

CONTENZIOSO COSTITUZIONALE

Enrico Righi

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Il contenzioso costituzionale del 2024 di cui è stata protagonista la Regione Toscana consta di sole tre pronunce (eccettuate le eventuali 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, risultano provenienti in un caso da sindacato di legittimità costituzionale in via principale, ex articolo 127 della Costituzione, derivante dalla legittimazione attiva della Regione Toscana ad impugnare norme statali e in due casi da sindacato incidentale.

Non si sono registrati conflitti di attribuzione fra lo Stato e la Regione o tra la Regione e altre regioni.

Si fornisce, a beneficio di completezza, un breve *focus* sulle sentenze 139 e 140/2024 sul cosiddetto meccanismo del pay back, che almeno indirettamente sono state rilevanti anche per la Regione Toscana.

Si dà sommariamente conto in fine del contenzioso pendente.

SENTENZA 185/2024

Strutture speciali di supporto agli organi politici. Illegittimità costituzionale solo sul piano formale?

La sentenza 185/2024 era particolarmente attesa in ambito regionale, non solo toscano.

Da tempo, la Corte dei conti, in diverse occasioni di confronto con gli uffici, rimarcava il permanere nell'ordinamento di un dato problematico, ovvero che i dipendenti delle strutture speciali di assistenza agli organi politici della Giunta e del Consiglio vedevano corrisposte le proprie competenze economiche accessorie (rispetto al trattamento fondamentale), non sulla base del contratto collettivo di lavoro, ma direttamente sulla base di disposizioni legislative regionali.

La stessa Corte dei conti, stavolta in sede di parifica del rendiconto della Regione Toscana (per la precisione, in appello, si trattava delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione), aveva sollevato questione di legittimità costituzionale di alcune norme della legge regionale 1/2009 (il vigente testo unico sull'organizzazione e sul personale), che introducevano la disciplina di cui sopra.

Come è noto, la vicenda si è risolta dopo l'intervento del legislatore statale che, con il decreto-legge 44/2023¹, ha consentito ai legislatori regionali di legiferare in materia, realizzando un'operazione che la Corte costituzionale ha definito una "attribuzione in sussidiarietà ad un livello inferiore", ovvero una sorta di chiamata verso il basso nell'ambito della materia del diritto civile.

Medio tempore, la Regione Toscana aveva abrogato (con l.r. 2/2023) e poi richiamato in vigore, con effetto di reviviscenza *ex nunc* (l.r. 23/2023, quest'ultima lambita, per così dire, dalla impugnazione incidentale) le norme *sub iudice*.

La sentenza riporta una ricostruzione davvero accurata, si direbbe cogente, della vicenda in diritto, che si dipana nel volgersi di alcuni mesi.

La pronuncia si presenta assolutamente convincente nello sfrondare le numerose disposizioni incidentalmente impugate dalla Corte dei conti, riducendo le statuizioni di merito a quelle strettamente necessarie. Altrettanto convincente risulta quando parla della penetrazione, diremmo per osmosi, della regola della sussidiarietà dall'ambito amministrativo a quello legislativo, in pratica dall'ambito di applicazione dell'articolo 118 a quello dell'articolo 117 della Costituzione.

Della regola della sussidiarietà come ascensore istituzionale, in modo così esplicito, da poter ricomprendere anche le ipotesi di allocazione di competenze verso il basso, rispetto alle normali attribuzioni addirittura legislative aveva in passato discusso la dottrina, ma la giurisprudenza costituzionale ne tratta a partire proprio dalla sentenza in commento, salvo poi consacrarla, a partire dalla sentenza 192/2024, sull'autonomia differenziata ex articolo 116 della Costituzione. Anche i precedenti citati nella partizione 5.3.2. del *Considerato in diritto* sembrano riferirsi ad un modello di sussidiarietà esteso all'attività legislativa, ma non ancora esplicitamente applicato all'allocazione verso il basso.

