



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 11 e 12 aprile 2024


Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni
ordinarie

**SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE
REGIONI ORDINARIE**

Relazione a cura di Enrico Righi

Note di sintesi a cura di Alessandra Cecconi, Domenico Ferraro, Carla Paradiso, Beatrice Pieraccioli, Claudia Prina Racchetto

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 e 12 aprile 2024 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Sentenza: 5 dicembre 2023, n. 8 del 2024

Materia: trasporto pubblico -servizio di taxi e di noleggio con conducente (NCC)

Parametri invocati: artt. 3, 41 e 117, terzo comma, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Consiglio di Stato, sezione V

Oggetto: articolo 8, comma 3, della l.r. 14/1995 (Modalità di attuazione della legge 15 gennaio 1992, n. 21 «Legge-quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea»).

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'articolo in oggetto nella parte in cui prevede che la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, che deve essere allegata alla domanda di ammissione all'esame d'idoneità all'esercizio dei servizi di taxi e di noleggio con conducente, attesti «l'assenza di carichi pendenti»;
- 2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo in oggetto sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

Il Consiglio di Stato solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della l.r. Puglia 14/ 1995 nella parte in cui richiede, quale requisito di ammissione all'esame d'idoneità all'esercizio dei servizi di taxi e di noleggio con conducente, «l'assenza di carichi pendenti».

A suo giudizio, quest'ultima previsione violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «professioni», perché, posto che le discipline regionali, secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, non potrebbero porsi in contrasto con «i principi fissati dalla legge quadro statale», imporrebbe un requisito di accesso alla professione, concernente l'esercizio dei servizi di taxi e di noleggio con conducente non contemplato dalla norma interposta di cui all'art. 6 della L. 21/1992. In secondo luogo, ritiene che la disposizione citata «contrasti con il canone di ragionevolezza e proporzionalità, sotteso all'art. 3 Cost., sotto vari punti di vista».

La norma pugliese, infatti, precluderebbe l'ammissione all'esame d'idoneità a prescindere dalla gravità e dall'«eventuale riflesso sulla professione che si intende esercitare» delle fattispecie di reato «che possono essere ricomprese nella previsione dei “carichi pendenti”». Inoltre, l'effetto ostativo risulterebbe connesso «al mero esercizio dell'azione



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 11 e 12 aprile 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

penale da parte del P.M.», in assenza di qualsivoglia vaglio da parte dell'organo giudicante, anche di tipo sommario.

Infine, questo effetto si produrrebbe in mancanza di ogni motivata valutazione da parte delle commissioni provinciali, costituite presso le CCIAA, deputate allo svolgimento dell'esame di idoneità.

A suo giudizio, sarebbe, infine, violato l'art. 41 Cost., dal momento che l'ostatività della «mera pendenza di un carico penale, riferibile a qualsivoglia fattispecie di reato», determinerebbe un'irragionevole e sproporzionata compressione della libertà di iniziativa economica privata.

La Corte costituzionale dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

Infatti, il Consiglio di Stato ritiene che la disposizione regionale denunciata sia riconducibile alla materia «professioni» e, pertanto, risulti censurabile per contrasto con l'evocato parametro costituzionale nella formulazione vigente, derivante dalla riforma di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

La Corte evidenzia però che il giudice non considera che la norma pugliese è anteriore a tale riforma *a quo* costituzionale e non ha subito modifiche. Essa ha, invece, più volte affermato «la necessità che lo scrutinio sia riferito ai parametri in vigore al momento dell'emanazione della normativa regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 130 del 2015 e n. 62 del 2012) e ha ritenuto inammissibili questioni sollevate senza motivare “in ordine alle ragioni per le quali [si] ritiene di dover evocare parametri sopravvenuti all'adozione della legge regionale” (*ex plurimis*, ordinanza n. 247 del 2016)» (sentenza n. 52 del 2022).

La Corte ritiene invece fondata la censura di violazione del principio di proporzionalità e di quello di ragionevolezza, tutelati dall'art. 3 Cost.

Il *vulnus* al principio di proporzionalità riguarda il macroscopico difetto, in concreto, di una connessione razionale tra il mezzo predisposto dal legislatore pugliese e il fine che questi intende perseguire, perché la disposizione censurata finisce per intercettare, con effetto ostativo, una vastissima gamma di possibili violazioni alla legislazione penale che nulla hanno a che vedere con l'affidabilità dei soggetti che ambiscono ad essere ammessi all'esame in questione.

L'art. 8, comma 3, della l. r. Puglia 14/1995 non effettua, invece, alcuna selezione e produce un effetto interdittivo del tutto sproporzionato, operando anche in relazione a molteplici fattispecie che non manifestano alcuna correlazione causale tra il requisito in parola e lo scopo cui esso stesso dovrebbe essere funzionale.

La preclusione stabilita dalla norma regionale, oltretutto, sorge per effetto della mera pendenza del carico penale e, quindi sin dal momento dell'assunzione della qualità di imputato ai sensi dell'art. 60 del codice di procedura penale.

La Corte, invece, ha precisato che specifico presupposto di operatività di effetti extrapenalistici – analoghi a quelli previsti dalla disposizione impugnata – debba essere «che



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 11 e 12 aprile 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

l'accertamento della responsabilità penale sia stato oggetto di un primo vaglio giudiziario», sicché sia ravvisabile «un nesso tra la possibile responsabilità penale e l'idoneità a svolgere determinate attività richiedenti particolari requisiti di moralità» (sentenza n. 152 del 2022).

Lo stesso legislatore statale ha oggi chiarito in via generale, all'art. 335- *bis* cod. proc. pen., che «[l]a mera iscrizione nel registro di cui all'articolo 335 non può, da sola, determinare effetti pregiudizievoli di natura civile o amministrativa per la persona alla quale il reato è attribuito».

L'art. 8, comma 3, della legge regionale in oggetto inoltre, all'alinea successivo a quello censurato, disciplina specificamente anche le condanne circoscrivendone, tuttavia, l'efficacia ostativa a quelle che comportano l'interdizione dai pubblici uffici.

Ne consegue che, mentre la sola formulazione dell'imputazione per un reato, il cui accertamento non


conduce all'irrogazione di tale pena accessoria, impedisce comunque, stante la mera pendenza del carico penale, la partecipazione all'esame d'idoneità, questa, paradossalmente, non è invece preclusa dalla condanna per quello stesso reato.

Ciò che determina, sotto questo profilo, anche la violazione del principio di ragionevolezza.

A giudizio del Consiglio di Stato, inoltre, l'art. 8, comma 3, della legge regionale in oggetto, comprimerebbe irragionevolmente la libertà di iniziativa economica privata di cui all'art. 41, primo comma, Cost., perché si traduce in «una indebita barriera all'ingresso nel mercato» (sentenza n. 7 del 2021) dei servizi in questione, già caratterizzato, come più volte ha rimarcato l'Autorità garante della concorrenza e del mercato da una inadeguata apertura all'ingresso di nuovi soggetti.

