

CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

Enrico Righi

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Il contenzioso costituzionale del 2021 di cui è stata protagonista la Regione Toscana consta di undici pronunce, per le quali risulta possibile ricavare una sia pur sommaria e limitata linea giurisprudenziale emersa nei macro settori legislativi della tutela ambientale, della concorrenza e mercati, della disciplina delle professioni, di cui alla ripartizione di competenze dell'articolo 117 della Costituzione.

Le pronunce di merito, di cui si dà brevemente conto, derivano, tranne in un caso, tutte da sindacato di legittimità costituzionale in via principale, ex articolo 127 della Costituzione, a seguito, in nove casi, di impugnazione governativa, e in un altro caso, di impugnazione da parte della Regione.

Risulta registrata un'unica sentenza derivante da sindacato in via incidentale su norma regionale.

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

2. CACCIA E FAUNA; AMBIENTE: LA LINEA DI FERMEZZA, SCEVRA DA SUGGERIMENTI IPERPROTEZIONISTE, NELLA POLITICA LEGISLATIVA DEGLI ULTIMI ANNI DELLA REGIONE TOSCANA, VIENE PREMIATA

A questo proposito, si può innanzi tutto affermare che la sentenza 21/2021 rappresenta un raro caso di *revirement* nella giurisprudenza della Corte costituzionale, il secondo in materia faunistica, dopo la nota introduzione dell'istituto della "riserva di amministrazione", coniato per il calendario venatorio, strumento che le regioni irrigidivano nella fonte legislativa, proprio onde sottrarlo al sindacato del giudice amministrativo. Si veda il Rapporto sulla legislazione 2013, parte in commento alla sentenza 90/2013 e precedentemente il focus sul tema nel Rapporto sulla legislazione 2012.

Questa volta si tratta di un consolidato orientamento, che la stessa Corte riconosce estendersi dalla sentenza 392 del 2005, fino alla 139/2017, relativo alla declinazione nelle leggi regionali dell'istituto di cui all'articolo 19 della legge 157/1992 (la legge nazionale sulla protezione della fauna omeoterma e sulla disciplina della caccia).

La normativa statale prevede che le regioni possano autorizzare, a fini di tutela delle produzioni agricole o zootecniche, abbattimenti di fauna selvatica anche in zona vietata alla caccia. Per tali operazioni, le amministrazioni regionali

possono avvalersi degli appartenenti alla polizia provinciale e, fra l'altro, dei conduttori dei fondi, purché muniti di licenza di caccia.

Fino a tempi recentissimi la Corte ha cassato severamente ogni tentativo, da parte delle leggi regionali, di integrare il novero dei soggetti abilitati agli abbattimenti, teso a ricomprendere ad esempio, era il caso più contestato, semplici cacciatori, quand'anche avessero ricevuto una formazione specifica sull'ecologia, in base a programmi di studio concordati con l'INFS (Istituto Nazionale della Fauna Selvatica, ora ISPRA, Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale).

La Corte, in questi frangenti, statuiva costantemente nel senso di non ritenere costituzionalmente legittimo l'intervento del legislatore regionale, poiché integrare il novero dei soggetti abilitati agli abbattimenti avrebbe significato abbassare il livello di tutela minimo predisposto dalla legge statale a favore dell'ecosistema.

Il *revirement* è verticale: preso atto della riduzione degli organici della polizia provinciale e dell'aumento esponenziale degli ungulati ed altre specie problematiche nelle campagne sempre più spopolate, i giudici giungono ad affermare che l'abilitazione di cui si parla, conferita ai cacciatori, (come sopra specificato formati con corsi ad *hoc*) addirittura aumenti il livello di protezione in origine accordato all'ecosistema dalla legge statale.

La pronuncia, che dunque salva, almeno nella gran parte, le norme impugnate (l'articolo 37 della l.r. 3/1994), deriva da sindacato incidentale, esercitato dal Tribunale amministrativo regionale (TAR) della Toscana.

La sentenza 6/2021, resa sulla legge regionale della Toscana 70/2019, rappresenta un motivo di soddisfazione per gli uffici legislativi, sia della Giunta, che del Consiglio regionale.

La normativa *sub iudice*, impugnata dal Governo in via principale, enuclea, come distinta area di intervento dei poteri amministrativi, le operazioni di controllo della fauna selvatica all'interno delle aree urbane.

