

## CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

Enrico Righi

### CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Il contenzioso costituzionale del 2023 di cui è stata protagonista la Regione Toscana consta di sole tre pronunce (eccettuate le eventuali di mero rito), dalle quali non risulta dunque possibile ricavare una linea giurisprudenziale propriamente detta.

Le pronunce di merito, di cui si dà brevemente conto, derivano tutte da sindacato di legittimità costituzionale in via principale, ex articolo 127 Costituzione, in un caso a seguito di impugnazione governativa, in due casi derivanti dalla legittimazione attiva della Regione Toscana ad impugnare norme statali.

Non si sono registrate pronunce derivanti da sindacato incidentale, né da conflitti di attribuzione fra lo Stato e la Regione o tra le regioni.

### SENTENZA 223/2023

#### **Fondi e risorse per la Scuola. Leale collaborazione**

I ricorsi 4, 6 e 7/2023, esperiti in via principale, rispettivamente dalle Regioni Toscana, Emilia-Romagna e Puglia, avverso la legge 197/2022, riuniti per la trattazione in unica udienza, hanno dato luogo alla sentenza 223/2023.

Le Regioni ricorrenti hanno impugnato diverse disposizioni della legge n. 197 del 2022, recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 ed il bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025, riguardanti la disciplina della composizione del contingente organico dei dirigenti scolastici (DS) e dei direttori dei servizi generali e amministrativi (DSGA) e alla sua distribuzione sul territorio nazionale, nonché alcuni fondi e stanziamenti statali nel settore dell'istruzione.

Solo nei riguardi ad un fondo definito di "mero transito", in relazione al quale alcune delle destinazioni selezionate dal legislatore sono senz'altro proprie degli ambiti di competenza statale, in quanto inerenti al finanziamento del trattamento retributivo del personale scolastico, ossia di dipendenti pubblici ministeriali, materia rientrante nella potestà esclusiva statale di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera g), Cost. (organizzazione e ordinamento degli uffici statali), altre possibili destinazioni si pongono, invece, in un ambito materiale riconducibile in senso ampio all'istruzione, non del tutto estraneo dunque alle competenze regionali, ex articolo 117, terzo comma, della Costituzione. Per questo motivo, per la costituzione di tale fondo, a parere della Corte, risulta necessaria l'acquisizione del parere della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto

legislativo 281 del 1997, sulla proposta di ripartizione, avanzata dai ministeri competenti.

Ne nasce una sentenza additiva.

A parte il merito della pronuncia, la stesura si presenta come priva di particolarità ed utilizza addirittura, onde recuperare alla competenza statale talune prerogative, il meno sofisticato dei criteri di riparto: quello della prevalenza nella competenza.

## **SENTENZA 68/2023**

### **Agriturismo e limiti alla disciplina urbanistica**

Dal ricorso 47 del 2022, con il quale il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 7, comma 1, della legge regionale 24 maggio 2022, n. 15 (Disciplina dell'oleoturismo e dell'ospitalità agrituristica. Modifiche alla l.r. 30/2003), è scaturita la sentenza 68/2023.

La norma, caduta sotto lo scrutinio costituzionale, consentiva, nell'ambito delle zone rurali, a fini di ampliamento degli edifici adibiti ad attività agrituristica, il trasferimento di volumetrie all'interno del medesimo territorio comunale, ovvero anche tra comuni differenti, purché all'interno della stessa proprietà che si estendesse senza soluzione di continuità su due circoscrizioni comunali limitrofe.

Soprattutto il fatto che la superficie di "atterraggio" (termine utilizzato dallo stesso patrono di parte pubblica) potesse collocarsi anche a diversi chilometri di distanza faceva sostenere all'Avvocatura dello Stato che le norme regionali violassero gli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in punto di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di paesaggio.

La difesa erariale invocava anche il principio di leale collaborazione, poiché la Regione Toscana si è dotata di un Piano di Indirizzo Territoriale (PIT), con valore di piano paesaggistico, oggetto di intesa con lo Stato, con il quale si è impegnata a consentire nuove edificazioni in territorio rurale solo in casi eccezionali e residuali.

Per quanto riguarda il limite dei principi fondamentali delle materie a competenza concorrente, il richiamo al governo del territorio compariva in primo luogo con riferimento alla legge 96/2006, la legge quadro sull'agriturismo.

Il fatto che fra i differenti parametri interposti richiamati vi fosse la legge 1150/1942 (la fondamentale legge urbanistica), completava l'impugnazione e determinava l'invocazione del limite dei principi fondamentali in materia di governo del territorio, ex articolo 117, terzo comma, della Costituzione anche nei confronti dell'urbanistica in senso stretto.

La pronuncia è piana nei toni, assertiva, si limita, ricostruito il quadro normativo vigente, a far emergere il contrasto della legge regionale toscana con i principi fondamentali della legge quadro nazionale sull'agriturismo, ove si prevede, per l'utilizzo a fini agrituristici di un fabbricato, la preesistenza del

manufatto e la sua collocazione all'interno del fondo, dichiarando assorbiti gli altri parametri invocati.

Si tratta di una sentenza che evita accentuazioni delle censure, ma ugualmente se ne può cogliere il valore di monito verso la futura legislazione, specialmente nei passaggi in cui si fa comprendere come l'origine storica della disciplina statale sia da ricercarsi nella volontà del legislatore di evitare fenomeni di speculazione rispetto ad un contesto territoriale che deve rimanere complessivamente rurale, in prevalenza agricolo (si veda il punto 4.1 delle statuizioni in diritto, che richiama anche la sentenza 96/2012).

