



CORTE COSTITUZIONALE  
UFFICIO DEL MASSIMARIO

REPERTORIO RAGIONATO DELLE MASSIME DELLE PRONUNCE COSTITUZIONALI

**VOLUME 5**  
**I RAPPORTI TRA STATO E REGIONI**  
**TOMO I**  
**IL TITOLO V: PRINCIPI GENERALI.**  
**L'AMBIENTE, IL PAESAGGIO, I BENI CULTURALI**  
**E IL GOVERNO DEL TERRITORIO**

**ANNI 2016-2024**

---

Il presente Volume è destinato alle esigenze di documentazione per l'attività giurisdizionale della Corte costituzionale.

Si declina ogni responsabilità per la sua eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

COORDINAMENTO DEI REPERTORI:

Massimiliano BONI

CURA DEL VOLUME

Paola CICCAGLIONI

COLLABORAZIONE ALLA REDAZIONE DEI TESTI:

Bruno CAROTTI  
Anna Valeria SEGHETTI  
Bruno BATTAGLIA

*EDITOR:*

Bruno CAROTTI

CONTROLLO DEI TESTI:

Eleonora MASCI

MARZO 2025

Quando si guarda all'ambiente come ad una "materia" di riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni, è necessario tener presente che si tratta di un bene della vita, materiale e complesso, la cui disciplina comprende anche la tutela e la salvaguardia delle qualità e degli equilibri delle sue singole componenti. (...) Occorre, in altri termini, guardare all'ambiente come "sistema", considerato cioè nel suo aspetto dinamico, quale realmente è, e non soltanto da un punto di vista statico ed astratto.

*(Sentenza n. 378 del 2007. Pres. Bile;  
Red. Maddalena)*



## INDICE

Introduzione.....	1
Presentazione alla prima edizione.....	5
Presentazione alla seconda edizione .....	9
Presentazione alla terza edizione .....	11

### PARTE PRIMA

#### IL TITOLO V: PRINCIPI GENERALI

##### **CAPITOLO 1. LA LEALE COLLABORAZIONE E LA SUSSIDIARIETÀ**

1. La leale collaborazione .....	15
1.1. Aspetti generali.....	15
1.2. La Conferenza Stato-Regioni .....	19
1.3. Segue: i casi di necessario coinvolgimento .....	20
1.4. La Conferenza unificata .....	25
2. Il principio di sussidiarietà.....	27
2.1. L'adeguatezza del livello territoriale .....	27
2.2. La chiamata in sussidiarietà.....	30
2.3. La sussidiarietà orizzontale .....	36

##### **CAPITOLO 2. IL RIPARTO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE**

1. Caratteri generali .....	38
2. L'individuazione della materia .....	40
3. Le tipologie delle competenze .....	41
3.1. La potestà legislativa esclusiva dello Stato.....	41
3.2. Segue: il divieto di novazione da parte della legge regionale .....	43
3.3. La potestà legislativa concorrente .....	44
3.4. La potestà legislativa residuale .....	47
3.5. Gli specifici oneri di motivazione.....	48
4. Le autonomie speciali e le clausole di salvaguardia .....	51
1. In generale.....	51
2. Segue: la clausola di maggior favore.....	53
5. Il principio di differenziazione.....	54
6. La potestà regolamentare (casistica).....	59

##### **CAPITOLO 3. I POTERI SOSTITUTIVI**

1. Presupposti e finalità.....	61
--------------------------------	----

**PARTE SECONDA**  
**AMBIENTE, PAESAGGIO E GOVERNO DEL TERRITORIO**

**SEZIONE PRIMA. LA TUTELA AMBIENTALE E PAESAGGISTICA**

**CAPITOLO 4. LA RICOGNIZIONE DELLA MATERIA**

- 1. I beni “ambiente” e “paesaggio” ..... 67
- 2. La conservazione ambientale e paesaggistica ..... 72

**CAPITOLO 5. IL RUOLO DELLE REGIONI**

- 1. Il possibile innalzamento della tutela ..... 73
- 2. Lo spazio delle autonomie speciali ..... 79
  - 2.1. Il limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale ..... 80

**CAPITOLO 6. GLI USI CIVICI**

- 1. La valenza ambientale e la pianificazione ambientale paesaggistica ..... 83
- 2. Il regime giuridico ..... 85

**SEZIONE SECONDA. IL PAESAGGIO E I BENI CULTURALI**

**CAPITOLO 7. LA TUTELA PAESAGGISTICA E IL CODICE DEI BENI CULTURALI  
E DEL PAESAGGIO**

- 1. Caratteri generali ..... 94

**CAPITOLO 8. LA PIANIFICAZIONE PAESAGGISTICA**

- 1. Caratteri generali ..... 101
- 2. Il piano paesaggistico regionale ..... 103
- 3. La prevalenza dei piani paesaggistici ..... 112
- 4. La concertazione necessaria tra Stato e Regioni ..... 118
- 5. La pianificazione territoriale di coordinamento ..... 125

**CAPITOLO 9. I VINCOLI E L’AUTORIZZAZIONE PAESAGGISTICA**

- 1. I vincoli di tutela paesaggistica ..... 127
- 2. L’autorizzazione paesaggistica ..... 128
- 3. Segue: i limiti alle Regioni ..... 133

**CAPITOLO 10. I BENI CULTURALI**

- 1. La tutela e la valorizzazione: il riparto di competenze ..... 138

## Indice

### SEZIONE TERZA. IL GOVERNO DEL TERRITORIO (EDILIZIA E URBANISTICA)

#### CAPITOLO 11. CARATTERI GENERALI

1. L'ambito della materia.....	143
1. In generale.....	143
2. Di un caso particolare: la disciplina sull'agriturismo .....	143
3. L'urbanistica e l'edilizia.....	144
2. I principi fondamentali della materia .....	146
3. Lo spazio delle Regioni, anche ad autonomia speciale .....	151

#### CAPITOLO 12. IL SISTEMA DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA

1. La pianificazione urbanistica e la tutela ambientale .....	155
1.1. Il parere sugli strumenti urbanistici .....	157
1.2. La possibilità di deroghe da parte delle Regioni.....	159
2. La pianificazione comunale.....	160
3. I "luoghi" della pianificazione .....	165
3.1. I centri storici .....	165
3.2. Le zone non coperte da pianificazione (c.d. "zone bianche") (casistica).....	166
4. Gli strumenti della pianificazione.....	167
4.1. La deroga alle distanze minime tra costruzioni .....	167
4.2. Piani di lottizzazione e programmi di riordino urbano .....	171
4.3. Il piano per le attrezzature religiose e l'edilizia di culto .....	172
4.4. Lo schema di regolamento edilizio-tipo .....	174
4.5. Il Piano casa .....	176
4.6. Gli incrementi volumetrici (casistica).....	186
4.7. Demolizione e ricostruzione e mutamento di destinazione d'uso (casistica) .....	188
4.8. Gli interventi per il recupero e il riuso di spazi.....	191
4.9. Segue: l'interpretazione delle relative leggi regionali .....	200

#### CAPITOLO 13. IL REGIME DEI TITOLI ABILITATIVI

1. Le categorie di interventi edilizi .....	201
1.1. In particolare: in zona sismica .....	205
2. Di alcuni titoli edilizi.....	213
2.1. L'edilizia libera .....	213
2.2. La CILA (e le "vecchie" CIL e DIA) .....	215
2.3. La SCIA e la super SCIA .....	219
2.4. Il permesso di costruire .....	221
2.5. Il contributo di costruzione.....	223

#### CAPITOLO 14. IL CONTROLLO DELL'ATTIVITÀ URBANISTICO-EDILIZIA E LE SANZIONI

1. L'accertamento di conformità e il rilascio del titolo in sanatoria.....	227
2. Le tolleranze edilizie.....	235
3. Il condono edilizio .....	235
4. La confisca urbanistica .....	242
5. La rimozione degli interventi abusivi .....	243
6. Le variazioni essenziali al progetto approvato.....	245

## Indice

### SEZIONE QUARTA. LA PRODUZIONE, IL TRASPORTO E LA DISTRIBUZIONE NAZIONALE DELL'ENERGIA

#### **CAPITOLO 15. GLI IMPIANTI ALIMENTATI DA FONTI RINNOVABILI**

1. Le fonti energetiche rinnovabili.....	247
2. I principi fondamentali e le linee guida del 2010.....	247
3. Il principio di massima diffusione .....	252
4. La localizzazione delle infrastrutture energetiche.....	254
4.1. In generale .....	254
4.2. Il ruolo delle Regioni.....	255
4.3. Segue: l'individuazione delle aree non idonee .....	258
5. Il regime abilitativo degli impianti .....	264
5.1. In generale.....	264
5.2. L'autorizzazione unica .....	266
5.3. La procedura abilitativa semplificata (casistica).....	268
5.4. Il ruolo dell'iniziativa economica privata .....	270
6. Le comunità energetiche rinnovabili (casistica).....	274

#### **CAPITOLO 16. IL SETTORE DEGLI IDROCARBURI**

1. Le attività minerarie: il riparto di competenza.....	276
2. seue: Il coinvolgimento delle Regioni nel rilascio dei titoli abilitativi.....	277
3. segue: la VIA afferente ai progetti relativi ad attività minerarie.....	282

#### **CAPITOLO 17. LE DERIVAZIONI IDROELETTRICHE**

1. Le grandi derivazioni idroelettriche.....	285
2. Le piccole derivazioni idroelettriche (casistica).....	291
3. La progettazione, la costruzione e l'esercizio di dighe e altri sbarramenti idrici (casistica) .....	293

### SEZIONE QUINTA. LA CACCIA

#### **CAPITOLO 18. CARATTERI GENERALI**

1. Il riparto e l'attività venatoria .....	295
2. La disciplina statale di alcuni aspetti dell'attività venatoria .....	300
2.1. Sopravvivenza, riproduzione e selezione delle specie cacciabili .....	300
2.2. Il calendario venatorio e la durata dei periodi di caccia.....	301
2.3. Il territorio di caccia .....	305
2.4. Le modalità di esercizio dell'attività venatoria (casistica).....	306
2.5. Il tesserino venatorio (casistica) .....	309
3. Di alcuni ambiti materiali affini.....	311

#### **CAPITOLO 19. LE SPECIE NON CACCIABILI**

1. Gli abbattimenti in deroga .....	314
2. Il controllo della fauna selvatica .....	316
3. L'allontanamento degli ungulati dalle aree urbane (casistica) .....	319

## *Indice*

### PARTE TERZA

#### IL CODICE DELL'AMBIENTE E LA LEGGE QUADRO SUI PARCHI

##### **CAPITOLO 20. I PROCEDIMENTI A TUTELA DELL'AMBIENTE**

1. In generale .....	323
2. L'autorizzazione integrata ambientale (AIA) .....	323
3. La valutazione ambientale strategica (VAS).....	324
4. La valutazione di impatto ambientale e la verifica di assoggettabilità alla VIA .....	326
4.1. Aspetti generali.....	326
4.2. Il ruolo della conferenza di servizi .....	334
4.3. In particolare: per i progetti di impianti da fonti rinnovabili .....	335
4.4. In particolare: per le opere destinate alla protezione civile.....	336
5. La valutazione di incidenza ambientale (VINCA).....	337

##### **CAPITOLO 21. LA DIFESA DEL SUOLO, LA TUTELA DELLE ACQUE E LA GESTIONE DELLE RISORSE IDRICHE**

1. La difesa del suolo .....	340
2. La tutela delle acque .....	341
3. Il servizio idrico integrato.....	345

##### **CAPITOLO 22. IL SISTEMA DI PROTEZIONE AMBIENTALE: L'ISPRA E LE AGENZIE REGIONALI E PROVINCIALI**

1. Le fonti di tutela .....	350
2. Le Agenzie.....	350
3. Tariffe e finanziamento.....	350

##### **CAPITOLO 23. LA GESTIONE DEI RIFIUTI**

1. Il riparto di competenze e lo spazio delle Regioni .....	356
2. Il trattamento .....	361
3. Lo smaltimento e la rete integrata di impianti .....	362
4. La localizzazione degli impianti di gestione.....	364

##### **CAPITOLO 24. LA DISCIPLINA DELLE AREE PROTETTE**

1. La legge quadro n. 394 del 1991.....	373
2. I parchi naturali regionali e il piano per il parco .....	374

##### **CAPITOLO 25. ALTRE DISCIPLINE A TUTELA DELL'AMBIENTE**

1. Introduzione, reintroduzione e ripopolamento di specie animali .....	386
2. La bonifica.....	387
3. La bonifica dei siti inquinati .....	388
4. La revisione dei veicoli.....	390
5. Di alcuni altri casi: tagli colturali, incendi boschivi, faggete depresse, prati stabili.....	391

## *Indice*

INDICE DEI REPERTORI .....	395
INDICE DEI NOMI E DELLE PAROLE NOTEVOLI .....	397

## Introduzione

*«Le gravi incertezze alle quali questa riforma, non sempre puntuale nella definizione delle sfere di competenza, aveva dato luogo, sono state largamente sanate dalla giurisprudenza costituzionale, che sulla base della Costituzione si è trovata a dover colmare le lacune lasciate dal legislatore della revisione costituzionale. È perciò ipotizzabile che il contenimento del contenzioso tra Stato, Regioni e Province autonome entro tassi fisiologici derivi, almeno in parte, dal fatto che oramai chiari criteri per la sua risoluzione sono rinvenibili nella giurisprudenza costituzionale»<sup>1</sup>.*

Nonostante le parole del Presidente Lattanzi, riferite all'anno 2018, manifestassero l'auspicio di una contrazione della conflittualità tra Stato e regioni, i dati statistici del quadriennio successivo hanno mostrato che le frizioni alla base dei giudizi in via principale, pur non toccando più i picchi immediatamente successivi al varo della riforma costituzionale del 2001, si sono mantenuti tuttavia su livelli significativi. Ciò è sottolineato dalle più recenti relazioni annuali, per cui il contenzioso tra Stato e regioni «affonda le sue radici nella revisione del titolo V della parte II della Costituzione, i cui problemi applicativi non si possono dire ancora risolti, malgrado l'ormai ventennale impegno della Corte nella regolazione del riparto delle rispettive competenze»<sup>2</sup>.

Dovendo introdurre questo quinto Volume del Repertorio ragionato delle massime delle pronunce costituzionali, curato dalla cons. Ciccaglioni<sup>3</sup>, forse proprio i numeri testimoniano lo scopo che l'Ufficio del Massimario si propone di realizzare con i due Tomi che si offrono ai lettori.

Nel 2022, ultimo anno di riferimento, le pronunce della Corte scaturite da un giudizio in via principale sono state 84, il 31% del totale, certo in discesa rispetto al 40% dell'anno precedente (108 decisioni su 268), ma in linea con il 30-35% del quindicennio precedente<sup>4</sup>.

I dati consentono altre seppure brevi considerazioni. La novità che la riforma costituzionale ha generato, in ambiti che si sono spesso mostrati complessi e eterogenei, ha avuto effetti sulle tecniche di esame delle questioni (attraverso, ad esempio, il meccanismo della riunione o, al contrario, della separazione dei giudizi), nonché sugli esiti. Ad esempio, se si tiene conto che quello in via principale è un giudizio *lato sensu* "politico", ciò fa sì che, a volte, da un lato «l'impugnazione finisce per configurarsi come una sorta di rimedio cautelativo, esperito in vista di ulteriori valutazioni ed eventuali accordi; dall'altro lato, se gli accordi giungono a ridosso della discussione dei ricorsi, essi non risparmiano il cospicuo investimento di tempo, energie e risorse che la Corte

---

<sup>1</sup> G. Lattanzi, *Relazione sull'attività svolta nell'anno 2018*, 21 marzo 2019, p. 4.