La corte ricostruisce la differenza fra attività venatoria in senso proprio, interventi di controllo per la tutela delle produzioni agrarie di cui all'articolo 19 della legge 157/1992 (si veda il paragrafo precedente), che si svolgono pur sempre sul territorio agro-silvo-pastorale, e operazioni di controllo della fauna in ambito urbano.

Con equilibrio, riconosce che la legge regionale si limita a mettere a disposizione degli organi competenti in materia di sicurezza urbana (sindaco, se del caso con i poteri di ordinanza contingibile e urgente, che gli derivano dalla legge statale) la polizia provinciale, con competenze di coordinamento anche sulle guardie venatorie volontarie, qualora vi fosse la necessità di intervenire in area urbana per il contenimento degli ungulati, o altro tipo di animali selvatici incompatibili con il decoro e l'igiene dell'abitato. La legge regionale conferisce inoltre alla polizia provinciale un mero potere di segnalazione di situazioni

critiche relativamente alla presenza di animali in ambito urbano agli organi competenti.

La sentenza conclude quindi per l'infondatezza delle questioni sollevate, ovvero per la inesistenza di una lesione delle prerogative legislative statali in materia di ordine e sicurezza pubblica.

Ancora gli ungulati, nella sentenza 158/2021.

Veniva in primo luogo impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri una norma regionale che dispone che gli abbattimenti per la tutela dell'equilibrio faunistico, anche rispetto alla produzione agricola, avvenissero, per quanto riguarda i parchi ed i territori limitrofi, in base a piani di abbattimento elaborati dagli stessi enti parco, anziché in base ad un regolamento, sempre del soggetto gestore dell'area protetta, come previsto dalla legge 394/1991 (legge quadro sui parchi).

La Corte ritiene che non vi sia violazione delle competenze statali in materia di tutela ambientale, in quanto sotto il diverso *nomen* di piano si può rinvenire un atto comunque frutto di istruttoria e prodromico a successive singole autorizzazioni, né più e né meno come nel caso del regolamento.

Vi è una seconda parte della sentenza, nella quale la Corte, ricostruita la differenza fra prelievo venatorio ordinario e prelievo in deroga di specie (di uccelli in questo caso) considerate nocive all'agricoltura (è nota la problematica presenza dello storno in certi contesti agresti), considera costituzionalmente legittima la norma che consente di non computare i capi prelevati in deroga ai fini del raggiungimento del carniere ordinario massimo giornaliero del cacciatore.

Addirittura l'estensore si spinge ad affermare che se così non fosse, il cacciatore sarebbe disincentivato al prelievo in deroga, preferendo specie "più appetibili".

Seguendo un'ideale filo logico nella macro materia ambientale, viene in considerazione la sentenza 177/2021, relativa alla legge regionale 7/8/2020, n. 82¹.

Con questa normativa, la Regione Toscana stabiliva il divieto di installazione di impianti fotovoltaici di potenza superiore ad 8000 kw nelle aree rurali. Imponeva inoltre, per l'autorizzazione degli impianti di potenza superiore a 1000 kw da ubicarsi in queste aree, la previa intesa con il comune interessato.

Su ricorso del Governo, entrambe le disposizioni vengono dichiarate costituzionalmente illegittime.

Al di là del merito, ciò che rileva nella pronuncia è innanzi tutto il valore di vincolatività attribuito alle linee guida previste dalla legge 387/2003

¹ Legge regionale 7 agosto 2020, n. 82 (Disposizioni relative alle linee guida regionali in materia di economia circolare e all'installazione degli impianti fotovoltaici a terra. Modifiche alla l.r. 34/2020 e alla l.r. 11/2011).

(Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), in quanto si emanate con decreto ministeriale, ma espressione della leale collaborazione tra Stato e regioni, perché concordate in sede di Conferenza unificata.

Per quanto riguarda il merito specifico della prima delle norme impugnate invece, nel cassare un divieto incondizionato, la Corte riprende il discorso sul valore della riserva di amministrazione, istituto che dovrebbe tradursi in una programmazione, preceduta da un'istruttoria, riguardo appunto alla possibilità di installare impianti fotovoltaici nel territorio rurale, la cui valutazione va effettuata in concreto e non in astratto.

