

CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

Enrico Righi

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Il contenzioso costituzionale del 2022 di cui è stata protagonista la Regione Toscana consta di sole tre pronunce (eccettuate quelle 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 della Costituzione, a seguito di impugnazione governativa. Non vi sono state sentenze, nell'ambito del sindacato in via principale, 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.

2. GOVERNO DEL TERRITORIO: IL RIGORE INTERPRETATIVO DELLA CORTE PROTEGGE DALLE CENSURE LA NORMATIVA TOSCANA, IL RIGORE PROCEDURALE LA "SALVA" NEI FATTI (SENTENZA 229/2022)

L'articolo 1 della legge della Regione Toscana 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 abilitativi degli interventi edilizi straordinari. Modifiche alla l.r. 24/2009), nel modificare l'articolo 3-bis della legge della Regione Toscana 8 maggio 2009, n. 24 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente), che costituisce il cosiddetto Piano casa per la Toscana, estende alle unità immobiliari aventi destinazione d'uso commerciale al dettaglio le misure straordinarie già previste per gli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale dal citato articolo 3-bis, che consente interventi di addizione volumetrica o sostituzione edilizia, con un incremento massimo del venti per cento della superficie utile lorda.

Il punto 1 del "*Considerato in diritto*" dà conto dell'impugnazione governativa di tale articolo. L'estensore aggiunge anche una sibillina statuizione, a termini della quale si prende conoscenza del fatto che il Presidente del Consiglio dei ministri *menziona* nel ricorso (ma non impugna, n.d.r.) anche l'articolo 2 della legge regionale 101/2020, che proroga il termine per la presentazione dei titoli abilitativi necessari agli interventi di cui all'articolo 1 fino al 31 dicembre 2022. Si tratta di un termine che originariamente risultava fissato addirittura al 31 dicembre 2010, oggetto di reiterate proroghe.

Il fatto che questa seconda disposizione non sia impugnata in qualche modo anticipa, o meglio fa intravedere una parte importante di quello che sarà il dispositivo finale.

Questa pronuncia prende le mosse dalla nota posizione della giurisprudenza costituzionale per la quale il piano paesaggistico, e in specie quello nella forma concordata con lo Stato, ex articolo 135 del codice dei beni culturali, è da considerarsi sovraordinato a tutti gli altri strumenti di programmazione urbanistica, siano essi regionali o locali.

Di talché, la sua inosservanza lede le competenze legislative esclusive statali in materia ambientale e causa violazione del principio di leale collaborazione, quando, come nel caso della Toscana, il piano paesaggistico è oggetto di intesa con lo Stato, per quanto riguarda la totalità degli elementi che concorrono a formare il paesaggio, dunque anche oltre i soli beni di cui all'articolo 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 42/2004), per i quali la forma concordata con lo Stato è prevista come obbligatoria.

Esso ha dunque un potere inibente anche verso lo strumento legislativo regionale, sia nell'ambito delle competenze residuali, che in quello delle competenze concorrenti.

La Corte, sulla base di precedenti molto recenti (124/2021 e 170/2021), assume una posizione ermeneutica di assoluto rigore, a termini della quale considera non necessario il richiamo al valore sovraordinato del piano paesaggistico: tale è la sua importanza, che la sua primazia va presunta, salvo che si palesino deroghe espresse. In difetto di tale evenienza, ogni norma regionale va interpretata come facente salva in ogni caso l'osservanza del piano.

A questo punto, la strada per una sentenza interpretativa di rigetto è stata aperta e si può affermare che la coerenza della Corte, in questo caso, ha sicuramente salvaguardato la normativa regionale, già sotto questo primo punto di vista.

Ma è nella seconda parte, individuabile nel punto 3 del *Considerato in diritto*, che la sentenza si caratterizza per il maggiore rigore, stavolta di tipo procedurale.

Nell'esaminare la censura, riferita all'articolo 1 della legge regionale 101/2020, consistente nella putativa violazione degli articoli 3 e 97 della Costituzione, per contrasto con il principio di ragionevolezza e buon andamento, il collegio fa notare come in realtà le censure si appuntino sull'articolo 2, che dispone la già cennata proroga della possibilità di presentare titoli abilitativi fino a tutto il 2022.

Le digressioni sono severe, nella direzione di stigmatizzare la prassi, contraria ai principi della buona pratica legislativa, di disporre numerose e ripetute proroghe dei termini previsti dalle diverse disposizioni. Si parla di contrarietà all'interesse ad un ordinato sviluppo urbanistico, che può basarsi solo su un ordito legislativo stabile, in una parola sulla certezza del diritto.

Tuttavia, proprio perché le censure si appuntano, in effetti, sull'articolo 2, non impugnato, la Corte dichiara l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale relative, di fatto salvando la legge toscana.

3. AMBIENTE E MISURE DI SALVAGUARDIA: LA REGIONE MARCA UN PUNTO (SENTENZA 11/2022)

Con l'articolo 2 della legge regionale 73/2020, in materia di geotermia, il legislatore regionale ha stabilito che *“L'individuazione delle aree non idonee per l'installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana effettuata mediante la delibera del Consiglio regionale 7 luglio 2020, n. 41 (Modifica del Piano ambientale ed energetico regionale (PAER)) ... è immediatamente efficace e si applica anche ai procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge.”*

Il Presidente del Consiglio dei ministri aveva impugnato la disposizione attraverso un complesso di motivi, che si possono riassumere come incentrati sulle competenze esclusive statali in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali, nonché del paesaggio (artt. 117, II comma, lett. s), e 9 Cost.) e sulla violazione del principio di leale collaborazione; quest'ultimo motivo si fonda sul fatto che la decisione della Regione di individuazione delle aree non idonee per gli impianti geotermici si presenterebbe come unilaterale e dunque contraddittoria rispetto alla linea di codecisione con gli organi statali che ha caratterizzato l'approvazione del Pit (Piano di indirizzo territoriale), con valore di piano paesaggistico, del quale si è discusso nel paragrafo precedente.

