

CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

Enrico Righi

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Consistendo il contenzioso costituzionale 2018 di cui è stata protagonista la Regione Toscana di cinque sole pronunce (esclusa una sentenza di mero rito), 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 cinque pronunce, di cui si dà brevemente conto, quattro derivano da sindacato in via principale, a seguito, in due casi, di impugnazione governativa, e in altri due casi 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. PUBBLICO IMPIEGO E COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA

L'anno 2018 si è aperto, a livello di contenzioso, con una sentenza di accoglimento (la n. 1 del 2018) dei motivi dell'impugnazione governativa dell'articolo 9, comma 2, della legge regionale 18 ottobre 2016, n. 72 (Disposizioni per il potenziamento dell'Autorità portuale regionale. Modifiche alla l.r. 23/2012).

Si trattava di una disposizione che autorizzava la Giunta regionale a derogare ai vincoli assunzionali stabiliti dalla normativa statale al fine di incrementare la dotazione organica dell'Autorità portuale regionale.

La pronuncia si segnala per una totale continuità con la linea giurisprudenziale degli ultimi anni, secondo la quale la materia del coordinamento della finanza pubblica, nella quale lo Stato mantiene una potestà legislativa relativa ai principi fondamentali, può comprendere disposizioni, appunto di principio, che oltre a stabilire l'ammontare complessivo di spesa a carico degli enti pubblici (sent. 218/2015), possono spingersi anche a regolarne in relativo dettaglio gli aggregati di spesa maggiormente rilevanti, qual è l'esborso per il personale (sent. 72/2017).

3. RISCOSSIONE E COORDINAMENTO DEL SISTEMA TRIBUTARIO

Ancora la potestà concorrente in materia di coordinamento, stavolta del sistema tributario, risiede alla base della sentenza di rigetto dell'impugnativa della Regione Toscana nei confronti della fonte statale, in particolare dell'articolo 6 del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 225: la sentenza n. 29/2018.

Tale normativa, in occasione della trasformazione di Equitalia spa in ente pubblico economico, con il nome di “Agenzia delle Entrate – Riscossione”, ha consentito *una tantum* la definizione agevolata delle pendenze fiscali, con lo stralcio, a favore del contribuente, delle somme dovute a titolo di sanzioni e interessi di mora, fermo restando l’obbligo di corrispondere le somme iscritte a ruolo a titolo di capitale, interessi legali e oneri di riscossione.

La normativa in discorso non distingue fra tributi statali e regionali, coinvolgendo dunque anche i cosiddetti tributi propri derivati delle Regioni.

Nonostante l’innegabile diminuzione dell’entrata per le Regioni, in nome di esigenze di celerità, semplificazione e organicità della riforma, la Corte costituzionale giustifica la norma statale come legittima, in quanto espressione della potestà legislativa relativa al coordinamento del sistema tributario.

Benché sia comprensibile lo sforzo di inquadramento sistematico in una materia raramente invocata, qualche perplessità fa sorgere la qualificazione delle norme come principi fondamentali, atteso che addirittura, ciò nella parte terminale della sentenza, si arriva a giustificare come legittima una disposizione che, se non possiamo definire di dettaglio, certamente rappresenta un distinguo importante, e che fa salva la facoltà degli enti impositori, Regioni comprese, di non aderire alla definizione agevolata, qualora, anziché impiegare il sistema della riscossione mediante iscrizione a ruolo, si avvalgano del meccanismo della ingiunzione fiscale di cui al regio decreto 14 aprile 1910, n. 639.

4. INCIDENTE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE NEL PROCESSO E INCIDENTE NELLA LEGGE

Con la sentenza 110/2018, il giudice delle leggi ha censurato la legge regionale toscana 22/2015, come modificata dalla legge regionale 9/2016. Si tratta del complesso riordino delle funzioni provinciali, in larga parte trasferite alla Regione ed ai comuni.

Le norme, oggetto di ricorso in via incidentale per rimessione del Tribunale di Pisa, al di là del merito, disponendo in ordine alla successione nei rapporti controversi degli enti competenti relativamente alle materie trasferite, nei fatti provvedevano ad individuare il legittimato passivo, legiferando in materia di diritto processuale (civile o amministrativo che fosse).

