

CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

Enrico Righi

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Constando il contenzioso costituzionale 2016 di cui è stata protagonista la Regione Toscana di cinque sole pronunce, non risulta possibile tracciare una precisa linea giurisprudenziale emersa nei macrosettori interessati, intesi come materie assimilabili, anche solo in parte, all'elencazione di cui all'articolo 117 della Costituzione.

Delle cinque pronunce, di cui si dà brevemente conto, tre derivano da sindacato in via principale, a seguito di impugnazione governativa, una da sindacato in via incidentale ed un'ultima dalla riunione di due ricorsi, uno in via incidentale ed uno in via principale, avverso la medesima normativa regionale.

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

2. POLIZIA AMMINISTRATIVA DI VIGILANZA (EDILIZIA) E POTERI DI AUTOTUTELA

La sentenza 49/2016 nasce da un banale controllo di polizia edilizia, che aveva dato luogo a dichiarazione di inefficacia di una SCIA, con contestuale ordine di rimessa in pristino dello stato dei luoghi.

Proposta impugnazione da parte del privato interessato, il Tar Toscana sollevava questione di legittimità costituzionale dell'articolo 84 *bis*, comma 2, lettera b), della legge della Regione Toscana 1/2005, che consentiva poteri di vigilanza sulle opere edilizie anche oltre il termine di trenta giorni durante il quale l'amministrazione può esercitare i noti poteri conformativi.

Ne scaturisce una breve ma densa digressione sulla differenza fra poteri di polizia amministrativa di vigilanza, quale complesso degli atti a carattere successivo all'inizio della privata attività, volti a verificarne la conformità alla legge, e potere di autotutela, quale espressione di un eccezionale riesercizio del potere amministrativo.

La Corte chiarisce che la disciplina dei titoli edilizi, e prima ancora della ponderazione fra l'interesse alla certezza delle situazioni giuridiche e l'interesse alla legittimità dell'azione amministrativa, costituisce principio fondamentale rispetto alla legislazione regionale, necessariamente di dettaglio per questi aspetti. Addirittura si spinge a ricordare come i principi fissati dalla legge statale esprimano dei fini da raggiungere attraverso i mezzi predisposti dalla legislazione regionale di dettaglio, quasi evocando il mai tramontato concetto della potestà attuativa.

La disposizione impugnata, dichiarata incostituzionale, è stata oggi sostituita dall'articolo 146 della legge regionale 65/2014 (la nuova legge sul governo del territorio), che ha di fatto, anticipatamente, recepito sul punto gli insegnamenti della Corte costituzionale.

3. CONTABILITÀ E BILANCI PUBBLICI: ALLA RICERCA DI SPAZI PER IL LEGISLATORE REGIONALE

La sentenza 184/2016 rappresenta, per la Regione Toscana, la pronuncia più importante dell'anno, almeno dal punto di vista dell'esito, parzialmente favorevole.

Nata da un'impugnazione governativa della nuova legge regionale di contabilità (l.r. 1/2015), impugnazione che si potrebbe definire, per certi aspetti, mossa da puntiglio, finisce per rendere giustizia alla Regione, ma soprattutto al diritto costituzionale vivente, ripetendo in un solo punto il carattere di ingenerosità del ricorso.

Vediamo nel dettaglio a cosa si intende riferirsi con queste notazioni.

Innanzitutto, la Corte sgombra il campo dall'ipotesi limite secondo la quale, dopo la legge costituzionale 1/2012, che ha riportato alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia della armonizzazione dei bilanci pubblici, non residuerebbe spazio per il legislatore regionale per disciplinare alcun aspetto della contabilità e del proprio bilancio, rimanendo, alla stregua di questo ragionamento, la possibilità per la regione di emanare meri regolamenti esecutivi.

Spiegano i giudici costituzionali, e questo a beneficio dell'interesse di tutte le regioni, che l'armonizzazione rappresenta il limite esterno alla potestà legislativa regionale, espressione dell'autonomia finanziaria ex articolo 119 della Costituzione, della potestà concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.) e della potestà residuale, ex articolo 117, quarto comma, della Costituzione.

