

CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

Enrico Righi

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Il contenzioso costituzionale del 2020 di cui è stata protagonista la Regione Toscana consta di sei pronunce (esclusa una sentenza di mero rito), per le quali, dopo diversi anni, risulta finalmente possibile tracciare una sia pur sommaria e limitata linea giurisprudenziale emersa nei macro settori legislativi del pubblico impiego e dei contratti pubblici, intesi come materie riconducibili rispettivamente all'ordinamento degli uffici dell'ente ed alla tutela della concorrenza, di cui alla ripartizione di competenze dell'articolo 117 della Costituzione.

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

L'unica sentenza registrata derivante da sindacato in via incidentale è di mero rito e si risolve in una pronuncia di inammissibilità (sent. 206/2020).

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

2. PUBBLICO IMPIEGO: LA CORTE TORNA AD UNA PROSPETTIVA AUTONOMISTA

(SENTENZA 128/2020: POSIZIONI ORGANIZZATIVE; SENTENZA 126/2020: GRADUATORIE; STATUZIONI FINALI DELLA SENTENZA 39/2020: VARIAZIONI DEGLI INCARICHI DIRIGENZIALI)

La Regione Toscana marca punti importanti nell'ambito del contenzioso sul pubblico impiego, vedendo riconosciute le proprie prerogative costituzionali perfino oltre ciò che era lecito attendersi, considerati i precedenti in materia, decisamente volti a presidiare, talvolta con puntiglio, le competenze statali.

Si analizzano di seguito, senza diffondersi nel merito, le sentenze 128 e 126 del 2020.

La sentenza 128/2020 deriva dall'impugnazione da parte del Governo della legge regionale 7 maggio 2019, n. 22¹, nel suo complesso.

Si trattava di una proroga *ex lege*, per la durata massima di cinque mesi, della titolarità dei noti incarichi di posizione organizzativa, attribuiti ai funzionari

¹ Legge regionale 7 maggio 2019, n. 22 (Disposizioni transitorie ed urgenti in materia di incarichi di posizione organizzativa della Regione Toscana).

che esprimessero una particolare od elevata professionalità, sulla base di contratti collettivi di lavoro oramai scaduti.

La proroga, concessa anche nelle more dell'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che avrebbe dovuto riassegnare le risorse per il trattamento salariale accessorio del personale, eccedeva il termine temporale di un anno decorrente dalla sottoscrizione dell'ultimo contratto del comparto "funzioni locali", avvenuta in data 21 maggio 2018, termine entro il quale sarebbe dovuta intervenire una riorganizzazione con nuova assegnazione delle posizioni organizzative.

La Corte si produce in una fino ad oggi poco edita difesa delle prerogative regionali in termini di potestà legislativa residuale della Regione in materia di ordinamento dei propri uffici.

Esclude che ricorrano profili civilistici inerenti il rapporto contrattuale, che evidentemente sarebbero ricaduti nella competenza esclusiva dello Stato, valorizzando differenti dati di fatto, offerti alla sua valutazione dalla difesa regionale, sottolineando in due casi come le asserzioni di parte non fossero state contraddette dall'Avvocatura dello Stato:

- in un caso, relativamente al fatto che la Regione affermava di essersi attivata perché fosse avviata, nel vigore della legge "ponte", la nuova procedura di assegnazione delle posizioni organizzative, previa consultazione delle parti sociali; tra l'altro, non si manca di far notare nella pronuncia, pochi giorni dopo l'entrata in vigore della legge, veniva emanato l'atteso decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di riassegnazione delle risorse all'uopo destinate;
- in un altro caso, con riguardo al fatto che la Regione giustificava l'irrigidimento in legge di questo limitato aspetto della disciplina di lavoro anche con la necessità di "assestare" la posizione dei dipendenti ex provinciali transitati nei ruoli regionali. Tale circostanza sembra venga intesa dalla Corte quasi come prevalente (si veda il punto 6 del *Considerato in diritto*, ove si giunge a parlare di "discrezionalità piena, anche nella disciplina di aspetti dettagliati" della Regione).