### **SENTENZA 6/2023**

#### **Porti e competenze**

A seguito di questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Toscana, la Corte costituzionale, con sentenza 6/2023, ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale del decreto-legge 121/2021, restituendo alcune competenze all'ente regionale finalizzate ad esercitare, tramite un idoneo strumento collaborativo, le valutazioni di propria competenza sul Documento di programmazione strategica di sistema (DPSS), che per la sua natura di atto programmatico di area vasta, e in quanto attinente all'intero sistema portuale, "(...) pone le premesse, i confini e le regole della successiva pianificazione delle singole aree portuali (...), e non può pertanto non contemplare il concorso regionale alla sua definizione." La sentenza chiarisce infatti che nella funzione rimessagli di individuazione e delimitazione dell'ambito portuale e delle sue sotto aree (portuali, retroportuali, interazione porto-città e collegamenti infrastrutturali), tale documento finisce per stabilire ciò che è di competenza pianificatoria dell'Autorità di sistema portuale - AdSP - (aree portuali e retroportuali), e ciò che spetta alla pianificazione di Comune, Regione e altri enti competenti (interazione porto-città e collegamenti infrastrutturali). Nell'esercizio di tale rilevante funzione programmatica, ferme le previsioni sull'adozione da parte dell'AdSP e sul parere del comune, non si può, allora, prescindere da uno strumento collaborativo tra Stato e regioni, quale l'intesa, nella fase di approvazione.

Pertanto, nei suoi punti essenziali, la Corte:

- ha prescritto che il documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) sia accompagnato da una relazione illustrativa che descriva i criteri seguiti nel prescelto assetto del sistema e gli indirizzi per la futura pianificazione;
- ha previsto che il DPSS, adottato dal Comitato di gestione dell'Autorità di sistema portuale e sottoposto mediante conferenza dei servizi al parere dei comuni e della regione interessati, da esprimere entro 45 giorni, "è approvato, nei quarantacinque giorni successivi all'acquisizione del parere del comune, previa intesa con la regione territorialmente interessata, dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo

11-ter della presente legge. In caso di mancanza di accordo si applicano le disposizioni di cui all'articolo 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241 in quanto compatibili”;

- ha escluso la competenza del DPSS a ricomprendere negli ambiti portuali “le ulteriori aree pubbliche e private assoggettate alla competenza dell’Autorità di sistema portuale”, esterne alla circoscrizione territoriale dell’Autorità di sistema portuale;
- ha dichiarato illegittima in toto la disposizione (art. 4, comma 1-septies, lettera a), del decreto-legge n. 121 del 2021) che, nel sottrarre le zone ricomprese negli ambiti portuali al vincolo paesaggistico delle aree costiere e nell’imporre alle regioni il conseguente obbligo di modifica dei piani paesistici, incide in via unilaterale sull’assetto della pianificazione paesaggistica, risolvendosi, a causa della descritta assimilazione tra zone urbane di completamento e zone portuali, in un arretramento della protezione del bene paesaggistico.

Si tratta di una pronuncia, come tale, priva di particolarità tecnico-stilistiche, se si esclude la sua estrema articolazione.

#### **STATO DELLE PENDENZE**

Quando vanno in stampa queste note, risulta pendente davanti alla Corte costituzionale un solo procedimento sollevato in via incidentale su norme della Regione Toscana, che deriva da un’ordinanza di rimessione della Corte di appello di Firenze.

Non si registrano pendenze derivanti da ricorsi in via principale rispetto ai quali la Regione rivesta il ruolo di legittimato attivo o passivo.

Neppure si registrano ricorsi pendenti determinati dalla legittimazione attiva o passiva della Regione a sollevare conflitto di attribuzione verso lo Stato o verso altre regioni.

Non si sono computati, nelle pendenze, i ricorsi iscritti a partire dal primo gennaio 2024, né quelli che alla data del 31 dicembre 2023 risultavano già trattenuti in decisione dalla Corte, pur non avendo dato luogo ancora a sentenza.

#### *Dettaglio delle pendenze:*

L’ordinanza della Corte di Appello di Firenze, sezione Lavoro, del 10 marzo 2023 riguarda il contributo economico previsto dall'articolo 5 della legge regionale della Toscana 73/2018 in favore delle famiglie con figli minori disabili, dell'importo di euro 700 all'anno; contributo che è a carico della Regione, ma viene assegnato dal comune di residenza. Il caso che occupa il giudice *a quo* è il seguente: un cittadino straniero ha lamentato che, nonostante suo figlio minore sia gravemente disabile, e nonostante che il nucleo familiare abbia un reddito ISEE inferiore a 30.000 euro all'anno (come richiesto dal suddetto art. 5, al comma 4, lettera c), esso si è visto rigettare la domanda per mancanza del requisito della

residenza in Toscana da almeno ventiquattro mesi continuativi antecedenti al 1° gennaio dell'anno in cui viene presentata la domanda medesima.

La Corte ha dedotto il carattere discriminatorio di tale requisito, in ragione della disabilità ed in ragione della nazionalità. Ha dedotto, inoltre, l'incostituzionalità del suddetto comma 4, lettera b), per contrasto con gli articoli 3 e 120 della Costituzione.