<sup>2</sup> G. Coraggio, *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2020*, 13 maggio 2021, p. 7.

<sup>3</sup> Si ringrazia il prof. Giacomo D'Amico per gli utili suggerimenti ricevuti in sede di ultima stesura del lavoro.

<sup>4</sup> Così la Relazione del 2022. G. Amato, *Relazione sull'attività della Corte costituzionale nel 2021*, 7 aprile 2022, p. 6. Risalendo più indietro, infatti, i numeri vedono originare dai giudizi in via principale 92 pronunce nel 2020 (il 30% del totale), 117 nel 2019 (il 40% del totale), 87 nel 2017 (il 34% del totale), ancora 92 nel 2017 (il 30% del totale) e 103 nel 2016 (il 31% del totale), anno di costituzione dell'Ufficio, che segna pertanto anche il momento iniziale di raccolta delle massime di questi Volumi.

profonde nell'analisi e nella preparazione di ciascuna causa, prima della discussione»<sup>5</sup>.

Quanto al contenuto dei ricorsi, l'art. 117 della Costituzione è certamente il crocevia principale da cui passano le soluzioni dei singoli giudizi.

Esso si pone, infatti, quale principale parametro evocato – anche se non unico, vista la possibilità che le regioni possano chiedere alla Corte un giudizio in riferimento a criteri diversi da quelli relativi al riparto delle competenze, dimostrandone la ridondanza (tema affrontato nel Volume 1 del Repertorio, dedicato al processo costituzionale) – per “attaccare” o per “difendersi” nel processo. Come noto, l'art. 117 si articola in ben nove commi, ove il secondo, il terzo e il quarto delineano, rispettivamente, le materie di competenza esclusiva dello Stato, quelle di competenza concorrente con le regioni, nonché la titolarità in capo a queste ultime delle altre materie, c.d. “residuali”. È dunque interpretando il rapporto, spesso di non facile soluzione, tra le singole materie e l'intreccio che esse producono, che la Corte ha elaborato in questi anni un'abbondante giurisprudenza, che questo Volume si prefigge di ordinare e classificare.

Le materie, come noto, sono molte e la conseguente conflittualità che da esse si genera mediamente elevata. In sintesi, il Repertorio ha fatto la scelta di concentrare l'esame delle massime in due Tomi, il primo dedicato ai principi generali relativi ai rapporti tra Stato e regioni – *in primis* la leale collaborazione, cui è collegato il sistema delle conferenze, e la sussidiarietà – e alle materie della tutela dell'ambiente e del paesaggio, del governo del territorio e dell'energia; il secondo destinato a classificare le massime seguendo lo schema dettato dall'art. 117 Cost., ad esclusione, come specificato nella Presentazione, di quegli ambiti, come la concorrenza, il bilancio e la contabilità pubblica, che si è ritenuto di trattare rispettivamente nei Volumi n. 3 (sull'Amministrazione pubblica) e n. 6 (sul Bilancio pubblico e i tributi).

La scelta è giustificata da due ragioni.

Innanzitutto c'è il fatto che, a parte le materie da ultimo indicate, proprio l'ambiente, il paesaggio, oltre all'edilizia e urbanistica e all'energia, rappresentano una quota prevalente dei temi su cui si concentrano le pronunce adottate dalla Corte<sup>6</sup>. Inoltre, quelle accorpate nel Tomo I sono materie tutte soggette, nel 2022, a un nuovo intervento del legislatore costituzionale, che ha introdotto nell'art. 9 della Carta «la biodiversità», «gli ecosistemi», «l'interesse delle future generazioni» e la «tutela degli animali», con prevedibili nuovi effetti nei rapporti tra Stato e regioni.

Infine, si può provare a trarre una breve sintesi, certo non una conclusione, del lavoro redatto dalla curatrice.

Le massime che il lettore trova in questi due Tomi, e l'ordine con cui vengono esposte, tentano di dare conto degli sforzi “regolatori” della Corte, arbitro di una conflittualità «nelle materie di interesse comune o in ambiti posti al crocevia di una pluralità di competenze», che rendono «opportuno invitare tutti gli attori istituzionali a riflettere sulla necessità di apprestare più efficaci meccanismi di prevenzione e risoluzione dei conflitti»<sup>7</sup>.

Il risultato, a oltre venti anni dalla riforma costituzionale del 2001, è che, fermo restando i casi in cui emerge «la necessità di dettare una disciplina

---

<sup>5</sup> M. Cartabia, *L'attività della Corte costituzionale nel 2019*, 28 aprile 2020, p. 7.

<sup>6</sup> Così anche P. Grossi, *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2017*, 22 febbraio 2018, p. 7.

<sup>7</sup> G. Coraggio, cit., p. 8.

## *Introduzione*

unitaria, di carattere nazionale»<sup>8</sup>, quello delle relazioni tra Stato e regioni si conferma “un’arena” in cui costante è l’intervento della Corte volto ad assicurare da un lato omogeneità di disciplina e rispetto dei principi fondamentali, dall’altro uno “spazio di manovra” adeguato per le regioni che non sia troppo limitativo delle competenze disegnate dal legislatore costituzionale; il tutto, garantendo altresì il progressivo implemento della normativa europea.

Roma, febbraio 2023

M.B.

---

<sup>8</sup> G. Amato, *Relazione sull’attività della Corte costituzionale nel 2021*, 7 aprile 2022, p. 6.



## Presentazione alla prima edizione

Il presente Volume ricomprende le massime elaborate dall'Ufficio Massimario, dalla sua costituzione, nell'ottobre del 2016, a tutto il 2022, in relazione ai rapporti tra Stato e Regioni.

La materia, ampia e variegata, è stata ripartita in due Tomi: il primo è dedicato ai profili generali del Titolo V e ai temi dell'ambiente e del paesaggio, del governo del territorio e dell'energia; il secondo a "tutte le altre materie" ricomprese nell'art. 117 della Costituzione, ad eccezione di quelle che si è ritenuto dovessero trovare una sede più naturale in altri volumi del Repertorio, in corso di pubblicazione, quali, ad esempio, quelli in materia di bilancio e contabilità pubblica, coordinamento finanziario, tutela della concorrenza e ordinamento penale.

Il presente Tomo I è, a sua volta, suddiviso in tre Parti.

La prima racchiude le affermazioni della Corte sul Titolo V e, in particolar modo, sul sistema emerso a seguito della riforma costituzionale del 2001; in ragione del ruolo rilevante giocato dal principio di leale collaborazione nei «rapporti verticali tra Stato e Regioni»<sup>9</sup>, quest'ultimo apre l'intera Parte ed è seguito dal sistema delle Conferenze e dai poteri sostitutivi attivabili in caso di inerzia regionale (Capitolo 1).

Seguono poi le massime relative al riparto delle competenze legislative, come tratteggiato sempre dall'art. 117 (Capitolo 2).

Il Repertorio, sotto questo profilo, è rivolto, dapprima, a individuare i criteri elaborati dalla Corte al fine di ricondurre la singola norma oggetto di scrutinio di costituzionalità ad una data materia e di risolvere i casi di «stretto intreccio» tra diverse materie, sia statali che regionali; si concentra, poi, sulle affermazioni della Corte che afferiscono, in generale, alla tipologia di competenza esercitata dallo Stato o dalle regioni, evidenziando le particolarità di ciascuna. La Parte si chiude con il tema del riparto delle funzioni amministrative e il connesso principio di sussidiarietà (Capitolo 3).

La seconda Parte, più sostanziosa, tenta di sistematizzare la rilevante mole di massime relative ai temi della tutela ambientale e del paesaggio, del governo del territorio e dei beni culturali nonché dell'energia; in questo caso si è optato per un criterio che, tralasciando il tipo di competenza esercitata, si concentra invece sulla connessione dei temi, in ragione del loro graduale avvicinamento. Avvicinamento evidente sia nella giurisprudenziale costituzionale – lo conferma quanto affermato dalla Presidente Silvana Sciarra nella conferenza stampa tenuta il giorno della sua elezione, per cui il tema dell'ambiente, e dei suoi impatti per le generazioni future, non è mai stato assente dalla prospettiva della Corte, anche prima della recente riforma degli articoli 9 e 41 della Costituzione – sia nella riflessione parlamentare sfociata nella detta riforma, che ha portato all'inserimento della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, tra i principi fondamentali<sup>10</sup>.

Guardando al "peso" che tali temi hanno raggiunto – in termini di normazione, tanto statale che regionale, e di conseguenti interventi richiesti alla Corte in via principale, ma non solo – e alla loro complessità, una ripartizione

---

<sup>9</sup> Sentenza n. 244 del 2016.

<sup>10</sup> Il riferimento, come noto, è alla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1.

rigida di questi temi non poteva fotografare adeguatamente le sfaccettature delle pronunce (e, di conseguenza, delle massime) della Corte, nelle quali tali temi si sono progressivamente avvicinati, quasi avvinti.

In quest'ottica – per quanto possibile “unificatoria” – la seconda Parte, articolata in cinque Sezioni, dedica la prima alle affermazioni generali in tema di ambiente, paesaggio, territorio e conservazione ambientale e paesaggistica (Capitolo 4), nonché contiene una rassegna delle massime dedicate alla delimitazione dello “spazio” riconosciuto alle Regioni, ordinarie e speciali (Capitolo 5). La Sezione si chiude dedicandosi al più puntuale istituto degli usi civici, in ragione della loro «vocazione ambientalista»<sup>11</sup> e della loro connessione con la pianificazione paesaggistica (Capitolo 6).

La seconda Sezione è incentrata sul paesaggio – e, in particolare sulla tutela paesaggistica e sul ruolo riconosciuto al codice di settore (Capitolo 7), sul tema, sempre più centrale, della pianificazione paesaggistica (Capitolo 8), nonché sugli strumenti dei vincoli e dell'autorizzazione paesaggistica (Capitolo 9) –, cui segue la “materia” dei beni culturali, segnata dalla ripartizione della competenza statale e regionale, rispettivamente, per la loro tutela e valorizzazione (Capitolo 10).

La terza Sezione, come detto, è dedicata al governo del territorio e, in particolare, all'edilizia e dell'urbanistica. Qui, dopo aver radunato le massime che definiscono i principi fondamentali della materia e il ruolo riconosciuto alle regioni, ordinarie e speciali (Capitolo 11), la scelta è stata quella di sistematizzare le massime partendo dalla pianificazione urbanistica (Capitolo 12) – e dai “luoghi” e dagli “strumenti” nei quali la stessa si esplica – per poi trattare i titoli abilitativi (Capitolo 13) e, infine, i controlli e le eventuali sanzioni (Capitolo 14).

Completano questa Parte la quarta Sezione dedicata al tema dell'energia e alla sua produzione da fonti rinnovabili – con particolare riferimento ai principi fondamentali, al regime abilitativo degli impianti e alla loro localizzazione (Capitolo 15) – nonché alle attività minerarie nel settore degli idrocarburi (Capitolo 16) e alle derivazioni idroelettriche (Capitolo 17).

La Sezione raccoglie, infine, anche le massime elaborate in materia di caccia (Capitolo 18), per le evidenti connessioni con la tutela ambientale; particolare attenzione è riservata alla disciplina statale di alcuni aspetti dell'attività venatoria, la cui regolazione è di per sé attribuita alla competenza residuale delle Regioni; per affinità segue la disciplina delle specie non cacciabili (Capitolo 19).

La terza Parte, che chiude il Volume, raccoglie le massime relative alle fattispecie disciplinate dal codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006), ovvero: i procedimenti a sua tutela (Capitolo 20), la difesa del suolo, la tutela delle acque e la gestione delle risorse idriche (Capitolo 21) il sistema di protezione ambientale (Capitolo 22) nonché la gestione dei rifiuti (Capitolo 23); seguono la disciplina delle aree protette e dei parchi regionali (Capitolo 24) e alcune fattispecie più puntuali, connesse alla tutela ambientale, su cui la Corte si è pronunciata in questi ultimi anni (Capitolo 25).

Il secondo Tomo segue, diversamente dal primo, un criterio più lineare per la riconduzione ad unità delle affermazioni relative alle singole materie che, in base alla diversa titolarità dell'esercizio della competenza legislativa, compongono l'art. 117. Il Volume qui segue, infatti, la “scansione” prevista dalla

---

<sup>11</sup> Sentenza n. 236 del 2022.

Costituzione e, in particolare, dei commi secondo, terzo e quarto dell'art. 117, radunando, in tre diverse Parti, le affermazioni della Corte relative, rispettivamente, alle materie di competenza esclusiva, concorrente e residuale.

Queste tre Parti sono connotate dalla medesima struttura: sono composte, infatti, da capitoli dedicati puntualmente a quelle materie rispetto alle quali la Corte si è espressa con maggiore frequenza, e da un capitolo più vario, che raduna le massime afferenti alle materie meno "battute".

I capitoli monotematici sono dedicati, rispettivamente, per la prima Parte, all'ordinamento civile (Capitolo 22), all'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (Capitolo 23) e all'ordine pubblico e sicurezza (Capitolo 24), cui segue, come detto, il capitolo relativo alle "altre" materie (Capitolo 25); alla tutela della salute (Capitolo 26), nella seconda Parte, fermo restando un capitolo residuale (il 26); all'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale (Capitolo 28), cui anche qui segue un Capitolo 29 residuale, nella terza.

Infine, alcuni avvertimenti per il lettore.

Come negli altri Volumi del Repertorio, lo sforzo dell'Ufficio è stato quello di sistematizzare e dare un ordine ai principi enucleati dalla Corte nelle proprie pronunce – e contenuti nelle relative massime – tentando di dar vita a uno strumento utile, soprattutto, per la ricerca dei principi e la sistemazione di materie complesse. Nel tentativo di mettere a sistema le affermazioni riassunte nelle massime edite dall'Ufficio, che desse vita così a un Repertorio "ragionato", *trait d'union* di tutti i Volumi della serie, si è talvolta ritenuto opportuno dislocare in punti diversi massime di principio e relativo/i caso/i concreto/i, per semplificare la lettura ovvero sistematizzare diversi temi.

Si rammenta che, anche qui come negli altri Volumi, di norma viene citata la pronuncia più recente, mentre quelle precedenti dal contenuto identico o analogo sono richiamate nelle citazioni ovvero subito a seguire; e che, normalmente, le massime relative a dichiarazioni di inammissibilità sono inserite solo se contengono qualche riferimento a principi o istituti sostanziali.

Un elenco dei nomi e delle parole notevoli inserito a fine Volume, nell'intenzione della curatrice, vuole favorire ulteriormente la consultazione al lettore.

Roma, febbraio 2023

P.C.



## **Presentazione alla seconda edizione**

Il Volume che si presenta in questa seconda edizione aggiorna quello edito ad inizio del 2023 mediante l'aggiunta delle massime elaborate dall'Ufficio, sui temi di specifico interesse "regionale", relativamente a tutte le pronunce pubblicate nel 2023.

Rispetto al Volume precedente, in generale, nel Tomo I sono stati inseriti i principi e i casi concreti massimati durante l'anno ed è stato aggiornato l'indice dei nomi e delle parole notevoli.