In fine, oltre ad escludere la violazione della competenza legislativa statale, l'estensore (la Prof.ssa Sciarra, giuslavorista), giustifica in positivo l'intervento regionale, invocando la necessità di compiere una scelta ispirata al principio di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione.

La coeva sentenza 126/2020 nasce dall'impugnazione in via principale di talune disposizioni della legge regionale 28 giugno 2019, n. 38 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro per la sostituzione di personale collocato in quiescenza, del direttore generale e dei direttori. Modifiche alla l.r. 1/2009).

Queste disposizioni, in primo luogo, miravano a consentire lo scorrimento delle graduatorie per l'accesso agli impieghi regionali ed a quelli presso gli enti

strumentali, comprese le aziende del servizio sanitario, dopo che la norma nazionale (art. 1, comma 361, l. 30 dicembre 2018, n. 145) ne aveva consentito l'utilizzo, in buona sostanza, solo in caso di rinuncia dei vincitori, con esclusione della possibilità fino ad allora consueta di coprire posti della medesima professionalità messa a concorso, resisi vacanti nel periodo di validità delle graduatorie, purché istituiti prima della loro approvazione.

Nonostante alla data del giudizio la disposizione nazionale fosse stata abrogata, la Corte ha ritenuto ugualmente di affrontare nel merito il ricorso, visto che ciò che veniva contestato era il potere in radice del legislatore regionale di disciplinare le graduatorie degli enti regionali.

La Corte riconduce agevolmente al potere di auto organizzazione e dunque alla competenza legislativa residuale inerente l'ordinamento degli uffici, la disciplina di utilizzo delle graduatorie, escludendo anche un'ipotetica violazione degli articoli 3, 51 e 97, quest'ultimo di nuovo invocato in positivo, a giustificazione delle scelte operate dalla Regione.

Si arriva quasi al tono elogiativo nel punto 8.5 del *Considerato in diritto* quando si afferma che le disposizioni impugnate valorizzano a livello regionale le politiche europee di sostegno all'inclusione attiva.

Da non trascurare neppure la sentenza 39/2020, dedicata in massima parte alla materia dei contratti pubblici, che vede però la Regione Toscana marcare un punto, per dir così, ancora una volta in materia di ordinamento dei propri uffici (l.r. 3/2019, art. 11), ottenendo la dichiarazione di infondatezza della questione di legittimità costituzionale, sollevata in relazione agli articoli 97 e 98 della Costituzione di una disposizione che consente la variazione dell'incarico dei vari dirigenti, a motivo di giustificate esigenze organizzative.

La Corte, dopo essersi premurata di precisare che naturalmente la disposizione non debba prestarsi ad essere interpretata come veicolo per la rimozione di dirigenti non graditi o per la contestazione delle responsabilità dirigenziali in forma non garantita dal contraddittorio (artt. 19 e 21 d.lgs. 165/2001), giunge a giustificare in positivo la disposizione, ritenendola applicativa proprio di quel principio di buon andamento e imparzialità di cui all'articolo 97 della Costituzione.

Per completezza, si dà atto che segue una statuizione di inammissibilità in materia di dibattito pubblico regionale sulle opere di rilievo nazionale.

3. CONTRATTI PUBBLICI: UN FORTE RICHIAMO ALLE REGOLE

(SENTENZA 98/2020: RISERVA ALLE IMPRESE TOSCANE NELLE GARE CONTRATTUALI; SENTENZA 39/2020: “INVERSIONE DELLE BUSTE”; SENTENZA 141/2020: OBBLIGO DI RICHIEDERE IL DURC)

In materia di contratti pubblici la Regione riporta due verdetti significativamente negativi, che suonano come un netto richiamo al rispetto del riparto costituzionale delle competenze legislative tra Stato e regioni.

Le pronunce interessate sono la 98 e la 39 del 2020.

La sentenza 98/2020 dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 10, comma 4, della legge regionale 16 aprile 2019, n. 18 (Disposizioni per la qualità del lavoro e per la valorizzazione della buona impresa negli appalti di lavori, forniture e servizi. Disposizioni organizzative in materia di procedure di affidamento di lavori. Modifiche alla l.r. 38/2007).