La seconda norma impugnata viene considerata un appesantimento, per così dire, rispetto al procedimento delineato dalla legge 387/2003. La Corte sembra ricondurre l'obbligo di percorrere il modello procedimentale statale ai principi fondamentali nella materia "produzione e distribuzione nazionale dell'energia" (art. 117, III comma, Cost.), più che ad un'applicazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale (art. 117, II comma, lett. m), Cost.; art. 29, comma 2-bis, l. 241/90).

Della sentenza 3/2021 si dà atto per completezza: essa, come unica statuizione di merito, dichiara non fondate alcune questioni (proposte dal Presidente del Consiglio dei ministri), più che altro di carattere interpretativo, della l.r. 3 gennaio 2020, n. 2², relativamente in particolare alle deroghe ai valori di inquinamento acustico normalmente ammessi che il comune di Scarperia e San Piero può concedere in riferimento all'attività del noto circuito automobilistico del Mugello.

La pronuncia di fatto sancisce la conformità della legge regionale alla normativa nazionale quadro sull'inquinamento acustico (l. 447 del 1995) ed al suo regolamento di attuazione (DPR 304/2001) dedicato proprio all'attività motoristica.

3. PUBBLICO IMPIEGO, SPESE PER IL PERSONALE REGIONALE: LA SENTENZA 145/2021

L'innocua tecnica di abrogazione di un articolo della legge regionale 65/2010 (Legge finanziaria per l'anno 2011) da parte della legge regionale 51/2020 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale per l'anno 2019) aveva fatto sorgere nel Governo un equivoco interpretativo sul rispetto del limite di spesa per il personale, che la Corte rimuove con piane argomentazioni, anche di accoglimento della linea difensiva regionale.

² Legge regionale 3 gennaio 2020, n. 2 (Disposizioni sul circuito automobilistico e motociclistico situato nel Comune di Scarperia e San Piero. Modifiche alla l.r. 48/1994 e alla l.r. 89/1998).

Degna di nota la citazione della nota giurisprudenza a mente della quale i vincoli di spesa si impongono alle regioni come principi fondamentali della materia coordinamento della finanza pubblica, a condizione che, fissato il tetto di spesa, rimangano alla regione margini di manovra (sentenza 16/2010).

4. PROFESSIONI: ANCHE IN QUESTA PARTIZIONE DELLE COMPETENZE, PREVALE LA SOBRIETÀ DELLA LEGISLAZIONE TOSCANA E VIENE APPREZZATA LA COERENZA DELLE ARGOMENTAZIONI DIFENSIVE DELL'AVVOCATURA REGIONALE

Con la legge regionale 83 del 30 dicembre 2019, relativa al trasporto sanitario, la Regione Toscana stabiliva che, quando l'equipaggio di un'autoambulanza comprendesse un solo soccorritore, oltre l'autista, anche quest'ultimo dovesse essere munito di attestato di qualificazione, come soccorritore di livello base o avanzato, a seconda dei casi.

Il Governo della Repubblica vedeva in ciò l'istituzione di una nuova professione, quella dell'autista soccorritore; ricorreva dunque ex articolo 127 della Costituzione alla Corte costituzionale, per putativa violazione dei principi fondamentali in materia di professioni.

Ne nasceva la sentenza 88/2021, che dichiarava l'infondatezza palmare delle questioni sollevate.

A coloro che, tra i tecnici legislativi, possono vantare una memoria almeno decennale, la vicenda ricorda quella della nota figura del panificatore, che fu protagonista della sentenza 108/2012 (si veda *Rapporto sulla Legislazione 2012*, contenzioso, partizione intitolata "Formazione professionale, istruzione e lavoro").

Con il ricorso 88/2020, il Presidente del Consiglio dei ministri impugnava la legge regionale 24 luglio 2020, n. 69, che provvedeva in via d'urgenza al nuovo inquadramento del personale giornalistico dipendente della Regione.

La proposta di legge approdava direttamente in aula, senza il vaglio della commissione referente, ragione per la quale non veniva redatta alcuna scheda di legittimità da parte dell'ufficio legislativo.