Da segnalare il rigore con il quale la Corte distingue (si potrebbe dire difende) il modello della reviviscenza introdotta con efficacia *ex nunc* delle norme regionali riproduttive di altre identiche precedentemente in vigore, dal modello delle norme meramente confermativo e da quello della interpretazione autentica.

Nel paragrafo 8.2.1. del *Considerato in diritto* si verifica il cosiddetto punto di caduta della intera sentenza o, se si preferisce, la traduzione in conseguenze pratiche per l'Amministrazione regionale e i propri dipendenti, addetti alle strutture speciali.

Innanzitutto, l'estensore si lascia andare ad una affermazione dogmaticamente dirompente, che si può spiegare forse perché rivolta proprio a chi dovrà curare l'ottemperanza alla sentenza: la Regione avrebbe potuto normare con atti amministrativi, di Giunta o di Consiglio, a seconda dei casi, nella materia nella quale, prima del decreto statale, non godeva di alcuna prerogativa legislativa.

¹ Decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche).

Inoltre, questo comporta, in termini pratici, l'inesistenza di un obbligo di ripetizione dell'indebito e l'inesistenza di una ragione di illegittimità per quanto riguarda l'aumento del fondo salario accessorio, disposto per provvedere ai pagamenti dei dipendenti delle strutture speciali.

È lecito chiedersi se sussistesse quindi una illegittimità solo sul piano formale.

SENTENZA 42/2024

Prestazioni sociali e residenza protratta

La sentenza 42/2024 deriva da un ricorso in via incidentale, per rimessione della Corte di appello di Firenze.

Come si scriveva nella pubblicazione del Rapporto relativa all'anno 2023, l'ordinanza della Corte di appello di Firenze, sezione Lavoro, del 10 marzo 2023 riguardava il contributo economico previsto dall'articolo 5 della legge regionale della Toscana 73/2018 in favore delle famiglie con figli minori disabili, dell'importo di euro 700 all'anno; contributo che è a carico della regione, ma viene assegnato dal comune di residenza. Il caso che occupava il giudice *a quo* era quello di un cittadino straniero che aveva lamentato che, nonostante suo figlio minore fosse gravemente disabile, e nonostante che il nucleo familiare avesse un reddito Isee inferiore a 30.000 euro all'anno (come richiesto dal suddetto art. 5, al comma 4, lettera c), esso si era visto rigettare la domanda per mancanza del requisito della residenza in Toscana da almeno ventiquattro mesi continuativi antecedenti al 1° gennaio dell'anno per il quale veniva presentata la domanda medesima.

La Corte aveva dedotto il carattere discriminatorio di tale requisito, in ragione della disabilità ed in ragione della nazionalità. Ha dedotto, inoltre, l'incostituzionalità del suddetto comma 4, lettera b), per contrasto con gli articoli 3 e 120 della Costituzione.

La sentenza si annuncia severa nei toni, come può esserlo una pronuncia che accoglie una questione di legittimità costituzionale fondata su un sospetto di illegittimità per violazione del divieto di discriminazione a carico di persone disabili.

Infatti, fin dalle questioni preliminari, la Corte costituzionale si mostra attenta, nel respingere una questione di inammissibilità per difetto di rilevanza, facendosi scrupolosa interprete dell'ordinanza di rimessione della Corte di appello, nell'evidenziare che la questione discriminatoria, o almeno quella putativamente tale, si riferisce non solo al profilo della residenza del nucleo familiare, ma anche alla presenza di un disabile (minorenne) al suo interno.

Per quanto riguarda il merito, si tratta di giurisprudenza nota, lo stato di bisogno travolge, nella prospettiva della solidarietà costituzionale, ogni altra considerazione; soprattutto non è lecito dedurre o presupporre l'assenza della condizione di bisogno dalla brevissima durata della residenza. Anzi, spesso nelle

sentenze relative all'accesso all'edilizia residenziale pubblica la Corte lo ricorda, i soggetti stabilitisi in ambito regionale di minor tempo risultano i più bisognosi (per tutte, Corte cost. 67/2024).

