorizzazione del patrimonio ERP).

La sentenza 161/2013 riguarda invece un aspetto forse inatteso: l'applicazione del principio di uguaglianza all'interno della (incontestata) competenza regionale sulla valorizzazione del patrimonio ERP.

La pronuncia, breve, ma dal carattere perentorio, si segnala per la dimensione si potrebbe dire poliedrica dell'esame e dell'applicazione del principio di uguaglianza.

In una prima declinazione, viene affermata l'esigenza di non perequare, bensì di trattare in modo costituzionalmente differenziato, cittadini italiani in possesso della qualifica di "profugo", che siano stati in passato assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica a loro "riservati" e cittadini in possesso della medesima qualifica, che siano stati assegnatari di alloggi di ERP a loro "dedicati", in entrambi i casi in applicazione di due (diversi) istituti scolpiti dalla legge 4 marzo 1952, n. 137.

Il diverso regime contrattuale della conduzione in locazione giustifica e impone, ex articolo 3 Costituzione, il trattamento differenziato delle due categorie.

In una seconda declinazione, viene affermata l'esigenza di non discriminazione fra assegnatari di ERP in quanto tali e assegnatari di ERP in possesso della qualifica di profugo.

La sentenza si distingue anche per avere affermato, relativamente a questa seconda declinazione del principio di uguaglianza, neppure troppo *in obiter*, ma come considerazione aggiuntiva, che il dato generazionale legato al decorso di circa 60 anni, non è di per sé irrilevante, caso mai rendendo ancora più ingiustificato e irragionevole un trattamento di favore per una categoria di cittadini rappresentata ormai, in numerosi casi, dai discendenti.

6.2 DISCIPLINA URBANISTICO EDILIZIA IN FUNZIONE ANTISISMICA

In questo ambito materiale rileva la sentenza n. 101/2013, la quale prende spunto da una norma regionale toscana che consentiva la sanatoria di opere edilizie costruite in assenza di autorizzazione o di attestazione di avvenuto deposito della SCIA, ma che fossero conformi alla disciplina tecnico-sismica vigente al solo momento della realizzazione o al solo momento dell'istanza di regolarizzazione, ovvero ancora al solo momento dell'inizio dei lavori.

Molto rigorosa la ricostruzione da parte della Corte del principio cosiddetto della doppia conformità, noto in diritto urbanistico, ossia della possibilità di accedere alla sanatoria per accertamento di conformità solo quando l'opera risulti assentibile, secondo gli strumenti urbanistici vigenti *ratione temporis*, sia al momento della sua richiesta di regolarizzazione, sia al momento della sua edificazione, senza soluzioni di continuità nel tempo intermedio.

La sanabilità degli abusi solo in senso formale presidia, per intuitive ragioni, il limite oltre il quale si trasmoda nel condono generalizzato, più di una volta concesso da leggi statali a partire dagli anni ottanta.

Le statuizioni che rilevano ai fini di uno studio più generale del diritto costituzionale e regionale riguardano in primo luogo l'ascrivibilità della normativa antisismica alla materia della protezione civile, ex art. 117, terzo comma, Costituzione, per gli aspetti che riguardano l'incolumità pubblica, oltre naturalmente alla materia del governo del territorio, anch'essa materia a competenza concorrente.

Secondariamente, la Corte esclude che le norme antisismiche possano esulare dall'urbanistica, per integrare una disciplina tecnica delle costruzioni in senso stretto. Si ricorderà che una minoritaria dottrina, effimera all'indomani dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001, riportava la materia edilizia, come competenza distinta dall'urbanistica, alla potestà residuale delle regioni.

Nella sentenza n. 121 si rinviene una rara nota in merito alla contestata (da parte regionale) natura di necessaria consequenzialità della dichiarazione di illegittimità costituzionale di una norma, di cui la Corte dimostra la strumentalità rispetto alla disposizione oggetto principale dell'impugnazione, ma si tratta di una consequenzialità già dedotta dal ricorrente, quindi, per così dire, di una "falsa consequenzialità", intendendosi per vera consequenzialità quella rilevata d'ufficio dalla Corte, ai sensi dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

7. AMBITO ISTITUZIONALE – LEALE COLLABORAZIONE.

Prosegue la linea giurisprudenziale della Corte in materia di leale collaborazione fra Stato e regioni, da intendersi come dovere istituzionale, da rispettare anche in considerazione dell'abolizione di quasi tutte le forme di

controllo sull'esatta imputazione delle competenze amministrative in capo a ciascun ente.

Tale principio, pur non permeando, al momento attuale dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, l'attività legislativa in sé considerata, ne condiziona il prodotto, rendendo illegittime costituzionalmente tutte le ipotesi in cui la legge ordinaria, quando sia prevista la cosiddetta intesa in senso forte, preveda l'adozione di un atto da parte di un'amministrazione in assenza di un accordo. Almeno nei casi in cui, alla semplice constatazione del mancato raggiungimento dell'intesa, non segua l'implementazione di moduli organizzativi che effettivamente garantiscano quanto meno lo stimolo alla leale collaborazione, quali la istituzione di commissioni paritetiche.

Forte l'accento, a questo proposito, nella sentenza n. 39/2013, sulla garanzia dell'autonomia regionale, costituzionalmente garantita, vista come il bene giuridico da tutelare attraverso il dovere di leale collaborazione, non comprimibile neppure in occasione di situazioni finanziariamente eccezionali, o in vista della protezione di un bene giuridico particolare.