L'intervento normativo è stato realizzato, per iniziativa della Giunta regionale, in una situazione ritenuta di indifferibilità e derivante in particolare dalla sentenza 112 del 19 maggio 2020 della Corte costituzionale, depositata il 12 giugno successivo.

La pronuncia dichiarava l'illegittimità delle norme della Regione Basilicata che riconoscevano al personale giornalistico il trattamento giuridico ed economico proprio del Contratto collettivo nazionale del lavoro (CCNL) dei lavoratori della stampa.

La questione di legittimità costituzionale era stata sollevata in via incidentale dalla Corte dei conti, sezione di controllo, per la Basilicata.

Versando la Regione Toscana in una situazione non dissimile, e in questo senso andavano le osservazioni della sezione di controllo della magistratura contabile di Firenze in sede di parifica del rendiconto, si provvedeva all'approvazione della legge regionale 69/2020, onde inquadrare nel CCNL del comparto Funzioni locali il personale giornalistico, in particolare nella categoria D (profilo di funzionario).

Non di meno, l'Avvocatura dello Stato contestava con il ricorso la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile, nonostante nel merito si sia di fronte a soluzione esatta come attribuzione di comparto. Per questo profilo, si trattava di un'impugnazione per così dire attesa; sono note le posizioni della Corte a presidio delle prerogative statali in materia di contratti di lavoro ed era presumibile che il Governo presentasse ricorso ex articolo 127 della Costituzione.

Con la sentenza 212/2021 la Corte, riconosciuta l'eccezionalità della situazione, riconduce le norme regionali impugate al potere di auto organizzazione degli uffici, dichiarando infondate le questioni sollevate.

A motivo del fatto che il contratto Funzioni Locali prevede un trattamento economico meno favorevole rispetto al contratto nazionale della Stampa, e sussistendo una norma nazionale in proposito, la legge regionale istituisce un assegno *ad personam* riassorbibile nel tempo, con la eventuale progressione di carriera dei funzionari giornalisti.

Ebbene le somme derivanti dal risparmio per riassorbimento degli assegni *ad personam* vengono destinati dalle norme impugate al fondo per il trattamento accessorio, anche oltre il limite previsto come tetto massimo dalla legislazione statale.

Solo per questo ultimo punto, la pronuncia dichiara l'illegittimità costituzionale della norma, per violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.

5. CONCORRENZA E MERCATI: NON PASSA IL FAVOR PER I PRODOTTI LOCALI

Il ricorso 19/2020 si rivolgeva contro la legge regionale 10 dicembre 2019, n. 75³, in particolare nei riguardi di quelle disposizioni che prevedevano il finanziamento di "progetti pilota", presentati dalle stazioni appaltanti dei servizi di refezione scolastica, o da soggetti pubblici che erogano direttamente tali servizi, che prevedessero l'utilizzo, per almeno il cinquanta per cento, di prodotti alimentari cosiddetti a chilometro zero.

Il ricorso, piuttosto articolato, si segnalava per il rigore con cui motivava le censure, lamentando violazione non solo dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, con riferimento alla materia della tutela della

³ Legge regionale 10 dicembre 2019, n. 75 (Norme per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro zero provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche).

concorrenza e del primo comma del medesimo articolo, per quel che riguarda la violazione delle norme sulla concorrenza contenute nel Trattato di funzionamento dell'Unione europea, ma finanche dell'articolo 120 della Costituzione, con riguardo alla pretesa istituzione di ostacoli alla libera circolazione delle merci tra le regioni.

Ne scaturiva la sentenza 31/2021, che ha accolto la perspicace impostazione del ricorso, nel senso che ne accoglie la concezione della norma sui progetti pilota come dissimulazione di un intervento nella materia dei contratti pubblici, giungendo pertanto a dichiarare l'illegittimità costituzionale per violazione, ritenuta assorbente, delle competenze legislative statali in materia di tutela della concorrenza.

Scriva la Corte, esplicitando il senso di quello che non può più essere considerato un tono di semplice insinuazione: "... i progetti pilota hanno un senso solo se prefigurano i caratteri che s'intendono favorire per siffatto servizio. E i caratteri qui incentivati incidono negativamente sulla concorrenza e sulla circolazione dei prodotti alimentari, favorendo quelli di origine regionale" (punto 4.2 del *Considerato in diritto*).