Tale disposizione facoltizzava le stazioni appaltanti a riservare, in determinate procedure negoziate, definite di interesse meramente locale, la partecipazione alle micro, piccole e medie imprese aventi sede legale e operativa in Toscana per una quota non superiore al cinquanta per cento.

Con piani argomenti legati alla tutela della concorrenza ed alla rilevata incompetenza legislativa della Regione in materia, la Corte costituzionale cassa la norma.

Ciò che dobbiamo rilevare, come tecnici dell'assistenza giuridica, è che l'ufficio legislativo del Consiglio regionale, che aveva provveduto ad una collaborazione la più fattiva, tesa alla mitigazione di quella che appariva fin dall'inizio una norma destinata all'impugnazione governativa, aveva suggerito di prevedere, se del caso, come requisiti alternativi la sede legale od operativa in Toscana per le imprese riservatarie.

Così facendo, la Regione avrebbe potuto meglio difendere la propria disciplina legislativa, affermando ad esempio che si intendeva favorire l'occupazione in Toscana, consentendo di fruire della riserva a qualunque impresa, anche di regioni diverse, che avesse deciso di aprire anche la sola sede operativa nella Regione.

A questo proposito, sia consentito notare come nel punto 3 del *Considerato in diritto* ricorra un chiaro *obiter dictum* in questo senso.

La sentenza 39/2020 nasce, in primo luogo, dall'impugnazione governativa dell'articolo 1 della legge regionale 6 agosto 2018, n. 46 (Disposizioni in materia di procedura di gara ed incentivi per funzioni tecniche. Modifiche alla l.r. 38/2007).

Si trattava dell'introduzione della cosiddetta inversione dell'ordine di apertura delle buste nelle procedure negoziate definite “sotto soglia”, ovvero con un importo a base di gara inferiore alle soglie che determinano lo scattare della gara di livello europeo. La norma si sostanzialmente nella possibilità che le stazioni

appaltanti procedessero all'apertura prima dell'offerta economica e, solo successivamente, di quella tecnica, alla luce della quale eventualmente rilevare motivi di esclusione.

La Corte ricorda innanzi tutto che l'espedito legislativo è ammesso in via facoltativa dal legislatore europeo per le procedure aperte, che invece non lo contempla per le procedure negoziate ed anzi è stato escluso testualmente dal legislatore statale, che negò la conversione in legge di un decreto-legge sul punto (art. 1, comma 1, lett. f), numero 4, d.l. 32/2019). A seguire, con argomentazioni di palmare evidenza, riconduce all'ambito materiale della tutela della concorrenza le disposizioni in esame.

In proposito si riporta quanto profeticamente aveva esposto la scheda di legittimità dell'Ufficio legislativo con riferimento alla proposta di legge 289 della decima legislatura, che dette origine alla norma impugnata:

“Nel testo degli emendamenti assegnati alla Commissione, ferma la necessità di integrare eventualmente il preambolo in modo coerente con gli stessi, viene proposto, in primo luogo, l’inserimento nella legge regionale 38/2007 dell’articolo 35 ter.

Si tratta di una disposizione che, nelle procedure negoziate, quando il criterio di aggiudicazione è quello del minor prezzo, consente di esaminare le offerte economiche prima di verificare la documentazione amministrativa attestante l’assenza di motivi di esclusione ed il rispetto dei criteri di selezione (cosiddetta inversione dell’ordine di apertura delle buste).

L’articolo proposto ricalca la costruzione dell’articolo 35 bis, già vigente e introdotto dalla proposta di legge 211, divenuta legge regionale 54/2017, con riferimento però alle procedure aperte.

L’articolo 35 bis dà attuazione ad una possibilità comunque prevista dall’articolo 56 della direttiva 2014/24 UE (c.d. direttiva appalti), seppure non recepita, sullo specifico punto, dal legislatore statale. Questa circostanza aveva consentito di superare talune perplessità in punto di legittimità costituzionale, che pure venivano fatte presenti nella scheda di legittimità della proposta di legge 211 (che dette origine alla legge che introdusse la possibilità di inversione nelle procedure aperte, nota odierna del redattore).