Va annotato che, secondo la Corte, il fatto stesso che la Regione Toscana, istituendo simili contributi nelle leggi finanziarie degli anni successivi (ad esempio nell'art. 19, comma 6 bis, l.r. 54/2021) abbia eliminato il requisito della protrazione nel tempo della residenza (richiedendola adesso solo come requisito senza alcuna anzianità) dimostra, almeno indirettamente, la consapevolezza, da parte del legislatore regionale, della illegittimità originaria di disposizioni come quella portata all'attenzione dei giudici costituzionali.

SENTENZA 192/2024

Autonomia differenziata

Si tratta della “sentenza monstre” (dal punto di vista della poderosità) dedicata ai ricorsi di talune Regioni (fra le quali, anche la Regione Toscana), verso la legge 86/2024, di attuazione dell'articolo 116 della Costituzione in materia di autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario, sentenza, come noto, di parziale accoglimento.

Come in tutti gli altri casi, al netto del merito, cui si dedicheranno brevi cenni, si annotano i tratti di quella che possiamo chiamare la fisionomia della sentenza, ovvero quale ne risulti lo stile redazionale in ciascuna partizione.

Già la scelta, da parte dell'estensore, di dividere la parte del *Considerato in diritto* in parti omogenee, forse concordata addirittura in camera di consiglio, giova alla leggibilità della pronuncia.

Oltre e prima ancora delle sei parti ideali di cui si compone il nucleo essenziale della sentenza (ripartizione di cui si ha notizia già dal numero 2 del *Considerato in diritto* e che inizia dal n. 7), spicca una porzione introduttiva della pronuncia, quella contenuta nel n. 4 del Considerato.

Lo stile è alto, tratteggia i caratteri fondamentali del modello del regionalismo scelto dal legislatore costituente, definito un regionalismo cooperativo, del pluralismo delle autonomie, nel senso del pluralismo istituzionale, che caratterizza la nostra società, da temperare con la indivisibilità della Repubblica e con l'unicità del popolo italiano.

A questo punto la strada è aperta per la statuizione fondamentale di cui al punto 4.2 del Considerato (e che prepara le prime conclusioni, quelle di cui ai punti 7 e 8 (si veda oltre): l'adeguatezza della funzione di un determinato livello di governo deve essere valutata riguardo a tre criteri: efficacia ed efficienza nell'allocazione delle risorse, equità nella loro distribuzione, responsabilità nei confronti delle popolazioni interessate.

La parte introduttiva si conclude con la precisazione della non applicabilità alle Regioni a statuto speciale del terzo comma dell'articolo 116 della

Costituzione, per definizione dedicato alle ulteriori forme di autonomia da attribuire alle Regioni a statuto ordinario, salvo il ruolo delle Regioni speciali come terze nei ricorsi di altri soggetti costituzionali.

Questioni relative alla corretta interpretazione dell'articolo 116 della Costituzione (Parte I)

(Dal n. 7 al n. 8 del *Considerato in diritto*)

Si tratta delle statuizioni in diritto fra le più importanti, come detto, rispetto alle quali la Corte ha preparato per così dire il terreno attraverso la partizione 4 del Considerato.

Innanzitutto, afferma la legittimazione del Parlamento all'approvazione di una legge ordinaria generale per l'attuazione di un istituto costituzionale, quale l'autonomia differenziata, anche in assenza di una delega espressa in Costituzione. Dichiara successivamente l'illegittimità costituzionale di una legge che trasferisca alle Regioni potestà legislative per blocchi di materie, anziché per singole funzioni relative alle diverse materie.

Lo stile è conciso, ma si può ampiamente comprendere, poiché le statuizioni altro non sono che il compendio di quanto il giudice estensore espone al punto 4 del Considerato, ovvero la titolarità da parte del Parlamento del potere di regolare il pluralismo dei livelli di governo, attraverso una valutazione di adeguatezza.