Si segnala, nella sentenza n. 39, l'esplicitazione di un ragionamento, che la Corte conduce al fine di escludere la possibilità di una pronuncia interpretativa, dimostrando di considerare la sentenza declaratoria della illegittimità costituzionale come *extrema ratio*.

8. STATO DELLE PENDENZE.

Quando vanno in stampa queste note, risultano pendenti alla Corte costituzionale quattro procedimenti nei quali è parte la Regione Toscana, tre dei quali la vedono ricoprire il ruolo di resistente in via principale; uno deriva da un ricorso per conflitto di attribuzione con lo Stato, promosso dalla stessa Regione.

Uno dei tre ricorsi nei quali la Regione Toscana è resistente risulta rubricato nell'anno 2012, tutti gli altri nel 2013.

Non si sono computati, nelle pendenze, i ricorsi iscritti a partire dal primo gennaio 2014, né quelli relativi a ricorsi che alla data del 31 dicembre 2013 risultavano già trattenuti in decisione dalla Corte, pur non avendo dato luogo ancora a sentenza.

8.1 CONTENZIOSO DETERMINATO DALLA LEGITTIMAZIONE PASSIVA (IN VIA PRINCIPALE) DELLA REGIONE

La fissazione della stessa data per la trattazione in pubblica udienza e l'indicazione dello stesso relatore, oltre ad evidenti motivi di connessione oggettiva e soggettiva, di cui si dirà tra poco, preconizzano con una certa sicurezza la riunione dei ricorsi nn. 185/2012 e 68/2013.

I due ricorsi sono diretti a censurare rispettivamente la legge regionale toscana 28 settembre 2012, n. 52, di modifica del testo unico sul commercio, e la legge regionale 5 aprile 2013, n. 13; nelle intenzioni del legislatore quest'ultimo intervento legislativo doveva avere un valore correttivo del primo, teso ad evitare possibili declaratorie di illegittimità costituzionale.

Con due stili differenti, il patrono di parte pubblica, per due volte, sostanzialmente ripete gli stessi motivi di diritto, che si appuntano principalmente sulla putativa illegittimità costituzionale di talune norme che in modo ritenuto anacronistico reintroducono ipotesi di autorizzazione per l'apertura, il trasferimento, l'ampliamento delle grandi strutture di vendita, oltre ad imporre, per la *sub* categoria delle grandi strutture di superficie superiore a quattromila metri quadrati, requisiti che sembrano esulare da una disciplina commerciale in senso stretto.

In particolare, il secondo ricorso pare quasi insorgere, per così dire, avverso, a titolo esemplificativo, la previsione di un obbligo di stipula di convenzioni con associazioni di volontariato per il recupero e la redistribuzione dei prodotti alimentari rimasti invenduti, la previsione dell'obbligo di predisposizione di un progetto per il recupero delle acque meteoriche, finanche la dimostrata disponibilità di mezzi di trasporto per raggiungere la struttura di vendita.

L'avvocatura erariale definisce la normativa "*penalizzante e poco logica*".

Al di là del tono perentorio, la citazione di una giurisprudenza granitica a difesa del principio della libera concorrenza (per tutte, della ormai celebre sentenza n. 299/2012, ricordata anche in questo contributo), la cui tutela è materia riservata alla potestà legislativa dello Stato, rende probabile l'accoglimento di almeno talune delle censure.

Il ricorso n. 92/2013, dopo avere riconosciuto che il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 costituisce per le regioni norma primaria interposta con valore di principio nella materia del coordinamento della finanza pubblica, quasi con puntiglio si appunta sulla previsione dell'articolo 6, comma 2, della legge regionale toscana 2 agosto 2013, n. 46, che prevede per i membri dell'Autorità regionale per la partecipazione, un gettone di seduta superiore ai parametri ricavabili dalla normativa statale.

In fase pre-contenziosa, vi era stato uno scambio di note fra la Presidenza del Consiglio dei ministri e l'ufficio legislativo del Consiglio regionale, nell'ambito del quale quest'ultimo ufficio aveva tentato di dimostrare l'inapplicabilità della legislazione statale al caso dell'Autorità per la partecipazione. La corrispondenza intercorsa tra gli uffici ha valso a limitare e ridimensionare l'impugnativa che era stata prospettata in origine da parte del Governo.

8.2 CONTENZIOSO DETERMINATO DALLA LEGITTIMAZIONE ATTIVA (A SOLLEVARE CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE) DELLA REGIONE

Il decreto-legge n. 174/2012 ha previsto per la prima volta in modo esplicito un potere di controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari.

Per il pregresso, la sezione regionale toscana della Corte ritiene possano essere attivati il normale giudizio di resa di conto ed il successivo giudizio di conto. Pertanto, individuati gli agenti contabili nelle figure dei presidenti dei gruppi, emetteva sette decreti, datati luglio 2013, con i quali assegnava novanta giorni di tempo per il deposito dei conti giudiziali.

Secondo la Regione Toscana, la magistratura contabile avrebbe agito in carenza assoluta di giurisdizione per difetto dei requisiti oggettivi e soggettivi.

Da tale convinzione si origina l'unico ricorso per conflitto di attribuzione attualmente pendente, introdotto dall'amministrazione regionale (ricorso conflitto enti n. 11/2013).