Si segnalano, poi, talune novità registrate nella giurisprudenza costituzionale, in riferimento a istituti su cui la Corte ha avuto modo di pronunciarsi: si tratta, in dettaglio, della disciplina dell'agriturismo (Capitolo 11, par. 1.1), del parere sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati, reso dall'apposito ufficio tecnico regionale (Capitolo 11, par. 1.1), delle comunità energetiche rinnovabili (Capitolo 5, par. 6), della bonifica dei siti inquinati, inquadrata nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (Capitolo 23, par. 5), così come la revisione dei veicoli (Capitolo 25, par. 3). Si segnala, inoltre, l'affermazione della Corte in cui si valuta il fenomeno della a volte difficile intellegibilità delle leggi regionali – e, in particolare, delle modifiche plurime, frammentarie e contraddittorie alla disciplina ivi dettata – soprattutto nelle materie dell'edilizia e dell'urbanistica (Capitolo 11, par. 3).

Anche in relazione al Tomo II – che, si rammenta, segue l'ordine degli elenchi delle materie contenute nell'art. 117 della Costituzione – si è provveduto ad aggiungere le massime relative ad affermazioni inerenti le singole materie. Si segnala in particolare la presenza di un nuovo paragrafo, relativo alla materia di competenza concorrente "promozione e organizzazione di attività culturali" (Capitolo 31, par. 9), rispetto alla quale la Corte ha avuto modo di pronunciarsi nell'anno appena passato.

Infine, si è provveduto anche ad aggiornare l'indice dei nomi e delle parole notevoli che chiude il volume.

Roma, febbraio 2024

P.C.



## Presentazione alla terza edizione

Il presente Volume, dedicato ai rapporti tra Stato e Regioni, suddiviso in due Tomi, aggiorna, sulla base delle pronunce emesse dalla Corte nel 2024, l'edizione già edita negli scorsi anni.

Anzitutto, nel Tomo I, la Parte prima, relativa ai principi generali che governano il riparto delle competenze definito nel Titolo V, è stata aggiornata con alcune massime di ampio respiro, che prendono le mosse dalla decisione delle questioni sulla legge attuativa dell'autonomia differenziata (legge n. 86 del 2024): in tale occasione, infatti, la Corte ha ribadito, da un lato, che il principio di sussidiarietà non implica un modello astratto di attribuzione delle funzioni ma richiede la scelta del livello territoriale volta per volta più adeguato; dall'altro, con riferimento al principio, finora "inedito", di differenziazione, ha affermato che quest'ultima possibilità è attribuita alle regioni ordinarie dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione non come fattore disgregante dell'unità nazionale ma bensì come strumento al servizio del bene comune e della tutela dei diritti (S. 192). In un'altra occasione la Corte ha, poi, indicato il sistema degli enti del terzo settore come una delle forme concrete in cui trova attuazione il principio di sussidiarietà orizzontale (S. 201).

In relazione alle competenze legislative regionali, inoltre, la Corte ha rammentato gli "effetti spaziali" dell'intervento legislativo, che si estende fino all'estremo margine dello spazio marittimo che circonda il territorio della regione stessa (S. 16).

Nella Parte seconda, dedicata alla tutela ambientale e paesaggistica, si segnalano alcuni inserimenti relativi all'ampiezza e alla trasversalità della materia della tutela ambientale (S. 16, 19 e 151) nonché al riconoscimento della sua natura di diritto fondamentale già prima della riforma del Titolo V (S. 105); tra le novità della materia appare, poi, rilevante indicare la ricostruzione del regime dei domini collettivi e, in particolare, della natura dei loro enti esponenziali e dei relativi controlli (S. 152).

Con riferimento alla tutela del paesaggio, la Corte riafferma il principio di prevalenza della tutela paesaggistica e dei piani paesaggistici regionali, ove approvati (S. 119) e la riconduzione dell'autorizzazione paesaggistica tra gli istituti di protezione ambientale, che devono trovare uniforme applicazione nel territorio nazionale (S. 82 e 19).

In relazione al governo del territorio, inoltre, la Corte, dopo aver fornito un'ampia definizione della maniera quale «regolazione degli usi ammissibili del territorio» (S. 31) si sofferma, poi, sull'edilizia e urbanistica, affermando, in particolare: i) che il fondamento della pianificazione del territorio va rinvenuto in valori costituzionalmente garantiti (S. 142); ii) che il sistema della pianificazione non impedisce alle regioni, a determinate condizioni, di prevedere interventi in deroga (S. 142 e 119); iii) che l'onerosità del permesso di costruire costituisce un principio fondamentale della materia in esame (S. 119); iv) che spetta soltanto allo Stato definire cosa si intenda per variazione essenziale al progetto (S. 119) e quali son i casi di applicazione del requisito della doppia conformità per il rilascio del titolo di sanatoria (S. 125).

L'aggiornamento dà, infine, conto del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia concernente i profili autorizzatori degli impianti di piccole derivazioni idroelettriche con particolare riferimento all'applicabilità o meno a tali impianti, sotto diversi profili, della direttiva 2006/123/CE (O. 161).

Con riferimento al Tomo II – dedicato alle altre materie oggetto di riparto tra lo Stato e le Regioni – si segnalano, in particolare, alcune affermazioni relative a materie sulle quali la Corte non aveva avuto modo di pronunciarsi recentemente (si rammenta che il Repertorio prende in esame la giurisprudenza costituzionale dal 2016 ad oggi). Si tratta, tra le materie di competenza esclusiva, della politica estera, dei rapporti internazionali dello Stato e dei rapporti dello Stato con l'Unione europea (S. 16 e O. 210) e, tra quelle residuali, del commercio e della pesca (rispettivamente, S. 210 e S. 16). Infine, sono riportate nel presente Volume alcune massime relative alla materia, di competenza esclusiva statale, della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, originate dalla già citata decisione delle questioni sulla legge attuativa dell'autonomia differenziata (S. 192).

L'aggiornamento dà atto, infine, della riconduzione di alcune discipline su cui la Corte si è pronunciata durante l'anno alle diverse materie oggetto di riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni; si tratta, in particolare, della disciplina delle persone giuridiche di diritto privato e della protezione delle persone con riguardo al trattamento dei dati personali – ricondotte alla materia di competenza esclusiva statale dell'ordinamento civile (rispettivamente, S. 152 e S. 69) – e della disciplina del regime di autorizzazione e accreditamento delle strutture sanitarie con il SSN e dell'organizzazione sanitaria nel suo complesso, incluso il reclutamento del personale – collocate tra i principi fondamentali della materia della tutela della salute (S. 202).

Roma, marzo 2025

P.C.

**PARTE PRIMA**

**IL TITOLO V: PRINCIPI GENERALI**



## **Capitolo 1. La leale collaborazione e la sussidiarietà**

### **1. La leale collaborazione**

#### **1.1. Aspetti generali**

Il regionalismo italiano non è un “regionalismo duale” in cui tra una regione e l’altra esistono delle paratie stagne a dividerle. Piuttosto, è un regionalismo cooperativo, che dà ampio risalto al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni e che deve concorrere alla attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si radicano. (*Precedenti: S. 87/2024 - mass. 46096; S. 40/2022 - mass. 44670; S. 121/2010 - mass. 34511*). [S. 192/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

Il principio di leale cooperazione si configura quale sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari ed esigenze di garanzia per l’autonomia e la responsabilità politica delle Regioni in una prospettiva di funzionalità istituzionale. [S. 123/22. Pres. AMATO; Red. SCIARRA]

L’intesa non pone un obbligo di risultati ma solo di mezzi: se, da un lato, il superamento del dissenso deve essere reso possibile, anche col prevalere della volontà di uno dei soggetti coinvolti, per evitare che l’inerzia di una delle parti determini un blocco procedimentale, impedendo ogni deliberazione, dall’altro, il principio di leale collaborazione non consente che l’assunzione unilaterale dell’atto da parte dell’autorità centrale sia mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell’intesa entro un determinato periodo di tempo o dell’urgenza del provvedere. Il principio di leale collaborazione esige che le procedure volte a raggiungere l’intesa siano configurate in modo tale da consentire l’adeguato sviluppo delle trattative al fine di superare le divergenze. (*Precedenti citati: sentenze n. 161 del 2019, n. 261 del 2017, n. 142 del 2016, n. 1 del 2016, n. 88 del 2014, n. 239 del 2013, n. 179 del 2012 e n. 165 del 2011*). [S. 169/20. Pres. CARTABIA; Red. BARBERA]

La necessità di acquisire il parere sussiste ogni qualvolta lo Stato, esercitando competenze normative proprie in materie di cui all’art. 117, secondo comma, Cost., oppure stabilendo principi fondamentali in materie di cui all’art. 117, terzo comma, Cost., interferisce con ambiti di competenza regionale. [S. 198/18. Pres. LATTANZI; Redd. MODUGNO, BARBERA]

Le Regioni non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale, anche con riguardo alla previsione di forme di collaborazione e di coordinamento. (*Precedenti citati: sentenze n. 9 del 2016, n. 2 del 2013, n. 159 del 2012, n. 104 del 2010, 311 del 2008, n. 10 del 2008, n. 322 del 2006, n. 213 del 2006, n. 30 del 2006 e n. 134 del 2004*). [S. 183/18. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

Il principio di leale collaborazione consente, per la sua elasticità, di avere riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, sicché il confronto tra Stato e Regioni è suscettibile di essere organizzato in modi diversi per forme e intensità. (*Precedenti citati: sentenze n. 192 del 2017, n. 83 del 2016, n. 50 del 2005 e n. 308 del 2003*). [S. 137/18. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

Il principio di leale collaborazione impone il rispetto, caso per caso, di una procedura articolata, tale da assicurare lo svolgimento di reiterate trattative. (*Precedente citato: sentenza n. 117 del 2013*). [S. 117/18. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

Il principio di leale collaborazione può esprimersi a livelli e con strumenti diversi in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte. (*Precedente citato: sentenza n. 62 del 2005*). [S. 182/17. Pres. GROSSI; Red. CARTABIA]

Il principio di leale collaborazione attiene ai rapporti – verticali – tra lo Stato e le Regioni, fermo restando che, per quelli orizzontali tra Regioni, è sempre possibile il raggiungimento di accordi o intese interregionali. [S. 244/16. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

*V. anche Capitolo 2, par. 3 e Capitolo 3, par. 2.*

#### *1.1.1. Casi concreti*

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla Regione Toscana in riferimento agli artt. 34 e 117, terzo comma, Cost., dalla Regione Emilia-Romagna in riferimento agli artt. 3, 97, secondo comma, 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, Cost., e dalla Regione Puglia in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 34, primo comma, Cost., dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui inserisce il comma 5-sexies nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come conv., stabilendo che il contingente degli organici dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi sia progressivamente ridotto, sostanzialmente in relazione al calo demografico, o comunque resti invariato. L'intervento legislativo, svolto nell'esercizio prevalente delle competenze esclusive statali, esclude la lesione delle competenze regionali di dettaglio, il difetto di leale collaborazione e la violazione del principio di sussidiarietà nell'esercizio delle funzioni legislative. Inoltre, dal momento che le disposizioni censurate esprimono un criterio "tendenziale" (rispecchiando la previsione del PNRR che richiede di adeguare il sistema scolastico agli sviluppi demografici, anche con riferimento al numero di istituzioni scolastiche autonome), non appare irragionevole, né lesiva del diritto all'istruzione, l'assenza di strumenti di flessibilità alla luce della non contestata tendenza alla diminuzione della popolazione studentesca. [S. 223/23. Pres. BARBERA; Red. ANTONINI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 117, terzo comma, 118, primo comma, e 120, secondo comma, Cost., l'art. 5, comma 6, della legge n. 106 del 2022, nella parte in cui stabilisce che i decreti del Ministro della cultura debbano essere adottati «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché previa intesa con detta Conferenza. La norma impugnata dalle Regioni Veneto, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Friuli-Venezia Giulia, dopo aver sancito l'istituzione presso il Ministero della cultura dell'Osservatorio dello spettacolo demanda ad uno o più decreti ministeriali la definizione della sua composizione e delle sue modalità di funzionamento, nonché delle concrete modalità di raccolta e pubblicazione delle informazioni in materia di spettacolo e di funzionamento del Sistema informativo nazionale dello spettacolo,

interviene in una materia affidata alla potestà legislativa concorrente, che prevede, nel rispetto del principio di leale collaborazione, il coinvolgimento della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano attraverso il modulo procedimentale dell'intesa in luogo del parere. Né può sostenersi che la disciplina dell'Osservatorio statale sia da ricondursi alla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali», di cui all'art. 117, secondo comma, lett. g), Cost., in quanto il contenuto dei decreti ministeriali previsti dalla disposizione impugnata è molto ampio e incide anche su profili funzionali che, lungi dal potersi ricondurre alla mera disciplina organizzativa di un ufficio statale, hanno un inevitabile impatto sulle competenze delle regioni in materia di spettacolo. (*Precedente: S. 255/2004 - mass 28672*). [S. 193/23. Pres. SCIARRA; Red. D'ALBERTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione del principio di leale collaborazione, l'art. 4, comma 1-*septies*, lett. a), del d.l. n. 121 del 2021, introdotto, in sede di conversione, dalla legge n. 156 del 2021, nella parte in cui, sostituendo l'art. 5, comma 1, della legge n. 84 del 1994, non prevede che il documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) sia accompagnato da una relazione illustrativa che descriva i criteri seguiti nel prescelto assetto del sistema e gli indirizzi per la futura pianificazione. La disposizione impugnata dalla Regione Toscana e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia lede il principio evocato che impone, in primo luogo, che l'Autorità del sistema portuale (AdSP) accompagni il DPSS redatto con un documento esplicativo. Diversamente, per i ristretti termini assegnati alle valutazioni e per la complessità di queste anche sul piano tecnico, regioni e comuni non sarebbero posti nella condizione di esprimersi con la dovuta consapevolezza. [S. 6/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione del principio di leale collaborazione, l'art. 4, comma 1-*septies*, lett. a), del d.l. n. 121 del 2021, come conv., nella parte in cui, nel riordino del sistema portuale, sostituendo l'art. 5, comma 1-*bis*, della legge n. 84 del 1994, prevede che il documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) «è approvato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-*ter* della presente legge», a seguito di parere della regione territorialmente interessata da esprimere nel termine di quarantacinque giorni, anziché «è approvato, nei quarantacinque giorni successivi all'acquisizione del parere del comune, previa intesa con la regione territorialmente interessata, dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-*ter* della presente legge. In caso di mancanza di accordo si applicano le disposizioni di cui all'art. 14-*quinquies* della legge 7 agosto 1990, n. 241 in quanto compatibili». La disposizione impugnata dalla Regione Toscana e dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia viola il parametro evocato in quanto il DPSS – documento di programmazione di una area vasta (in quanto attiene all'intero sistema portuale), che pone le premesse, i confini e le regole della successiva pianificazione delle singole aree portuali e che individua il reticolo di collegamento tra i porti e le infrastrutture logistiche di terra – incide su una considerevole porzione del territorio regionale. Pertanto, nell'esercizio di

