

CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

Enrico Righi

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Constando il contenzioso costituzionale 2017 di cui è stata protagonista la Regione Toscana di tre sole pronunce, non risulta possibile tracciare una precisa linea giurisprudenziale emersa nei macro settori legislativi interessati, intesi come materie assimilabili anche solo in parte all'elencazione di cui all'articolo 117 della Costituzione.

Delle tre pronunce, di cui si dà brevemente conto, due derivano da sindacato in via principale, a seguito, in un caso, di impugnazione governativa, e in un altro da impugnazione della Regione. Si è registrata solo una pronuncia derivante da sindacato in via incidentale.

Non si sono registrate pronunce derivanti da conflitti di attribuzione fra lo Stato e la Regione.

2. TRIBUTI

La sentenza 47 del 2017 riunisce due ricorsi sollevati in via incidentale da differenti sezioni della Commissione tributaria provinciale di Firenze sulla legge regionale Toscana 49/2003 (Norme in materia di tasse automobilistiche regionali), nella parte in cui esclude la sospensione dell'obbligo di corrispondere il bollo automobilistico in caso di fermo amministrativo del veicolo.

Ciò sarebbe stato, secondo le sezioni rimettenti, in contrasto con una normativa statale degli anni ottanta, richiamata nel giudizio a quo: il decreto legge 953/1982 (Misure in materia tributaria), convertito in legge 53/1983 e per il suo tramite con l'articolo 117, comma secondo, lett. e), della Costituzione, relativamente al sistema tributario dello Stato. Ciò sulla scorta della considerazione (non contestata) che la tassa automobilistica sia da considerarsi un tributo istituito da legge statale, il cui gettito è destinato alle regioni, che possono modularne le aliquote entro i limiti fissati dallo Stato.

La Corte dichiara infondata la questione sollevata, sul presupposto che esisterebbe una differenza fra fermo 'amministrativo', come tale disciplinato dal codice della strada, e fermo più propriamente da definire 'fiscale', consistente in una misura di conservazione della garanzia patrimoniale del creditore erariale per la riscossione dei tributi.

Solo il primo comporterebbe un vero spossessamento del veicolo, con trattenimento del documento di circolazione presso gli uffici di polizia e quindi solo questo sarebbe in grado di integrare quella fattispecie di "indisponibilità conseguente a provvedimento dell'autorità giudiziaria o della pubblica amministrazione" prevista dal decreto statale come causa di sospensione

dell'obbligo di corrispondere il tributo. Pertanto non risulta costituzionalmente illegittimo, da parte del legislatore regionale, imporre il pagamento del tributo anche in permanenza di fermo amministrativo di natura fiscale.

Così riassunto in estrema sintesi il merito della sentenza, si possono fare solo poche osservazioni sulla tecnica e sullo stile redazionale della stessa.

Risulta chiaro (oltre che corrispondente a tecnica consueta) il ragionamento che porta a confutare le tesi del rimettente, utilizzando un precedente, relativo ad una normativa della Regione Marche, evidenziandone la diversità rispetto al caso che occupava la Corte nella sentenza 47/2017.

Degna di nota la statuizione contenuta al paragrafo 5.3 delle considerazioni in diritto: in essa, dopo aver sottolineato che il fermo amministrativo-giudiziario è adottato dall'autorità per così dire "apparato", mentre quello fiscale viene adottato dal concessionario della riscossione dei tributi, il che non appare decisivo, viene invece introdotta un'argomentazione che ha senz'altro l'effetto di corroborare il filo conduttore della sentenza: si fa notare infatti come la nuova concezione della tassa automobilistica, fondata oggi sulla proprietà e non più, come avveniva in passato, sulla circolazione del veicolo, ben si attagli alla distinzione concettuale tracciata fra fermo amministrativo e fermo fiscale.

Tale elemento, introdotto proprio sul finire della sentenza, lungi dall'aver un effetto "*ad colorandum*", restituisce respiro a tutta la precedente evoluzione di ragionamento.

3. CONCESSIONI DEMANIALI

La sentenza 157/2017 origina dal ricorso 40/2016, un'impugnazione (in via principale) molto tecnica di talune norme della legge regionale 9 maggio 2016, n. 31, in materia di concessioni demaniali marittime. Data per acquisita ormai la vicenda legislativa e giurisprudenziale che ha portato al superamento del cosiddetto diritto di insistenza, espunto dal codice della navigazione, la pronuncia dichiara l'illegittimità costituzionale della normativa toscana nella parte in cui prevede che il concessionario subentrante corrisponda all'uscente una somma pari al novanta per cento del valore aziendale dell'impresa insistente sull'area oggetto della concessione.