La necessità di evitare ingiustificate barriere nello specifico settore del trasporto di persone mediante il servizio di NCC è stata precisata anche dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, per la quale restrizioni alla libertà di stabilimento possono essere ammesse purché rispettino, tra l'altro, «il principio di proporzionalità, il che implica che esse siano idonee a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non eccedano quanto necessario per conseguirlo» (sentenza 8 giugno 2023, in causa C-50/21, *Prestige and Limousine SL*).

In considerazione di quanto sopra, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale – per violazione degli artt. 3, primo comma, e 41, primo comma, Cost. – dell'art. 8, comma 3, della l.r. Puglia 14/1995, nella parte in cui prevede che la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà che deve essere allegata alla domanda di ammissione all'esame d'idoneità all'esercizio dei servizi di taxi e di NCC attesti «l'assenza di carichi pendenti».

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 e 12 aprile 2024 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Sentenza: 6 Dicembre 2023, n. 2 del 2024

Materia: ambiente – rifiuti – delega alle Province

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale amministrativo regionale del Lazio

Oggetto: art. 5, comma 2, della legge della Regione Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (*Disciplina regionale della gestione dei rifiuti*)

Esito: illegittimità costituzionale

Estensore nota: Alessandra Cecconi


Sintesi:

La Corte costituzionale è chiamata ad esaminare la legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della l. r. Lazio 9 luglio 1998, n. 27 (*Disciplina regionale della gestione dei rifiuti*). La questione veniva sollevata in via incidentale nel corso di una controversia relativa al diniego di autorizzazione unica per impianto di smaltimento e recupero rifiuti prevista dall'art. 208 del d. lgs. 152/2006 (codice dell'ambiente) da parte della Città metropolitana di Roma capitale.

La disposizione censurata delega alle province alcune funzioni amministrative in materia di gestione e smaltimento dei rifiuti e, in particolare per quanto di interesse ai fini della pronuncia: a) l'approvazione dei progetti degli impianti per la gestione dei rifiuti, ad eccezione di alcune tipologie; b) l'autorizzazione relativa alla realizzazione degli impianti e delle varianti di cui alla lettera a); c) l'autorizzazione all'esercizio delle attività di smaltimento e di recupero dei rifiuti, con alcune eccezioni, e di raccolta, trasporto, stoccaggio, condizionamento e utilizzazione dei fanghi in agricoltura e di raccolta ed eliminazione degli olii usati.

Il giudice rimettente ritiene che tale disposizione, introducendo un modello di distribuzione delle competenze decisionali non conforme a quello previsto dal codice dell'ambiente, violi i livelli minimi di tutela ambientale stabiliti dal legislatore nazionale nell'esercizio della sua potestà esclusiva ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s), Cost., per quanto concerne la gestione dei rifiuti.

A sostegno di tale assunto, viene richiamata la sentenza n. 189/2021 con cui la Corte in una fattispecie analoga, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di altra norma della medesima l.r. n. 27/1998, che, nel caso specifico, delegava ai comuni funzioni amministrative che la legge statale, per il tramite delle previsioni del codice dell'ambiente, conferisce alle regioni.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 11 e 12 aprile 2024</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

La Corte, confermando i propri precedenti, accoglie la censura formulata.

Preliminarmente richiama l'art. 196 del codice dell'ambiente che individua la regola generale di riparto delle competenze, assegnando alle regioni le funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti, con riguardo sia all'approvazione dei progetti per la realizzazione di nuovi impianti (comprese le autorizzazioni per le modifiche di quelli già esistenti), sia agli atti di assenso necessari per l'esercizio delle operazioni di smaltimento e recupero dei rifiuti, anche pericolosi.

La competenza regionale è inoltre confermata dall'art. 208 dello stesso codice anche per il rilascio dell'autorizzazione unica, atto che racchiude in sé tutti i segmenti dell'attività amministrativa afferenti alla realizzazione e all'entrata in funzione dei nuovi impianti.

La scelta di conferire tali funzioni alle regioni è stata compiuta dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, comma 2, lettera s), Cost., materia alla quale la costante giurisprudenza della Corte ascrive la disciplina della gestione dei rifiuti (tra le tante, sentenze n. 50/2023, n. 222/2022, n. 86/2021 e n. 227/2020).

Trattandosi di potestà legislativa esclusiva, solo il legislatore statale è competente a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative anche attraverso l'allocazione di competenze presso enti diversi dai comuni – ai quali esse devono ritenersi generalmente attribuite secondo il criterio espresso dall'art. 118 Cost. – tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda il relativo ambito territoriale di governo (sentenza n. 189 del 2021).

Nel sistema risultante dopo la riforma del Titolo V, la regione non può riallocare presso altro ente infraregionale le funzioni amministrative riconducibili alle materie di competenza esclusiva dello Stato che le siano state conferite dallo Stato stesso sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. *“Si avrebbe, altrimenti, una modifica, mediante atto legislativo regionale, dell'assetto inderogabilmente stabilito, sulla base di una valutazione di congruità rispetto alla dimensione degli interessi implicati, dalla legge nazionale competente per materia, quale, nell'ambito di cui si tratta, il codice dell'ambiente (sentenza n. 189 del 2021).”*

La disposizione regionale oggetto del giudizio prevede la delega alle province di funzioni afferenti alla gestione dei rifiuti, ad essa conferite con legge nazionale, con ciò derogando all'ordine delle competenze stabilito dalla legge statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera s), Cost., in assenza di una disposizione del codice dell'ambiente che abiliti alla descritta riallocazione.

Al riguardo la Corte, richiamando quanto già sancito nella sentenza n. 189/2021, conferma che la mancata riproduzione nell'attuale testo dell'art. 118 Cost. del riferimento alla delega come strumento di “normale” esercizio delle funzioni amministrative regionali induce a ritenere che *“tale istituto non sia più configurabile come ordinario strumento di allocazione di competenze da parte del legislatore regionale, in assenza di una specifica abilitazione ad opera della fonte a ciò competente”*.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 11 e 12 aprile 2024

Enrico Righi – Regione Toscana


Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

Invero con la riforma costituzionale del 2001 *“in linea con il principio di sussidiarietà, la valutazione di adeguatezza informa di sé l’individuazione, ad opera del legislatore statale o regionale, dell’ente presso il quale allocare, in termini di titolarità, la competenza. Infatti, muovendo dalla preferenza accordata ai Comuni, cui sono attribuite, in via generale, le funzioni amministrative, la Costituzione demanda al legislatore statale e regionale, nell’ambito delle rispettive competenze, la facoltà di diversa allocazione di dette funzioni, per assicurarne l’esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (art. 118, primo comma, Cost.)»* (sentenza n. 189 del 2021).

Alla luce di quanto esposto pertanto viene dichiarata l’illegittimità dell’art. 5, comma 2, della l.r. Lazio n. 27/ 1998 con riferimento alle lettere a) e b) nonché con riferimento alla lettera c), limitatamente alla parte in cui stabilisce la delega, in favore delle province, della funzione amministrativa avente ad oggetto l’autorizzazione all’esercizio delle attività di smaltimento e di recupero dei rifiuti (solo le parole *«delle attività di smaltimento e di recupero dei rifiuti, fatto salvo quanto previsto dall’articolo 4, comma 1, lettere g) ed h), dall’articolo 6, comma 2, lettera c) e dall’articolo 20, nonché»*).