In questo complesso quadro, le peculiarità locali troveranno adeguato margine di ingresso nella legislazione regionale.

La Corte coglie l'occasione per fornire una definizione del concetto di bilancio, come strumento per raccordare il principio di rappresentanza politica, che costituisce mediazione della sovranità popolare, con quello di pubblicità e giustificazione della spesa pubblica.

Premessa questa introduzione di ordine generale, la pronuncia si sofferma su taluni aspetti del ricorso governativo che mettevano in dubbio la legittimità costituzionale delle disposizioni regionali mediante interpretazioni speculative, respingendo i relativi motivi di ricorso ed anzi annotando, almeno in

un'occasione, come la normativa toscana sia addirittura più rigorosa di quella statale, di cui al decreto legislativo 118/2011.

A fronte di queste statuizioni, e dopo aver fatto notare come solo la forza espansiva del richiamato decreto legislativo (verso materie diverse dall'armonizzazione dei bilanci, quale il coordinamento della finanza pubblica) abbia salvato il ricorso del Governo da una quanto meno parziale declaratoria di inammissibilità, la Corte si fa interprete di una inopinata stigmatizzazione di una norma che si riferiva all'impiego dei fondi comunitari e statali assegnati con destinazione vincolata.

Al di là del merito, emerge una linea di rigore abbastanza inedita, che ritroveremo nella sentenza 228/2016, in materia di geotermia, ove si rinvencono espressioni che sfiorano l'insofferenza (si veda il paragrafo dedicato). La sentenza 184/2016, nel definire un meccanismo contabile come "*elusivo del vincolo di legge*", si spinge ad affermare che le singolarità della norma sarebbero "*spiegabili unicamente con lo scopo di aggirare il vincolo di destinazione...*", ipotizzando in tal modo una sorta di elemento soggettivo doloso del legislatore regionale.

La precedente è la ingenerosità di cui si parlava in apertura.

Resta il fatto che la Regione Toscana ha salvato la propria legge di contabilità e, quel che più conta, è riuscita a stabilire un precedente importante circa l'esistenza di una competenza legislativa regionale nella materia contabile, nei limiti di cui si è detto.

4. GEOTERMIA E COGENZA PROCEDURALE E SOSTANZIALE DEI GIUDICI COSTITUZIONALI

La concisa sentenza 156/2016 respinge l'impugnativa governativa delle norme regionali di cui alla legge regionale 17/2015 (Disposizioni urgenti in materia di geotermia), che dispongono la temporanea sospensione (fino ad un massimo di sei mesi) dei procedimenti per il rilascio dei permessi di ricerca geotermica.

Al di là del merito, la pronuncia si segnala per la cogenza degli argomenti procedurali e sostanziali adottati dalla Corte.

Si rinviene in essa innanzi tutto una declaratoria di inammissibilità di una censura per "*assenza di una qualsivoglia motivazione a supporto*".

A seguire una meno frequente declaratoria di infondatezza "*per erroneità del parametro interposto invocato*". Il Governo aveva infatti fatto riferimento alla normativa per l'autorizzazione alla realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica (anche da risorse geotermiche) e non alla diversa normativa che disciplina il rilascio dei permessi di ricerca geotermica.

Si tratta di un errore a cui la stessa Avvocatura dello Stato aveva cercato di porre rimedio con una memoria difensiva, depositata in prossimità dell'udienza di discussione.

Riguardo alla prospettazione in via dubitativa di una questione di legittimità costituzionale, la Corte, richiamata una giurisprudenza risalente, valevole solo per il ricorso in via principale (dal momento che il rimettente incidentale è obbligato a prendere posizione, ovvero ad esprimere una preferenza ermeneutica), la dichiara ammissibile, salvo poi dichiararla infondata per erroneità del presupposto interpretativo.

La sentenza chiude con una declaratoria di inammissibilità di una censura per genericità.

