



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

TOSCANA

Legge n° 27 del 20/05/2025

BUR n°32 del 30/05/2025

ID: TO25027

(Scadenza 29/07/2025)

“Norme per il coordinamento delle funzioni amministrative regionali e locali per la salvaguardia e per la gestione della laguna di Orbetello”
La legge regionale introduce una disciplina provvisoria per la gestione e la tutela della Laguna di Orbetello, anche attraverso l’istituzione di organismi regionali e la previsione di apposita attività programmatoria, nelle more dell’attuazione della legge 24 gennaio 2025, n. 11.

Quest’ultima legge (statale), facendo cessare la gestione commissariale della Laguna, ha istituito il Parco ambientale della Laguna di Orbetello e disciplinato la gestione dell’area attraverso un Consorzio pubblico, partecipato da enti espressamente indicati, quali il Ministero dell’ambiente e della sicurezza energetica, la Regione Toscana, la Provincia di Grosseto, il comune di Orbetello e il comune di Monte Argentario.

In particolare, l’articolo 3 della legge n. 11 del 2025 stabilisce che il Consorzio “svolge attività a supporto dei compiti istituzionali degli enti consorziati, su richiesta dei medesimi enti, con particolare riferimento alla tutela dei siti della rete Natura 2000 e delle aree protette ubicate all’interno del Parco ambientale della Laguna di Orbetello”. Si prevede, inoltre, l’acquisizione dell’intesa della Regione e degli altri enti consorziati per l’approvazione dello statuto del Consorzio (articolo 4, comma 1) e per la nomina,

da parte del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica, dell'amministratore unico del Consorzio medesimo (articolo 7, comma 1).

La disciplina nazionale è in vigore dal 26 febbraio 2025 ed è destinata ad essere attuata secondo tempistiche parzialmente dettate da apposite disposizioni (con particolare riferimento all'articolo 4, il cui citato comma 1 fissa un termine ordinatorio di centocinquanta giorni ai fini dell'adozione dello statuto del Consorzio). Essa è stata adottata nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, con individuazione di un punto di equilibrio tra diversi interessi garantiti dalla Costituzione, tanto statali quanto regionali (nonché locali). Facendo perno sul principio di leale collaborazione e sul principio di prevalenza di materia, essa opera un bilanciamento delle diverse competenze che trova la propria collocazione nel coordinamento dei diversi livelli di governo. Ne deriva la possibilità di una gestione coordinata dell'area protetta, seppur esplicitamente al di fuori del "sistema" tracciato dalla legge n. 394 del 1991, senza costruzione di una rigida suddivisione di funzioni e compiti, essendo la tutela dell'ambiente un fine condiviso fra Stato e Regione.

La sopraggiunta legge regionale censurata eccede le competenze legislative attribuite alla Regione e presenta profili di illegittimità costituzionale.

Infatti, la legge regionale introduce una disciplina transitoria per la gestione e la tutela della Laguna di Orbetello, anche mediante istituzione di organismi regionali con competenze e funzioni amministrative per la gestione ambientale della Laguna, con esclusione della partecipazione del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica. Tali organismi e funzioni si sovrappongono a quelli previsti dalla citata legge statale, che affida la tutela della Laguna al menzionato Consorzio pubblico nazionale a diretta partecipazione dei livelli territoriali interessati e affidato, in più tratti del suo ordinario funzionamento, alla collaborazione del pari

“interlivello”, con valida e sostanziale riproposizione dei consolidati schematismi tipici del ricordato “sistema” di cui alla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette).

La predetta normativa regionale, lungi da costituire prosecuzione della gestione esistente, fondata sul principio della continuità dell’azione amministrativa, introduce un nuovo regime, esplicitamente definito transitorio, su un bene la cui tutela risulta riservata, in via esclusiva, allo Stato. Tale regime, peraltro, non conosce una scadenza puntuale e ravvicinata, determinata da disposizioni specifiche, operando genericamente “Nelle more dell’attuazione della legge 24 gennaio 2025, n. 11” e quindi dell’esordio funzionale (“piena operatività”) del Consorzio, il quale presuppone innanzitutto l’adozione definitiva del citato statuto. Più precisamente, la disciplina dell’assetto regionale “transitorio” è delineata in modo da poter avere un avvio non particolarmente spedito (v. le scadenze per l’avvio della fase transitoria desumibili dall’art. 10) e da poter trovare concreta applicazione/copertura esatta fino a tutto il 2027 e addirittura ancora oltre, in via indeterminata, sebbene ancora indefinita nel quantum (v. le disposizioni finanziarie di cui all’articolo 12). Tale disciplina, così, finisce per rivelarsi transitoria solo de nomine ed ex se idonea a ostacolare la pronta e lineare acquisizione della “piena operatività” da parte dell’assetto amministrativo fissato dalla legge statale n. 11 del 2025, che quest’ultima comunque rimette, con sufficienti garanzie procedurali per la Regione Toscana, all’intesa da assumere anche con la Regione stessa (v. le già ricordate disposizioni degli articoli 4, comma 1, e 7, comma 1, della legge n. 11 del 2025, che assicurano coinvolgimenti pattizi ai fini dell’adozione dello statuto del Consorzio e della nomina del suo amministratore unico).