Questioni relative alle fonti del diritto (Parte II)

(Dal n. 9 al n. 13 del *Considerato in diritto*)

L'estensore si ritaglia un periodo che fa emergere, per così dire, uno stile nello stile. Questa è la partizione della pronuncia ove le precisazioni si fanno cogenti, in quanto riferite alle fonti del diritto, ma senza calcare eccessivamente la mano, rimanendo a frasi contenute, prive di toni enfatici.

La puntualizzazione più importante è quella contenuta nel punto 9.2 del *Considerato in diritto*, a termini della quale la Corte rimarca come, se si può ammettere che la determinazione dei principi e dei criteri direttivi per la emanazione dei decreti legislativi di cui all'articolo 76 della Costituzione sia effettuata *per relationem* ad altri atti legislativi, senza dunque una indicazione diretta nella legge delega, questa devoluzione debba essere differenziata per materia, ponderando le peculiarità dei diversi ambiti.

Sempre con riferimento alle fonti del diritto applicate ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP), la Corte cassa un inedito meccanismo di delegificazione su norma non ancora esistente, in quanto non ancora emanata (13.2 delle statuizioni in diritto).

Questioni relative ai Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) (Parte III)

(Dal n. 14 al n. 16 del *Considerato in diritto*)

Il tono è didascalico: l'estensore sembra prendere per mano l'interprete e lo conduce ad una interpretazione costituzionalmente orientata (e pertanto ad una pronuncia interpretativa di rigetto) di tutta questa parte.

Innanzitutto, la sentenza spiega la differenza tra nucleo minimo del diritto, da difendere da parte della Corte anche contro la legge ordinaria, ed il LEP, quale frutto della ponderazione politica dei costi e delle risorse dedicate ad un settore.

Premette che la predeterminazione dei LEP e dei costi standard precede logicamente il trasferimento delle funzioni a cui si riferiscono.

Successivamente mostra come, appunto mediante una interpretazione costituzionalmente orientata della legge 86/2024, si possa considerare fugato ogni dubbio di illegittimità anche per quelle funzioni che si riferiscono a materie cosiddette no-LEP.

Infatti se per le materie LEP la previa determinazione del livello di prestazioni da garantire e dei costi standard è imposta dal testo letterale delle disposizioni, per quanto attiene alle funzioni delle materie cosiddette no-LEP, che astrattamente si possono trasferire senza previa determinazione del livello e dei costi standard, l'interpretazione imposta dalla logica costituzionale obbliga il legislatore alla predeterminazione quando oggetto del trasferimento delle funzioni no-LEP sia un diritto civile o sociale.

Questioni sulla leale collaborazione (parte IV)

(Dal n. 17 al n. 21 del *Considerato in diritto*)

In questa parte la pronuncia mantiene uno stile per così dire piano, asciutto.

Sostanzialmente la Corte respinge tutte le questioni sollevate, richiamando l'ormai nota giurisprudenza, a mente della quale il procedimento legislativo ordinario statale è svincolato dal principio di leale collaborazione.

Sempre con stile sobrio, la Corte fa notare come istituti di coinvolgimento degli enti locali e ricerca di un'intesa si trovino alla base delle particolari leggi rinforzate previste dall'articolo 116 della Costituzione. Si tratta, secondo i giudici, di forme di ricerca di contributi all'iniziativa che sono già stati presi in considerazione preventivamente dal legislatore costituzionale, a prescindere dalla leale collaborazione, aspetto quest'ultimo che rimane dunque escluso, o forse, in certo senso, assorbito.

Questioni in materia finanziaria (parte V)

(Dal n. 22 al n. 29 del *Considerato in diritto*)

Statuizioni brevi, in risposta alle numerose questioni sollevate.

Tono misurato, anche quando la Corte censura dapprima le norme che (e nella misura in cui) avrebbero consentito lo stratificarsi della spesa storica (in questo modo producendo un effetto di trascinamento nel tempo anche degli errori e delle inefficienze amministrative).