tale rilevante funzione programmatica, non si può prescindere da uno strumento collaborativo tra Stato e regioni, quale l'intesa, nella fase di approvazione. Il timore che tale intesa porti a lentezze procedurali e al rischio di paralisi deve superarsi con la previsione di un termine per la sua formazione e con il meccanismo di superamento del mancato accordo, entrambi mutuabili dalle previgenti disposizioni, salva una diversa ed eventuale disciplina che il legislatore intendesse adottare. (*Precedenti: S. 261/2015 - mass. 38663; S. 179/2012 - mass. 36489*). [S. 6/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 120 Cost., l'art. 1, comma 649, della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui non prevede che – limitatamente alle risorse destinate alle imprese esercenti servizi di trasporto pubblico locale – il decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti – oggi, Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili –, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di determinazione dei criteri e delle modalità per l'erogazione delle risorse di cui al comma 1 dell'art. 85 del d.l. n. 104 del 2020, come conv., sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. La norma impugnata dalla Regione Campania – omettendo di prevedere il coinvolgimento delle Regioni nella ripartizione delle somme stanziare per il fondo a favore delle imprese che svolgono servizi di trasporto di passeggeri mediante autobus, non soggetti a obblighi di servizio pubblico – viola il principio di leale collaborazione, in quanto afferisce [a una] materia di competenza legislativa regionale residuale [...]. [S. 179/22. Pres. AMATO; Red. de PRETIS]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna in riferimento agli artt. 4 e 5 e 3 e 4 dei rispettivi statuti, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5, 117 e 118 Cost., degli artt. 3, 5, 12, 13, 14, 22 e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017, che, dettando la nuova disciplina in materia di assoggettabilità a VIA, sono stati adottati senza previa intesa, né hanno accolto le proposte emendative presentate in sede di Conferenza Stato-Regioni. [S. 198/18. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione Lombardia in riferimento all'art. 120 Cost. e al principio di leale collaborazione – dell'art. 35, comma 11, del d.l. n. 133 del 2014, conv., con modif., nella legge n. 164 del 2014, che inserisce il comma 3-*bis* nell'art. 182 del d.lgs. n. 152 del 2006. La disposizione impugnata, consentendo alla Regione nella quale sia stato dichiarato lo stato di emergenza di protezione civile per calamità naturali di smaltire i propri rifiuti urbani non pericolosi in altre Regioni, non viola il principio di leale collaborazione, perché si limita a rendere legittima per lo Stato una decisione presa da una Regione diversa da quella in cui potrà avvenire lo smaltimento, senza escludere che tale decisione – nell'ambito dei rapporti orizzontali fra Regioni – possa essere oggetto di accordi o intese interregionali, da concludersi in ogni caso in seno alla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e non in sede di Conferenza Stato-Regioni. [S. 244/16. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

## 1.2. La Conferenza Stato-Regioni

Il Governo non [è] obbligato a recepire tutte le richieste avanzate [in sede di Conferenza Stato-Regioni], perché la formula del parere non richiede quella reiterazione delle trattative finalizzate al raggiungimento dell'accordo necessaria, invece, nelle ipotesi di intreccio inestricabile di competenze o di chiamata in sussidiarietà. (*Precedenti citati: sentenze n. 74 del 2018, n. 251 e n. 1 del 2016*). [S. 198/18. Pres. LATTANZI; Redd. MODUGNO, BARBERA]

Nel quadro evolutivo del sistema delle conferenze, le procedure di consultazione devono prevedere meccanismi per il superamento delle divergenze, basati sulla reiterazione delle trattative o su specifici strumenti di mediazione, senza prefigurare una drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti (la quale ridurrebbe all'espressione di un parere il ruolo dell'altra). La reiterazione delle trattative, al fine di raggiungere un esito consensuale, non comporta in alcun modo che lo Stato abdichi al suo ruolo di decisore, nell'ipotesi in cui le strategie concertative abbiano esito negativo e non conducano a un accordo. (*Precedenti citati: sentenze n. 7 del 2016, n. 1 del 2016, n. 19 del 2015, n. 179 del 2012, n. 165 del 2011, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007 e n. 339 del 2005*). [S. 251/16. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

### 1.2.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione del principio di leale collaborazione, l'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 219 del 2016, nella parte in cui stabilisce che il decreto del Ministro dello sviluppo economico che provvede alla rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, all'istituzione, alla soppressione e all'accorpamento e razionalizzazione delle camere di commercio, debba essere adottato «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché previa intesa con detta Conferenza. In ragione dell'incidenza dell'attività delle camere di commercio su molteplici competenze, alcune anche regionali, l'obiettivo della razionalizzazione della loro dimensione territoriale e della maggiore efficienza dell'attività svolta deve essere conseguito nel rispetto del principio di leale collaborazione, il cui luogo di espressione è correttamente individuato nella suddetta Conferenza, ma con il modulo dell'intesa, contraddistinta da una procedura che consenta lo svolgimento di genuine trattative e garantisca un reale coinvolgimento. (*Precedente citato: sentenza n. 251 del 2016*). [S. 261/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 155, della legge n. 107 del 2015, impugnato dalla Regione Puglia – in riferimento all'art. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost. – nella parte in cui, ai fini dell'indizione da parte del Ministro dell'istruzione della procedura concorsuale ivi contemplata, prevede l'acquisizione del parere della Conferenza Stato-Regioni, anziché dell'intesa con le Regioni interessate agli interventi di edilizia scolastica. La disposizione in esame – finalizzata alla realizzazione di scuole innovative – si colloca all'incrocio di una serie di materie quali il “governo del territorio”, l'energia e la “protezione civile”, rientranti nella competenza concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost.; in tali materie, allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il

territorio nazionale improntate all'osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze, il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio. (*Precedenti citati: sentenze n. 62 del 2013, n. 265 del 2011, n. 254 del 2010, n. 182 del 2006, n. 336 del 2005 e n. 285 del 2005*). [S. 284/16. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

### **1.3. Segue: i casi di necessario coinvolgimento**

La necessità del parere o dell'intesa si ravvisa principalmente in due evenienze: in primo luogo, quando vi sia un intreccio (ovvero una interferenza o concorso) di competenze legislative che non permetta di individuare un ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri; in secondo luogo, nei casi in cui la disciplina del finanziamento trovi giustificazione nella cosiddetta attrazione in sussidiarietà della stessa allo Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. Nelle predette ipotesi, ai fini della salvaguardia delle competenze regionali, la legge statale deve prevedere strumenti di coinvolgimento delle regioni nella fase di attuazione della normativa, nella forma dell'intesa o del parere, in particolare quanto alla determinazione dei criteri e delle modalità del riparto delle risorse destinate agli enti territoriali. (*Precedenti: S. 179/2022 - mass. 45069; S. 123/2022 - mass. 45047; S. 114/2022 - mass. 44891; S. 40/2022 - mass. 44669; S. 104/2021 - mass. 43903; S. 74/2019 - mass. 42119; S. 72/2019 - mass. 42117; S. 185/2018 - mass. 40288; S. 71/2018 - mass. 41240; S. 61/2018 - mass. 41304*). [S. 95/24. Pres. BARBERA; Red. BUSCEMA]

È necessario applicare il principio di leale collaborazione nelle ipotesi in cui lo Stato preveda un finanziamento, con vincolo di destinazione, che incida su materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente. [S. 95/24. Pres. BARBERA; Red. BUSCEMA]

Al fine di valutare se sussista la lesione del principio di leale collaborazione nell'istituzione di un fondo statale destinato a finanziare uno specifico settore, occorre verificare anzitutto a quale ambito materiale afferisce il fondo, la cui natura va esaminata con riguardo all'oggetto, alla ratio e alla finalità della norma che lo prevede. (*Precedente: S. 78/2020 - mass. 42537*). [S. 95/24. Pres. BARBERA; Red. BUSCEMA]

Le norme che disciplinano i criteri e le modalità ai fini del riparto o riduzione di fondi o trasferimenti destinati ad enti territoriali devono prevedere "a monte" lo strumento dell'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, non solo nel caso di intreccio di materie, ma anche nel caso in cui si ricada in un ambito di potestà legislativa regionale residuale (come quello del trasporto pubblico locale) e occorra assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti connessi. (*Precedenti: S. 211/2016 - mass. 39065; S. 273/2013 - mass. 37454; S. 182/2013 - mass. 37210; S. 117/2013 - mass. 37112; S. 27/2010 - mass. 34299; S. 168/2008; S. 222/2005 - mass. 29439*). [S. 179/22. Pres. AMATO; Red. de PRETIS]

È necessario applicare il principio di leale collaborazione nei casi in cui lo Stato preveda un finanziamento, con vincolo di destinazione, incidente su materie di competenza regionale (residuale o concorrente). La legge statale deve pertanto prevedere strumenti di coinvolgimento delle Regioni nella fase di attuazione della normativa, nella forma dell'intesa o del parere, in particolare quanto alla

determinazione dei criteri e delle modalità del riparto delle risorse destinate agli enti territoriali. Ciò avviene, principalmente, in due evenienze: in primo luogo, quando vi sia un intreccio (ovvero una interferenza o concorso) di competenze legislative, che non permetta di individuare un ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri; in secondo luogo, nei casi in cui la disciplina del finanziamento trovi giustificazione nella cosiddetta attrazione in sussidiarietà della stessa allo Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. (Precedenti: S. 123/2022 - mass. 45047; S. 114/2022 - mass. 44891; S. 40/2022 - mass. 44669; S. 104/2021 - mass. 43903; S. 74/2019 - mass. 42119; S. 72/2019 - mass. 42117; S. 185/2018 - mass. 40288; S. 71/2018 - mass. 41240; S. 61/2018 - mass. 41304). [S. 179/22. Pres. AMATO; Red. de PRETIS]

In ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze e, qualora risulti impossibile comporre il concorso di competenze statali e regionali, tramite un criterio di prevalenza, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie, che può ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell'intesa. (Precedenti citati: sentenze n. 251 del 2016, n. 1 del 2016, n. 140 del 2015, n. 44 del 2014, n. 118 del 2013, n. 237 del 2009, n. 352 del 2008, n. 168 del 2008, n. 50 del 2008 e n. 288 del 1993). [S. 35/21. Pres. CORAGGIO; Red. de PRETIS]

Nelle ipotesi di "concorrenza di competenze", l'individuazione dell'ambito materiale al quale va ascritta la disposizione impugnata deve essere effettuata tenendo conto della sua *ratio*, della finalità del contenuto e dell'oggetto della disciplina. (Precedenti citati: sentenze n. 32 del 2017, n. 287 del 2016, n. 175 del 2016 e n. 50 del 2005). [S. 38/20. Pres. CARTABIA; Red. PROSPERETTI]

Quando una disciplina intreccia diverse competenze, sia statali che regionali, occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi prevalente e, qualora ciò non sia possibile, la concorrenza di competenze comporta l'applicazione del principio di leale collaborazione, che deve permeare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie. (Precedenti citati: sentenze n. 251 del 2016, n. 21 del 2016, n. 1 del 2016, n. 44 del 2014, n. 334 del 2010, n. 50 del 2008 e n. 50 del 2005). [S. 126/18. Pres. LATTANZI; Red. AMATO]

L'ambito materiale cui ricondurre la norma censurata va identificato alla stregua della *ratio* che ispira la disciplina, del suo contenuto precettivo e dell'oggetto specifico della regolamentazione adottata. Quando, per la complessità del fenomeno sociale regolato dal legislatore, l'intervento riguarda una fitta trama di relazioni ove è difficile isolare un singolo interesse, la Corte costituzionale non può esimersi dal valutare, anzitutto, se una materia si imponga alle altre con carattere di prevalenza, ove si tenga presente che, per mezzo di una simile espressione, si riassume sinteticamente il *proprium* del giudizio, ovvero l'individuazione della competenza di cui la disposizione è manifestazione. (Precedenti citati: sentenze n. 175 del 2016, n. 245 del 2015, n. 278 del 2010, n. 50 del 2005 e n. 370 del 2003). [S. 114/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

Nell'evenienza di uno stretto intreccio fra materie e competenze dello Stato e delle Regioni, la leale collaborazione costituisce principio guida e l'intesa la

soluzione che meglio incarna la collaborazione. Tale principio è tanto più apprezzabile nella “perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi” e diviene dirimente nella considerazione di interessi sempre più complessi, di cui gli enti territoriali si fanno portatori. (*Precedenti citati: sentenze n. 21 e n. 1 del 2016 e n. 278 del 2010*). [S. 251/16. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

[...] A fronte di [una] “concorrenza” di competenze, nessuna delle quali prevale sulle altre, il vincolo di strumentalità, che, nella prospettiva unitaria sottesa alla riforma [c.d. Madia] esse rivelano, costituisce fondamento di validità dell’intervento del legislatore statale, ma impone a quest’ultimo il rispetto del principio di leale collaborazione nella forma dell’intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, che è l’unica adeguata a garantire il giusto temperamento della compressione delle competenze delle Regioni, attraverso la loro partecipazione con il Governo alla definizione della disciplina attuativa della delega.

[...] Se a fronte di [un] palese concorso di competenze inestricabilmente connesse, nessuna delle quali si rivela prevalente, l’intervento del legislatore statale non è costituzionalmente illegittimo, esso tuttavia deve muoversi nel rispetto del principio di leale collaborazione, garantendo nella fase attuativa della delega un reale coinvolgimento delle Regioni, per realizzare il quale non è sufficiente il prescritto parere in Conferenza unificata, essendo bensì l’intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni l’unica forma idonea ad assicurare – mediante lo svolgimento di genuine trattative prima dell’adozione dei decreti delegati – il raccordo tra le competenze esclusivamente statali e regionali coinvolte dalla riforma». (*Precedenti citati: sentenze n. 26 del 2016, n. 1 del 2016, n. 140 del 2015, n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 del 2008 e n. 50 del 2008*). [S. 251/16. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

La legge n. 124 del 2015 – che conferisce al Governo più deleghe per la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, secondo un criterio di diversificazione delle misure da adottare nei singoli settori (cittadinanza digitale, dirigenza pubblica, lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, partecipazioni azionarie nelle pubbliche amministrazioni, servizi pubblici locali di interesse economico generale) – rientra nel novero degli interventi volti a disciplinare, in maniera unitaria, fenomeni sociali complessi, rispetto ai quali si delinea una fitta trama di relazioni ed emergono interessi distinti che ben possono ripartirsi diversamente lungo l’asse delle competenze normative di Stato e Regioni, corrispondenti alle diverse materie coinvolte. In tali casi, occorre valutare se una delle materie coinvolte si imponga sulle altre con carattere di prevalenza, al fine di individuare la titolarità della competenza. Qualora la valutazione di prevalenza risulti impossibile ed avalli la diversa ipotesi di “concorrenza di competenze” statali e regionali, si apre la strada all’applicazione del principio della leale collaborazione, in ossequio al quale il legislatore statale deve predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, onde temperare le ragioni dell’esercizio unitario delle competenze con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie. (*Precedenti citati: sentenze n. 65 del 2016, n. 88 del 2014, n. 139 del 2012 e n. 278 del 2010*). [S. 251/16. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

La previsione di adeguate forme di collaborazione con le Regioni per la congrua attuazione dell'intervento del legislatore statale è necessaria solo nell'ipotesi di inestricabile intreccio di competenze statali e regionali. (*Precedenti citati: sentenze n. 1 del 2016 e n. 140 del 2015*). [S. 287/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