Al riguardo, si richiama la sentenza n. 2 del 2024, con la quale la Corte costituzionale ha affermato che “La potestà legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. risponde, del resto, a ineludibili esigenze di protezione di un bene unitario e di valore primario

quale è l'ambiente (sentenze n. 246 del 2017 e n. 641 del 1987), che risulterebbero vanificate ove si riconoscesse alla regione la facoltà di rimetterne indiscriminatamente la cura a un ente territoriale di dimensioni minori, in deroga alla valutazione di adeguatezza compiuta dal legislatore statale con l'individuazione del livello regionale (sentenze n. 60 del 2023 e n. 189 del 2021)".

Si richiama, altresì, la sentenza n. 16 del 2024, nella quale la Corte costituzionale ha richiamato la propria giurisprudenza sulla materia, affermando che "questa 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, questa 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)".

La legge regionale di interesse, invece, istituisce organismi ed assegna loro importanti funzioni già in precedenza assegnate all'ente statale ad hoc istituito dalla di poco precedente legge statale, peraltro con ampia partecipazione, procedimentale e organizzativa, della stessa Regione Toscana, oltre che degli enti locali interessati.

Per i motivi esposti, gli articoli 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 13 della legge della Regione Toscana n. 27 del 2025 devono essere

impugnati dinanzi alla Corte costituzionale siccome in contrasto, mediante violazione della normativa interposta di cui alla legge n. 11 del 2025, con l'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in base ai principi desumibili dalla giurisprudenza costituzionale in materia. Il citato articolo 13 della legge regionale in esame, inoltre, recando l'abrogazione dell'articolo 12 della legge regionale n. 79 del 2019, che assicura copertura finanziaria fino al 2027 di parte delle funzioni del Consorzio, arreca anche violazione al principio di copertura finanziaria delle disposizioni legislative di spesa di cui all'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

Per le stesse ragioni inerenti all'invocato parametro di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, occorre impugnare anche altre disposizioni, solo parzialmente illegittime:

- l'articolo 2, comma 2, nella parte in cui fa riferimento agli organismi di cui agli articoli 5 e 7;
- l'articolo 3, nella parte in cui, pur attenendo alle "funzioni che afferiscono alla laguna di Orbetello, conferite dalla legislazione nazionale e attribuite dalla normativa regionale", non include esplicitamente tutti i Comuni su cui già ad oggi insiste il predetto bene ambientale (fermo restando comunque il compito di individuare con esattezza il perimetro del Parco, assegnato dall'articolo 4 della legge n. 11 del 2025 allo statuto del Consorzio);
- l'articolo 4, comma 1, nella parte in cui non finalizza esplicitamente l'ivi disciplinato programma delle attività all'assicurazione, a livello locale, del necessario confronto politico-istituzionale tra la Regione e gli enti titolari di funzioni afferenti alla laguna di Orbetello;
- l'articolo 4, comma 2, e l'articolo 12, comma 3, nella parte in cui escludono che la copertura di eventuali maggiori oneri gravi sulle risorse proprie della Regione e in generale degli enti consorziati (in proporzioni che compete comunque allo statuto del Consorzio stabilire, secondo l'articolo 4 della legge n. 11 del 2025), ma soltanto sul livello comunale;

- l'articolo 4, commi 3, 4, 5, 6 e 7;
- l'articolo 11, nella parte in cui dispone, a decorrere dal pieno esordio funzionale del Consorzio, la cessazione degli effetti dell'accordo per la gestione integrata della laguna di Orbetello annualità 2024 - 2026;
- l'articolo 12, comma 1, costituente una mera appendice del precedente articolo 6.