Considerazioni abbastanza stringate anche sulla censura più grave, quella sull'articolo 9, comma 4, dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Si trattava di una disposizione che rendeva facoltativo il coinvolgimento delle Regioni beneficiarie delle forme di autonomia particolare nel procedimento di concorso agli obiettivi di finanza pubblica, che i giudici hanno ritenuto violativo dell'articolo 3 della Costituzione, in quanto essere beneficiaria di una forma di autonomia non esime la Regione dai doveri costituzionali rispetto a tutte le altre Regioni (l'espressione più marcata, forse l'unica di questo tipo, che l'estensore impiega è “....indebolire i vincoli di solidarietà e unità della Repubblica”, con riferimento all'effetto della norma).

Questioni residuali (Parte VI)

(Dal n. 30 al n. 31 del *Considerato in diritto*)

La pronuncia si chiude con argomentazioni di dura coerenza sul potere dello Stato di modellare, con legge quadro e riguardo al ruolo dei propri organi, le fasi e i moduli della trattativa con la Regione richiedente, fatta salva la precisazione sull'impossibilità di conferire l'autonomia differenziata su interi blocchi di materie, come stabilito in apertura di sentenza.

La Corte salva anche la norma transitoria, che riconduce alla disciplina della legge 86/2024 le trattative già avviate tra alcune Regioni ed il Governo, sostenendo che, lungi dall'instaurare una corsia preferenziale, la norma transitoria riporta ad un unico ed uniforme trattamento situazioni nate in contesti diversi, ormai anche storicamente, si potrebbe affermare.

PAY BACK, FOCUS SULLE SENTENZE 139 E 140/2024

Sentenza 139/2024: Pay back, alla ricerca dell'interesse a ricorrere

La sentenza 139/2024 nasce dalla impugnazione ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione, da parte della Regione Campania, di talune disposizioni del decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34, convertito in legge 56/2023².

Al di là dei plurimi parametri costituzionali invocati, i più pregnanti dei quali gli articoli 3, 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione, ciò che

² Decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34 (Misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali) convertito con modificazioni dalla Legge 26 maggio 2023, n. 56.

colpisce è la ricostruzione dell'interesse a ricorrere operata dalla Corte e dei suoi risvolti pratici.

Va premesso che le disposizioni impugnate istituiscono un fondo per ripianare il superamento dei tetti di spesa imposti alle Regioni per il quadriennio 2015-2018, per l'acquisto di dispositivi medici.

La Regione Campania non ha sfiorato il tetto, può dunque definirsi una Regione, per così dire, virtuosa.

È subito interessante notare che l'impugnazione è svolta nei confronti delle disposizioni nella parte in cui stabiliscono che il fondo è ripartito soltanto tra le Regioni che hanno superato il tetto di spesa e non tra tutte le Regioni.

L'impugnazione è acuta, poiché attacca (anche) il comma 3 dell'articolo 8 del decreto-legge 34/2023, il quale stabilisce che le aziende fornitrici sono assoggettate ad un contributo (così detto pay back) pari al 48 per cento delle somme a loro carico, come determinate da un apposito decreto ministeriale, a condizione che esse rinuncino al contenzioso. Diversamente, saranno assoggettate al contributo pieno.

Il fondo statale provvede a finanziare le Regioni assumendo come parametro una ipotesi limite: quella in cui tutte le imprese fornitrici scelgano il metodo bonario di chiusura delle pendenze.

Dunque, risulta verosimile che le Regioni che hanno superato il tetto di spesa lucrino un *quid pluris* (così testualmente nella statuizione 8.2 del *Considerato in diritto*), poiché realisticamente non tutte le imprese opteranno per la soluzione conciliativa e alcune dovranno, almeno nell'immediato, corrispondere il cento per cento del contributo a loro carico.

Questo determinerà inevitabilmente una sottrazione di risorse statali, potenzialmente destinabili a tutte le Regioni, comprese le virtuose.