5. CAVE MARMIFERE TRA STORIA E DIRITTO PRIVATO

La sentenza 228/2016 chiude per sempre la possibilità che la nota *querelle* sulla proprietà di taluni agri marmiferi del territorio di Carrara, denominati “beni stimati”, sia risolta con legge regionale.

È indispensabile una brevissima premessa.

Si tratta di agri marmiferi di moderata estensione, in origine di proprietà delle estinte “vicinanze”, una forma antesignana delle municipalità, che venivano dati in concessione a privati per quella che tecnicamente si definisce la coltivazione della cava (attività oggi soggetta ad autorizzazione, a prescindere dalla necessità di una eventuale concessione). “*Estimati*” allude al fatto che tali beni furono iscritti nell'estimo, ossia il catasto previsto dalla legge estense di metà del diciottesimo secolo.

È controverso se tali beni, concessi in perpetuo e gratuitamente a privati da un editto sovrano del 1751, fatto espressamente salvo dalla legge mineraria del Regno d'Italia del 1927 fino all'approvazione dei nuovi regolamenti comunali, rientrino ancora oggi nel patrimonio indisponibile dei comuni, oppure siano stati ereditati dagli attuali concessionari in piena proprietà.

Va detto, per completezza infatti, che i regolamenti comunali, emanati nel 1994, non hanno affrontato la problematica dei beni stimati.

Nella sentenza viene dichiarata l'illegittimità dell'articolo 32, comma 2, della legge regionale toscana 35/2015, per la parte in cui qualifica (come beni di proprietà comunale) la natura giuridica dei beni stimati. La Corte ha ritenuto che tale disposizione non possa essere letta neppure come ricognitiva di uno *status quo*, che essa non può trattare alla stregua di una situazione acquisita, quasi fosse già definita dal punto di vista giuridico.

La cognizione normativa di cui si parla appartiene allo Stato.

In definitiva lo stato di incertezza è destinato a protrarsi.

A parte la interessantissima vicenda storica, con implicazioni assolutamente attuali, ciò che colpisce è una certa stura al giudizio critico che i giudici costituzionali si concedono.

La pronuncia si segnala infatti per i toni decisamente perentori con cui stigmatizza “*una sequenza di plurisecolari inefficienze dell’amministrazione*”, che hanno impedito di porre ordine nella materia.

Chiude addirittura con una sorta di reprimenda senza precedenti rivolta al legislatore regionale del tipo “... *la Regione deve, se lo ritiene, provvedere con le competenze che possiede, non con competenze che costituzionalmente non le spettano.*”

Degna di nota la dovizia dei particolari intercalati nella ricostruzione storica operata dalla sentenza, da cui traspare quella che potrebbe essere definita una sorta di scienza privata, da storico del diritto, oltre che da giurista di chiara fama. La nostra allusione è naturalmente riferita al Presidente della Corte.

6. AMBITI TERRITORIALI DI CACCIA

Si dà atto per completezza del giudicato della sentenza 124/2016, in tema di ambiti territoriali di caccia.

In estrema sintesi, in essa si ribadisce come la dimensione ottimale (e costituzionalmente obbligata) degli ambiti territoriali voluti dal legislatore statale con la legge 157/1992 sulla caccia sia quella sub-provinciale, ricostruendone la *ratio* storica, geografica ed economico-culturale.

La Corte trasla il giudizio su una riformulazione delle disposizioni impugnate apportata da una legge regionale *medio tempore* intervenuta, ritenendo non soddisfacente delle ragioni del ricorrente lo *ius superveniens*, giungendo alla dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme che facevano coincidere la dimensione dell’ambito con il territorio della provincia.

Al di là del merito, va rilevata una interessante notazione, nella quale si circoscrive in via interpretativa il *petitum* del ricorso, in base alla delibera del Consiglio dei ministri di autorizzazione al Presidente del Consiglio a proporre l’impugnativa; e ciò senza dare adito a declaratorie di inammissibilità neppure parziali.