Ad avviso della Corte sarebbero state in questo modo introdotte norme che ledono la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

La legge regionale contrasterebbe dunque con l'articolo 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione.

Infatti l'imposizione di oneri così pregnanti, all'atto del subentro nella titolarità della concessione, avrebbe, secondo i giudici, l'effetto di restringere o quanto meno scoraggiare l'ingresso sul mercato di nuovi operatori economici.

Si tratta, per questa parte, di sentenza in certo modo attesa, dall'esito prevedibile, anzi i motivi di impugnazione svolti dall'Avvocatura dello Stato sono risultati addirittura congrui per eccesso, per così dire. La violazione della competenza statale in materia di tutela della concorrenza è stata ritenuta, da parte della Corte, assorbente rispetto agli altri motivi di ricorso. La pronuncia si preoccupa di precisare che, a cagione del fatto che non si è ancora provveduto all'emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, attuativi del decreto legislativo 85/2010, la titolarità del diritto dominicale sul demanio marittimo è ancora da imputarsi in capo allo Stato. Tale ultimo rilievo vale a stabilire una sorta di prededuzione in favore della competenza statale, che precede logicamente il riparto di cui all'articolo 117 della Costituzione.

Meno scontata appare invece la seconda parte della sentenza: nel dichiarare l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione alla norma che impedisce, con circoscritte deroghe, l'affidamento a terzi delle attività oggetto della concessione, la Corte afferma che questa limitazione si sostanzierebbe nell'esercizio della facoltà di assentire o meno alla sub concessione, facoltà già prevista dal Codice della navigazione, con l'unica peculiarità che tale discrezionalità viene esercitata dalla Regione in via legislativa, con una "restrizione a monte" rispetto alla ordinaria attività amministrativa concessoria.

4. ORDINAMENTO DELLE CAMERE DI COMMERCIO

La sentenza 261/2017 discende dalla riunione dei ricorsi in via principale presentati dalle regioni Toscana, Lombardia, Liguria e Puglia sul testo del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, recante il riordino delle camere di commercio, industria, artigianato, agricoltura.

Nonostante la Corte non abbia escluso in via astratta che il riordino di enti pubblici istituiti da legge statale, quali sono le camere di commercio, possa ridondare sulle competenze regionali, le impugnazioni perdono consistenza già dall'abbrivio della sentenza.

Le censure, complessivamente considerate, assommavano a strumenti apparentemente poderosi: si pensi che veniva contestato, nell'impugnare l'intero testo del decreto, perfino il mancato rispetto del termine di scadenza per esercitare la delega da parte del Governo e la pretesa non corretta procedura adottata per l'approvazione del decreto legislativo in Consiglio dei ministri. Tali censure sono state dichiarate tutte infondate.

La Corte ha sapientemente condensato le impugnazioni di merito in un esame congiunto, esame che è stato condotto per singole categorie di motivi.

La tipologia più rilevante e sostanziale dei motivi era quella che si sostanzia nella contestazione della violazione del principio di leale

collaborazione, poiché il decreto legislativo, nella logica delle regioni ricorrenti, avrebbe dovuto essere emanato sulla base di un'intesa da raggiungersi in conferenza Stato – regioni e non semplicemente previo parere della Conferenza unificata.

I giudici ricordano come il principio della leale collaborazione sia applicabile sì alla legislazione delegata, ma che eventuali vizi in proposito vadano ricercati e fatti valere nei confronti della legge delega, facendo notare alle ricorrenti come la sentenza 251/2016, iniziatrice della linea giurisprudenziale in materia, sia citata in maniera non conferente, perché pronunciata appunto in confronto di una legge delega.

Non mancano, i giudicanti, di far notare come consentire il sindacato della legge delega in sede di scrutinio del decreto delegato sia precluso dalla necessità di evitare l'elusione del termine di sessanta giorni per impugnare le leggi statali da parte delle regioni, previsto dall'articolo 127 della Costituzione (e dall'articolo 2 della l. cost. 1/1948).

Unica statuizione di accoglimento è risultata quella relativa al dovere di leale collaborazione sul contenuto del decreto ministeriale di accorpamento di camere di commercio già esistenti, decreto che, afferma la Corte, dovrà essere emanato una volta raggiunta l'intesa in conferenza Stato-regioni e non semplicemente previo parere della stessa. Si tratta, con ogni evidenza, di un atto sub legislativo, che, in questo caso, trova il suo fondamento proprio nel decreto legislativo e non nella legge delega.