In questo ragionamento riposa l'interesse a ricorrere della Regione Campania.

La soluzione della Corte è sufficientemente inaspettata e consiste in una pronuncia additiva, che estende a tutte le aziende fornitrici di dispositivi medici, comprese quelle che non avessero rinunciato al contenzioso, la riduzione al 48 per cento del contributo di pay back. Di talché, le risorse stanziato coincidono con quelle necessarie, restando escluso qualsiasi accantonamento destinato a rimanere infruttuoso.

Ciò che resta escluso però è, altresì, un riparto anche in minima parte in favore delle Regioni virtuose, qual è la Campania, neppure in forma di un recupero residuale.

Abbastanza inedita risulta questa forma di interesse a ricorrere, che la Corte giudica permanere: si tratta a ben vedere di un interesse per così dire esterno, da parte di una Regione non coinvolta, che neppure astrattamente aveva chiesto un intervento di questo tipo. Il comma su cui intervengono i giudici era stato

impugnato, ma solo sul presupposto che il riparto non coinvolgeva le Regioni che abbiamo definito virtuose, non perché fosse modificato al suo interno, mantenendo fermo il non coinvolgimento di tali Regioni.

Il fatto che la norma sulla quale interviene la Corte fosse stata comunque impugnata le ha probabilmente evitato di sollevare questione di legittimità costituzionale dinanzi a sé.

Sentenza 140/2024: legittimità in sé del meccanismo del pay back

La sentenza 140/2024 deriva da sedici ordinanze di rimessione alla Corte costituzionale di una identica questione sollevata in via incidentale da parte del Tar Lazio: ovvero se il meccanismo del pay back, in estrema sintesi l'obbligo per le imprese fornitrici di dispositivi medici di partecipare mediante sopportazione di un onere finanziario al rientro rispetto ai tetti di spesa sanitaria sforati, sia costituzionalmente legittimo.

In sette dei procedimenti poi riuniti si era costituita la Regione Toscana.

Va preliminarmente detto che, letta la sentenza 139/2024, immediatamente precedente, pubblicata mediante deposito in cancelleria lo stesso giorno della 140 e di cui si è detto sopra, la legittimità costituzionale dello strumento del pay back va considerata presupposta. Sarebbe stato ben singolare che la Corte costituzionale, dopo avere esteso a tutte le aziende fornitrici dei dispositivi medici delle Regioni che avevano sforato il tetto di spesa il meccanismo di recupero parziale, come sopra descritto, avesse poi dichiarato incostituzionale lo stesso.

Saremmo stati di fronte ad una decisione per così dire dissociata, che evidentemente non era neppure ipotizzabile, considerate la *gravitas* e la tradizione della Corte.

I giudici procedono al confronto con i parametri costituzionali sollevati in maniera abbastanza tradizionale: per quanto riguarda il presunto contrasto con l'articolo 41 della Costituzione, in tema di libertà di iniziativa economica dell'imprenditore, verificano i consueti profili della ragionevolezza e della proporzionalità.

Nel venire alla verifica dei medesimi profili (oltreché dell'affidamento), stavolta però in confronto con gli articoli 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'articolo 1 del Protocollo addizionale CEDU, la Corte utilizza, citando un precedente (sentenza 169/2017) un linguaggio sensibilmente più criptico (*"...questa Corte, con riferimento a materia analoga, ha affermato la conformità a Costituzione di un intervento legislativo sopravvenuto che si mantenga nell'ambito di un accorto bilanciamento, secondo modalità non implausibili, delle varie e contrapposte esigenze che vengono in rilievo, quali «l'autonomia contrattuale della parte pubblica e della parte privata, l'esigenza di continuità dei servizi sanitari e la salvaguardia degli interessi finanziari del coordinamento della finanza pubblica sottesi alla manovra di riduzione della spesa»..."* 8.3 del Considerato in diritto).