La sentenza accoglie pienamente la prospettazione dell’ordinanza di rimessione, impiegando toni ed espressioni piuttosto perentori rispetto alle argomentazioni regionali (“*La tesi della Regione è già, di per sé, errata nella sua duplice premessa ermeneutica. ...*”; si veda il punto 3.3.1 delle statuizioni in diritto).

L’eccessiva preoccupazione di evitare di dettare norme non chiare agli enti provinciali (si veda in questo senso anche una norma tautologica osservata

nella scheda di legittimità) ha prodotto una violazione delle attribuzioni statali in materia di norme processuali.

5. STRUTTURE SOCIO SANITARIE

La sentenza 127/2018 dichiara infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Governo in relazione alla legge regionale 4 maggio 2017, n. 21, in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato.

Si tratta di una pronuncia breve, significativa per quanto valorizza la scelta, ma si potrebbe dire la linea, che da alcuni anni segue il legislatore regionale.

I giudici costituzionali, per così dire, mostrano di avere compreso il modello toscano di integrazione tra sanità e sociale e stavolta sono severi verso le argomentazioni giuridiche dell'Avvocatura dello Stato, statuendo per ben due volte che il ricorso governativo muove da erronee premesse interpretative (si vedano l'ultimo capoverso del punto 4 ed il primo periodo del punto 4.2.2 delle statuizioni in diritto).

6. DECRETO-LEGGE 24 APRILE 2017, N. 50

La sentenza 137/2018 rappresenta l'esito di una complessa impugnazione avanzata dalla Regione Toscana, ma anche da altre regioni, sul decreto-legge 50/2017, in merito alla corretta attribuzione di risorse finanziarie in capo agli enti territoriali, soprattutto con riferimento alle concrete esigenze derivanti dalla ricollocazione delle funzioni amministrative già spettanti alle province.

Non risulta possibile in questa sede riassumere il merito dell'articolata pronuncia, di parziale accoglimento, ma da essa come dato tecnico possono ricavarsi alcune indicazioni.

Innanzitutto, la prima declaratoria di illegittimità costituzionale, quella relativa all'articolo 16, comma 1, del decreto-legge 50/2017, additiva, in quanto riferita alla parte in cui detto comma non prevede la riassegnazione alle Regioni e agli enti locali, subentrati nella titolarità delle funzioni non fondamentali delle province, delle risorse acquisite dallo Stato per effetto della legge 190/2014: ebbene questa statuizione rappresenta una sorta di sentenza di ottemperanza alla sentenza interpretativa 205/2016, che aveva stabilito che l'acquisizione da parte dello Stato di queste risorse era da intendersi a livello temporaneo, come propedeutica alla riassegnazione agli enti subentrati.

Non essendo mai avvenuta la riassegnazione, la Corte interviene con decisione.

La seconda statuizione di illegittimità (una pronuncia sostitutiva) riguarda il meccanismo sanzionatorio per il quale alle Regioni viene erogato un *quid* di

risorse in meno nel caso di mancato (ri)trasferimento da parte di queste alle province dei fondi per le funzioni del trasporto locale al 30 giugno precedente al riparto a livello nazionale.

La Corte, nel dichiarare illegittima la misura fissa della sanzione (il venti per cento) in luogo di quella corrispondente alla percentuale del mancato ritrasferimento alle province, valorizza molto il criterio della proporzionalità, elevato a principio, capace addirittura di eclissare, per così dire, la ragionevolezza che, seppure evocata dai ricorrenti, nella motivazione della sentenza recede fino a sfumare nella proporzionalità.

Ancora degne di nota alcune affermazioni sulla tradizionale possibilità di invocare da parte delle Regioni il parametro della (mancata) urgenza di cui all'articolo 77 della Costituzione, qualora ridondi sulle competenze regionali: riconosciuta l'ammissibilità del motivo di impugnazione, la Corte però dimostra una certa elasticità nel riconoscere al Governo un'ampia discrezionalità nell'individuare l'oggetto dell'urgenza e respinge nel merito l'impugnazione.