### 1.3.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione del principio di leale collaborazione, l'art. 1, comma 499, della legge n. 205 del 2017, nella parte in cui, sostituendo l'art. 13, comma 5, del d.lgs. n. 228 del 2001, stabilisce che il decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali dallo stesso previsto sia adottato "sentita la" Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, anziché "previa intesa in sede di" detta Conferenza. La norma impugnata dalla Regione Veneto, istitutiva dei "distretti del cibo", pur pienamente legittimata a intervenire, avrebbe dovuto prevedere lo strumento dell'intesa poiché solo quest'ultima garantisce il reale coinvolgimento delle autonomie regionali nella definizione del contenuto dell'indicato d.m., stante l'inscindibile intreccio fra competenze statali (tutela dell'ambiente e dell'ecosistema), concorrenti e regionali ("alimentazione", "sostegno all'innovazione per i settori produttivi" e "agricoltura"), il quale, nel caso di specie, non può essere composto facendo ricorso al criterio della prevalenza, applicabile soltanto quando risulti evidente l'appartenenza del nucleo essenziale della disciplina stessa ad una materia piuttosto che a un'altra. (*Precedenti citati: sentenze n. 198 del 2018, n. 171 del 2018, n. 137 del 2018, n. 74 del 2018, n. 261 del 2017, n. 170 del 2017, n. 114 del 2017, n. 287 del 2016, n. 251 del 2016, n. 21 del 2016, n. 1 del 2016, n. 140 del 2015, n. 60 del 2015, n. 38 del 2015, n. 168 del 2008, n. 165 del 2007, n. 213 del 2006 e n. 467 del 2005*). [S. 72/19. Pres. LATTANZI; Red. ZANON]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. n. 3 del 2015 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 33 del 2015), promossa dalla Regione Lombardia in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e circoscritta (in base alle censure) ai commi 2-bis, 2-ter e 2-quater dell'art. 29 del d.lgs. n. 385 del 1993 – introdotti dal comma 1, lett. b), n. 1), dell'impugnato art. 1 – nella parte in cui prevedono per le banche popolari il limite massimo di otto miliardi di euro di attivo, l'obbligo delle stesse di deliberare la trasformazione in società per azioni se entro un anno l'attivo non venga ridotto al di sotto del limite, e l'adozione da parte della Banca d'Italia di disposizioni di attuazione del novellato art. 29 del TUB. La normativa censurata – innovando il modello organizzativo delle banche popolari per favorirne la stabilità e il rafforzamento patrimoniale – costituisce espressione delle competenze esclusive trasversali dello Stato nelle materie "tutela del risparmio", "tutela della concorrenza" e "ordinamento civile", rispettivamente in quanto incide sui modi di esercizio dell'attività bancaria di intermediazione del credito (che è strumento essenziale di impiego produttivo del risparmio); mira a colmare il deficit di competitività derivante alle suddette banche da alcuni elementi caratterizzanti il loro statuto (voto capitaro, limiti alle detenzioni azionarie e alla distribuzione degli utili, clausola di gradimento dei nuovi soci); e disciplina un tipico istituto privatistico (la forma giuridica delle società), dettando le condizioni per l'utilizzo della forma cooperativa da parte delle banche popolari. Le attribuzioni statali nei suddetti ambiti materiali di competenza esclusiva

trasversale prevalgono anche sull'ipotetica e in ogni caso marginale competenza concorrente regionale in materia di "casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale". Tale prevalenza esclude che si versi in un'ipotesi di inestricabile intreccio di competenze statali e regionali e, dunque, che sia necessaria la previsione di adeguate forme di collaborazione con le Regioni perché l'intervento del legislatore statale possa essere congruamente attuato. [S. 287/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. – l'art. 11, comma 1, lett. *a), b), n. 2), c), nn. 1) e 2), e), f), g), h), i), l), m), n), o), p) e q)*, e comma 2, della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui prevede che i decreti legislativi attuativi siano adottati previa acquisizione del parere reso in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. Le disposizioni impugnate dalla Regione Veneto –che (per apprezzabili esigenze di unitarietà) enunciano in modo dettagliato i principi e criteri direttivi della delega finalizzata alla riorganizzazione di tutta la dirigenza pubblica, inclusa quella regionale – incidono su ambiti riconducibili alla competenza statale esclusiva in materia di "ordinamento civile" (per la parte concernente il rapporto di lavoro privatizzato) e alla determinazione statale dei principi fondamentali in materia di tutela della salute (per la parte relativa alla disciplina della dirigenza sanitaria), ma interferiscono anche profondamente con la competenza residuale delle Regioni in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale (entro cui si collocano le procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al ruolo, il conferimento e la durata degli incarichi) nonché con la potestà residuale regionale in materia di formazione o con quella concorrente in materia di tutela della salute (per la parte relativa alla disciplina della dirigenza sanitaria). [...]. (*Precedenti citati: sentenze n. 26 del 2016, n. 1 del 2016, n. 140 del 2015, n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 del 2008 e n. 50 del 2008*). [S. 251/16. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. – l'art. 17, comma 1, lett. *a), b), c), d), e), f), l), m), o), q), r), s) e t)*, della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui, in combinato disposto con l'art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge n. 124 del 2015, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere in sede di Conferenza unificata, anziché previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. Le disposizioni impugnate dalla Regione Veneto – recanti puntuali principi e criteri direttivi della delega per il riordino unitario della disciplina del lavoro alle dipendenze di tutte le pubbliche amministrazioni – incidono in ambiti disparati, alcuni dei quali sono riconducibili alla competenza dello Stato in materia di ordinamento civile (come nel caso delle indicazioni concernenti il rapporto di lavoro, ormai privatizzato, dei dipendenti, anche regionali e degli enti locali, e il relativo regime di responsabilità) o alla determinazione statale dei principi di coordinamento della finanza pubblica (come nel caso degli obiettivi di contenimento delle assunzioni), mentre altri mettono in gioco in misura rilevante, anche la competenza regionale residuale in materia di organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali (come nel caso della fissazione di precisi criteri inerenti alle procedure concorsuali pubblicistiche per l'accesso al lavoro pubblico regionale). [...] [S. 251/16. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. – l’art. 18, lett. a), b), c), e), i), l) e m), nn. da 1) a 7), della legge n. 124 del 2015 [c.d. “riforma Madia”], nella parte in cui, in combinato disposto con l’art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge n. 124 del 2015, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata. Le disposizioni impugnate dalla Regione Veneto – recanti specifici criteri di delega per il riordino della complessa disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche, al fine prioritario di chiarezza e semplificazione normativa nonché di tutela e promozione della concorrenza – coinvolgono inevitabilmente profili pubblicistici, che attengono alle modalità organizzative di espletamento delle funzioni amministrative e dei servizi riconducibili alla competenza residuale regionale, anche con riguardo alle partecipazioni degli enti locali che non abbiano come oggetto l’espletamento di funzioni fondamentali; ma coinvolgono anche profili privatistici, inerenti alla forma delle società partecipate (che trova nel codice civile la sua radice) e aspetti connessi alla tutela della concorrenza, riconducibili alla competenza esclusiva del legislatore statale. In presenza di tale “concorrenza” di competenze statali e regionali, la necessaria applicazione del principio di leale collaborazione esige che ai principi e criteri direttivi il Governo dia attuazione solo dopo aver svolto idonee trattative con Regioni e enti locali nella Conferenza unificata, la quale è la sede più idonea a consentire l’integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze degli enti territoriali coinvolti, quando siano in discussione temi comuni a tutto il sistema delle autonomie, inclusi gli enti locali. [S. 251/16. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

#### **1.4. La Conferenza unificata**

Ove gli interessi implicati non riguardino una singola Regione o Provincia autonoma, ma tematiche comuni a tutto il sistema delle autonomie, inclusi gli enti locali, appare adeguata la scelta legislativa di coinvolgere Regioni, Province autonome ed autonomie locali nel loro insieme attraverso la Conferenza unificata, così come disciplinata dal d.lgs. n. 281 del 1997. Tale istituto – unendo la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, e la Conferenza Stato-città metropolitane – è utile non solo alla semplificazione procedimentale, ma anche a facilitare l’integrazione dei diversi punti di vista e delle diverse esigenze degli enti coinvolti, soprattutto quando si tratta di misure strategiche per lo sviluppo del Paese, coinvolgenti una pluralità di interessi afferenti ai diversi livelli di governo. (*Precedenti citati: sentenze n. 1 del 2016, n. 88 del 2014, n. 297 del 2012, n. 163 del 2012, n. 383 del 2005 e n. 408 del 1998*). [S. 36/18. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

Un accordo (tra Stato e autonomie) raggiunto nella Conferenza unificata non può condizionare l’esercizio della funzione legislativa. (*Precedente citato: sentenza n. 205 del 2016*). [S. 32/17. Pres. GROSSI; Red. MODUGNO]

Il sistema delle conferenze rappresenta il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale e una delle

sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione. L'intesa in sede di Conferenza unificata è stata più volte riconosciuta strumento idoneo a realizzare la leale collaborazione tra lo Stato e le autonomie, qualora non siano coinvolti interessi esclusivamente e individualmente imputabili al singolo ente autonomo. (*Precedenti citati: sentenze n. 1 del 2016, n. 88 del 2014, n. 297 del 2012, n. 163 del 2012, n. 401 del 2007 e n. 31 del 2006*). [S. 251/16. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

#### 1.4.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, terzo comma, nonché degli artt. 5 e 120 Cost. – l'art. 1, comma 85, della legge n. 232 del 2016, nella parte in cui, stabilendo che con fondi disponibili di un ente pubblico statale (INAIL) sia finanziata la costruzione di nuove strutture scolastiche, non prevede che il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri – con il quale sono individuate le Regioni ammesse alla ripartizione, sono assegnate le risorse disponibili e sono stabiliti i criteri di selezione dei progetti – sia adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Il comma impugnato dalla Regione Veneto interviene infatti in ambiti materiali di competenza regionale (concorrente), quali il “governo del territorio”, “l'energia” e la “protezione civile”, che si intersecano nella disciplina dell'edilizia scolastica. Ne consegue la necessità che, a salvaguardia delle competenze costituzionali delle Regioni, queste siano coinvolte nel menzionato processo decisionale, mediante lo strumento dell'intesa con la Conferenza Stato-Regioni. La particolare rilevanza sociale del servizio scolastico e, più specificamente, della realizzazione di nuove scuole che rispondano ai requisiti della sicurezza strutturale e antisismica, e l'inerenza dello stesso a diritti fondamentali dei suoi destinatari, impongono, peraltro, che sia garantita continuità nell'erogazione delle risorse finanziarie e che restino, di conseguenza, salvi gli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti. (*Precedenti citati: sentenze n. 284 del 2016, n. 62 del 2013, n. 50 del 2008, n. 423 del 2004 e n. 370 del 2003*). [S. 71/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione del principio di leale collaborazione – l'art. 1, comma 202, della legge n. 190 del 2014, nella parte in cui non prevede l'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per determinare progetti e concreta ripartizione dei finanziamenti a carico del Fondo per le politiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela, in Italia e all'estero, delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari. La norma impugnata dalla Regione Campania prevede una chiara sovrapposizione di competenze, poiché gli interventi progettati dallo Stato vengono pur sempre a ricadere su singole collettività locali e su specifici territori, cosicché la compatibilità dell'interferenza deve essere in concreto valutata ponderando, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, l'interesse pubblico sottostante all'assunzione da parte dello Stato di funzioni parzialmente sovrapponibili a quelle regionali con quello sotteso alle medesime funzioni delle Regioni. Ciò non può che avvenire in una sede di concertazione istituzionale di tipo collegiale quale, con riguardo al caso in esame, la Conferenza indicata, ove la concreta ripartizione dei finanziamenti a carico del fondo statale e le verifiche afferenti alla concreta attuazione del programma strutturale possono essere vagliate e disciplinate in

coerenza con principi di proporzionalità e ragionevolezza, in modo da evitare effetti distortivi in ordine al riparto delle risorse sui territori regionali. [S. 61/18. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione del combinato disposto degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost. – l’art. 1, comma 153, della legge n. 107 del 2015, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dell’istruzione che provvede alla ripartizione delle risorse sia adottato sentita la Conferenza Stato-Regioni. La disposizione impugnata dalla Regione Puglia – riguardando la ripartizione di risorse al fine di favorire la costruzione di scuole innovative dal punto di vista architettonico, impiantistico, tecnologico, dell’efficienza energetica e della sicurezza strutturale e antisismica, caratterizzate dalla presenza di nuovi ambienti di apprendimento digitale – interseca più materie, quali il “governo del territorio”, l’energia e la “protezione civile”, rientranti nella competenza concorrente di cui al terzo comma dell’art. 117 Cost. In tali materie, allorché vengono attribuite funzioni amministrative a livello centrale allo scopo di individuare norme di natura tecnica che esigono scelte omogenee su tutto il territorio nazionale improntate all’osservanza di standard e metodologie desunte dalle scienze, è necessario il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, che può limitarsi all’espressione di un parere obbligatorio. (*Precedenti citati: sentenze n. 62 del 2013, n. 265 del 2011, n. 254 del 2010, n. 182 del 2006, n. 336 del 2005 e n. 285 del 2005*). [S. 284/16. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

## **2. Il principio di sussidiarietà**

### **2.1. L’adeguatezza del livello territoriale**

Il principio di sussidiarietà esclude un modello astratto di attribuzione delle funzioni richiedendo, invece, che, per ogni specifica funzione, sia scelto il livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e a quello più generale in cui avviene la sua allocazione. Se la preferenza va, in generale, al livello più prossimo ai cittadini e alle loro formazioni sociali il principio può spingere anche verso il livello più alto di governo, funzionando come un “ascensore”, perché può portare ad allocare la funzione ora verso il basso ora verso l’alto. (*Precedente: S. 192/2024 - mass. 46482*). [S. 206/24. Pres. BARBERA; Red. ANTONINI]

Il principio di sussidiarietà esclude un modello astratto di attribuzione delle funzioni, ma richiede invece che sia scelto, per ogni specifica funzione, il livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione. La preferenza va al livello più prossimo ai cittadini e alle loro formazioni sociali, ma il principio può spingere anche verso il livello più alto di governo. Ai fini dell’attribuzione della funzione, contano le sue caratteristiche e il contesto in cui la stessa si svolge. La sussidiarietà può così portare ad allocare la funzione, a seconda delle specifiche circostanze, ora verso il basso ora verso l’alto. L’adeguatezza dell’attribuzione della funzione ad un determinato livello territoriale di governo va valutata con riguardo a tre criteri: l’efficacia e l’efficienza nell’allocazione delle funzioni e delle relative risorse, l’equità che la loro distribuzione deve assicurare e la responsabilità dell’autorità pubblica nei

confronti delle popolazioni interessate all'esercizio della funzione. L'allocazione delle funzioni, inoltre, richiede sempre che essa si realizzi in modo tale da assicurare il pieno rispetto degli obblighi internazionali ed europei, che vincolano parimenti lo Stato e le regioni. Poiché il principio di sussidiarietà opera attraverso un giudizio di adeguatezza, esso non può che riferirsi a specifiche e ben determinate funzioni e non può riguardare intere materie. La funzione è un insieme circoscritto di compiti omogenei affidati dalla norma giuridica ad un potere pubblico e definiti in relazione all'oggetto e/o alla finalità. A ciascuna materia afferisce, invece, una gran quantità di funzioni eterogenee. In definitiva, la scelta sulla ripartizione delle funzioni legislative e amministrative tra lo Stato e le regioni o la singola regione, nel caso della differenziazione *ex art. 116, terzo comma, Cost.*, non può essere ricondotta ad una logica di potere con cui risolvere i conflitti tra diversi soggetti politici, né dipendere da valutazioni meramente politiche. Il principio di sussidiarietà richiede che la ripartizione delle funzioni, e quindi la differenziazione, non sia considerata *ex parte principis*, bensì *ex parte populi*. (*Precedente: S. 168/2021 - mass. 44187*). [S. 192/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