Il proposto articolo 35 ter invece integra un’ipotesi non contemplata dall’ordinamento comunitario.

Dunque, nonostante che la ratio della proposta possa essere rintracciata nell’intento di introdurre un meccanismo di economia nei tempi procedurali, potrebbe paventarsi una invasione della competenza statale in materia di tutela della concorrenza, dal momento che la disciplina degli affidamenti contrattuali viene ricondotta a tale materia.”

Occorre precisare, per onestà intellettuale, che in data successiva alla stesura della scheda di legittimità, l'inversione è stata esplicitamente ammessa

nelle procedure aperte dal legislatore nazionale, ad opera del citato decreto-legge 32/2019², convertito, con modificazioni, in legge 55/2019.

La sentenza 141/2020 dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma regionale, l'articolo 1, comma 1, della legge regionale 16 aprile 2019, n. 17 (Documento unico di regolarità contributiva. Modifiche alla l.r. 40/2009).

In sostanza, tale disposizione limitava alle erogazioni di contributi, benefici e sovvenzioni di importo pari o superiore ad euro 5000 l'acquisizione del DURC (Documento unico di regolarità contributiva) del soggetto beneficiario da parte dell'amministrazione regionale, modificando puntualmente la disciplina precedente, che prevedeva un obbligo generalizzato, senza limite minimo di importo. Il preambolo della legge di modifica ricordava che, anche per cifre minime, rimaneva naturalmente ferma la sottoposizione a controllo a campione della veridicità delle (auto) dichiarazioni di regolarità contributiva.

Con una successiva, ulteriore modifica, era stato soppresso il punto del preambolo di cui si parla.

In estrema sintesi, la Corte statuisce che non può essere solo il dato quantitativo/nominale della erogazione a fungere da discriminine fra l'acquisizione obbligatoria del DURC e la semplice possibilità di effettuare controlli a campione sulla veridicità delle autocertificazioni di regolarità contributiva.

Al di là del merito, ciò che colpisce è il tono della censura della chiosa (estensore il giudice Coraggio, già consigliere di Stato): di fronte ad un legiferare per così dire distonico, la Corte ammonisce: *“questo modo di esercizio della funzione legislativa, alluvionale e contraddittorio (tre leggi regionali nell'arco dell'anno 2019), è foriero di incertezze applicative e di contenzioso, e costituisce un onere amministrativo, questo, sì, inaccettabile”*.

La pronuncia si segnala per un interessante richiamo sintetico della nozione di “concorrenza”, nella duplice accezione di concorrenza “nel mercato”, classica partizione delle norme aventi il fine di garantire la parità tra gli operatori già in attività in un certo settore e concorrenza “per il mercato”, concetto che comprende tutte le norme che perseguono lo scopo di aprire il mercato a nuovi futuri operatori in condizioni di parità.

Il carattere “chirurgico” della dichiarazione di illegittimità costituzionale, anche se travolta risulta formalmente tutta l'intera norma come sostituita dalla disposizione cassata, a fronte dell'autosufficienza della norma nel testo che residua (o meglio residuerebbe) hanno aperto in seno agli uffici una discussione su un'ipotetica reviviscenza delle disposizioni del primitivo testo della legge.

La sentenza, ad ogni buon conto, non dichiara la reviviscenza.

² Decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici).

4. SENTENZA 155/2020: CANONI GRANDI DERIVAZIONI IDROELETTRICHE

Si tratta dell'unica sentenza derivante dalla legittimazione attiva della Regione a sollevare questione di legittimità costituzionale in via principale del contenzioso 2020.

In estrema sintesi, la Regione ottiene una significativa vittoria processuale rispetto ad una normativa nazionale (art. 11 quater d.l. 14/12/2018, n. 135, convertito in legge 11 febbraio 2019, n. 12) che riservava alle province ed alle città metropolitane almeno il 60 per cento dei canoni di concessione delle grandi derivazioni idroelettriche, ex regio decreto 1775/1933, ormai trasferite in proprietà alle regioni.