Infine, proprio nell'ultima partizione delle statuizioni in diritto, il punto 5.3, il giudice delle leggi svolge un'importante precisazione circa l'applicazione del principio della leale collaborazione: dopo avere ricordato che esso non riguarda l'attività legislativa, a parte il caso eccezionale dell'attività legislativa delegata (si veda la nota sentenza 251/2016), puntualizza che, anche nell'ambito dell'attività amministrativa esso coinvolge i rapporti tra Governo, o singoli Ministeri, e Regioni, ma non le autorità indipendenti, estranee al rapporto di responsabilità politica, anche se tenute a rispettare il principio della partecipazione al procedimento amministrativo, di cui alla legge 241/1990.

7. STATO DELLE PENDENZE

Quando vanno in stampa queste note, risultano pendenti davanti alla Corte costituzionale otto procedimenti nei quali è parte la Regione Toscana, che derivano in un caso da un ricorso in via incidentale, negli altri sette casi da ricorsi in via principale, rispetto ai quali la Regione riveste per cinque volte il ruolo di legittimato passivo e per due volte 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 2019, né quelli che alla data del 31 dicembre 2018 risultavano già trattenuti in decisione dalla Corte, pur non avendo dato luogo ancora a sentenza.

Dettaglio delle pendenze:

- Pendenze incidentali -
 - a) Con l'ordinanza 150/2018, il Tar per la Toscana solleva questione di legittimità costituzionale di alcune puntuali disposizioni della legge regionale 22/2015 e della legge regionale 25/1998.

Sostanzialmente, si tratta di norme che attribuiscono alla Regione talune competenze relative alla materia dei rifiuti, in precedenza di spettanza delle province.

Tali competenze sarebbero state trasferite oltrepassando i limiti della legge statale 56/2014, cosiddetta Delrio, dedicata appunto al riordino delle funzioni provinciali.

Ora, siccome la materia dei rifiuti va fatta pacificamente rientrare nelle macro materia della tutela dell'ambiente, di cui alla lettera s) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, di competenza esclusiva dello Stato, la normativa regionale si presenterebbe come costituzionalmente illegittima.

La questione, oltre che non manifestamente infondata, sarebbe inoltre rilevante, dovendo il tribunale amministrativo pronunciarsi sulla legittimità di un regolamento regionale, ritualmente impugnato dalla Provincia di Grosseto, che dà stretta attuazione alla legge regionale.

- 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).
 - b) Con il ricorso 67/2018, il Governo ha impugnato l'articolo 3 della legge regionale Toscana 20 luglio 2018, n. 37, per violazione delle norme europee in materia di aiuti di stato.

Si tratta di una disposizione che accorda un contributo straordinario di cinquecentomila euro al consorzio Zona Industriale Apuana (Z.I.A.), al fine di ripianare il passivo della trascorsa gestione commissariale.

Nell'impugnativa, l'Avvocatura statale innanzi tutto ricostruisce la natura del consorzio, come soggetto che svolge vera e propria attività di impresa; secondariamente ripercorre la normativa e la giurisprudenza comunitarie in materia di aiuti di stato e conclude per la sussistenza di un vizio di legittimità costituzionale per contrasto della norma regionale con il primo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

Si segnala che la proposta di legge 329 della corrente legislatura contiene una norma che mira ad abrogare la disposizione *sub iudice*, in modo da risolvere il contenzioso.

- c) Il ricorso 46/2018 rappresenta una impugnazione molto tecnica, in quanto è teso a sostenere che la norma finanziaria di cui alla legge regionale 11 maggio 2018, n. 19, nell'assicurare la copertura finanziaria alle attività istituzionali a carattere continuativo della società Sviluppo Toscana Spa, in realtà di fatto sottragga risorse destinate ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (essenzialmente la sanità) che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

La società Sviluppo Toscana è notoriamente *l'in house* che si occupa di gestione dei progetti di innovazione e dei finanziamenti alle imprese.

Molteplici risultano i parametri costituzionali evocati: non soltanto la lettera m) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, ma anche l'articolo 32 ed il terzo comma del 117 per quanto riguarda la tutela della salute, e perfino l'articolo 3 della Costituzione.

- d) Il ricorso 73/2018 costituisce un'impugnazione per così dire attesa.