Il principio di sussidiarietà richiede che la distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli territoriali realizzi la soluzione più "efficiente". Questo parametro si riferisce non solamente alle modalità di svolgimento della specifica funzione, ma altresì alle conseguenze che derivano dall'allocazione della funzione sulla dimensione e sulla dinamica dei costi sopportati dai bilanci pubblici. [S. 192/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

Il principio di sussidiarietà, che ha un riconoscimento testuale negli art. 118, primo comma, e 120, secondo comma, Cost. (con riferimento alle funzioni amministrative ed al potere sostitutivo), ed è stato oggetto di elaborazione da parte della giurisprudenza costituzionale, è un principio fondamentale dello spazio costituzionale europeo. Esso orienta la ripartizione delle competenze legislative tra l'Unione e gli Stati membri ed è altresì riconosciuto dal diritto costituzionale di alcuni Stati membri. (*Precedenti: S. 16/2004 - mass. 45969; S. 303/2003 - mass. 28058*). [S. 192/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

Nel sistema delineato dalla riforma costituzionale del 2001, che ha riscritto il Titolo V della Parte II della Costituzione, le funzioni amministrative riconducibili alle materie di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. – le quali, sulla base di una valutazione orientata dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, siano state conferite dallo Stato alla regione – non possono essere da quest'ultima riallocate presso altro ente infraregionale. 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. (*Precedente: S. 189/2021 - mass. 44323*). [S. 2/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

Nel modello delineato dalla 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 all'esercizio delle relative

funzioni amministrative. 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 e adeguatezza (art. 118, primo comma, Cost.). (*Precedenti: S. 189/2021 - mass. 44325*). [S. 160/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

Il principio di legalità, quale canone fondante dello Stato di diritto, impone che le funzioni amministrative siano organizzate e regolate mediante un atto legislativo, la cui adozione non può che spettare all'ente – Stato o Regione, secondo le rispettive competenze (art. 118, secondo comma, Cost.) – che ha inteso dislocare la funzione amministrativa in deroga al criterio generale che ne predilige l'assegnazione al livello comunale. Tanto conduce logicamente a escludere che le funzioni amministrative riconducibili alle materie di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. – che, sulla base di una valutazione orientata dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, siano state conferite dallo Stato alla Regione – possano essere da quest'ultima riallocate presso altro ente infraregionale, stante la mancata riproduzione, nel testo dell'art. 118 Cost. introdotto dalla legge cost. n. 3 del 2001, del riferimento alla delega come strumento di “normale” esercizio delle funzioni amministrative regionali. [S. 189/21. Pres. CORAGGIO; Red. SAN GIORGIO]

La potestà legislativa esclusiva nelle materie indicate nell'art. 117, secondo comma, Cost. comporta la legittimazione del solo legislatore nazionale a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative anche attraverso l'allocazione di competenze presso enti diversi dai Comuni – ai quali devono ritenersi generalmente attribuite secondo il criterio espresso dall'art. 118, primo comma, Cost. – tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda tale ambito territoriale di governo. [S. 189/21. Pres. CORAGGIO; Red. SAN GIORGIO]

Nelle materie di potestà legislativa concorrente l'allocazione delle funzioni amministrative non spetta, in linea di principio – in assenza, cioè, di specifiche ragioni che rendano evidente la necessità di considerare l'attribuzione della funzione ad un determinato ente locale come rispondente ad un principio fondamentale – allo Stato, bensì alla Regione, la quale può, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, trattenere a sé la funzione ovvero attribuirla ad un diverso livello di governo. (*Precedenti citati: sentenze n. 32 del 2006, n. 384 del 2005, n. 378 del 2005 e n. 336 del 2005*). [S. 208/20. Pres. MORELLI; Red. AMATO]

In materie spettanti alla legislazione concorrente delle Regioni ad autonomia speciale non già in base allo statuto, ma in virtù della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, ben potrebbe il Governo lamentare la lesione non dell'art. 117, terzo comma, Cost., ma dell'art. 118, primo comma, Cost., ove ritenga che la scelta del livello di governo a cui la legge regionale affida le funzioni amministrative non risponda ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione. (*Precedenti citati: sentenze n. 144 del 2014, n. 235 del 2009, n. 238 del 2007, n. 196 del 2004 e n. 43 del 2004*). [S. 208/20. Pres. MORELLI; Red. AMATO]

## 2.2. La chiamata in sussidiarietà

Nello spostamento della funzione dal livello che è più naturale, ovvero quello comunale, l'esercizio del potere regionale di allocazione di cui all'art. 118, secondo comma, Cost. deve avvenire, da un lato, nel rispetto delle competenze statali trasversali che vi si intersecano e delle funzioni fondamentali dei comuni e, dall'altro, in ragione di una motivata ed effettiva esigenza di maggiore adeguatezza. In questi termini, il giudizio di costituzionalità non ricade tanto, in via astratta, sulla legittimità dell'intervento del legislatore regionale, quanto, piuttosto, su una valutazione in concreto, attraverso un test di efficacia e adeguatezza degli interessi coinvolti delle esigenze che giustificano la scelta allocativa regionale. (*Precedente: S. 179/2019 - mass. 42813*). [S. 206/24. Pres. BARBERA; Red. ANTONINI]

Il principio di sussidiarietà è dotato di una intrinseca flessibilità, poiché consente di attribuire la funzione al livello territoriale di governo dove può essere esercitata nella maniera più adeguata, potendo giustificare una nuova allocazione della funzione in presenza di nuove circostanze. Tale flessibilità è stata particolarmente valorizzata dalla giurisprudenza costituzionale con l'istituto della "chiamata in sussidiarietà", che permette di attrarre verso l'alto insieme alla funzione amministrativa anche quella legislativa, nel rispetto del principio di leale collaborazione. (*Precedente: S. 16/2024 - mass. 45969*). [S. 192/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

Il principio di sussidiarietà, che consente l'avocazione a livello statale di competenze legislative proprie delle regioni, si interseca con quello di leale collaborazione, che impone allo Stato di valutare gli interessi in gioco e assumere le relative decisioni, per quanto possibile, attraverso un contraddittorio con le regioni interessate. Viene così enfatizzato il valore procedimentale della sussidiarietà, che trova la sua naturale esplicazione nel dialogo leale e collaborativo delle parti. In definitiva, qualora le regioni interessate, titolari di potestà legislativa concorrente o residuale, non vengano adeguatamente coinvolte nel processo decisionale oggetto di attrazione in sussidiarietà, ovvero il loro apporto collaborativo risulti ingiustificatamente ridotto, ne consegue una lesione del principio di leale collaborazione e degli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost. Pertanto, la chiamata in sussidiarietà non può prescindere dal rispetto del principio di leale collaborazione, mentre l'adeguatezza dello strumento collaborativo prescelto dal legislatore va valutata in relazione alle funzioni attratte in sussidiarietà e all'ampiezza delle competenze regionali coinvolte. (*Precedenti: S. 6/2023 - mass. 45291; S. 246/2019 - mass. 40850; S. 62/2005 - mass. 29204; S. 303/2003 - mass. 28036*). [S. 31/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

Per quel che riguarda i requisiti procedurali della chiamata in sussidiarietà, lo strumento dell'intesa tra lo Stato e le regioni è la forma necessitata di concreta declinazione del principio di leale collaborazione, da prevedersi non già rispetto alla fase di adozione della legge statale, ma rispetto al concreto esercizio delle funzioni amministrative disciplinate dalla legge medesima. (*Precedenti: S. 179/2022 - mass. 45069; S. 6/2023 - mass. 45275; S. 179/2022 - mass. 45069; S. 114/2022 - mass. 44891*). [S. 193/23. Pres. SCIARRA; Red. D'ALBERTI]

Affinché l'intervento normativo statale "in attrazione" sia costituzionalmente legittimo è necessario che la disciplina dettata sia logicamente pertinente, risulti limitata a quanto strettamente indispensabile e preveda adeguati meccanismi di cooperazione con i livelli di governo coinvolti per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali. (*Precedenti*: S. 123/2022 - mass. 44989; S. 40/2022 - mass. 44669; S. 246/2019 - mass. 40850; S. 142/2016 - mass. 38923; S. 7/2016 - mass. 38696; S. 6/2004 - mass. 28190; S. 303/2003 - mass. 28036). [S. 6/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

La chiamata in sussidiarietà impone che la stessa legge che istituisce il fondo su materie di competenza regionale preveda contestualmente il più ampio coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione dell'atto che regola l'utilizzo del fondo. La sede di tale coinvolgimento regionale va individuata nella Conferenza Stato-Regioni, attraverso lo strumento dell'intesa sulle modalità di utilizzo e di gestione del fondo in questione. (*Precedenti*: S. 185/2018 - mass. 40288; S. 211/2016 - mass. 39065; S. 273/2013 - mass. 37454). [S. 123/22. Pres. AMATO; Red. SCIARRA]

L'attrazione in sussidiarietà allo Stato della disciplina del fondo che incide su materie di competenza regionale residuale e concorrente impone il rispetto del principio di leale collaborazione, che implica il più ampio coinvolgimento del livello di governo territoriale interessato (singola regione, Conferenza Stato-regioni, Conferenza Stato-città o Conferenza unificata) tramite un'intesa sulla definizione di aspetti aventi diretta incidenza sulla sua sfera di interesse, quali il riparto delle risorse e la determinazione dei relativi criteri. (*Precedenti*: S. 78/2018 - mass. 40496; S. 74/2018 - mass. 40486; S. 170/2017 - mass. 42000; S. 7/2016 - mass. 38696; S. 303/2003 - mass. 28069). [S. 123/22. Pres. AMATO; Red. SCIARRA]

Lo Stato può attribuire al livello centrale una funzione amministrativa e allo stesso tempo regolarne l'esercizio con propria legge, anche in materie regionali, a condizione che sia assicurato il coinvolgimento del livello di governo territoriale interessato (singola Regione, Conferenza Stato-Regioni, Conferenza Stato-città o Conferenza unificata) tramite un'intesa. È così garantito il rispetto del principio di leale cooperazione quale sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari ed esigenze di garanzia per l'autonomia e la responsabilità politica delle Regioni in una prospettiva di funzionalità istituzionale. (*Precedenti citati*: sentenze n. 61 del 2018, n. 170 del 2017, n. 114 del 2017, n. 142 del 2016, n. 110 del 2016, n. 7 del 2016, n. 262 del 2015, n. 278 del 2010, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003). [S. 74/18. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

L'esercizio di competenze statali e regionali contigue (o parzialmente coincidenti) deve essere accompagnato da garanzie di carattere procedimentale poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà. In tal modo risulta rispettato il principio di leale cooperazione quale sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi

unitari ed esigenze di garanzia per l'autonomia e la responsabilità politica delle Regioni in una prospettiva di funzionalità istituzionale. (*Precedente citato: sentenza n. 303 del 2003*). [S. 61/18. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

Affinché, nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine e che la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata e non risulti affetta da irragionevolezza. (*Precedenti citati: sentenze n. 142 del 2016, n. 7 del 2016, n. 144 del 2014 e n. 232 del 2011*). [S. 170/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

Lo Stato può ricorrere alla chiamata in sussidiarietà al fine di allocare e disciplinare una funzione amministrativa pur quando la materia, secondo un criterio di prevalenza, appartenga alla competenza regionale concorrente, quale, ad esempio, la produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, ovvero residuale. (*Precedenti citati: sentenze n. 114 del 2017, n. 7 del 2016, n. 278 del 2010, n. 383 del 2005 e n. 303 del 2003*). [S. 170/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

L'attrazione in sussidiarietà consente di regolare la funzione amministrativa in rilievo pur quando la materia appartenga alla competenza regionale concorrente o addirittura residuale; in presenza di tale fattispecie, infatti, la distinzione tra normativa di principio e normativa di dettaglio è destinata a dissolversi, dovendosi piuttosto valutare la rispondenza della norma, da un lato, ai criteri dell'art. 118 Cost. per allocazione e disciplina e, dall'altro, al principio di leale collaborazione. (*Precedente citato: sentenza n. 6 del 2004*). [S. 170/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

Nel disporre l'avocazione di una funzione amministrativa, la valutazione della necessità del conferimento ad un livello territoriale superiore rispetto a quello comunale deve essere necessariamente effettuata dall'organo legislativo corrispondente almeno al livello territoriale interessato e non da un organo legislativo operante ad un livello territoriale inferiore. (*Precedente citato: sentenza n. 6 del 2004*). [S. 170/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

Quando si applica il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., le esigenze unitarie che giustificano l'attrazione della funzione amministrativa per sussidiarietà consentono anche di conservare in capo allo Stato poteri acceleratori da esercitare nei confronti degli organi della Regione che restino inerti, cosicché la già avvenuta assunzione di una funzione amministrativa in via sussidiaria legittima l'intervento sollecitatorio diretto a vincere l'inerzia regionale. (*Precedente citato: sentenza n. 303 del 2003*). [S. 170/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

Lo Stato può ricorrere alla chiamata in sussidiarietà al fine di allocare e disciplinare una funzione amministrativa quando la materia, secondo un criterio di prevalenza, appartenga alla competenza regionale concorrente, ovvero residuale; difettano, invece, i presupposti dell'attrazione in sussidiarietà quando si verta in materia di competenza esclusiva statale, anche solo prevalente. (*Precedenti citati: sentenze n. 7 del 2016, n. 62 del 2013 e n. 80 del 2012*). [S. 114/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

L'esigenza di coinvolgere adeguatamente le Regioni e gli enti locali nella forma dell'intesa è stata riconosciuta anche nella ipotesi della attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa allo Stato, in vista dell'urgenza di soddisfare esigenze unitarie, economicamente rilevanti, oltre che connesse all'esercizio della funzione amministrativa. In tal caso, l'esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale – e giustificare la deroga al riparto di competenze contenuto nel Titolo V Cost. – solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà. (*Precedenti citati: sentenze n. 7 del 2016 e n. 303 del 2003*). [S. 251/16. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

#### 2.2.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, l'art. 33, comma 5-ter, lett. b), del d.l. n. 13 del 2023, come conv., nella parte in cui non richiede l'acquisizione dell'intesa della Regione Puglia ai fini dell'adozione dei decreti interministeriali di approvazione del programma delle opere infrastrutturali per lo svolgimento dei XX giochi del Mediterraneo a Taranto nel 2026. La disposizione impugnata dalla Regione Puglia viola i principi in materia di chiamata in sussidiarietà, per i quali non è consentito allo Stato, neppure in ragione dell'esigenza di svolgere celermente le funzioni attratte, di escludere qualsiasi forma di collaborazione della Regione in una fase determinante quale è quella della valutazione circa le infrastrutture da realizzare e della definizione delle modalità di attuazione delle opere indicate nell'elenco predisposto dal commissario. Per quanto riguarda l'individuazione dello strumento collaborativo maggiormente rispondente alle esigenze sottese all'attrazione in sussidiarietà, è da escludere infatti che si possa ritenere sufficiente l'acquisizione di un parere della Regione, adeguato nella diversa ipotesi di attrazione in sussidiarietà di funzioni caratterizzate da una natura eminentemente tecnica. L'attività in questione, infatti, oltre a incidere su materie legislative riservate alla competenza legislativa concorrente e residuale della Regione, afferisce a tipici, e rilevanti, compiti di amministrazione attiva. Per tale motivo, l'unico strumento adeguato è quello dell'intesa, superabile, nel caso di divergenze tra Stato e Regione nonostante le reiterate trattative, attraverso una decisione unilaterale del Governo. La materia incisa in via predominante dalla disposizione impugnata è quella, concorrente, del governo del territorio, nonché quella concorrente dell'ordinamento sportivo, avuto riguardo agli interventi infrastrutturali sugli impianti sportivi oggetto di programmazione. Infine, in relazione alla realizzazione delle opere connesse e di contesto, viene incisa anche la materia del trasporto pubblico locale, che è riservata alla competenza legislativa residuale delle regioni. (*Precedenti: S. 137/2018 - mass. 41372; S.*