STATO DELLE PENDENZE

Quando vanno in stampa queste note, risultano pendenti davanti alla Corte costituzionale tre procedimenti: due derivano da ricorsi in via principale rispetto ai quali la Regione riveste il ruolo di legittimato attivo e uno da un ricorso in via principale rispetto al quale la Regione riveste il ruolo di legittimato passivo.

Non si registrano pendenze derivanti da ricorsi presentati in via incidentale su norme della Regione Toscana.

Neppure si registrano ricorsi pendenti determinati dalla legittimazione attiva o passiva della Regione a sollevare conflitto di attribuzione verso lo Stato o verso altre regioni.

Non si sono computati, nelle pendenze, i ricorsi iscritti a partire dal primo gennaio 2025, né quelli che alla data del 31 dicembre 2024 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 attiva della Regione

Ricorso 23/2024, in materia di edilizia sanitaria

Si tratta di impugnazione molto tecnica, svolta nei confronti delle disposizioni del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, convertito in legge 29 aprile 2024, n. 56³.

In pratica, la Regione Toscana contesta che gli investimenti destinati al programma del PNRR denominato “Verso un ospedale sicuro e sostenibile” in realtà sottraggano fondi già destinati alle Regioni con legge 67/1988, sempre per progetti in materia di edilizia sanitaria.

Ciò costituirebbe violazione dei principi fondamentali nelle materie governo del territorio e tutela della salute, oltre che del principio di leale collaborazione.

Ricorso 35/2024, in materia di fabbisogni di personale in sanità

Si tratta, anche in questo caso, di impugnazione molto puntuale, svolta nei confronti delle disposizioni del decreto-legge 7 giugno 2024, n. 73, convertito in legge 29 luglio 2024, n. 107⁴.

In pratica, la Regione Toscana si duole del fatto che i piani dei fabbisogni triennali del personale del servizio sanitario (ora confluiti nel PIAO, Piano Integrato di Amministrazione e Organizzazione di ciascuna Asl) siano approvati

³ Decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19 (Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) convertito con modificazioni dalla legge 29 aprile 2024, n. 56.

⁴ Decreto-legge 7 giugno 2024, n. 73 (Misure urgenti per la riduzione dei tempi delle liste di attesa delle prestazioni sanitarie) convertito con modificazioni dalla Legge 29 luglio 2024, n. 107.

con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'Economia e finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Ciò costituirebbe violazione dei principi fondamentali nella materia tutela della salute, ma, prima ancora della potestà legislativa residuale regionale (ex art. 117, quarto comma, della Costituzione), in materia di organizzazione.

Pendenze in via principale derivanti dalla legittimazione passiva della Regione

Ricorso per impugnazione della legge regionale 30 del 29 luglio 2024, in materia di concessioni demaniali marittime (ric. N. 37/2024)

Si tratta di un ricorso per così dire atteso, quello presentato dal Governo avverso la legge regionale 30/2024⁵, che reca il riordino della disciplina del rilascio e del rinnovo delle concessioni demaniali marittime, considerando l'indirizzo costantemente mantenuto dall'Ufficio legislativo nella stesura delle schede di legittimità a supporto dei pareri delle commissioni consiliari.

Si riporta uno stralcio delle parti salienti della scheda di legittimità redatta per l'espressione del parere della Prima Commissione consiliare in sede istituzionale, per quanto riguarda l'esercizio della competenza, in sé considerata, come titolarità delle facoltà di legiferare:

“... La proposta verte infatti principalmente in ambito di potestà legislativa esclusiva dello Stato, con riferimento alla tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.), con possibili sconfinamenti anche nell'ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.). ...”

“... Innanzi tutto ciò che non è mutato è la competenza legislativa, ancora saldamente in capo allo Stato in via esclusiva, in questa materia....”

“... Occorre inoltre ribadire che la proprietà del demanio marittimo è tutt'oggi in capo allo Stato, come ricordato dalla Corte costituzionale nella sentenza 157 del 23 maggio 2017, relativa proprio alla legge regionale toscana 9 maggio 2016, n. 31, in materia di concessioni demaniali marittime.