6. FIDI E CONFIDI, GARANZIE E CONTROGARANZIE: LA SENTENZA 104/2021

Si tratta dell'unica pronuncia che deriva dalla legittimazione attiva della Regione a proporre ricorso in via diretta.

La Regione Toscana infatti, oltre alla Regione Umbria, aveva impugnato la norma statale (l'art. 18, commi 1 e 2, d.l. 34/2019), che aveva abrogato (nel dlgs. 112/1998) la possibilità per la Conferenza unificata di individuare i territori regionali nei quali il Fondo di garanzia per le PMI (piccole medie imprese) operasse solo in funzione di controgaranzia, ovvero di garanzia per i garanti: i fondi regionali ed i cosiddetti confidi (consorzi di gestione del rischio), con esclusione dell'intervento diretto a favore delle imprese.

Afferma la Corte che così disponendo, la norma statale, per così dire apre il mercato all'intervento diretto del Fondo nazionale su tutto il territorio, concretando una declinazione del principio e della competenza statale in materia di tutela della concorrenza.

Recide ogni possibilità di accampare competenze da parte delle regioni la statuizione della pronuncia che precisa che il Fondo di garanzia è gestito in via esclusiva dallo Stato e che la previsione di meccanismi collaborativi con le regioni è da considerarsi una evenienza che il legislatore statale può considerare, ma non costituisce un modello costituzionalmente dovuto.

7. EDILIZIA, URBANISTICA, GOVERNO DEL TERRITORIO

La sentenza 2/2021, ponderosa, sfronda le molteplici questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Governo con il ricorso 9/2020 sulla legge

della Regione Toscana 22 novembre 2019, n. 69 (Disposizioni in materia di governo del territorio. Adeguamenti alla normativa statale in materia di edilizia e di sismica. Modifiche alle leggi regionali 65/2014, 64/2009, 5/2010 e 35/2015).

Si tratta di una pronuncia molto articolata, per il suo tecnicismo non sintetizzabile in questa sede.

Contiene alcune declaratorie di illegittimità costituzionale, in particolare sulle norme relative alla sismica, che sono state successivamente sostituite dal Consiglio regionale, onde coprire il vuoto legislativo che si era determinato.

Il parametro che risultava violato era costituito dai principi generali in materia di governo del territorio.

Comunque numerose le disposizioni in relazione alle quali la Corte ha dichiarato l'infondatezza delle questioni sollevate, oppure la loro inammissibilità, ovvero ancora la cessazione della materia del contendere.

8. STATO DELLE PENDENZE

Quando vanno in stampa queste note, risulta pendente davanti alla Corte costituzionale un solo procedimento nel quale è parte la Regione Toscana, che deriva da ricorso in via principale, rispetto al quale la Regione riveste il ruolo di legittimato passivo.

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

Neppure si registrano ricorsi pendenti sollevati in via incidentale su norme regionali, né determinati dalla legittimazione attiva o passiva della Regione a sollevare conflitto di attribuzione verso lo Stato o altre regioni.

Non si sono computati, nelle pendenze, i ricorsi iscritti a partire dal primo gennaio 2022, né quelli che alla data del 31 dicembre 2021 risultavano già trattenuti in decisione dalla Corte, pur non avendo dato luogo ancora a sentenza.

Dettaglio delle pendenze:

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

Pende il corposo ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri 10/2021, che dubita della legittimità costituzionale della legge regionale 30 dicembre 2020, n. 101 (Disposizioni concernenti gli interventi sugli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale e commerciale al dettaglio. Proroga del termine per la presentazione dei titoli abitativi degli interventi edilizi straordinari. Modifiche alla l.r. 24/2009).

Si tratta di un articolato breve, ma denso di novelle legislative rispetto alla legge regionale 24/2009 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente): oltre a prorogare il termine per la presentazione dei titoli abilitativi per interventi edilizi straordinari, introduce rilevanti possibilità di ampliamenti del patrimonio edilizio

esistente, anche con riferimento ad edifici a destinazione industriale, artigianale, di dettaglio commerciale.

La difesa statale prospetta violazione del decreto legislativo 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) e, per suo tramite, delle prerogative legislative esclusive dello Stato in materia di tutela dei beni culturali e ambientali (art. 117, II comma, lett. s), Cost).