La scheda di legittimità redatta dall'ufficio legislativo in relazione alla proposta di legge da cui scaturisce il ricorso aveva avvertito del contrasto molto più che probabile con il diritto comunitario e con le attribuzioni statali in materia di tutela della concorrenza.

Viene di fatti impugnata la legge regionale 6 agosto 2018, n. 46, la quale ha previsto la possibilità, nell'ambito delle gare per la stipula di contratti pubblici, della cosiddetta inversione dell'ordine di apertura delle buste nelle procedure negoziate. Si tratta di un espediente di economia procedimentale per cui l'amministrazione verifica prima la consistenza delle offerte economiche e, solo successivamente, la sussistenza dei requisiti di partecipazione (l'idoneità tecnica delle imprese).

Tale possibilità era già prevista per le procedure aperte nell'ordinamento nazionale e regionale (quest'ultimo aveva anzi precorso l'introduzione nell'ordinamento nazionale, che solo tardivamente ha recepito sul punto la direttiva 2014/24/UE).

L'estensione alle procedure negoziate viene ritenuta in contrasto con il primo comma dell'articolo 117 della Costituzione, per violazione del

diritto comunitario e con il secondo comma, lettera e), del medesimo articolo, per violazione delle competenze legislative esclusive statali in materia di tutela della concorrenza.

- e) Il ricorso 62/2018 è rivolto verso la legge regionale 29 giugno 2018, n. 32, che, nel disciplinare un reclutamento straordinario, modifica anche taluni istituti della legge regionale 1/2009, recante il testo unico in materia di personale della Regione Toscana.

L'impugnativa, in una prima parte, pone una interessante questione: se sia legittimo costituzionalmente prevedere e programmare la capacità assunzionale della Regione e degli enti strumentali in maniera complessiva, con possibili compensazioni, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica globalmente considerati.

A tenore del ricorso, tale meccanismo rappresenterebbe una violazione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, come noto materia a competenza legislativa concorrente fra lo Stato e la Regione.

Nella seconda parte, l'impugnativa si appunta su una norma che esonera dal computo dell'aliquota massima di dirigenti nominabili senza previa procedura concorsuale quelle unità dirigenziali che prestino, in Regione, servizio in "assegnazione temporanea".

Secondo il patrono erariale, attraverso un ragionamento che merita di essere verificato dalla Corte, questa disposizione sarebbe illegittima per violazione delle competenze statali in materia di diritto civile.

Il perno del ragionamento è rappresentato da una putativa assimilazione dell'istituto dell'assegnazione temporanea a quelli, simili, ma non identici, del comando e del collocamento fuori ruolo.

- Pendenze in via principale derivanti dalla legittimazione attiva della Regione

- a) Il ricorso della Regione Toscana 25/2018 è teso a contestare la formulazione del comma 454 della legge 205/2017 (legge di bilancio 2018), che di seguito si riporta:

"All'articolo 17, comma 3-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, dopo le parole: «della spesa di personale» sono inserite le seguenti: «, ovvero una variazione dello 0,1 per cento annuo, ».

In pratica, agli obblighi di riduzione della spesa sanitaria già previsti dalla legislazione statale viene aggiunto il riportato inciso.

Il ricorso opina sul significato della congiunzione "ovvero" che, se utilizzata in senso disgiuntivo, non costituirebbe problema alcuno dal punto di vista della legittimità costituzionale, mentre, se utilizzata in

senso esplicativo, trasmoderebbe in una norma di dettaglio, dunque illegittima per violazione dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, che riserva allo Stato la potestà legislativa in materia di coordinamento della finanza pubblica solo relativamente ai principi fondamentali, trattandosi di una materia a competenza concorrente.

- b) Il ricorso della Regione Toscana n. 10/2018 è diretto contro le norme del decreto-legge 148/2017 che, nel disciplinare una nuova ipotesi di definizione agevolata delle pendenze fiscali, cosiddetta rottamazione delle cartelle esattoriali, non distingue fra tributi di fonte statale e tributi regionali, finendo per imporla come obbligatoria anche per questi ultimi. La Regione denuncia violazione dell'articolo 119 della Costituzione, anche in punto di minor gettito finanziario, oltre che di lesione della propria autonomia normativa in materia tributaria.

Si tratta di una impugnazione simile a quella da cui è scaturita la sentenza 29/2018.