Il decreto legislativo 85/2010, nel trasferire alle regioni la titolarità del diritto di proprietà del demanio marittimo, subordinava il trasferimento all'emanazione di specifici decreti del Presidente del Consiglio dei ministri; tali decreti non risultano essere stati emanati.

Lo Stato è ancora dunque titolare delle cosiddette facoltà dominicali sulle spiagge. I poteri inerenti tali facoltà, anche a livello legislativo, precedono logicamente addirittura il riparto di competenza fra Stato e Regione di cui all'articolo 117 della Costituzione (in questo senso le sentenze della Corte costituzionale 370/2008, 94/2008, 286/2004).

Disciplinare il rilascio delle concessioni con riferimento alle regole di stretta aggiudicazione, già sotto il descritto profilo, potrebbe, con apprezzabile grado di

⁵ Legge regionale 29 luglio 2024, n. 30 (Disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime. Modifiche alla l.r. 31/2016).

probabilità, prestarsi a censure di legittimità costituzionale, incidendo in maniera più che sensibile sulle prerogative dello Stato come proprietario. ...”

Per quanto la titolarità della competenza debba forse considerarsi assorbente di ogni altra questione, anche il merito della disciplina risulta discutibile, dal momento che la Corte costituzionale in passato è più volte entrata in merito.

Ancora dalla scheda di legittimità di cui sopra:

“... Per quanto riguarda la Regione Toscana, la sentenza della Corte costituzionale 157/2017 ha dichiarato l’illegittimità della l.r. 31/2016, nella parte in cui aveva previsto la corresponsione da parte del concessionario subentrante di un indennizzo pari al 90 per cento del valore aziendale a favore dell’uscente.

Tale pronuncia si fonda sul rilievo che la competenza legislativa in merito a criteri e modalità di affidamento delle concessioni spetta in via esclusiva allo Stato, trattandosi di tutela del valore giuridico della “concorrenza”. Entra anche nel merito della misura proposta, giudicandola un ostacolo all’ingresso nel mercato di nuovi operatori, dunque illegittima anche al netto di una discussione in punto di competenza.

Con la proposta di oggi, si ripresenta un istituto molto simile (art. 2 della pdl, che modifica l’art. 2 della l.r. 31/2016), sostenendosi che il quadro giuridico sarebbe mutato nettamente (si veda la relazione illustrativa e il nuovo preambolo della l.r. 31/2016, recato dall’art. 1 della proposta di legge)....”

Nonostante il merito della disciplina sia stato definito dallo Stato solo con decreto-legge 131 del 16 settembre 2024, convertito in legge 166/2024⁶ (quindi successivo alla legge regionale impugnata), non si è verificato, a giudizio della Giunta regionale, che ha emanato proprie linee guida per lo svolgimento delle gare, quell’effetto di cedevolezza inversa che si presentava come problematico già dalla stesura della citata scheda:

“... Il fatto che si invochi la cedevolezza delle norme regionali rispetto a quelle statali di riordino non ancora approvate risulta inconferente: la legge regionale può anticipare l’intervento dello Stato, nell’inerzia di questo, esclusivamente nelle materie in cui possa vantare una competenza almeno concorrente (si veda la sentenza della corte costituzionale 1/2019, già citata e vertente proprio in materia di demanio marittimo), nella quale vi è una statuizione dedicata alla cosiddetta “cedevolezza invertita” (ovvero delle norme regionali rispetto a quelle statali) (4.1.3, capoverso, del Considerato in diritto).”

Il ricorso del Governo fa notare addirittura come l’amministrazione regionale abbia pubblicamente dichiarato con apposito comunicato stampa del 17 settembre 2024 che la cedevolezza non si era verificata.

⁶ Decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131 (Disposizioni urgenti per l’attuazione di obblighi derivanti da atti dell’Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano) convertito con modificazioni dalla legge 14 novembre 2024, n. 166.