La Corte riconosce che lo Stato ha ecceduto i limiti dei principi generali, esondando nella legislazione di dettaglio in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

Interessante la distinzione tracciata dai giudici fra canone, controprestazione della concessione, canone aggiuntivo, dovuto per la continuata fruizione della concessione oltre la sua naturale scadenza, e “sovracanone”, istituto diverso, una sorta di contributo dovuto ai consorzi dei comuni come compensazione e per incentivare lo sviluppo del territorio, senza configurazione sinallagmatica in senso stretto.

La Corte accoglie le tesi regionali anche per quanto riguarda la ritenuta violazione degli articoli 118 e 119 della Costituzione, per violazione dell'autonomia amministrativa e finanziaria, come conseguenza della violazione dell'articolo 117. Non hanno reputato i giudici costituzionali, di dichiarare assorbiti questi motivi di impugnazione.

5. STATO DELLE PENDENZE

Quando vanno in stampa queste note, risultano pendenti davanti alla Corte costituzionale dieci procedimenti nei quali è parte la Regione Toscana, che derivano in un caso da un ricorso in via incidentale, negli altri nove casi da ricorsi in via principale, rispetto ai quali la Regione riveste per otto volte il ruolo di legittimato passivo e per una volta il ruolo di legittimato attivo. 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 2021, né quelli che alla data del 31 dicembre 2020 risultavano già trattenuti in decisione dalla Corte, pur non avendo dato luogo ancora a sentenza.

Dettaglio delle pendenze:

- Pendenze incidentali

- a) L'unica pendenza derivante da sindacato incidentale si registra sulla legge regionale 3/1994, che reca la normativa sulla caccia. Si tratta, in particolare, dell'annosa questione relativa alla costituzionalità del discusso articolo 37, che abilita alle operazioni di controllo e abbattimento di selvatici per motivi di tutela dell'agricoltura, anche al di fuori della ordinaria stagione venatoria, oltre ai soggetti previsti dalla legge nazionale (157/1992), anche i cacciatori che abbiano conseguito un attestato, previa frequenza di un corso di formazione.

Il Tribunale amministrativo per la Toscana dubita della legittimità costituzionale dell'estensione a tale ultima categoria della possibilità di ammissione alle operazioni di controllo faunistico.

Paventa in particolare violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, per lesione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale, attraverso la violazione delle norme interposte della legge nazionale sulla caccia, la citata 157/1992.

Norme simili a quella *sub iudice* sono già state ritenute in passato come capaci di incrinare il nucleo di tutela minima ambientale approntato dalle leggi statali (Corte cost. 217/2018 e 139/2017).

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

- a) Con il ricorso 88/2020, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna 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 di 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, si provvedeva all'approvazione della legge regionale 69/2020, onde inquadrare nel CCNL del comparto Funzioni locali il personale giornalistico.

Non di meno, l'Avvocatura dello Stato contesta, 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 tratta 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.

- b) Il ricorso 19/2020 si rivolge contro la legge regionale 10 dicembre 2019, n. 75 (Norme per incentivare l'introduzione dei prodotti a chilometro 0 provenienti da filiera corta nelle mense scolastiche), in particolare nei riguardi di quelle disposizioni che prevedono il finanziamento di "progetti pilota", presentati dalle stazioni appaltanti dei servizi di refezione scolastica, o da soggetti pubblici che erogano direttamente tali servizi, che prevedano l'utilizzo, per almeno il cinquanta per cento, di prodotti alimentari cosiddetti a km zero.

Il ricorso, piuttosto articolato, si segnala per il rigore con cui motiva le censure, lamentando violazione non solo dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, con riferimento alla materia della tutela della 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 anche dell'articolo 120 della Costituzione, con riguardo alla pretesa istituzione di ostacoli alla libera circolazione delle merci tra le regioni.

- c) Impugnazione classica quella del ricorso 38/2020.

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura in particolare talune disposizioni della legge regionale 83/2019³, le quali, nel disciplinare la composizione degli equipaggi delle autoambulanze, stabilendo il livello di professionalità dei singoli componenti, per così dire presuppongono l'esistenza della figura dell'autista soccorritore.

Lamenta lo Stato l'invasione della propria competenza legislativa in punto di principi fondamentali in materia di professioni.