La pronuncia si presenta da subito caratterizzata da equilibrio, unendo alla ricostruzione del quadro normativo la riconduzione dell'azione amministrativa e legislativa regionale al parametro statale (di attuazione del diritto europeo) e facendo notare come la norma impugnata altro non sia che una classica misura di salvaguardia, nota al diritto urbanistico, capace di individuare come non idonee (per altro solo presuntivamente, senza porre un divieto insuperabile) all'installazione di impianti geotermici talune zone in via temporanea, nelle more dell'approvazione definitiva del PAER (Piano ambientale ed energetico regionale).

Mantenendo distacco dalle prospettazioni del ricorso erariale, la sentenza fa notare come l'impiego della misura di salvaguardia, lungi dal compromettere i meccanismi della leale collaborazione, ne favorisca invece lo sviluppo ed il completamento, traducendosi anche, fra l'altro, in uno strumento che permette di attendere la conclusione dei vari procedimenti (VAS, VIA), nei quali risultino coinvolte eventualmente le autorità statali.

Nell'ultima parte della sentenza, la Corte esclude la violazione dei principi fondamentali nella materia *“produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”*, di competenza concorrente, per non avere il legislatore

regionale espressamente fatta salva una tipica competenza statale (relativa ad una precisa tipologia di impianti).

Ebbene, con argomentazioni simili a quelle che utilizzerà ad esempio nella sentenza 229/2022, relativamente alla mancata espressa subordinazione di certi interventi al piano paesaggistico, la Corte respinge come suggestive talune censure, affermando che il fatto che una legge regionale taccia sull'ossequio delle prerogative statali ne fa presumere il rispetto, non la violazione.

4. AMBIENTE, TAGLI CULTURALI FORESTALI: STAVOLTA LA CORTE PRESIDIA LE PREROGATIVE STATALI (SENTENZA 239/2022)

Con la disposizione di cui all'articolo 47 bis della legge regionale 39/2000 (Legge forestale della Toscana), introdotto dalla legge regionale 52/2021, il legislatore regionale ha inteso esonerare dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica i tagli culturali boschivi, estendendo la deroga agli interventi in aree vincolate (e per vincolate, si intende vincolate con atto amministrativo) di particolare pregio, salvo che il vincolo paesaggistico fosse stato posto per il notevole interesse pubblico esclusivamente riferito ai boschi.

Intervento normativo derivato da situazioni di problematicità in quella che resta la prima regione italiana per territorio boscato, quello approvato a fine 2021 in Consiglio regionale.

La strada percorsa a livello legislativo per risolvere le viscosità burocratiche del settore forestale non è stata però condivisa dal giudice delle leggi.

Con tecnica consueta, la Corte ricostruisce il quadro normativo di riferimento e stigmatizza immediatamente due errori insiti nei presupposti della legge impugnata.

Innanzitutto, il pacifico riconoscimento del fatto che la materia è ricompresa in ambiti caratterizzati dalla titolarità esclusiva della potestà legislativa in capo al legislatore statale, versandosi in materia ambientale; tale asserzione deriva anche dagli atti processuali, ed il collegio non manca di sottolinearlo.

Il secondo errore è costituito dalla pretesa, da parte della Regione, di potere approvare una norma interpretativa, o riproduttiva della norma statale, che si intenderebbe esplicitare o chiarire in alcune parti ritenute ambigue.

La Corte ribadisce la propria giurisprudenza in base alla quale anche la semplice riproduzione della fonte statale ne determina novazione e pertanto produce illegittimità (fra le altre, sentenza 144/2021, per attenersi ad una fra le più recenti).

Il ragionamento della Corte si chiude, facendo notare come la legge regionale toscana neppure abbia riprodotto fedelmente la normativa statale, ma la abbia innovata in maniera sostanziale.

Dopo aver ricordato come l'interpretazione della normativa statale spetti, in via di interpretazione autentica, allo stesso legislatore statale, ma in via amministrativa agli organi dello Stato decentrati sul territorio, in questa materia tipicamente alle soprintendenze, i giudici della Consulta ricorrono ad ampia giurisprudenza amministrativa per illustrare la differenza fra le attività agro silvo pastorali per così dire minori, normalmente esonerate dall'obbligo di autorizzazione paesaggistica e le pratiche selvicolturali (esonerate, ma solo in aree vincolate *ex lege*, non in aree vincolate da provvedimento amministrativo).

5. 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 2023, né quelli che alla data del 31 dicembre 2022 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 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).

La norma *sub iudice* consente, 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 estenda senza soluzione di continuità su due circoscrizioni comunali limitrofe.

Soprattutto il fatto che la superficie di "atterraggio" (termine utilizzato dalla stessa Corte) possa collocarsi anche a diversi chilometri di distanza fa sostenere all'Avvocatura dello Stato che le norme regionali violano gli articoli 9 e 117, secondo comma lett. s), della Costituzione, in punto di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di paesaggio.

Il patrono di parte ricorrente invoca anche il principio di leale collaborazione, poiché la Regione Toscana si è dotata di un PIT (Piano di indirizzo territoriale), 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.

Si tratta di argomentazione ormai nota.

Il fatto che fra i differenti parametri interposti richiamati vi sia la legge 1150/1942 (la fondamentale legge urbanistica), completa l'impugnazione e determina l'invocazione del limite dei principi fondamentali in materia di governo del territorio, ex articolo 117, terzo comma, della Costituzione.