Forte il presidio della Corte sulle prerogative statali in materia di diritti camerali; la sentenza recide ogni argomento ascrivendo i diritti camerali alla materia del "sistema tributario dello Stato" (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.).

Numerose le statuizioni di inammissibilità su motivi di ricorso minori, fra le quali una nella quale la Corte si premura di specificare che anche qualora si fosse trattato di motivo di impugnazione ammissibile, si sarebbe trattato di censura infondata nel merito.

5. STATO DELLE PENDENZE

Quando vanno in stampa queste note, risultano pendenti alla Corte costituzionale sette procedimenti nei quali è parte la Regione Toscana, che derivano in due casi da un ricorso in via incidentale e negli altri casi da ricorsi in via principale, rispetto ai quali la Regione riveste il ruolo di legittimato attivo in tre casi e di legittimato passivo negli altri due. Non si registrano pendenze determinate dalla legittimazione attiva o passiva della Regione a sollevare conflitto di attribuzione.

Non si sono computati, nelle pendenze, i ricorsi iscritti a partire dal primo gennaio 2018, né quelli che alla data del 31 dicembre 2017 risultavano già trattenuti in decisione dalla Corte, pur non avendo dato luogo ancora a sentenza.

Dettaglio delle pendenze

- Pendenze incidentali:

- a) Sulla legge regionale 3 marzo 2015, n. 22¹, come modificata dalla legge regionale 5 febbraio 2016, n. 9², verte l'impugnazione incidentale promossa dal Tribunale di Pisa con ordinanza n. 234/2016 del Registro ordinanze della Corte costituzionale. Si tratta della normativa sul complesso avvicendamento fra Province e Regione nella titolarità di talune competenze in materia ambientale, in esecuzione della legge statale 56/2014 (cosiddetta Delrio).

Al di là del merito, è interessante la questione sollevata riguardo alla pretesa introduzione, da parte della legge regionale, di norme processuali civilistiche relativamente al profilo della legittimazione passiva della Provincia a stare in giudizio per quanto riguarda i ricorsi avverso le sanzioni amministrative irrogate nelle materie oggetto del trasferimento.

La normativa sarebbe difforme dal riferimento della legge nazionale e (anche) per questo violerebbe l'articolo 117, secondo comma, lett. l), della Costituzione;

- b) questione simile, ancorché non identica, è stata sollevata, con ordinanza 152/2017, ancora una volta dal Tribunale di Pisa sulle medesime disposizioni, per quanto riguarda la pretesa invasione delle competenze statali in materia civilistica e processuale civilistica in merito alla disciplina dei rapporti successori fra Provincia e Regione relativi ai procedimenti in corso, anche al di là dell'aspetto inerente il contenzioso.

¹ Legge regionale 3 marzo 2015, n. 22 (Riordino delle funzioni provinciali e attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni". Modifiche alle leggi regionali 32/2002, 67/2003, 41/2005, 68/2011, 65/2014).

² Legge regionale 5 febbraio 2016, n. 9 (Riordino delle funzioni delle province e della Città metropolitana di Firenze. Modifiche alle leggi regionali 22/2015, 70/2015, 82/2015 e 68/2011).

- Pendenze in via principale, derivanti dalla legittimazione passiva della Regione:

- a) Con il ricorso 31/2017, il Governo ha impugnato alcune disposizioni della legge regionale 20 dicembre 2016, n. 86 (Testo unico del sistema turistico regionale).

L'impugnazione si appunta principalmente su una putativa violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.).

La legge sembra appropriarsi, secondo il patrono di parte ricorrente, di definizioni civilistiche in materia contrattuale (per quanto riguarda le locazioni turistiche) ed in materia commerciale – imprenditoriale (per quanto attiene alla delimitazione delle figure che professionalmente esercitano la locazione turistica).

L'udienza davanti alla Corte risulta fissata per il 20 febbraio 2018.

- b) Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche talune norme della legge regionale 4 maggio 2017, n. 21 (Nuove disposizioni in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato – Modifiche alla l.r. 82/2009 e alla l.r. 51/2009); si tratta del ricorso 50/2017.

Gravame molto tecnico, che opera distinzioni sottili: in particolare contesta l'assimilazione, ai fini autorizzatori delle strutture socio-sanitarie a quelle sociali, anziché a quelle sanitarie *tout court*.