³ Legge regionale 30 dicembre 2019, n. 83 (Disciplina delle autorizzazioni e della vigilanza sulle attività di trasporto sanitario).

Il patrono di parte pubblica insiste con plastiche argomentazioni, per dimostrare la pretesa avvenuta istituzione di una nuova figura professionale.

Quella dell'autista soccorritore, scrive l'Avvocatura di Stato, è figura istituenda sia da parte di una commissione paritetica insediata presso ARAN, in attuazione del CCNL del comparto Sanità, sia da parte del legislatore nazionale, che starebbe esaminando un progetto di legge in materia.

Ricorda un precedente in termini: la sentenza 300/2010, con la quale la Corte costituzionale dichiarò l'illegittimità costituzionale di una disposizione regionale della Basilicata, che aveva per l'appunto istituito la figura professionale dell'autista soccorritore.

- d) Il ricorso 83/2020 è rivolto verso puntuali disposizioni della legge regionale 61/2020, che ha riformato in vari punti la legge regionale sulla caccia (l.r. 3/1994).

In particolare la difesa statale reputa violative della competenza legislativa esclusiva dello Stato relativa alla tutela ambientale due norme:

- l'articolo 24, che consente il controllo degli ungulati all'interno delle aree protette regionali, attraverso piani di abbattimento, adottati dal soggetto gestore dell'area o, in caso di inadempienza, dalla Giunta regionale, prescindendo dalla eventuale presenza di un regolamento del parco; la legge 394/1991 (Legge nazionale sui parchi) prevede infatti questa possibilità solo in assenza di un regolamento dell'area;
- l'articolo 30, che stabilisce che il numero massimo di esemplari abbattuti nei cosiddetti prelievi in deroga non si cumula all'ordinario limite di carniere giornaliero, stabilito dal calendario venatorio.

Entrambe le norme inciderebbero sul nucleo minimo di tutela ambientale che la legge statale, conformemente a Costituzione, deve garantire su tutto il territorio nazionale, a termini dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

- e) Impugnazione estremamente tecnica quella contenuta nel ricorso del Governo 79/2020.

Si contesta, a livello statale, che l'articolo 48 della regionale 51/2020 (Legge di manutenzione dell'ordinamento 2019), nell'abrogare l'articolo 1 della legge regionale 65/2010⁴, abbia violato la competenza legislativa dello Stato in punto di principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.).

⁴ Legge regionale 29 dicembre 2010, n. 65 (Legge finanziaria per l'anno 2011).

L'articolo 1 della legge regionale 65/2010 dava attuazione ai vincoli di spesa in materia di personale di cui agli articoli 6 e 9 del decreto-legge 78/2010 (convertito in legge 122/2010), noto provvedimento “taglia costi”. Ebbene, mentre l'articolo 6 del decreto-legge richiamato non sarebbe più applicabile alle regioni, secondo l'Avvocatura dello Stato, non altrettanto potrebbe dirsi per l'articolo 9, ancora applicabile alla finanza regionale, a mente del successivo decreto-legge 124/2019 (convertito in legge 157/2019).

L'articolo 9 costituirebbe un presidio irrinunciabile dei principi statali, per cui non sarebbe costituzionalmente legittimo abrogare le norme che forniscono attuazione del medesimo nell'ordinamento regionale.

- f) Il ricorso 94/2020 si rivolge contro la 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).

Con tale articolato, fra l'altro, la Regione ha stabilito un limite di potenza per l'installazione di impianti fotovoltaici nelle aree rurali (8000 kW elettrici).

Ha inoltre stabilito che, sempre nelle aree rurali, per impianti di potenza superiore a mille kW elettrici, l'autorizzazione unica alla costruzione ed esercizio sia rilasciata previa intesa con il comune interessato territorialmente.

Secondo il ricorso statale, la previsione di un divieto generalizzato di localizzazione di impianti di portata superiore ad una certa potenza sarebbe contraria ai principi generali della materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” (art. 117, terzo comma, Cost.), considerata anche la giurisprudenza della Corte costituzionale.