Infine la Corte precisa che, trattandosi di disposizione anteriore al 2001, la discrasia rispetto all’assetto delle competenze determinata dalla riforma costituzionale si è verificata solo nel momento dell’entrata in vigore delle norme interposte del codice dell’ambiente che, conformemente al nuovo quadro costituzionale, hanno ridisegnato, quanto alla gestione dei rifiuti, la distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo.

Con la conseguenza che l’illegittimità costituzionale della disciplina regionale censurata decorre dal 29 aprile 2006, data di entrata in vigore degli artt. 196 e 208 codice dell’ambiente.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 11 e 12 aprile 2024 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

Sentenza: 24 ottobre 2023, n. 203

Materia: elezioni regionali – principio *simul stabunt, simul cadent*

Parametri invocati: artt. 123 – in relazione all’art. 22, comma 4, della legge della Regione Puglia 12 maggio 2004, n. 7 (Statuto della Regione Puglia) – e 126, terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 96, comma 1, legge della Regione Puglia 29 dicembre 2022, n. 32 (*Disposizioni per la formazione del Bilancio di previsione 2023 e Bilancio pluriennale 2023-2025 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2023)*)

Esito: illegittimità costituzionale


Estensore nota: Alessandra Cecconi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna la disposizione in epigrafe indicata con la quale la Regione Puglia introduce alcune modifiche all’art. 5, comma 2, della legge regionale n. 2/2005 (*Norme per l’elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale*).

In particolare l’oggetto del giudizio verte su due periodi del secondo comma dell’art. 5: dopo aver previsto che nei casi di scioglimento anticipato del Consiglio regionale previsti dallo Statuto – con l’esclusione delle ipotesi previste dal primo comma dell’articolo 126 Cost.- si procede all’indizione delle nuove elezioni del Consiglio e del Presidente della Regione entro sei mesi, il comma prosegue prevedendo che tale termine «*decorre dalla presa d’atto da parte del Consiglio regionale*» (co. 2, terzo periodo) e che «*quando lo scioglimento è conseguenza delle dimissioni del Presidente della Regione, la presa d’atto deve avvenire entro trenta giorni dalla presentazione delle stesse*» (co. 2, quarto periodo).

Il ricorrente Governo rileva, da un lato, che il terzo periodo, al fine della decorrenza del termine per indire le elezioni a seguito dello scioglimento anticipato del Consiglio regionale, prevede una «*presa d’atto*» da parte del Consiglio senza però stabilire alcun termine per la sua adozione; dall’altro lato, che il quarto periodo non disciplina l’ipotesi in cui la presa d’atto delle dimissioni del presidente non intervenga. In tal modo, si potrebbe verificare un differimento «indeterminato e indeterminabile dell’indizione delle elezioni», rendendone incerta la data e la violazione del principio *simul stabunt, simul cadent* – enunciato dall’art. 126, comma 3 Cost. e dall’art. 22, comma 4, dello Statuto regionale – in forza del quale,

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 11 e 12 aprile 2024</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

laddove il Presidente della Regione sia eletto a suffragio diretto, le sorti del Consiglio regionale debbono seguire quelle del Presidente.

La Corte accoglie il ricorso rilevando che la Regione Puglia, con l'art. 41 dello Statuto, ha scelto la forma di governo con elezione diretta del Presidente e che *“tratto caratterizzante e indefettibile di tale forma di governo, posto dall'art. 126 co. 3 Cost. è il principio funzionale aut simul stabunt aut simul cadent in forza del quale, da un lato, l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente eletto direttamente, al pari della rimozione, dell'impedimento permanente, della morte e delle dimissioni volontarie del Presidente stesso, comporta le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio; dall'altro, i medesimi effetti conseguono alle dimissioni contestuali della maggioranza dei consiglieri regionali”*. In tali ipotesi viene infatti a mancare l'unità di indirizzo politico connessa alla contemporanea investitura popolare di Presidente e Consiglio e si rende necessaria, per coerenza, una nuova consultazione elettorale.

Il principio *aut simul stabunt, aut simul cadent* rappresenta un rigido vincolo costituzionale (sentenza 304/2002) che deve essere rispettato laddove – pur essendo possibili altri modelli di organizzazione dei rapporti tra corpo elettorale, Consiglio e Presidente - la scelta compiuta dallo Statuto sia stata, come nel caso in esame, quella dell'elezione diretta del Presidente (art. 41 Statuto Regione Puglia).

Le disposizioni censurate risultano elusive di detto principio.


Infatti il meccanismo della “presa d'atto” determina un effetto dilatorio e consente che, sia pure in regime di *prorogatio*, il Consiglio rimanga in carica, nonostante il suo scioglimento e la cessazione del mandato del Presidente della Giunta, per un periodo di tempo aggiuntivo, (quello che intercorre fino all'adozione della delibera di “presa d'atto”), rispetto a quello naturale.

A ciò si aggiunge che il terzo periodo – relativo alle ipotesi di scioglimento diverse da quelle derivanti dalle dimissioni del Presidente – non prevede un termine entro cui tale delibera deve essere adottata, cosicché la stessa potrebbe essere approvata anche a distanza di un notevole lasso temporale dallo scioglimento del Consiglio regionale.

Ed infine il quarto periodo, pur stabilendo per la presa d'atto un termine di trenta giorni dalle dimissioni, non regola l'ipotesi in cui questa non intervenga, sia per scelta del Consiglio, sia per il mancato raggiungimento del quorum strutturale o funzionale, con la conseguenza che anche in tal caso il termine per l'indizione delle elezioni risulta incerto.

In conclusione, entrambe le disposizioni impugnate possono risultare funzionali, per il descritto effetto dilatorio che determinano con riguardo alla indizione delle elezioni, a consentire al Consiglio regionale di condurre a termine la legislatura regionale nonostante la fine del mandato presidenziale.

Da qui l'illegittimità costituzionale dell'art. 96, comma 1, della l.r. Puglia n. 32/2022, nella parte in cui introduce il terzo e il quarto periodo nell'art. 5, comma 2, della l.r. Puglia n. 2/2005 per violazione degli artt. 123, in relazione all'art. 22, comma 4, dello Statuto regionale Puglia, e 126, terzo comma, Cost.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 e 12 aprile 2024 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Sentenza: 24 ottobre 2023, n. 206

Materia: sistema tributario, finanza pubblica

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera e), e art. 81, comma terzo, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 10 della legge regionale del Veneto 23 dicembre 2022, n. 30 (Legge di stabilità regionale 2023)

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Veneto 23 dicembre 2022, n. 30 (Legge di stabilità regionale 2023).

Estensore nota: Carla Paradiso


Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha impugnato l'articolo 10 della legge regionale del Veneto 23 dicembre 2022, n. 30 (Legge di stabilità regionale 2023) per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva nella materia del sistema tributario dello Stato, nonché per violazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

La disposizione impugnata modifica l'articolo 3, della legge regionale 17 dicembre 2007, n. 36 (Disposizioni in materia di tributi regionali) e l'articolo 3, della legge regionale 18 marzo 2011, n. 7 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2011).

La censura statale lamenta che la disposizione impugnata stabilisce che, tra i proventi derivanti da attività di controllo, liquidazione e accertamento con adesione, oggetto di riversamento diretto in uno specifico conto corrente acceso presso la tesoreria regionale, sarebbero inclusi anche quelli derivanti da ravvedimento operoso indotto dall'attività di controllo da parte degli organi dell'amministrazione finanziaria. Secondo il ricorrente tali proventi non rientrerebbero nel concetto di «recupero» fiscale di cui all'articolo 9 del d.lgs. n. 68 del 2011, in quanto sarebbe oggettivamente complesso distinguere, all'interno delle somme corrisposte dai contribuenti in sede di ravvedimento operoso, quelle versate spontaneamente e quelle, invece, il cui pagamento sia dipeso dall'attività di controllo sostanziale da parte degli organi dell'amministrazione finanziaria.

La disposizione impugnata sarebbe altresì in contrasto con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione in quanto il gettito fiscale derivante dall'IRAP e dall'addizionale regionale all'IRPEF proveniente da ravvedimento operoso sarebbe sottratto al finanziamento del

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 11 e 12 aprile 2024</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

Servizio sanitario nazionale garantito dallo Stato con inevitabili ripercussioni negative sulla finanza pubblica.

Di conseguenza la disposizione regionale in esame invaderebbe la competenza legislativa esclusiva statale in materia di sistema tributario dello Stato di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, in quanto l'IRAP è un tributo disciplinato da normativa statale e di conseguenza anche la destinazione del relativo gettito sarebbe di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La scelta di ricomprendere il gettito dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF derivante dai versamenti effettuati a titolo di ravvedimento operoso a seguito dell'attività di controllo sostanziale da parte degli organi dell'amministrazione finanziaria tra le somme da far affluire direttamente nel bilancio regionale, anziché nel fondo destinato al finanziamento della spesa sanitaria nazionale, determinerebbe anche l'illegittimità costituzionale della disposizione per violazione dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

La Corte ritiene la questione fondata.


L'IRAP e l'addizionale regionale all'IRPEF, disciplinate dal d.lgs. n. 446 del 1997, sono definite tributi regionali propri derivati, ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera b), numero 1), della legge n. 42 del 2009. Si tratta di imposte istituite da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni; la relativa disciplina, pertanto, va ricondotta alla materia del sistema tributario dello Stato, di competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, con conseguente contenimento dell'autonomia impositiva regionale entro i limiti stabiliti dalla legge statale (sentenze n. 274 e n. 76 del 2020, n. 128 del 2019, n. 177 del 2014, n. 121 del 2013 e n. 32 del 2012).

Ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133) e dell'articolo 77-*quater* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2008, n. 133, il gettito da IRAP e da addizionale regionale all'IRPEF è destinato al finanziamento del Servizio sanitario nazionale.


L'articolo 9, comma 1, del d.lgs. n. 68 del 2011 stabilisce invece che, in riferimento ai «tributi propri derivati e alle addizionali alle basi imponibili dei tributi erariali», è assicurata alle Regioni, attraverso il riversamento diretto, solo quella parte di gettito derivante dall'attività di recupero fiscale.

La nozione di attività di recupero fiscale dettata dallo Stato, per i tributi propri derivati, nell'esercizio della propria competenza legislativa esclusiva non autorizza la Regione ad intervenire in tale ambito; e ciò indipendentemente dal contenuto della disposizione regionale (sentenza n. 32 del 2012).

Ne consegue che l'impugnato articolo 10 della legge regionale del Veneto n. 30 del 2022, che assimila alla «attività di recupero fiscale» (art. 9 del d.lgs. n. 68 del 2011) dei tributi propri derivati anche il «ravvedimento operoso (totale o parziale) a seguito di attività di

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 e 12 aprile 2024 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

controllo sostanziale», interferendo con la competenza legislativa esclusiva statale, è costituzionalmente illegittimo per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione , in materia di sistema tributario dello Stato.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 e 12 aprile 2024 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Sentenza: 10 gennaio 2024, n. 19

Materie: Paesaggio

Parametri invocati: artt. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia, sezione prima

Oggetto: art. 83 della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)

Esito: fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, illegittimità costituzionale dell'art. 83 della l.r. Lombardia 12/2005, limitatamente ad alcune parole

Estensore nota: Ferraro Domenico

Sintesi:

Il TAR Lombardia, sezione staccata di Brescia, sezione prima, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 83 della l.r. Lombardia n. 12 del 2005, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli articoli 146 e 167, comma 5, codice dei beni culturali. La disposizione censurata stabilisce che *"l'applicazione della sanzione pecuniaria, prevista dall'articolo 167 del d.lgs. n. 42/2004, in alternativa alla rimessione in pristino, è obbligatoria anche nell'ipotesi di assenza di danno ambientale e, in tal caso, deve essere quantificata in relazione al profitto conseguito e, comunque, in misura non inferiore all'ottanta per cento del costo teorico di realizzazione delle opere e/o lavori abusivi desumibile dal relativo computo metrico estimativo e dai prezzi unitari risultanti dai listini della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della provincia, in ogni caso, con la sanzione minima di cinquecento euro"*. Nel giudizio *a quo* è impugnato il provvedimento con cui il Comune di Mantova, dopo avere accertato la compatibilità paesaggistica di opere realizzate senza autorizzazione in un complesso industriale sito in un'area parzialmente assoggettata a vincolo paesaggistico, ha irrogato al trasgressore la sanzione pecuniaria prevista all'art. 167, comma 5, del codice dei beni culturali. L'importo della sanzione, in assenza di un danno ambientale, è stato commisurato all'ottanta per cento del costo teorico di costruzione delle opere abusive, previa perizia di stima, in applicazione del criterio introdotto dall'art. 83 della l.r. Lombardia 12/2005. La questione di legittimità costituzionale investe la parte della disposizione regionale che stabilisce la misura della sanzione, secondo le modalità indicate dalla stessa disposizione, con previsione di un minimo inderogabile di cinquecento euro. Il giudice *a quo* ritiene che il legislatore regionale, adottando una disposizione difforme da quella stabilita dall'art. 167



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 11 e 12 aprile 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

del codice dei beni culturali, abbia invaso la competenza legislativa in materia di *“tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”*, attribuita in via esclusiva allo Stato dall’art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione. A suo avviso, le norme di cui alla Parte terza del codice dei beni culturali e del paesaggio, nel cui ambito è contenuta la disciplina dell’autorizzazione paesaggistica di cui all’art. 146 dello stesso codice, perseguono scopi di conservazione dei beni paesaggistici, alla realizzazione dei quali sarebbero preordinate anche le sanzioni, sia ripristinatorie, sia pecuniarie, previste dall’art. 167 cod. beni culturali, in quanto dirette a scoraggiare interventi eseguiti su aree paesaggisticamente tutelate prima che l’autorità amministrativa si sia pronunciata sui relativi progetti. Pertanto, rientrando la disciplina delle sanzioni per la violazione del citato art. 146 cod. beni culturali nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, sarebbe precluso alle regioni di introdurre sanzioni ulteriori o diverse, anche solo nel *quantum*, rispetto a quelle fissate dalla legge statale. La Corte ritiene la questione ammissibile e ritiene le eccezioni formulate dalla Regione Lombardia non fondate. Sembra utile riportare la ricostruzione normativa e giurisprudenziale che la Corte produce prima di entrare nel merito delle questioni sollevate. Per regola generale, le opere realizzate senza autorizzazione paesaggistica, in violazione dell’art. 146 cod. beni culturali non sono suscettibili di *“sanatoria”*, tramite il pagamento di una somma di denaro, ma comportano l’applicazione della sanzione di carattere reale della riduzione in pristino. Le uniche deroghe alla sanzione ripristinatoria reale sono contemplate al comma 4 dell’art. 167, secondo cui l’autorità amministrativa competente accerta la compatibilità paesaggistica dopo la realizzazione delle opere (onde tale accertamento viene comunemente definito *“postumo”*) nei seguenti casi tassativi:

- a) per i lavori, realizzati in assenza o difformità dall’autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati;
- b) per l’impiego di materiali in difformità dall’autorizzazione paesaggistica;
- c) per i lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell’art. 3 t.u. edilizia.

In queste ipotesi, il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell’immobile o dell’area è ammesso a presentare domanda di accertamento della compatibilità paesaggistica degli interventi. L’autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni. Qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica, il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione. L’importo della *“sanzione pecuniaria”* è determinato previa perizia di stima. In caso di rigetto della domanda si applica la sanzione demolitoria di cui al comma 1 (comma 5, quinto periodo). A tale disciplina si ricollega l’art. 146 cod. beni culturali, alla cui stregua, *“fuori dai casi di cui all’articolo 167, commi 4 e 5, l’autorizzazione non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi”*.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 11 e 12 aprile 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

La rubrica dell'art. 167 cod. beni culturali parla di *"indennità pecuniaria"* in relazione all'importo che il trasgressore è tenuto a pagare, una volta accertata la compatibilità paesaggistica degli interventi. Secondo il costante orientamento della giurisprudenza amministrativa, non si tratta di una forma di risarcimento del danno, ma di una sanzione amministrativa applicabile a prescindere dalla concreta produzione di un danno ambientale. L'assenza di un danno ambientale non ostacola, dunque, il potere sanzionatorio, ma assume rilievo sotto il profilo della quantificazione dell'importo dovuto, che sarà ragguagliata al solo profitto conseguito (tra le molte, Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 30 ottobre 2020, n. 6678, sentenza 25 luglio 2020, n. 4755, sentenza 4 maggio 2020, n. 2840; sezione sesta, sentenza 8 gennaio 2020, n. 130). Lo stesso costante orientamento giurisprudenziale qualifica la misura in esame come sanzione riparatoria alternativa al ripristino dello *status quo ante*. A tal riguardo, il Consiglio di Stato osserva che, *"proprio in funzione della sua natura di carattere ripristinatorio alternativa alla demolizione"*, la sanzione viene ragguagliata *"al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione"* e, in base all'art. 167 del d.lgs. 42/2004, le somme *"sono utilizzate per finalità di salvaguardia, interventi di recupero dei valori ambientali e di riqualificazione delle aree degradate"* (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 30 giugno 2023, n. 6380 e n. 6381; nello stesso senso, tra le molte, Consiglio Stato, sezione prima, parere definitivo 18 maggio 2022, n. 877; sezione seconda, sentenza 30 ottobre 2020, n. 6678). L'art. 83 della l.r. Lombardia 12/2005 è censurato dal giudice *a quo* nel testo, attualmente in vigore, introdotto dall'art. 27, comma 1, della l.r. Lombardia 17/2018. Con la modifica introdotta dall'art. 27, comma 1, della l.r. Lombardia 17/2018 è stato mantenuto il minimo inderogabile di cinquecento euro, ma, per determinare la sanzione pecuniaria in caso di assenza di danno ambientale, si è aggiunto l'ulteriore criterio parametrato al costo teorico di realizzazione degli interventi abusivi, da desumere nei modi indicati dalla medesima disposizione. In quest'ultima versione, l'art. 83 è interpretabile nel senso che la nuova misura percentuale pari all'ottanta per cento di detto costo (che non può, in ogni caso, scendere al di sotto di cinquecento euro, in forza della previsione di chiusura) si applicherà sia nel caso in cui il *"profitto conseguito"* dal trasgressore risulti inferiore ad essa o di incerta quantificazione, sia nel caso in cui anche il profitto, come il danno ambientale, non sussista. Per la Corte la questione è fondata. Da un lato, la misura prevista dall'art. 167, comma 5, cod. beni culturali costituisce, come si è detto, una sanzione amministrativa pecuniaria di natura riparatoria. D'altro lato, non è dubitabile che la norma regionale censurata incida sulla determinazione del *quantum* di tale sanzione. Per costante giurisprudenza della Corte, *"la competenza a prevedere sanzioni amministrative non costituisce materia a sé stante, ma "accede alle materie sostanziali" [...] alle quali le sanzioni si riferiscono, spettando dunque la loro previsione all'ente "nella cui sfera di competenza rientra la disciplina la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile [...]"* (sentenza n. 121 del 2023; nello stesso senso, sentenze 201/2021, 84/2019, 148/2021, 90/2013, 271/2012). Si tratta quindi di verificare quale sia la materia a cui si riferisce la sanzione e se in tale materia la competenza legislativa spetti allo Stato o alle regioni. Sulla base del quadro normativo




Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 11 e 12 aprile 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

ricostruito in precedenza, la sanzione consegue alla realizzazione di lavori rientranti nei casi tassativi indicati al comma 4 dell'art. 167 cod. beni culturali, per i quali sia intervenuto l'accertamento "postumo" di compatibilità paesaggistica di cui al successivo comma 5. L'atto sanzionabile è costituito, dunque, dall'inosservanza della disciplina relativa alla tutela del vincolo paesaggistico-ambientale, e segnatamente dall'inosservanza delle norme che regolano l'autorizzazione paesaggistica, la quale, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, deve essere annoverata tra gli istituti di protezione ambientale uniformi, validi in tutto il territorio nazionale (tra le molte, sentenze 201/2021, 246/2017, 238/2013, 101/2010). La norma regionale non è censurata perché avrebbe arrecato un *vulnus* alla tutela del paesaggio, ma per violazione della competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Pertanto, la tesi difensiva volta ad escludere che il legislatore regionale abbia ridotto i livelli di tutela ambientale non è conferente. La Corte osserva che anche la potestà di colmare per via legislativa asserite lacune di norme sanzionatorie spetta al soggetto dotato di competenza nell'ambito materiale cui le sanzioni stesse si riferiscono (quindi, nella specie, allo Stato). Inoltre, secondo la Corte, la Regione non può interferire con la disciplina dettata dal codice dei beni culturali e del paesaggio. La Corte, precisa anche, che la tutela dell'ambiente e del paesaggio prescinde dalla sussistenza di un danno ambientale. Essa si sostanzia nel predisporre strumenti di protezione di tali beni comuni, come i piani paesaggistici, o le autorizzazioni, o i divieti, strumenti questi tutti previsti dal codice dei beni culturali e del paesaggio. Nella prospettiva indicata, l'eventuale assenza di un danno ambientale non costituisce una ragione idonea a scindere il collegamento tra la sanzione e la disciplina di tutela paesaggistica. L'atto sanzionabile è costituito dall'inosservanza delle norme che disciplinano uno dei fondamentali istituti di protezione ambientale, quale l'autorizzazione paesaggistica. La conseguente sanzione riparatoria, alternativa alla riduzione in pristino nei casi tassativi di abusi suscettibili di accertamento di compatibilità paesaggistica, partecipa della medesima natura di ricomposizione della legalità violata propria della misura di carattere reale, a prescindere dall'effettiva produzione di un danno ambientale. In ragione di ciò, il danno si configura come un mero criterio di commisurazione della sanzione e non ne condiziona l'applicabilità. Anche da questo angolo visuale, dunque, è indubbia la riconducibilità della norma censurata alla sfera degli interessi pubblici concernenti la tutela ambientale e paesaggistica, la cura dei quali spetta in via esclusiva allo Stato. Secondo la Corte, pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 83 della l.r. Lombardia 12/2005, limitatamente alle parole "*e, comunque, in misura non inferiore all'ottanta per cento del costo teorico di realizzazione delle opere e/o lavori abusivi desumibile dal relativo computo metrico estimativo e dai prezzi unitari risultanti dai listini della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della provincia, in ogni caso, con la sanzione minima di cinquecento euro*".

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma, 11 e 12 aprile 2024 Enrico Righi – Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	---

Sentenza: 24 gennaio 2024, n. 16

Materia: Ambiente, Pesca

Parametri invocati: 117, secondo comma, lettera a) e s), Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023 (Misure di salvaguardia per la tutela del riccio di mare)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 1, nella parte in cui favorisce il ripopolamento del riccio di mare «nei mari regionali», anziché «nello spazio marittimo prospiciente il territorio regionale»;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, nella parte in cui dispone il fermo biologico dei ricci di mare «Nel mare territoriale della Puglia», anziché «Nello spazio marittimo prospiciente il territorio regionale»;
- 3) illegittimità dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Puglia n. 6 del 2023, nella parte in cui esclude dall'applicazione del divieto di commercializzazione gli esemplari di riccio di mare provenienti «da mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia», anziché «dallo spazio marittimo non prospiciente il territorio regionale»;
- 4) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione,

Estensore nota: Beatrice Pieracciolì

Sintesi:

La prima disposizione impugnata – l'art. 1 – prevede che «la Regione Puglia intende favorire il ripopolamento del riccio di mare nei mari regionali, garantendo un periodo di riposo della specie, preservando la risorsa ittica e scongiurando il rischio di estinzione dovuto ai massicci prelievi».

L'altra previsione impugnata – l'art. 2 – dispone: al comma 1, che «[n]el mare territoriale della Puglia, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge è vietato il prelievo, la raccolta, la detenzione, il trasporto, lo sbarco e la commercializzazione degli esemplari di riccio di mare (*Paracentrotus lividus*) e dei relativi prodotti derivati freschi, per un periodo di tre anni»; e, al comma 2, che «la commercializzazione del riccio di mare non è vietata per gli esemplari provenienti (con certificazioni e tracciabilità secondo legge) da mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia».



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 11 e 12 aprile 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

Venendo a esaminare il primo motivo di ricorso, occorre sottolineare che, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le disposizioni regionali impugnate avrebbero alterato l'esigenza di «livelli di tutela ambientale uniformi sull'intero territorio nazionale» e avrebbero compromesso «il punto di equilibrio fra esigenze contrapposte, per come individuato dalla norma statale».

In particolare, il ricorrente richiama varie norme interposte che conducono, attraverso collegamenti sistematici, alla disciplina dettata dall'art. 4 del d.m. 12 gennaio 1995, che stabilisce i limiti temporali volti a regolare la pesca professionale e sportiva del riccio di mare.

Le disposizioni regionali impugnate avrebbero, dunque, alterato il punto di equilibrio individuato dall'art. 4 del citato decreto ministeriale, secondo cui la pesca professionale e sportiva del riccio di mare è vietata nei mesi di maggio e giugno.

La questione non è fondata.


In via preliminare, la Corte intende richiamare i criteri in base ai quali individua l'ambito della competenza legislativa statale esclusiva nella materia «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema», nonché l'ambito della competenza legislativa regionale residuale nella materia della pesca.

Sin dalle prime pronunce rese dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, la Corte ha riconosciuto alla materia «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» i tratti propri di una competenza legislativa trasversale, governata dall'elemento teleologico, il cui dispiegarsi lascia agevolmente prefigurare possibili interferenze rispetto all'esercizio di competenze legislative spettanti alle regioni (ex plurimis, sentenze n. 160 del 2023, n. 191, n. 144 e n. 21 del 2022, n. 189, n. 158, n. 86 e n. 21 del 2021, n. 88 del 2020).

Di riflesso, la Corte, da un lato, non ha escluso «la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali [...] assume rilievo (sentenza n. 407 del 2002)» (sentenza n. 536 del 2002) la protezione dell'ambiente. Da un altro lato, ha chiarito in che termini la competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema opera quale limite all'esercizio delle competenze legislative regionali e in che misura queste ultime possono invece dispiegarsi, andando a lambire la tutela ambientale.

In particolare, la Corte ha affermato che le disposizioni legislative statali «“fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, [nel senso che] ad esse [è] consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato (sentenze n. 145 e n. 58 del 2013, n. 66 del 2012, n. 225 del 2009)” (sentenza n. 300 del 2013)» (sentenza n. 197 del 2014).

L'esigenza di non compromettere il punto di equilibrio individuato dalla norma dello Stato ha diverse implicazioni.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 11 e 12 aprile 2024</p> <p>Enrico Righi – Regione Toscana</p> <p>Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie</p>
---	--	---

Anzitutto, quando il legislatore ha bilanciato l'ambiente con interessi rispetto ai quali non si possono concepire soluzioni disarticolate sul piano territoriale, la Corte ha ritenuto l'intervento statale imprescindibile e tale da non lasciare spazio a interventi regionali, che incidano, sia pure *in melius*, rispetto alla protezione dell'ambiente. Infatti, quando la logica di fondo della disciplina statale non si risolve nella mera tutela dell'ambiente, ma serve a fissare punti di equilibrio che rispondono «ad una *ratio* più complessa e articolata», gli stessi «debbono ritenersi inderogabili dalle Regioni anche *in melius*» (sentenza n. 307 del 2003).

Su tali basi, è intervenuta in ambiti oltremodo eterogenei, considerando inderogabili: la «organica disciplina statale di principio» sulla collocazione delle linee elettriche (sentenza n. 331 del 2003) e sull'individuazione delle soglie di emissione elettromagnetica (sentenza n. 307 del 2003); il termine di durata dei titoli abilitativi edilizi, «nella cui determinazione si ravvisa un punto di equilibrio fra [la] realizzazione di interventi di trasformazione del territorio [e] la tutela dell'ambiente e dell'ordinato sviluppo urbanistico» (sentenza n. 245 del 2021 e, in senso analogo, sentenza n. 147 del 2023); la disciplina che regola la coesistenza tra colture transgeniche, biologiche e convenzionali, che richiede, parimenti, una sintesi unitaria fra divergenti interessi (sentenza n. 116 del 2006).

Al di fuori delle citate ipotesi, ove, dunque, la *ratio* dell'intervento legislativo statale in materia di protezione dell'ambiente sia riconducibile alla previsione di uno standard di tutela minimo, può invece dispiegarsi l'esercizio di competenze legislative regionali, che intervengano indirettamente a elevare quello standard. Il limite che pone allora la competenza legislativa statale al bilanciamento di interessi individuato dal legislatore regionale è che esso non violi lo standard di tutela minimo fissato dalla previsione statale (sentenze n. 148 del 2023, n. 69 del 2022, n. 44 e n. 7 del 2019, n. 218, n. 174, n. 139 e n. 74 del 2017, n. 303 del 2013 e n. 278 del 2012).

In tal caso, le regioni e le province autonome possono, pertanto, «adottare norme di tutela ambientale più elevata», pur sempre «nell'esercizio di loro competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente» (sentenze n. 198 e n. 66 del 2018, n. 199 del 2014; nello stesso senso, inoltre, sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007). Così, nella sentenza n. 7 del 2019, si è riconosciuto che «la normativa regionale in tema di specie cacciabili è abilitata a derogare alla disciplina statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, purché, ove quest'ultima esprima regole minime e uniformi di tutela, innalzi tale livello di protezione».

Individuati gli spazi entro i quali può operare una competenza legislativa regionale, che intersechi la tutela ambientale, occorre, di seguito, rievocare quanto la Corte ha precisato proprio in merito alla materia della pesca, nel cui ambito la Regione Puglia assume di aver legiferato.

Dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, la Corte ha ritenuto superata la pregressa distinzione fra la pesca nelle acque interne, in passato assegnata alla competenza legislativa concorrente delle regioni, e la pesca in mare, e ha ritenuto che trovasse «conferma la progressiva generale attribuzione della "pesca" alle Regioni



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 11 e 12 aprile 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

ordinarie, senza alcuna distinzione basata sulla natura delle acque. La pesca, pertanto, costituisce materia oggetto della potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 213 del 2006; nonché, in senso analogo, sentenza n. 81 del 2007).

Nondimeno, sin dalle citate pronunce, la Corte ha rilevato che, pur dovendosi ribadire la riconducibilità della pesca alla «potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.», «tuttavia, per la complessità e la polivalenza delle attività in cui essa si estrinseca, possono interferire più interessi eterogenei, tanto statali, quanto regionali. [...] La Corte ha così ritenuto che assume [...] peculiare rilievo, nell'esame delle concrete fattispecie sottoposte al suo giudizio, l'applicazione del principio di prevalenza tra le materie interessate e di quello, fondamentale, di leale collaborazione, che “si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale” (sentenza n. 213 del 2006)» (sentenza n. 81 del 2007 e, analogamente, sentenze n. 9 del 2013 e n. 30 del 2009).

Tanto premesso, occorre verificare se le disposizioni regionali impugnate possano ascrivarsi all'esercizio della competenza legislativa residuale regionale nella materia della pesca e se ricorrano le condizioni che consentono il dispiegarsi di tale competenza legislativa regionale, con contenuti che lambiscono la tutela dell'ambiente.

Sul piano contenutistico e teleologico, le disposizioni impugnate regolamentano un profilo particolare dell'attività di pesca del riccio di mare – un fermo pesca straordinario – il cui obiettivo, enunciato dalla prima disposizione impugnata (l'art. 1), è quello di preservare tale risorsa ittica, ai fini del futuro svolgimento dell'attività di pesca lungo le coste del territorio regionale.

Nello specifico, la risorsa ittica, di cui viene temporaneamente sospesa l'attività di pesca, si trova nei fondali a breve distanza dalla linea di costa e il suo sfruttamento economico è strettamente correlato alle tradizioni locali.

In particolare, dall'art. 1 si inferisce che l'intervento è motivato dai «massicci prelievi» effettuati nelle aree prospicienti la costa pugliese, il che si collega al rilievo di simile risorsa nell'ambito delle tradizioni locali, rilievo che viene amplificato dal suo impiego ai fini del turismo.

Dunque, per contrastare il sovra-sfruttamento a livello locale di tale risorsa ittica, l'art. 2, a sua volta impugnato, prevede una sospensione per tre anni dell'attività di pesca, che si svolge nelle aree marine prospicienti la costa regionale, con una temporanea compressione di contrapposti interessi (economici e non).

La disciplina attiene, pertanto, alla materia della pesca, pur andando senza dubbio a intersecare un profilo di tutela ambientale.

Proseguendo nella prospettiva del possibile inquadramento delle disposizioni regionali nella competenza legislativa residuale in materia di pesca, occorre poi considerare il piano degli interessi implicati.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 11 e 12 aprile 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

A tal riguardo, non sfugge che la disciplina regionale impugnata rientra nel cono d'ombra di quella che, nei rapporti fra Unione europea e Stati membri, è una competenza legislativa che l'art. 3, comma 1, lettera d), TFUE assegna in via esclusiva all'Unione europea: vale a dire, la conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca.

Nondimeno, nell'esercizio di tale competenza esclusiva, l'Unione europea – con il regolamento (UE) n. 1380/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo alla politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 1954/2003 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga i regolamenti (CE) n. 2371/2002 e (CE) n. 639/2004 del Consiglio, nonché la decisione 2004/585/CE del Consiglio – ha adottato un approccio che non esclude spazi di possibile autonomo intervento da parte degli Stati membri, in mancanza di misure analoghe adottate dall'Unione per la medesima zona o per il medesimo problema.

Di conseguenza, fermo restando che, con il ricorso in esame, non viene contestata la violazione di alcuna specifica previsione dettata dall'Unione europea, si deve rilevare che, là dove l'Unione preserva ambiti di disciplina agli Stati membri, non possono *a priori* escludersi misure nazionali che lascino spazio a limitati interventi regionali.

Tornando, dunque, a considerare, nella prospettiva interna, il possibile inquadramento delle disposizioni impuginate nella competenza legislativa regionale residuale in materia di pesca e il loro rapporto con la competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, va osservato che l'incidenza della disciplina impugnata è limitata sul piano degli interessi implicati.

Gli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023 introducono, infatti, una misura specifica, concernente un fermo pesca disposto *una tantum*, che si riverbera temporaneamente su un'attività che si svolge sui fondali posti a breve distanza dalle coste pugliesi e che riguarda una risorsa ittica, il cui consumo è strettamente correlato al territorio e alle tradizioni locali, tant'è che la misura è la conseguenza di un massiccio sovra-sfruttamento.

Il carattere specifico, temporaneo e territorialmente circoscritto delle disposizioni impuginate rende, dunque, non imprescindibile un bilanciamento operato sul piano statale. Quanto alle modalità con cui lo Stato, nel concreto esercizio della sua competenza legislativa esclusiva a «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema», è intervenuto nel regolare la conservazione della specie riccio di mare, si deve ritenere che la soluzione adottata, con riguardo al fermo pesca, non sia incompatibile con una possibile modulazione di interventi legislativi regionali, mirati a risolvere specifiche criticità locali.

La disciplina dettata dal d.m. 12 gennaio 1995 – alla quale conducono i rimandi sistematici operati dalle disposizioni evocate quali parametri interposti – ha, infatti, previsto, con riferimento al fermo pesca, una soluzione generale (la sospensione nei mesi di maggio e di giugno), non modulata in funzione delle peculiari criticità di alcune zone costiere, nelle quali le condizioni ambientali si sono particolarmente aggravate.

Pertanto, sul piano ermeneutico, tale profilo della disciplina statale non può che interpretarsi quale previsione di uno standard di tutela minimo.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 11 e 12 aprile 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

Di conseguenza, in linea con la costante giurisprudenza costituzionale non contrastano con la competenza legislativa statale esclusiva dello Stato le disposizioni regionali impugnate che, nell'esercizio della competenza legislativa regionale residuale in materia di pesca, producono l'effetto di elevare, in relazione a specifiche esigenze del territorio, il livello di tutela ambientale.

In particolare, non si può dubitare che incidano *in melius* sulla tutela ambientale, e nello specifico sulla protezione del riccio di mare, che è parte dell'ecosistema marino, norme che indirettamente agevolano la riproduzione di tale specie animale.

L'intervento operato a livello regionale si pone, del resto, nel solco dell'esigenza di disciplinare la pesca in conformità a obiettivi che la stessa Unione europea enuncia con il citato regolamento n. 1380/2013/UE: l'esigenza di una regolamentazione delle attività di pesca che garantisca il loro essere «sostenibili dal punto di vista ambientale nel lungo termine» (art. 2, paragrafo 1), nonché il rispetto dell'«approccio precauzionale», il quale assicuri che «lo sfruttamento delle risorse biologiche marine vive ricostituisca e mantenga le popolazioni delle specie pescate al di sopra di livelli in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile» (art. 2, paragrafo 2). Per le ragioni esposte, gli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023 non violano la competenza legislativa statale esclusiva nella materia «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema».

Per quanto concerne il secondo motivo di ricorso, esso prospetta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost. nelle materie «politica estera e rapporti internazionali dello Stato» e «rapporti dello Stato con l'Unione europea», in relazione all'art. 2 cod. nav., nella parte in cui gli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023 introducono le nozioni di «mari regionali», di «mare territoriale della Puglia» e di «mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia».

La questione è fondata, nei termini di seguito precisati.

Con riferimento alla delimitazione territoriale dell'efficacia delle norme regionali anche rispetto allo spazio marino, la Corte, sin dalla sentenza n. 23 del 1957 – concernente una legge della Regione autonoma della Sardegna, cui lo statuto attribuiva (e tutt'ora attribuisce) una competenza legislativa primaria in materia di pesca – ha affermato che, «poiché la potestà normativa in materia di pesca è statutariamente attribuita alla Regione autonoma della Sardegna senza limitazione alcuna, salvo le limitazioni delle norme costituzionali, la legge regionale in materia contiene una disciplina che estende legittimamente la propria efficacia anche alle acque del mare territoriale».

A quella originaria giurisprudenza si ricollegano interventi successivi (sentenze n. 49 del 1958 e n. 102 del 2008), nei quali, riprendendo testualmente passaggi del citato precedente, la Corte ha affermato che non interessa «se il mare territoriale sia demanio marittimo o meno e neppure se si tratti di acque del mare territoriale o di acque del demanio marittimo» (sentenza n. 102 del 2008), in quanto occorre solo verificare i limiti della potestà normativa della regione, poiché «l'attribuzione [a quest'ultima] dei poteri legislativi ed amministrativi in una determinata materia “importa che la disciplina regionale [...] debba estendere la propria efficacia fino all'estremo margine dello spazio marittimo



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 11 e 12 aprile 2024

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

che circonda il territorio e sul quale, sia pure a titolo accessorio, si esercita il potere dello Stato” (sentenza n. 23 del 1957, in tema di competenza della Regione Sardegna in materia di pesca nel mare territoriale)» (sempre sentenza n. 102 del 2008).

Di conseguenza, la Corte non ha mai consentito alle regioni di fare riferimento a «un mare territoriale» regionale (sentenza n. 21 del 1968, ripresa dalla sentenza n. 39 del 2017), ma ha solo riconosciuto loro la facoltà di esercitare sulle acque costiere, nei limiti di precise competenze regionali, «un complesso di poteri [...] che coesistono con quelli spettanti allo Stato: poteri [...] che prescindono da ogni problema relativo all’appartenenza del mare territoriale e che sono suscettibili di essere regolati anche dalla legge regionale (come rilevato dalla [...] sentenza n. 23 del 1957)» (ancora, sentenza n. 102 del 2008).

Sulla base di tali precisazioni, è possibile, dunque, esaminare le censure del ricorrente che si appuntano sull’introduzione nelle disposizioni impugnate delle nozioni di «mari regionali», di «mare territoriale della Puglia» e di «mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia».

Anzitutto, è doveroso rimarcare l’infelice tecnica normativa adottata dal legislatore pugliese, che si è avvalso – nelle disposizioni impugnate – di espressioni lessicalmente eterogenee per esprimere il medesimo concetto.

Ma soprattutto, occorre rilevare che i tre sintagmi lessicali adoperati interferiscono direttamente con la nozione di mare territoriale, quale enucleata dall’art. 2 cod. nav. – che definisce un elemento costitutivo della sovranità –, ed evocano un frazionamento di tale paradigma su base regionale, che è del tutto sconosciuto all’ordinamento giuridico.

Pertanto, la seconda questione avente a oggetto quanto prevedono gli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023 è fondata, nella parte in cui le citate disposizioni stabiliscono che la Regione Puglia favorisce il ripopolamento del riccio di mare «nei mari regionali», anziché «nello spazio marittimo prospiciente il territorio regionale» (art. 1); nella parte in cui dispongono il fermo biologico dei ricci di mare «Nel mare territoriale della Puglia», anziché «Nello spazio marittimo prospiciente il territorio regionale» (art. 2, comma 1); nella parte in cui escludono dall’applicazione del divieto di commercializzazione del riccio di mare gli esemplari provenienti «da mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia», anziché «dallo spazio marittimo non prospiciente il territorio regionale» (art. 2, comma 2).