7. STATO DELLE PENDENZE.

Quando vanno in stampa queste note, risultano pendenti alla Corte costituzionale cinque procedimenti nei quali è parte la Regione Toscana, che derivano in tre 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 passivo. Non si registrano pendenze determinate dalla legittimazione attiva (in via principale) della Regione, né dalla legittimazione attiva o passiva a sollevare conflitto di attribuzione della Regione.

Non si sono computati, nelle pendenze, i ricorsi iscritti a partire dal primo gennaio 2017, né quelli che alla data del 31 dicembre 2016 risultavano già trattenuti in decisione dalla Corte, pur non avendo dato luogo ancora a sentenza.

Dettaglio delle pendenze

- Pendenze incidentali:

- a) Assolutamente puntuale la questione di legittimità che pende iscritta al numero 344/2015 del Registro ordinanze della Corte costituzionale, sollevata dalla Commissione tributaria provinciale di Firenze.

Supposta la natura di tributo erariale/statale del bollo automobilistico, considerata dunque di spettanza statale la normativa di esenzione, si dubita della legittimità di una norma contenuta nella legge regionale 49/2003 che esclude la sospensione dell'obbligo di corrispondere il bollo automobilistico in caso di fermo amministrativo del veicolo.

Ciò sarebbe in contrasto con una normativa statale degli anni ottanta, richiamata dalla ricorrente nel giudizio *a quo*: il decreto legge 953/1982, 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.

La Commissione tributaria mostra di condividere il ragionamento della ricorrente, limitandosi ad introdurre una normativa interposta più recente.

- b) In esatti termini il ricorso che pende al numero 197/2016 del Registro delle ordinanze di remissione, presentato in via incidentale ancora una volta dalla Commissione tributaria provinciale di Firenze.

L'indicazione dello stesso relatore e la fissazione della medesima data di discussione rispetto al ricorso iscritto al 344/2015 del Registro ordinanze preconizzano con grado di probabilità prossimo alla certezza la riunione dei due ricorsi.

- c) Sulla legge regionale 7 aprile 2014, n. 56 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.

- Pendenze in via principale:

- 1) Il ricorso 23/2016, il primo (fra quelli presentati in via principale dal Governo) che sarà discusso per la Regione Toscana davanti alla Corte nel 2017, è rivolto avverso la legge regionale 27 gennaio 2016, n. 5, che reca disposizioni straordinarie per il rilascio delle autorizzazioni allo scarico di acque reflue urbane in corpi idrici superficiali.

In estrema sintesi e principalmente, l'Avvocatura dello Stato espone che la normativa nazionale (d.lgs. 152/2006), nel prevedere, in casi particolari, autorizzazioni provvisorie in attesa del completamento delle opere di collettamento di impianti esistenti alla rete di scarico, non prevede la possibilità che autorizzazioni provvisorie rimangano valide anche nelle more della realizzazione di impianti ancora non esistenti, come invece contemplato dalla normativa impugnata.

Per questi motivi, le disposizioni regionali oggetto del ricorso contrasterebbero, tra l'altro, con l'articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione.

- 2) Il ricorso 40/2016 è un'impugnazione molto tecnica di talune norme della legge regionale 9 maggio 2016, n. 31, in materia di concessioni demaniali marittime. Il patrono di parte pubblica ricostruisce la vicenda legislativa e giurisprudenziale che ha portato all'abrogazione del cosiddetto diritto di insistenza, espunto dal codice della navigazione ormai da tempo, per poi passare ad analizzare la normativa toscana.

Quest'ultima 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, unitamente al fatto che egli deve assumere l'impegno a non cedere l'attività per un certo numero di anni. Ad avviso del ricorrente sarebbero state in questo modo introdotte norme di diritto privato.

La normativa contrasterebbe dunque con l'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, oltre che con l'ordinamento comunitario e con la lettera e) dello stesso comma secondo dell'articolo 117 per i profili che riguardano la libera concorrenza.

Infatti, l'imposizione di oneri così pregnanti all'atto del subentro nella titolarità della concessione, avrebbe, secondo il ricorrente, ricadute anche da quest'ultimo punto di vista.