Sarebbe del pari contrario ai detti principi, nonché in particolare alle norme interposte di cui al decreto legislativo 387 del 2003 prevedere, in aggiunta all'autorizzazione unica alla costruzione e all'esercizio degli impianti una preventiva intesa con il comune. Questo perché l'autorizzazione unica scaturisce dalla decisione della conferenza dei servizi, a cui ben può partecipare l'amministrazione comunale che in tale sede può rappresentare per la sua parte l'assetto degli interessi, ma imporre una fase prodromica caratterizzata dalla necessità dell'intesa come condizione essenziale costituirebbe una sorta di “fuga” dal modulo di semplificazione previsto dalla legislazione statale.

g) Singolare la situazione che viene affrontata dal ricorso 90/2020.

Viene impugnata la legge regionale 27 luglio 2020, n. 73⁵, la quale, per la parte di interesse, intendendo delimitare le zone del territorio non idonee all'installazione di impianti geotermici ha di fatto legificato il contenuto della deliberazione del Consiglio regionale 7 luglio 2020, che appunto individua in via amministrativa tali aree.

La deliberazione rappresenta l'adozione in via preliminare di un atto di pianificazione per il quale, alla data di entrata in vigore della legge regionale, risultavano ancora aperti i termini per la presentazione di osservazioni anche da parte delle autorità statali preposte alla tutela paesaggistica e dei beni culturali e ambientali (le soprintendenze, segnatamente).

L'averne disposto l'approvazione definitiva con valore e forza di legge comporta, secondo l'Avvocatura dello Stato, una pluralità di violazioni dei parametri costituzionali, prima fra tutte la lesione della potestà legislativa esclusiva statale in materia ambientale e dei principi generali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (articolo 117, commi secondo, lett. s), e terzo, Cost.).

h) Il ricorso 68/2020 si appunta sul contenuto dell'articolo 12 della legge regionale 32/2020⁶.

In particolare, dopo avere ricostruito il concetto di integrazione del servizio idrico in senso verticale (acquedotto, fognatura, depurazione) ed in senso orizzontale (unicità della gestione) si contesta, da parte erariale, la disposta esclusione dal servizio idrico integrato della gestione unitaria di impianti di depurazione di acque reflue urbane e industriali, nonché della gestione delle reti fognarie industriali.

Tali norme di esclusione violerebbero le competenze esclusive statali in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e di tutela della concorrenza (art. 117, comma secondo, lettere s) ed e), Cost.).

Per il dettaglio dell'articolato delle disposizioni impuginate con i ricorsi F), G) ed H), oltre che per le implicazioni che derivano dalla introduzione (avvenuta con emendamenti successivi alla redazione delle schede di legittimità da parte dell'Ufficio legislativo) degli aspetti che rappresentano le maggiori criticità in termini di legittimità costituzionale, si veda la parte del presente Rapporto dedicata alla tutela ambientale.

⁵ Legge regionale 27 luglio 2020, n. 73 (Disposizioni in materia di occupazioni del demanio idrico da parte del gestore del servizio idrico integrato e in materia di geotermia).

⁶ Legge regionale 4 giugno 2020, n. 32 (Disposizioni in materia di scarichi e di restituzione delle acque. Modifiche alla l.r. 20/2006 e alla l.r. 69/2011).

- Pendenze in via principale derivanti dalla legittimazione attiva della Regione

- a) Con ricorso 94/2019, la Regione Toscana impugna un complesso di disposizioni del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 (Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi), come convertito, con modificazioni, in legge 28 giugno 2019, n. 58.

Tali disposizioni predispongono un meccanismo di incentivi alla effettuazione di interventi di efficienza energetica, in relazione ai quali sono accordati crediti di imposta. In particolare il soggetto utente può domandare uno sconto immediato sulla fattura della fornitura di energia elettrica, che si traduce appunto in un credito di imposta a favore delle imprese erogatrici del servizio.

Secondo la difesa regionale, ciò avrebbe effetti riflessi su materie di competenza legislativa residuale, quali l'industria e le attività produttive in genere (art. 117, comma quarto, Cost.). In buona sostanza, sarebbe stato instaurato un regime di favore per le imprese di medio grande dimensione, con effetti distorsivi della concorrenza.