211/2016 - mass. 39065; S. 30/2016 - mass. 38728; S. 278/2010 - mass. 34919; S. 285/2005 - mass. 29643). [S. 31/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalla Regione Puglia in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dell'art. 33, comma 5-ter, lett. a), n. 2), del d.l. n. 13 del 2023, come conv., che, al fine di assicurare la tempestiva realizzazione degli interventi necessari allo svolgimento dei XX Giochi del Mediterraneo, da svolgere a Taranto nel 2026, ha previsto la nomina di un commissario straordinario con d.P.C.m., senza previa intesa con la Regione Puglia, né, in subordine, attraverso un adeguato coinvolgimento collaborativo della medesima Regione. Il potere esercitato dallo Stato non ha richiesto l'attivazione di alcun procedimento propedeutico all'esercizio dei poteri sostitutivi. La nomina del commissario straordinario, con l'affidamento delle relative funzioni, non è stata, infatti, preceduta dall'iter descritto all'art. 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003, né è stato seguito il particolare iter procedurale previsto all'art. 12 del d.l. n. 77 del 2021, come conv., riguardante l'esercizio del potere sostitutivo nell'ambito della *governance* del PNRR. Con la disposizione impugnata si è, invece, realizzata una chiamata in sussidiarietà poiché lo Stato ha attratto a sé compiti che incidono su materie rientranti nella competenza legislativa della Regione Puglia, per soddisfare l'esigenza di un esercizio unitario delle funzioni relative alla realizzazione delle infrastrutture per lo svolgimento dei Giochi. La nomina del commissario straordinario, seppur significativa, è comunque strumentale rispetto alla successiva, e fondamentale, fase di approvazione del programma delle opere. Pertanto, poiché il principio di leale collaborazione va declinato in maniera flessibile, anche tenendo conto delle concrete funzioni attratte in sussidiarietà, la richiesta di un parere alla Regione Puglia ai fini della scelta del commissario costituisce, in questa fattispecie, uno strumento di collaborazione adeguato, considerato tra l'altro il breve termine di trenta giorni entro cui deve concludersi la procedura di nomina. [S. 31/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 118 Cost., l'art. 4, comma 1-septies, lett. a), del d.l. n. 121 del 2021, come conv., nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1, lett. b), seconda parte, della legge n. 84 del 1994, limitatamente alle parole «che comprendono, oltre alla circoscrizione territoriale dell'Autorità di sistema portuale, le ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale». La disposizione impugnata dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, che assegna al documento di programmazione strategica di sistema (DPSS) la competenza a ricomprendere negli ambiti portuali le ulteriori aree indicate, esterne alla sua circoscrizione, contrasta con le necessarie condizioni di esercizio della chiamata in sussidiarietà. In particolare, la previsione – peraltro dai contorni oscuri – contrasta con la necessità che la disciplina statale “in attrazione” regoli la funzione amministrativa in termini di pertinenza e stretta indispensabilità. Il legislatore statale, infatti, non indica alcun criterio, geografico o funzionale, per l'individuazione di tali imprecisate zone, esterne tanto all'ambito portuale di ciascun porto, quanto al sistema. Viene, così, rimessa alla stessa Autorità chiamata all'esercizio delle funzioni amministrative l'individuazione del perimetro territoriale in cui esse possono essere esercitate. [S. 6/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost., l'art. 1, comma 562, della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui non prevede che il decreto dell'autorità di governo competente in materia di sport, che individua i criteri di gestione delle risorse del fondo di cui al comma 561 – che mira a potenziare l'attività sportiva di base nei territori per tutte le fasce della popolazione – sia adottato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni. La disposizione impugnata dalla Regione Campania incide sulla materia di competenza concorrente «ordinamento sportivo» e si fonda su esigenze di gestione unitaria e omogenea sul territorio nazionale che giustificano la chiamata in sussidiarietà, la quale, tuttavia, richiede il coinvolgimento degli enti locali. (*Precedenti: S. 40/2022 - mass. 44669; S. 74/2019 - mass. 42119*). [S. 123/22. Pres. AMATO; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, 119 e 120 Cost., l'art. 1, comma 606, della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui non prevede che il Ministro per le politiche giovanili e lo sport, con proprio decreto, definisce le modalità di riparto delle risorse del fondo di cui al comma 605, previa intesa con le Regioni e le Province autonome interessate. Detto fondo – istituito per erogare contributi per l'organizzazione di gare sportive atletiche, ciclistiche e automobilistiche, di rilievo internazionale che si svolgano nel territorio di almeno due Regioni – incide su materie, quali il turismo e l'«ordinamento sportivo», di competenza regionale residuale e concorrente e sussistono quelle esigenze di gestione unitaria che giustificano l'attrazione in sussidiarietà allo Stato della disciplina del fondo, la quale, tuttavia, impone il citato coinvolgimento del livello di governo territoriale interessato. [S. 123/22. Pres. AMATO; SCIARRA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. ed in relazione all'art. 108, comma 1, lett. a) e b), del d.lgs. n. 112 del 1998 – degli artt. 1 e 4 della legge reg. Sardegna n. 36 del 2013, che sottraggono alle Province alcuni compiti in materia di protezione civile per trasferirli ad uffici decentrati regionali di nuova istituzione. Nella materia “protezione civile” – cui le disposizioni impugnate sono riconducibili – la Regione autonoma Sardegna ha acquisito potestà legislativa concorrente identica a quella attribuita alle Regioni ordinarie dall'art. 117, terzo comma, Cost., in virtù del silenzio dello statuto speciale sul punto e della conseguente applicazione della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Il legislatore sardo può dunque – esercitando il potere di allocazione delle funzioni amministrative, spettante in linea di principio alle Regioni nelle materie di legislazione concorrente – riallocare le funzioni di protezione civile tra gli enti locali della Regione e (come fanno le norme impugnate) “spostare” dal livello provinciale a quello regionale e/o comunale funzioni precedentemente esercitate dalle Province in base all'evocato art. 108 del d.lgs. n. 112, tenuto conto che la specifica allocazione di funzioni di protezione civile tra gli enti del sistema regionale, definita da tale articolo, non è “cristallizzata” né resa immodificabile dalla norma di attuazione statutaria (art. 1 del d.lgs. n. 234 del 2001) che, prima della riforma del Titolo V della Costituzione, ha conferito alla Regione autonoma Sardegna e ai suoi enti locali, genericamente, le funzioni amministrative già conferite alle Regioni ordinarie e ai loro enti locali dal d.lgs. n. 112 del 1998. Ciò non preclude allo

Stato la possibilità – di cui il ricorrente non si è avvalso nel caso in esame – di censurare l’eliminazione del livello provinciale (e, in specie, dei piani provinciali di emergenza) per violazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza enunciati dal (non evocato) art. 118, primo comma, Cost. Neppure l’omessa previsione di una disciplina transitoria è lesiva dell’art. 117, terzo comma, Cost., poiché, in ossequio al principio generale di continuità dell’azione amministrativa, fino alla costituzione dei nuovi uffici regionali le funzioni ad essi attribuite continuano ad essere esercitate dall’ente che in precedenza ne era titolare (come chiarito dalla deliberazione di Giunta regionale n. 1/43 del 2014). Né rileva, infine, la circostanza, nota alla Corte, che, in concreto, l’esercizio nella Regione autonoma Sardegna delle funzioni amministrative in materia di protezione civile sia attualmente affidato ad organi diversi e non corrisponda al quadro normativo oggetto del giudizio di costituzionalità. (*Precedenti citati: sentenze n. 10 del 2016, n. 188 del 2015, n. 199 del 2014, n. 287 del 2012, n. 165 del 2011, n. 384 del 2005, n. 50 del 2005, n. 236 del 2004 e n. 13 del 2004*). [S. 252/16. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

### 2.3. La sussidiarietà orizzontale

Il sistema degli ETS è radicato in una dimensione che attiene ai principi fondamentali della nostra Costituzione, in quanto espressione di un pluralismo sociale rivolto a perseguire la solidarietà, che l’art. 2 Cost. pone tra i valori fondanti dell’ordinamento giuridico, e a concorrere all’eguaglianza sostanziale cui si riferisce il secondo comma dell’art. 3 Cost., che della personalità consente lo sviluppo. Esso è altresì chiamato a dare forma concreta al principio di sussidiarietà orizzontale, in virtù del quale le attività di interesse generale ben possono essere perseguite anche da una autonoma iniziativa dei cittadini, che risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese, quale espressione di una rete capillare di vicinanza e solidarietà, in grado di mettere a disposizione dell’ente pubblico preziosi dati informativi, nonché un’importante capacità organizzativa e di intervento. Questa complessiva dinamica produce spesso effetti positivi, sia in termini di risparmio di risorse, sia di aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della “società del bisogno”. (*Precedenti: S. 72/2022 - mass. 44709; S. 52/2021 - mass. 43726 - 43727; S. 131/2020 - mass. 43495; S. 500/1993; S. 75/1992 - mass. 18194 - 18195*). [S. 201/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

L’art. 118, quarto comma, Cost., ha esplicitato le implicazioni di sistema derivanti dal riconoscimento della profonda socialità che connota la persona umana e della sua possibilità di realizzare una azione positiva e responsabile; valorizzando l’originaria socialità dell’uomo si è voluto superare l’idea per cui solo l’azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una autonoma iniziativa dei cittadini, identificando così un ambito di organizzazione delle libertà sociali non riconducibile né allo Stato, né al mercato, ma a quelle forme di solidarietà che, in quanto espressive di una relazione di reciprocità, devono essere ricomprese tra i valori fondanti dell’ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell’uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente. (*Precedenti citati: sentenze n. 185 del 2018, n. 309*

*del 2013, n. 228 del 2004, n. 300 del 2003 e n. 75 del 1992).* [S. 131/20. Pres. CARTABIA; Red. ANTONINI]

L'art. 55 cod. terzo settore, disciplinando i rapporti tra enti del terzo settore (ETS) e pubbliche amministrazioni, rappresenta una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale. Esso pone in capo ai soggetti pubblici il compito di assicurare il coinvolgimento attivo degli ETS nella programmazione, progettazione e organizzazione degli interventi e dei servizi, nei settori di attività di interesse generale definiti dal medesimo CTS. Rappresentativi della "società solidale", gli ETS costituiscono sul territorio una rete capillare di vicinanza e solidarietà, sensibile in tempo reale alle esigenze che provengono dal tessuto sociale, in grado di mettere a disposizione dell'ente pubblico preziosi dati informativi e un'importante capacità organizzativa e di intervento, con risparmio di risorse e aumento della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate a favore della "società del bisogno". Lo stesso diritto dell'Unione – nonché la giurisprudenza della Corte di giustizia, che tende a smorzare la dicotomia conflittuale fra i valori della concorrenza e quelli della solidarietà – mantiene in capo agli Stati membri la possibilità di apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, un modello organizzativo ispirato non al principio di concorrenza ma a quello di solidarietà. [S. 131/20. Pres. CARTABIA; Red. ANTONINI]

## Capitolo 2. Il riparto delle competenze legislative

### 1. Caratteri generali

L'attribuzione a una regione 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 che circonda il territorio e sul quale, sia pure a titolo accessorio, si esercita il potere dello Stato: gli effetti spaziali di un intervento legislativo regionale, che ha riverberi sullo spazio marino, sono pertanto una proiezione funzionale della competenza esercitata e non consentono di evocare una delimitazione del mare territoriale. (*Precedenti: S. 39/2017; S. 102/2008 - mass. 32288; S. 21/1968 - mass. 2772; S. 49/1958; S. 23/1957 - mass. 200 - 201*). [S. 16/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

I principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V della Costituzione e possono giustificare una deroga soltanto se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata. (*Precedente: S. 303/2003 - mass. 28036*). [S. 179/22. Pres. AMATO; Red. de PRETIS]

L'omesso richiamo della normativa statale non consente di far presumere la volontà del legislatore regionale di non rispettare le prerogative dello Stato nella materia che viene disciplinata. (*Precedente: S. 161/2021 - mass. 44116*). [S. 11/22. Pres. CORAGGIO; Red. SAN GIORGIO]

Nel caso di successione nel tempo di discipline statali che costituiscono parametro interposto ai fini del riparto di competenza fra Stato e Regioni la valutazione della legittimità costituzionale di una norma regionale non può prescindere dalla considerazione del pertinente quadro normativo statale vigente al momento della sua entrata in vigore: pertanto, l'intervento di un nuovo parametro statale non produce l'illegittimità costituzionale della norma regionale per il suo intero arco di vigenza, ma solo con riguardo al periodo successivo all'entrata in vigore della novella statale. (*Precedenti: S. 189/2021; S. 42/2021 - mass. 43703; S. 5/2020 - mass. 42247*). [S. 223/21. Pres. CORAGGIO; Red. ANTONINI]

La modifica del Titolo V della parte seconda della Costituzione non ha determinato l'automatica illegittimità costituzionale delle norme emanate nel vigore dei vecchi parametri costituzionali, cosicché tali norme, adottate in conformità al preesistente quadro costituzionale, mantengono, in applicazione del principio di continuità, la loro validità fino al momento in cui non vengano sostituite da nuove norme dettate dall'autorità dotata di competenza nel nuovo sistema. (*Precedenti: S. 244/2020 - mass. 43118; S. 401/2007 - mass. 31905; S. 376/2002 - mass. 27285*). [S. 189/21. Pres. CORAGGIO; Red. SAN GIORGIO]

L'omesso espresso richiamo, da parte della legislazione regionale, della normativa statale di riferimento non può far desumere la volontà del legislatore regionale di non rispettare le prerogative dello Stato in tali ambiti, soprattutto

nelle fattispecie in relazione alla quale la Regione non dispone di alcuna competenza legislativa. (*Precedente citato: sentenza n. 278 del 2012*). [S. 161/21. Pres. CORAGGIO; Red. SAN GIORGIO]

Il sistema costituzionale implicitamente esclude che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna. Pertanto, né lo Stato né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge. (*Precedente citato: sentenza n. 198 del 2004*). [S. 37/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

L'art. 117 Cost. distribuisce le competenze legislative in base a uno schema imperniato sull'enumerazione di quelle statali, mentre con un rovesciamento completo della previgente tecnica del riparto sono ora affidate alle Regioni, oltre alle funzioni concorrenti, le funzioni legislative residuali. L'interesse nazionale non è più dunque sufficiente di per sé a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost., perché nel nuovo Titolo V l'equazione tra interesse nazionale e competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità né di merito alla competenza legislativa regionale. (*Precedente citato: sentenza n. 303 del 2003*). [S. 61/18. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

La limitazione dell'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente comporterebbe la svalutazione di istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una maggiore flessibilità nella ripartizione di competenze, come fissata dall'art. 117 Cost. Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse ampiamente articolate, deve necessariamente rispondere a esigenze prioritarie come lo sviluppo dell'economia, soprattutto nei periodi di crisi. (*Precedente citato: sentenza n. 303 del 2003*). [S. 61/18. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

Il giudizio di legittimità costituzionale in via principale è condizionato solo alla pubblicazione della legge che si presume illegittima. È la mera pubblicazione di una legge potenzialmente lesiva della ripartizione di competenze a giustificarne l'impugnativa davanti alla Corte costituzionale, a prescindere dagli effetti che essa abbia o non abbia prodotto. A maggior ragione, il giudizio in via principale non è condizionato da successive, eventuali e discrezionali determinazioni del potere esecutivo che su tali effetti possano incidere, nel senso di escluderli o limitarli. (*Precedenti citati: sentenze n. 262 del 2016 e n. 118 del 2015*). [S. 245/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

## 2. L'individuazione della materia

Nell'individuazione della materia cui ascrivere una determinata norma, occorre considerarne *ratio*, finalità e contenuti, tralasciando aspetti marginali ed effetti riflessi. (*Precedenti*: S. 267/2022 - mass. 42523; S. 193/2022 - mass. 44922). [S. 94/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

Per individuare la materia cui ricondurre la norma impugnata occorre tenere conto della sua *ratio*, della finalità che persegue e del suo contenuto, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, in modo da identificare precisamente l'interesse tutelato, secondo il cosiddetto criterio di prevalenza. (*Precedenti*: S. 6/2023; S. 267/2022 - mass. 45253; S. 193/2022 - mass. 44922; S. 70/2022 - mass. 44854). [S. 124/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

Ai fini dell'individuazione della materia, si deve tener conto dell'oggetto, della *ratio* e della finalità della disciplina in questione, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato. (*Precedenti citati*: sentenze n. 56 del 2020, n. 116 del 2019, n. 108 del 2017, n. 175 del 2016 e n. 245 del 2015). [S. 104/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMATO]

Nello stesso senso, S. 137/19, S. 137/18.