Con ciò risulterebbe violato l'articolo 8 bis del decreto legislativo 502/1992, norma interposta che esprimerebbe principi fondamentali nella materia della tutela della salute, ambito a competenza ripartita o concorrente fra Stato e Regione a livello legislativo.

L'udienza è fissata davanti alla Corte per il 22 maggio 2018.

- Pendenze in via principale, derivanti dalla legittimazione attiva della Regione:

- a) La Regione Toscana, con il ricorso 9/2017 ha impugnato il decreto legge 22 ottobre 2016, n. 193 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili), convertito in legge 1° dicembre 2016, n. 225.

Nel disporre tale normativa la definizione agevolata (cosiddetta rottamazione) di tutte le cartelle esattoriali emesse dall'agente di riscossione relativamente ai tributi riferiti ai periodi di imposta dal 2000 al 2016, per così dire 'dimenticava' di fare distinzione fra

tributi statali e tributi regionali, con ciò causando un minor gettito alle casse regionali di sensibile apprezzamento.

Veniva dunque denunciata, nel ricorso, violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119 Costituzione, relativamente al coordinamento della finanza pubblica, al sistema tributario regionale ed alla autonomia impositiva della Regione.

- b) Il ricorso 17/2017 si appunta sul contenuto della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (legge di bilancio 2017), nella parte in cui reitera per l'anno 2017 la (già prevista per l'anno 2016) sospensione dell'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni degli enti locali che prevedano aumenti delle aliquote e delle addizionali dei tributi di rispettiva spettanza.

Secondo la Regione Toscana, ricorrente, ciò determinerebbe, con un depauperamento delle casse pubbliche non statali, violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione, relativamente al coordinamento della finanza pubblica, al sistema tributario regionale ed alla autonomia impositiva della Regione e degli enti locali.

L'udienza davanti alla Corte è fissata per il 6 marzo 2018.

- c) L'ultima impugnazione di cui si dà conto è quella che la Regione Toscana conduce nei confronti del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50³. Si tratta del ricorso 57/2017. Il ricorso si articola in due parti principali:

- Nella prima parte fa notare come, ancora una volta in violazione degli articoli 117, terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione, le disposizioni statali non hanno provveduto a riallocare quelle risorse che erano state "tagliate", per riprendere un termine utilizzato dal difensore della Regione, alle province e città metropolitane dalla legge 190/2014⁴ (art. 1, comma 418).

Ci si riferisce naturalmente ai fondi destinati alle funzioni non più esercitate dagli enti di cui sopra perché trasferite a comuni e regioni, per effetto di un complesso intervento normativo, che ha comportato anche l'approvazione di una normativa regionale dedicata, emanata sulla base del riordino delle competenze operato dalla legge statale 56/2014 (cosiddetta legge Delrio).

L'atto introduttivo del giudizio sottolinea come la sentenza della Corte costituzionale 205/2016 abbia in qualche modo vincolato il

³ Decreto legge 24 aprile 2017, n. 50 (Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo).

⁴ Legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2015).

legislatore nazionale a riallocare presso gli enti che sono subentrati nelle competenze ex provinciali le risorse già oggetto di decurtazione.

- Nella seconda parte, il ricorso si diffonde sulla nuova organizzazione del servizio di trasporto pubblico locale.

Si discute del fatto che la previsione di bacini di utenza corrispondenti a più lotti da porre a gara, di dimensione sub regionale, vanificherebbe la previsione di cui alla legge regionale 65/2010, che si riferisce ad un unico ambito coincidente con il territorio regionale.

Al di là del merito, è molto interessante e forse integra un profilo inedito quello che afferma il difensore della Regione Toscana relativamente al fatto che sono state trasfuse nel decreto legge impugnato disposizioni che erano contenute nel testo del decreto legislativo che il Governo aveva già approvato, ma poi ritirato per effetto della sentenza della Corte costituzionale 251/2016, che aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge delega di riferimento, la 124/2014 (cosiddetta legge Madia).

Come è noto, tale pronuncia introduceva il principio di leale collaborazione nella legislazione delegata e dunque riteneva per la prima volta ammissibile eccepire la mancanza di tale condizione per l'emanazione di atti con forza di legge, attraverso il sindacato della legge delega.

Ora, sarà probabilmente davvero degno di studio ciò che affermerà la Corte circa la possibilità o meno di sindacare un decreto legge, che per sua natura non può essere il frutto di una concertazione, riproduttivo di norme che avrebbero dovuto essere contenute in un decreto legislativo, adottato però dopo una previa intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata.