



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Firenze, 21 e 22 novembre 2019

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze e ordinanze della Corte costituzionale

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

*Relazione a cura di Enrico Righi*

*Note di sintesi a cura di Ilaria Cirelli, Beatrice Pieraccioli, Claudia Prina Racchetto, Claudia Prina Racchetto, Enrico Righi e Anna Traniello Gradassi*



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Firenze, 21 e 22 novembre 2019

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze e ordinanze della Corte costituzionale

**Sentenza:** n. 215 del 15 luglio 2019

**Materia:** Caccia

**Parametri invocati:** 117, secondo comma, lettera s), 118, primo e secondo comma della Costituzione, all'art. 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), . 4, 8 e 107 dello statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** art. 1 della legge della Provincia autonoma di Trento 11 luglio 2018, n. 9 (Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche: tutela del sistema alpicolturale), e art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 luglio 2018, n. 11 (Misure di prevenzione e di intervento concernenti i grandi carnivori. Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE)

**Esito:** non fondatezza

**Estensore nota:** Beatrice Pieraccioli

#### **Sintesi:**

Con due distinti ricorsi, depositati il 14 e il 24 settembre 2018, iscritti al registro ricorsi n. 60 e n. 65 del 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, rispettivamente, dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Trento 11 luglio 2018, n. 9 (Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche: tutela del sistema alpicolturale), in riferimento agli artt. 117, primo e secondo comma, lettera s), e 118, secondo comma, della Costituzione, nonché all'art. 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 luglio 2018, n. 11 (Misure di prevenzione e di intervento concernenti i grandi carnivori. Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE), in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 11 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), all'art. 118, primo e secondo comma, Cost., e agli artt. 4, 8 e 107 dello statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige.

Le norme impugnate attribuiscono ai Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano la competenza ad autorizzare il prelievo, la cattura e l'uccisione dell'orso e del lupo, specie protette dalla normativa nazionale e sovranazionale, purché ciò avvenga a specifiche condizioni ovvero al dichiarato fine di dare attuazione alla normativa comunitaria in materia di conservazione degli habitat naturali e seminaturali e per proteggere la fauna e la flora selvatiche caratteristiche dell'alpicoltura e conservare i relativi habitat naturali, prevenire danni gravi, specificatamente alle colture, all'allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico, alle acque ed alla proprietà, nell'interesse della sanità e della sicurezza pubblica o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura



sociale o economica, o tali da comportare conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente. In tali casi, i Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano possono autorizzare la cattura e l'uccisione degli esemplari delle specie protette (*ursus arctos* e *canis lupus*), previo parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e sempre che non sussistano altre soluzioni valide e non venga messa a rischio la conservazione della specie.

La Corte riunisce i ricorsi presentati in quanto attinenti a materie connesse.

Nell'esame delle questioni la Corte prende in considerazione la direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, cosiddetta "direttiva habitat", che pur includendo gli orsi e tutte le specie di lupo tra le specie protette e prevede che possono essere autorizzate deroghe ai divieti di uccisione delle specie protette, qualora queste siano necessarie al fine della salvaguardia di altri interessi, e che il loro bilanciamento compete alle autorità nazionali, nel rispetto delle condizioni e dei limiti derivanti dai vincoli europei e internazionali (art. 16).

Nell'ordinamento interno, anche prima dell'adozione della "direttiva habitat" 92/43/CEE e del suo regolamento di attuazione, il d.P.R. n. 357 del 1997, era stata introdotta la disciplina di tutela delle specie protette e del prelievo venatorio con la legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che all'art. 1 annovera la fauna selvatica nel patrimonio indisponibile dello Stato e, all'art. 2, per alcune specie, tra le quali l'orso e il lupo, prevede un particolare regime di protezione, anche sotto il profilo sanzionatorio (l'art. 30 punisce con sanzioni penali chi abbatte, cattura o detiene mammiferi o uccelli compresi nell'elenco di cui all'art. 2, tra cui è compreso il lupo, e specificamente punisce chi abbatte, cattura o detiene esemplari di orso).

Ma, nella prospettiva di un bilanciamento della protezione di tali specie con le esigenze di tutela del suolo, del patrimonio zootecnico e delle produzioni agricole, l'art. 19 della stessa legge n. 157 del 1992 demanda proprio alle Regioni il controllo della fauna selvatica, ivi comprese le specie dell'orso e del lupo (anche nelle zone vietate alla caccia), da esercitare selettivamente, mediante l'utilizzo di metodi ecologici e su parere dell'ex Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS), poi confluito nell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), fino a consentire l'abbattimento di tale fauna quando i metodi ecologici si rivelino inefficaci.

Le attività poste in essere nell'ambito dei piani di abbattimento regionali costituiscono pertanto legittimo esercizio di un potere previsto dalla stessa legge n. 157 del 1992 e non possono integrare la condotta sanzionata dal successivo art. 30, rientrando nella cornice autorizzatoria del citato art. 19.

Alla descritta disciplina statale di tutela delle specie protette contenuta nella legge n. 157 del 1992 si è sovrapposto il regolamento attuativo della "direttiva habitat", di cui al d.P.R. n. 357 del 1997; tale normativa prevede una protezione rigorosa anche per l'orso e il lupo, riproducendo però la disciplina dei prelievi prevista dalla direttiva stessa e attribuisce il potere di autorizzare la deroga al divieto di cattura o uccisione delle specie protette al solo Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti per quanto di competenza il Ministro per le politiche agricole e l'ISPRA «a condizione che non esista un'altra soluzione valida e che la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di



conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di distribuzione naturale [...]» (art. 11, comma 1).

La Corte sottolinea che lo stesso d.P.R. n. 357 del 1997, all'art. 1, comma 4, attribuisce alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano la competenza a dare attuazione agli obiettivi del regolamento, «nel rispetto di quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione» e che la previsione è coerente con l'art. 16 della “direttiva habitat”, che conferisce il potere di deroga agli Stati membri genericamente intesi, lasciando l'individuazione del soggetto competente ad attuare l'art. 16 alle norme interne.

Nel caso di specie, occorre dunque verificare se il potere delle Province autonome di dare applicazione all'art. 16 della direttiva in questione trovi la sua legittimazione nello statuto speciale.

Le finalità di tale potere attengono in misura rilevante alle materie di competenza provinciale primaria di cui all'art. 8, numero 16) e numero 21), dello statuto speciale: «alpicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna», «agricoltura, foreste e Corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico [...]». Tali competenze concorrono a delineare un peculiare assetto dell'ecosistema delle Province autonome di Trento e di Bolzano e il loro esercizio, pertanto, ben può essere rivendicato a livello provinciale.

La Corte ha già riconosciuto la competenza delle Province autonome all'attuazione della “direttiva habitat” (seppur con riferimento specifico alla competenza sui «parchi per la protezione della flora e della fauna»: sentenze n. 329 e n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007); pertanto l'esistenza della competenza provinciale in materia legittima l'attuazione, con legge provinciale, dell'art. 16 della “direttiva habitat” (art. 7 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526, recante «Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616»; art. 40, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea») e implica la non fondatezza delle questioni relative all'art. 117, secondo comma, lettera s), e all'art. 118 Cost.

In particolare, non è violato l'art. 118 Cost., dal momento che, nelle materie di competenza legislativa provinciale, le funzioni amministrative spettano alle Province (art. 16, comma 1, dello statuto speciale; art. 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), in virtù del principio del parallelismo tra le funzioni legislative e le funzioni amministrative (sentenze n. 238 del 2007 e n. 236 del 2004) che tuttora vige per le Province autonome.

Nel loro insieme, le competenze statutarie delle Province autonome assicurano la complessiva tutela del particolare ecosistema provinciale e, in considerazione delle particolari caratteristiche dell'habitat alpino, giustificano l'attribuzione della competenza all'esercizio della deroga all'autonomia provinciale, prevedendo un sostanziale bilanciamento, legittimamente rimesso dalle leggi provinciali impugnate ai Presidenti delle Province autonome, quali organi idonei alla valutazione della dimensione anche localistica degli interessi coinvolti.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Firenze, 21 e 22 novembre 2019

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze e ordinanze della Corte costituzionale

Le norme impugnate neppure si pongono in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. poiché, come detto, la "direttiva habitat" attribuisce il potere di deroga agli «Stati membri», per cui essa è indifferente a quale sia l'organo competente ad autorizzare le deroghe ai divieti di abbattimento dell'orso e del lupo.

Pertanto le Province autonome hanno legittimamente esercitato una competenza legislativa propria attribuendo il potere discrezionale amministrativo, in ordine agli abbattimenti delle specie in questione, ai rispettivi Presidenti.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Firenze, 21 e 22 novembre 2019

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze e ordinanze della Corte costituzionale

**Sentenza:** n. 225 dell'8 ottobre 2019

**Materia:** Camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura

**Parametri invocati:** art. 48-bis della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), artt. 11 e 22 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 23 dicembre 1946, n.532 (Devoluzione alla Valle d'Aosta di alcuni servizi), art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta) e art. 1 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 20 maggio 2002, n. 7 (Riordino dei servizi camerali della Valle d'Aosta); principio di sussidiarietà, di cui all'artt. 118 della Costituzione, principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost., in relazione agli artt. 2, comma 1, lettere a), b), d), n), p) e q); 3, comma 1, lettera a); 4, dello statuto reg. Valle d'Aosta, e artt. 117, commi terzo e quarto, Cost. e 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

**Giudizio:** Conflitto di attribuzione

**Ricorrente:** Regione Valle d'Aosta

**Oggetto:** artt. 6, comma 1, e 7 commi 1, 3, 5, 6, 7 e 8, nonché Allegati A), C) e D), del decreto ministeriale del 16 febbraio 2018 "Riduzione del numero delle camere di commercio mediante accorpamento, razionalizzazione delle sedi e del personale", relativamente alle parti in cui si applicano alla Regione Valle d'Aosta ed alla Camera Valdostana delle imprese e delle professioni.

**Esito:** Fondatezza. Annullamento artt. 6, comma 1, e 7, commi 1, 3, 5, 6, 7 e 8, nella parte in cui si applicano alla Regione Valle d'Aosta, nonché degli Allegati A), C) e D), nelle parti espressamente riferite alla Camera Valdostana delle imprese e delle professioni;

**Estensore nota:** Claudia Prina Racchetto

### **Sintesi:**

La Regione Valle d'Aosta ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato ritenendo che non spetti ad esso e, in particolare, al Ministro dello Sviluppo economico, l'adozione del decreto ministeriale in oggetto. Ne ha chiesto, di conseguenza, l'annullamento limitatamente agli artt. 6, comma 1, e 7 commi 1, 3, 5, 6, 7 e 8, nonché agli Allegati A), C) e D), nelle parti in cui si applicano ad essa e alla Camera Valdostana delle imprese e delle professioni.

Il comma 1 dell'art. 6 del decreto ministeriale sopra citato prevede l'approvazione degli «interventi di razionalizzazione e riduzione delle aziende speciali così come determinati nel piano di cui al comma 2, lettera b), dell'art. 3 del decreto legislativo 219/2016 (Attuazione della delega di cui all'articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura), a seguito dei quali il numero delle aziende speciali» è ridotto a 58, «come stabilito nell'allegato C».

L'art. 7, commi 1 e 3, dispone invece la riorganizzazione del personale e delle piante organiche delle Camere di commercio, così come individuate nell'Allegato D), e obbliga detti enti a rideterminare il proprio contingente di personale dirigente e non dirigente sulla base dei servizi assegnati dalla legge 29 dicembre 1993, n. 580 (Riordinamento delle



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Firenze, 21 e 22 novembre 2019

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze e ordinanze della Corte costituzionale

camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura) «e successive integrazioni e modificazioni» (comma 3), recate dal decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219.

Sino a tale rideterminazione, il decreto ministeriale censurato vieta, a pena di nullità, «l'assunzione o l'impiego di nuovo personale o il conferimento di incarichi, a qualunque titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione» (comma 5).

I commi 6 e 7 invece disciplinano le procedure di mobilità del personale soprannumerario determinato all'esito della ridefinizione dell'organico.

Infine, il comma 8 ribadisce il divieto di assunzione o di conferimento di qualsiasi incarico, «a qualunque titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione», fino al completamento delle procedure di mobilità.

Gli impugnati allegati al decreto ministeriale riportano la denominazione delle Camere di commercio oggetto del riordino (Allegato A), nonché, rispettivamente, il numero di aziende speciali (Allegato C) e il contingente di personale dirigente e non dirigente per ciascun ente (Allegato D).

La Regione Valle d'Aosta premette di essere titolare di una competenza primaria in materia di Camere di commercio, assegnatale dagli artt. 11 e 22 del d.lgs. C.p.S. n. 532 del 1946. In virtù di tale attribuzione essa ha adottato la l.r. 7/2002 (Riordino dei servizi camerali della Valle d'Aosta) che ha istituito la Camera Valdostana quale ente autonomo di diritto pubblico con proprio ufficio e personale.

I motivi di ricorso avanzati dalla Regione sono duplici.

In primo luogo, essa ritiene che lo Stato non abbia rispettato l'art. 48-bis del proprio statuto speciale che prevede una procedura rinforzata per tutte le modifiche che interessino competenze o funzioni assegnate alla stessa Regione.

In secondo luogo, sarebbe stato violato il principio di leale collaborazione perché lo Stato avrebbe agito unilateralmente non pervenendo all'intesa in Conferenza Stato-Regioni e comunque senza motivare in alcun modo il mancato recepimento delle osservazioni che la ricorrente aveva indirizzato ad esso durante le fasi preliminari all'adozione del censurato decreto.

La Corte costituzionale ha riconosciuto come fondato il conflitto promosso in riferimento al citato articolo 48-bis, agli artt. 11 e 22 del d.lgs. C.p.S., 532/1946, all'art. 1 del d.lgs. 320/1994 e all'art. 1 della l.r. 7/2002.

Nella sentenza 261/2017, pronunciata all'esito di alcuni ricorsi promossi dalle Regioni a statuto ordinario, la Corte ha sottolineato la peculiare configurazione delle Camere di commercio, per un verso «organi di rappresentanza delle categorie mercantili», per un altro «strumenti per il perseguimento di politiche pubbliche»: da tale vocazione pubblicistica discende, sin dagli inizi dello scorso secolo, la qualifica di «enti di diritto pubblico, dotati di personalità giuridica».

I compiti ad esse assegnati dal d.lgs. 219/2016 hanno ribadito questa duplice vocazione e hanno confermato la collocazione del sistema camerale al crocevia di distinti livelli di governo. Da un lato, infatti, le Camere di commercio esercitano funzioni riconducibili alla competenza legislativa dello Stato (pubblicità legale e di settore mediante la tenuta del registro delle imprese; tutela del consumatore e della fede pubblica; vigilanza e controllo



sulla sicurezza e conformità dei prodotti; rilevazione dei prezzi e delle tariffe nonché le funzioni esercitate dagli uffici metrici statali e dagli Uffici provinciali per l'industria, il commercio e l'artigianato, ivi comprese quelle relative ai brevetti e alla tutela della proprietà industriale attribuite alle stesse dall'art. 20 del d.lgs. 112/1998) ; dall'altro svolgono compiti che riflettono competenze regionali, ad esempio, in materia di sviluppo e promozione del turismo, di supporto alle imprese, di orientamento al lavoro ed alle professioni, in alcune ipotesi strettamente intrecciate con quelle dello Stato e in altre suscettibili di essere precisamente identificate e distintamente considerate in riferimento ai singoli compiti svolti.

Secondo questa sentenza, è pertanto opportuna una disciplina delle Camere di commercio omogenea in ambito nazionale anche se il coinvolgimento di competenze regionali implica che la disciplina statale sia posta nel rispetto del principio di leale collaborazione che non può arrestarsi al mero parere espresso in Conferenza Stato-Regioni, ma deve essere identificato «nell'intesa, contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento regionale».

A seguito di tale sentenza il Ministro dello sviluppo economico ha sottoposto alla Conferenza Stato-Regioni un nuovo schema di decreto ministeriale che nel suo contenuto ricalca il decreto ministeriale impugnato nel giudizio in esame.

La Corte ha più volte sottolineato le differenze fra le regioni ad autonomia speciale per quanto concerne le competenze in materia di Camere di commercio. La Regione Valle d'Aosta gode di una posizione peculiare in quanto è direttamente titolare delle funzioni attribuite alle Camere di commercio. (art. 11 del d.lgs. C.p.S. 532/1946, secondo comma)

Il primo comma di tale articolo ha disposto la «soppressione» dell'allora Camera di commercio, industria e agricoltura di Aosta mentre l'art. 22 ha stabilito il trasferimento del personale di tale Camera di commercio alla Regione Valle d'Aosta ed alla Camera di commercio di Torino secondo la ripartizione stabilita tra i due Enti in relazione alle esigenze dei rispettivi servizi.

La Regione Valle d'Aosta, ai sensi dell'articolo 15 del dlgs 532/1946, ha poi trasferito le funzioni della Camera di Commercio a un ente di propria creazione istituendo la «Camera valdostana delle imprese e delle professioni», ente autonomo collegato alle camere di commercio italiane ed europee e agli enti che ne rappresentano gli interessi.

Il procedimento di modifica della previsione che assegna le attribuzioni della Camera di commercio alla Regione è stato successivamente irrigidito dal decreto legislativo di attuazione statutaria 320/1994, che, all'art. 1, indica il d.lgs. C.p.S. 532/1946 tra gli atti che necessitano, per essere modificati, del procedimento di cui all'art. 48-bis dello statuto reg. Valle d'Aosta. Tale norma affida a una commissione paritetica, composta da rappresentanti del Governo e della Regione, previo parere del Consiglio regionale, il compito di elaborare gli schemi dei decreti legislativi di attuazione statutaria.

Secondo la Corte, pertanto, il conflitto è fondato in quanto lo Stato non ha tenuto in adeguata considerazione la particolare competenza della Regione Valle d'Aosta, intervenendo con un atto fonte secondario, inidoneo, per espressa disposizione statutaria, a disciplinare la Camera Valdostana e a soddisfare la complessa procedura richiesta dall'art. 48-bis dello statuto speciale (cfr. sentenza n. 38 del 2003).

Il secondo motivo di ricorso è stato considerato assorbito.





Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Firenze, 21 e 22 novembre 2019

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze e ordinanze della Corte costituzionale

**Sentenza: n. 227/2019, del 15 luglio 2019.**

**Materia:** bilancio

**Parametri invocati:** art.81 Cost

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrenti:** Presidente del consiglio dei ministri

**Oggetto:** intero testo e, in particolare, art. 16 della legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28, “Abruzzo 2019 - Una legge per L’Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)”

**Esito:** illegittimità costituzionale dell’intera legge

**Estensore nota:** Anna Traniello Gradassi

### **Sintesi:**

Il Presidente del consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Abruzzo 24 agosto 2018, n. 28, (Abruzzo 2019 - Una legge per L’Aquila Capoluogo: attraverso una ricostruzione, la costruzione di un modello di sviluppo sul concetto di Benessere Equo e Sostenibile (BES)), in riferimento all’art. 81 della Costituzione.

Il ricorrente lamenta che gli interventi previsti dalla legge impugnata inciderebbero su materie di competenza non sarebbero supportati dall’esistenza di alcuna concreta risorsa; l’art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 28 del 2018 contrasterebbe con l’art. 81 Cost., illegittimità che riguarderebbe in via derivata l’intera legge; sotto il profilo della sostenibilità, gli interventi previsti sarebbero individuati in modo generico e sarebbero privi di quella chiarezza finanziaria minima, indispensabile per una copertura effettiva e giuridicamente valida.

La Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale riguardo al difetto di copertura della spesa.

La Corte ha più volte affermato che la copertura finanziaria di una spesa e l’equilibrio del bilancio non possono essere assicurati solamente dall’armonia numerica degli stanziamenti in parte entrata e spesa (fra tante, vedi sentenze n. 197 e n. 6 del 2019), ma devono fondarsi anche sulla ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici che ne sorreggono l’iscrizione in bilancio.

Secondo la Corte, per quel che riguarda l’esercizio 2018, le radicali innovazioni organizzative e programmatiche denunciano il manifesto contrasto con l’art. 81 Cost. della locuzione contenuta nel comma 1 dell’art. 16, secondo cui “per l’anno 2018 dette innovazioni non comportano oneri a carico del bilancio regionale”. Da tale espressione, secondo la Corte, emerge l’“irrazionalità” che la costante giurisprudenza della Corte stessa individua come qualificazione primaria del difetto di copertura, il quale sussiste non solo quando una iniziativa onerosa non trova corrispondenza quantitativa nella parte spesa, ma anche quando in sede normativa si statuisce, in contrasto con i canoni dell’esperienza, che una complessa elaborazione organizzativa e progettuale non produce costi nell’esercizio anteriore a quello in cui si prevede l’avvio delle conseguenti realizzazioni.

Pertanto, il comma 2 dell’art. 16 comporta rilevanti violazioni del principio della copertura giuridica.

A prescindere dal rilievo che il gettito derivante dal “bollo auto” è un’entrata corrente e quindi la sua destinazione a spese di investimento dovrebbe essere corredata dalla previa dimostrazione di un surplus delle entrate correnti rispetto al complesso delle spese correnti



e del rimborso prestiti, lo stanziamento di euro 785.000,00 risulta assolutamente privo di un riferimento all'andamento storico del gettito del tributo e al tipo dei progetti che si intendono privilegiare.

Una legge complessa e caratterizzata da interdipendenze finanziarie tra lo Stato, la Regione e gli enti territoriali, tutte subordinate alla volontarietà dell'adesione, dovrebbe essere corredata da un quadro degli interventi integrati finanziabili, dall'indicazione delle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente, da studi di fattibilità di natura tecnica e finanziaria e dall'articolazione delle singole coperture finanziarie, tenendo conto del costo ipotizzato degli interventi finanziabili e delle risorse già disponibili.

Al contrario, la legge impugnata non presenta alcun valido riferimento circa la sostenibilità economica di tali ambiziose iniziative. In definitiva, l'individuazione degli interventi e la relativa copertura finanziaria, è stata effettuata dal legislatore regionale in modo generico e risulta priva di quella chiarezza finanziaria minima richiesta dalla costante giurisprudenza della Corte in riferimento all'art. 81 Cost.

Vi è dunque un evidente contrasto delle modalità di copertura della legge con l'art. 81 Cost. nella sua vigente formulazione, il cui accentuato rigore rispetto al passato trova una delle principali ragioni proprio nell'esigenza di evitare leggi-proclama sul futuro, del tutto carenti di soluzioni attendibili e quindi inidonee al controllo democratico ex ante ed ex post degli elettori (si veda in proposito sentenza n. 184 del 2016).

È nei principi fondanti della disciplina del bilancio pubblico che in sede previsionale gli assetti dell'equilibrio e della copertura siano ipotizzati in modo statico secondo una stima attendibile delle espressioni numeriche, che sia assicurata la coerenza con i presupposti economici e giuridici della loro quantificazione, e che, inoltre, la successiva gestione e la rendicontazione diano atto, sempre in coerenza con i presupposti economici, giuridici e fattuali, degli effetti delle circostanze sopravvenienti raffrontandoli con il programma iniziale.

Come la Corte ha più volte sottolineato, "la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero [nel bilancio] per realizzare nuove e maggiori spese" (sentenza n. 197 del 2019).

La Corte ha già affermato in precedenza, che "copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse: nel sindacato di costituzionalità copertura finanziaria ed equilibrio integrano "una clausola generale in grado di operare pure in assenza di norme interposte quando l'antinomia con le disposizioni impuginate coinvolga direttamente il precetto costituzionale: infatti 'la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica, si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile' (sentenza n. 192 del 2012)" (sentenza n. 184 del 2016)" (sentenza n. 274 del 2017).

Confrontando quindi la fattispecie in esame con i richiamati principi della contabilità pubblica che riguardano la stima delle entrate e delle spese la Corte giunge a concludere che l'intero articolato della legge regionale impugnata esprime una mera ipotesi politica, la cui fattibilità giuridica ed economico-finanziaria non è supportata neppure da una schematica relazione tecnica. Ciò appare in evidente contraddizione con le radicali



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Firenze, 21 e 22 novembre 2019

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze e ordinanze della Corte costituzionale

innovazioni organizzative e programmatiche, le quali comportano *ictu oculi* consistenti oneri finanziari.

I vizi inerenti alle modalità di copertura previste dall'art. 16 rendono, **dunque, illegittima l'intera legge** reg. Abruzzo n. 28 del 2018, che deve essere dichiarata illegittima **per contrasto con l'art. 81 Cost.**



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Firenze, 21 e 22 novembre 2019

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze e ordinanze della Corte costituzionale

**Sentenza:** 25 settembre 2019, n. 214

**Materia:** legge di variazione circoscrizionale- nozione di popolazione interessata

**Parametri invocati:** articoli 3 e 133 della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via incidentale

**Rimettente:** Consiglio di Stato sez. quinta

**Oggetto:** legge Regione Marche 23 giugno 2014, n. 15 (Distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e incorporazione nel Comune di Mondolfo. Mutamento delle rispettive circoscrizioni comunali)

**Esito:** non fondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevate

**Estensore nota:** Ilaria Cirelli

### **Sintesi:**

Il giudice a quo, Consiglio di Stato, solleva questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3 e 133 secondo comma della Costituzione, della legge della Regione Marche 5/2014 in quanto non la ritiene conforme alla giurisprudenza costituzionale sulla nozione di *popolazioni interessate* di cui all'articolo 133, secondo comma, della Costituzione.

La l.r. 5/2014 è stata approvata nell'ambito di un procedimento legislativo in cui il referendum consultivo sulla proposta di legge di variazione circoscrizionale è stato indetto chiamando al voto, quali popolazioni interessate, i soli residenti nella frazione oggetto della proposta di distacco e quelli residenti nelle zone a questa immediatamente contigue. Sarebbe stato invece necessario, secondo il Consiglio di Stato, alla luce degli articoli 133, secondo comma, e 3 Cost., consultare tutti i residenti di entrambi i Comuni coinvolti nel procedimento di variazione circoscrizionale.

Respinte le eccezioni di inammissibilità delle questioni sollevate e passando al merito, la Corte esamina l'espressione *popolazioni interessate*, ricordando come sul punto la propria giurisprudenza non sia univoca e la nozione sia stata soggetta a interpretazioni diverse a seconda del procedimento di variazione territoriale che viene concretamente in considerazione, negli articoli 132 e 133 Cost. (sentenza 278/2011).

In particolare la Corte sottolinea come, secondo una giurisprudenza risalente, la nozione di *popolazioni interessate* ricomprenderebbe, in principio e salvo eccezionali deroghe, tutti i residenti nei Comuni coinvolti dalla specifica variazione circoscrizionale, quelle che verrebbero a dar vita a un nuovo comune, così come quelle che rimarrebbero nel comune di origine.

Tale regola generale, è tuttavia stata oggetto di una significativa correzione già nella sentenza 94/ 2000, dove si sottolinea che l'articolo 133, secondo comma, Cost., in realtà, non precisa quali siano, nelle differenti ipotesi di istituzione di nuovi comuni o di modifica delle circoscrizioni di comuni esistenti, *le popolazioni interessate*: ma, essendo l'interesse che fonda l'obbligo di consultazione riferito direttamente alle popolazioni, e non agli enti territoriali, si può escludere che l'ambito della consultazione debba necessariamente coincidere con la totalità della popolazione dei comuni coinvolti nella variazione. Con ciò affidando al legislatore regionale, attraverso una legge che detti criteri generali, oppure al competente organo regionale, la delimitazione caso per caso, del perimetro delle popolazioni da consultare nel singolo procedimento di variazione.



Secondo la Corte, tuttavia, non sono condivisibili le conseguenze che una parte nel processo a quo fa discendere dalle due differenti fattispecie sulla corretta interpretazione del concetto di *popolazioni interessate*, ovvero tra il caso in cui i criteri per la identificazione siano contenuti in legge, da quello invece in cui la delimitazione risulti, caso per caso, dalla delibera dell'organo regionale competente.

Nel giudizio si è infatti sostenuto che, nel primo caso, la valutazione dell'organo regionale risulta ex ante contenuta e delimitata, secondo criteri che al giudice amministrativo consentono un immediato e più agevole sindacato e che, peraltro, non si sottraggono al controllo. Nel secondo, invece, può profilarsi il rischio che, attraverso un'artata perimetrazione dell'ambito delle popolazioni chiamate a esprimersi, il risultato del referendum venga orientato in partenza, secondo tecniche manipolatorie dei collegi elettorali. Dunque, per evitare abusi, occorrerebbe interpretare l'espressione *popolazioni interessate* come equivalente all'intera popolazione dei comuni coinvolti nella variazione circoscrizionale.

A giudizio della Corte, infatti, la nozione di *popolazioni interessate*, integra un dato variabile che resta pur sempre affidato alla valutazione discrezionale dell'organo regionale competente, più o meno ampia a seconda dei casi, e sempre soggetta a verifica del giudice amministrativo o della Corte.

Ciò premesso, la Corte si domanda se nel caso di specie, in cui la l. r. Marche 15/2014 ha disposto il distacco della frazione di Marotta dal Comune di Fano e la sua incorporazione nel Comune di Mondolfo, la delimitazione dei soggetti da consultare sia stata compiuta sulla base di una valutazione aderente alle specifiche esigenze del caso concreto, per accertare la sussistenza o l'insussistenza dell'interesse qualificato alla variazione territoriale. L'interpretazione accolta da ultimo dal Consiglio regionale delle Marche, che chiama al voto alcune parti delle popolazioni residenti nei due Comuni coinvolti, selezionandole fra quelle contigue all'abitato oggetto della proposta di trasferimento, sulla base di una valutazione riferita alla presenza di alcune infrastrutture d'interesse comune per la relativa popolazione, risulta non incompatibile rispetto alla lettura sopra accolta delle disposizioni costituzionali invocate a parametro.

In particolare, la deliberazione del Consiglio regionale della Regione Marche 87/2013 illustra i criteri che hanno condotto a questa individuazione delle *popolazioni interessate*. I residenti in queste zone, si afferma, a differenza di tutti gli altri residenti nei Comuni di Fano e Mondolfo, sono quelli più facilmente orientati a utilizzare alcune infrastrutture situate nell'abitato oggetto di variazione territoriale (una farmacia e un istituto scolastico); condividono con gli abitanti di Mondolfo, in considerazione della prossimità territoriale, servizi già esistenti sul territorio; hanno un diretto interesse a una amministrazione omogenea della zona costiera, in vista di una uniforme gestione dei servizi di accoglienza, balneari e turistici, necessari allo sviluppo dell'area in cui risiedono.

Da ultimo, afferma la Corte, non può essere validamente utilizzato, in senso contrario, l'argomento fiscale, in ipotesi invocabile da tutti i residenti del Comune di Fano che dovrebbero sopportare le conseguenze determinate dalla diminuzione delle entrate tributarie del Comune, derivante dal distacco della frazione di Marotta, con conseguente prevedibile aggravio della pressione tributaria a loro diretto carico, risultando perciò evidente il loro interesse a essere consultati.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Firenze, 21 e 22 novembre 2019

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze e ordinanze della Corte costituzionale

In realtà, argomenta la Corte, ogni variazione territoriale produce molteplici conseguenze, anche in ambito tributario, che riguardano anche il bilancio del comune che la variazione subisce. Ma tali conseguenze non sono necessariamente univoche, poiché la variazione può tradursi anche in un risparmio di spesa, dato dall'eventuale diminuzione dei residenti o dei servizi da erogare loro.

Le questioni di legittimità costituzionale della l.r. Regione Marche 15/2014, sollevate in riferimento agli articoli 3 e 133, secondo comma Cost. vengono, pertanto, dichiarate non fondate.



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Firenze, 21 e 22 novembre 2019

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze e ordinanze della Corte costituzionale

**Sentenza: 8 ottobre 2019, n. 236**

**Materia:** caccia, tassidermia, tutela della fauna

**Parametri invocati:** 117, secondo comma, lett. l) ed s), della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articoli 4, 9 e 10, della legge della Regione Liguria 12 settembre 2018, n. 17 (Modifiche alla legge regionale 25 gennaio 1984, n. 7 (Norme per la regolamentazione dell'attività di tassidermia e di imbalsamazione))

**Esito:**

- inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, della legge Regione Liguria 17/2018;
- infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 9 e 10 della legge Regione Liguria 17/2018.

**Estensore nota:** Enrico Righi

**Sintesi:**

Occorre premettere che la legge 157/1992, la vigente legge statale sulla caccia, assoggetta i tassidermisti alle medesime sanzioni, anche penali, riservate agli autori degli abbattimenti illeciti, qualora trattino spoglie di animali appartenenti a specie particolarmente protette, non cacciabili o cacciabili, se uccisi al di fuori della stagione venatoria.

La legge regionale impugnata prevede innanzi tutto, all'articolo 4, che gli imbalsamatori debbano richiedere il nulla osta alla preparazione degli esemplari che vengano loro consegnati proprio nelle tre fattispecie di cui sopra.

Secondo il Governo ricorrente l'introduzione di questo tipo di autorizzazione avrebbe come effetto di depenalizzare la preparazione di trofei di caccia illeciti.

In realtà, fa notare la Corte come sia previsto che il tassidermista debba munirsi di certificato medico veterinario che asseveri che le circostanze in cui è morto l'animale siano diverse dal contesto di caccia illecita (ad esempio nel caso di soggetto rinvenuto esanime a seguito di investimento accidentale da parte di un autoveicolo). È inoltre previsto, per le specie particolarmente protette o di rilevante interesse scientifico, che la Regione si avvalga del parere del Civico Museo di Storia Naturale di Genova.

Il fatto che il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri tralasci di considerare le norme sul procedimento di rilascio delle autorizzazioni, con particolare riferimento alla considerazione di elementi per così dire scriminanti, come il certificato veterinario, rende la ricostruzione del motivo di impugnazione incompleta e dunque la questione di legittimità costituzionale inammissibile.

Il Governo ha impugnato anche l'articolo 9 della legge in oggetto. Con tale disposizione, si consente sostanzialmente una sanatoria in via amministrativa del possesso di preparazioni tassidermiche realizzate prima del 25 gennaio 1984 e non denunciate in precedenza.

Secondo l'Avvocatura dello Stato, si sarebbe, di nuovo, di fronte ad un condono penale, introdotto per via surrettizia.

In questo caso il motivo di impugnazione non risulta carente dal punto di vista dell'autosufficienza, tuttavia viene respinto nel merito.

La Corte interpreta la norma come non impeditiva di un successivo controllo sulla regolarità della detenzione dal punto di vista penale e si spinge fino ad esemplificare, riprendendo un argomento difensivo della Regione, un caso di possibile interesse da parte del cittadino,



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Firenze, 21 e 22 novembre 2019

Enrico Righi – Regione Toscana

Sentenze e ordinanze della Corte costituzionale

ovvero quello in cui egli sia pervenuto in possesso di preparazioni tassidermiche per via ereditaria.

La questione viene dunque definita nel senso dell'infondatezza.

La terza e ultima questione riguarda l'articolo 10 della legge regionale impugnata.

Nel sostituire gli importi delle sanzioni, ancora espressi in lire nella vecchia legge regionale del 1984, la nuova disposizione non menziona più in modo esplicito la sanzione accessoria della revoca della licenza di tassidermista.

Il Governo lamenta violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione per lesione dei livelli di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Tuttavia, secondo la Corte, anche questo motivo di ricorso è infondato, poiché nella legge madre, che la normativa odierna va ad integrare, permane un rinvio alla norma della legge statale 157/1992, che prevede proprio la sanzione della revoca dell'autorizzazione del tassidermista.