Nel processo di individuazione delle materie di competenza tra Stato e Regioni, sono irrilevanti gli effetti indiretti e marginali. (*Precedenti citati*: sentenze n. 137 del 2018 e n. 125 del 2017). [S. 37/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

L'individuazione della materia nella quale si colloca la disposizione impugnata va operata avendo riguardo all'oggetto, alla *ratio* e alla finalità della disciplina e verificando il nucleo delle prescrizioni e la finalità dell'intervento legislativo, a prescindere dagli effetti della stessa. (*Precedenti citati*: sentenze n. 291 del 2019, n. 116 del 2019, n. 108 del 2017, n. 81 del 2017 e n. 21 del 2016). [S. 6/21. Pres. CORAGGIO; Red. PROSPERETTI]

L'individuazione dell'ambito materiale di competenza delle norme oggetto di esame deve tenere conto della loro *ratio*, della loro finalità, del contenuto e dell'oggetto della disciplina. (*Precedenti citati*: sentenze n. 38 del 2020, n. 5 del 2020, n. 100 del 2019 e n. 32 del 2017). [S. 174/20. Pres. CARTABIA; Red. PETITTI]

L'individuazione dell'ambito materiale, cui devono essere ascritte le disposizioni censurate, deve essere effettuata tenendo conto della loro *ratio*, della loro finalità, del contenuto e dell'oggetto della disciplina. (*Precedenti citati*: sentenze n. 100 del 2019, n. 32 del 2017, n. 287 del 2016 e n. 175 del 2016). [S. 5/20. Pres. CAROSI; Red. SCIARRA]

Per individuare la materia in cui si colloca la norma [interposta nella specie] occorre aver riguardo all'oggetto, alla *ratio* e alla finalità della disciplina, verificando il nucleo centrale delle prescrizioni e le finalità dell'intervento legislativo, a prescindere dagli effetti riflessi. (*Precedenti citati*: sentenze n. 116 del 2019, n. 108 del 2017, n. 81 del 2017 e n. 21 del 2016). [S. 291/19. Pres. CAROSI; Red. PROSPERETTI]

Occorre preliminarmente individuare l'ambito materiale al quale vanno ascritte le disposizioni impugnate, tenendo conto della loro *ratio*, oltre che della finalità del contenuto e dell'oggetto della disciplina. (*Precedenti citati: sentenze n. 32 del 2017, n. 175 del 2016, n. 158 del 2016 e n. 245 del 2015*). [S. 161/19. Pres. LATTANZI; Red. CORAGGIO]

Al fine d'individuare l'ambito di competenza su cui le disposizioni incidono, l'autoqualificazione legislativa non è vincolante, e occorre fare riferimento all'oggetto e alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli effetti marginali e riflessi, in guisa da identificare correttamente anche l'interesse tutelato. (*Precedenti citati: sentenze n. 125 del 2017, n. 188 del 2014, n. 39 del 2014, n. 203 del 2012, n. 182 del 2011, n. 207 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 169 del 2007*). [S. 87/18. Pres. LATTANZI; Red. AMATO]

Esistono alcuni complessi normativi i quali non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono. (*Precedente citato: sentenza n. 303 del 2003*). [S. 6/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

L'individuazione della materia cui va ricondotta la disciplina impugnata deve avvenire tenendo conto della sua *ratio*, della finalità che persegue, del contenuto e dell'oggetto delle singole disposizioni, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, in modo da identificare correttamente e compiutamente l'interesse tutelato. (*Precedenti citati: sentenze n. 245 del 2015, n. 167 del 2015 e n. 121 del 2014*). [S. 287/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

### **3. Le tipologie delle competenze**

#### **3.1. La potestà legislativa esclusiva dello Stato**

È esclusa l'operatività degli strumenti procedimentali della leale collaborazione in relazione al procedimento legislativo, ancor più in ambiti riconducibili a una competenza legislativa esclusiva dello Stato. (*Precedente: S. 6/2023 - mass. 45275; S. 137/2018 - mass. 41373; S. 237/2017 - mass. 41629*). [S. 63/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

La competenza legislativa esclusiva dello Stato non può assumere le caratteristiche di un titolo "trasversale" in grado di legittimare qualsivoglia intervento legislativo indipendentemente dalle specifiche funzioni che ad un determinato ente pubblico vengano in concreto attribuite e dalle materie di competenza legislativa cui tali funzioni afferiscano. (*Precedente: S. 270/2005 - mass. 29524*). [S. 193/23. Pres. SCIARRA; Red. D'ALBERTI]

In caso di previsioni legislative riconducibili esclusivamente alla potestà legislativa statale, il ricorso agli strumenti di raccordo istituzionale non è costituzionalmente imposto. (*Precedenti: S. 187/2021 - mass. 44199; S. 208/2020 - mass. 43020; S. 137/2018 - mass. 41386*). [S. 123/22. Pres. AMATO; Red. SCIARRA]

Il legislatore statale, nelle materie affidate alla sua competenza legislativa esclusiva, può vincolare la Regione ad esercitare in forma procedimentale l'attività amministrativa che la normativa statale abbia allocato a livello

regionale, precludendo il ricorso alla funzione legislativa. (*Precedenti citati: sentenze n. 28 del 2019, n. 66 del 2018 e n. 20 del 2012*). [S. 272/20. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

Il principio di proporzionalità tanto più deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e Regioni, quanto più la previsione statale comporti una significativa compressione dell'autonomia regionale; il test di proporzionalità richiede pertanto di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi. (*Precedenti citati: sentenze n. 137 del 2018 e n. 272 del 2015*). [S. 56/20. Pres. CARTABIA; Red. de PRETIS]

La circostanza che lo Stato adotti disposizioni nell'esercizio di proprie competenze legislative esclusive fa sì che non siano configurabili violazioni dirette del riparto di competenze disegnato dal Titolo V, Parte II, della Costituzione; tuttavia ciò non implica che le Regioni non possano denunciare la violazione di parametri costituzionali diversi da quelli relativi al riparto, assumendo la lesione indiretta di proprie attribuzioni costituzionalmente garantite. In tali casi, le questioni sono ammissibili quando la disposizione statale, pur conforme al riparto costituzionale delle competenze, obbligherebbe le Regioni – nell'esercizio di altre loro attribuzioni normative, amministrative o finanziarie – a conformarsi a una disciplina legislativa asseritamente incostituzionale, per contrasto con parametri, appunto, estranei a tale riparto. Tuttavia, in presenza di un intervento normativo ascrivibile all'esercizio di potestà legislativa esclusiva spettante allo Stato, affinché una censura basata sulla violazione indiretta delle competenze regionali sia ammissibile, occorre che essa sia adeguatamente argomentata. (*Precedenti citati: sentenze n. 139 del 2018, n. 73 del 2018, n. 17 del 2018, n. 5 del 2018, n. 287 del 2016, n. 244 del 2016 e n. 412 del 2001*). [S. 194/19. Pres. LATTANZI; Redd. CARTABIA, de PRETIS, ZANON, BARBERA]

La legge dello Stato, nell'esercizio di una competenza esclusiva, può vietare che la funzione amministrativa regionale venga esercitata in via legislativa. Il passaggio dal provvedere in via amministrativa alla forma di legge è più consono alle ipotesi in cui la funzione amministrativa impatta su assetti della vita associata, per i quali viene avvertita una particolare esigenza di protezione di interessi primari a fini di maggior tutela e garanzia dei diritti; viceversa, nei casi in cui la legislazione statale, nelle materie di competenza esclusiva, conformi l'attività amministrativa all'osservanza di criteri tecnico-scientifici, lo slittamento della fattispecie verso una fonte primaria regionale fa emergere un sospetto di illegittimità. (*Precedenti citati: sentenze n. 20 del 2012, n. 44 del 2010, n. 271 del 2008 e n. 250 del 2008*). [S. 28/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

Specie nei casi nei quali lo Stato, pur nell'esercizio di sue competenze esclusive, interferisce con materie attribuite alle Regioni, sebbene la legge regionale non possa mai rovesciare il rapporto logico-giuridico che esiste con quella statale, ciò non esclude che l'esercizio delle funzioni amministrative sia improntato al

rispetto del principio di leale collaborazione, poiché le esigenze di una disciplina unitaria, in un ordinamento a struttura regionalista, non possono ignorare la tutela delle autonomie territoriali, attraverso strumenti idonei a fornire risposte pragmatiche e sufficientemente flessibili. (*Precedenti citati: sentenze n. 61 del 2018 e n. 58 del 2007*). [S. 171/18. Pres. LATTANZI; Red. AMATO]

Materie di competenza statale esclusiva come quelle della tutela del risparmio, della tutela della concorrenza e dell'ordinamento civile, assumono, per la loro natura trasversale, carattere prevalente e possono influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano. (*Precedenti citati: sentenze n. 30 del 2016, n. 165 del 2014, n. 2 del 2014, n. 291 del 2012, n. 18 del 2012, n. 150 del 2011, n. 288 del 2010, n. 52 del 2010, n. 431 del 2007, n. 430 del 2007, n. 401 del 2007 e n. 80 del 2006*). [S. 287/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

*Per la trasversalità delle materie coinvolte nella disciplina del servizio idrico integrato, v. anche S. 93/17, in Capitolo 21 (La difesa del suolo, la tutela delle acque e la gestione delle risorse idriche), par. 3.*

### **3.2. Segue: il divieto di novazione da parte della legge regionale**

L'invasione della competenza legislativa statale si rileva già solo in presenza di una novazione delle fonti che nel tempo sono suscettibili di modificazioni e integrazioni da parte dei legislatori competenti. (*Precedenti: S. 239/2022 - mass. 45190; S. 153/2021 - mass. 44108; S. 234/2017 - mass. 40011*). [S. 69/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

Nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, alla norma regionale non è consentito esplicitare la disciplina statale, anche senza produrre effetti innovativi sull'ordinamento, né riprodurre una disposizione legislativa statale, in quanto anche la semplice novazione della fonte normativa costituisce causa di illegittimità della disposizione regionale. (*Precedenti: S. 178/2018 - mass. 40197; S. 82/2018 - mass. 40660; S. 38/2018 - mass. 39881; S. 233/2015 - mass. 38605*). [S. 239/22. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

Nelle materie rimesse alla competenza esclusiva statale, la semplice novazione della fonte normativa costituisce causa di illegittimità costituzionale della disposizione regionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 110 del 2018, n. 234 del 2017, n. 103 del 2017, n. 40 del 2017 e n. 195 del 2015*). [S. 178/18. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

La novazione della fonte, con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale, costituisce causa di illegittimità della norma regionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 40 del 2017, n. 234 del 2015, n. 195 del 2015, n. 35 del 2011 e n. 26 del 2005*). [S. 110/18. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

Anche la semplice novazione della fonte, con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale, costituisce senz'altro causa di illegittimità costituzionale della norma regionale, derivante non dal modo in cui la norma ha in concreto disciplinato, ma dal fatto stesso di avere regolato una materia di

competenza legislativa esclusiva dello Stato. (*Precedenti citati: sentenze n. 40 del 2017 e n. 195 del 2015*). [S. 234/17. Pres. GROSSI; Red. PROSPERETTI]

Nelle materie di competenza esclusiva dello Stato come la tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lett. e, Cost.), sono inibiti alle Regioni interventi normativi diretti ad incidere sulla disciplina dettata dallo Stato, finanche in modo meramente riproduttivo della stessa. (*Precedenti citati: sentenze n. 49 del 2014, n. 245 del 2013, n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 del 2006 e n. 29 del 2006*). [S. 40/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

La novazione della fonte, con intrusione negli ambiti di competenza esclusiva statale, costituisce causa di illegittimità costituzionale della norma regionale, derivante non dal modo in cui essa ha disciplinato, ma dal fatto stesso di aver disciplinato una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato. (*Precedenti citati: sentenze n. 195 del 2015, n. 18 del 2013 e n. 35 del 2011*). [S. 40/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

*V. anche S. 144/21, in Capitolo 9, par. 3.*

### **3.3. La potestà legislativa concorrente**

Le disposizioni riconducibili alla materia di legislazione concorrente legittimano lo Stato a stabilire i principi fondamentali, secondo quanto previsto dall'art. 117, terzo comma, Cost., o a intervenire per effetto della chiamata in sussidiarietà. In quest'ultimo caso, è necessario che la previsione di poteri statali funzionali a garantire l'esercizio unitario e, quindi, la maggiore omogeneità dell'intervento pubblico in materia, sia conforme alle regole sostanziali e procedurali che devono guidare la chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato. (*Precedenti: S. 6/2004 - mass 28191; S. 303/2003 - mass 28036*). [S. 193/23. Pres. SCIARRA; Red. D'ALBERTI]

La qualificazione di una norma di fonte statale, quale principio fondamentale di una materia di competenza legislativa concorrente cui le Regioni devono adeguarsi, deve essere valutata, avendo riguardo al contenuto della stessa e alla sua funzione nel sistema, in considerazione delle esigenze di coerenza sistematica e di uniformità a livello nazionale della disciplina. (*Precedenti: S. 166/2021 - mass. 44126; S. 44/2021 - mass. 43707; S. 78/2020 - mass. 42529; S. 94/2018 - mass. 41307; S. 16/2010 - mass. 34273*). [S. 6/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

Nelle materie di potestà legislativa concorrente, è adeguato il parere obbligatorio, anche non vincolante, per atti generali o regolatori di carattere "tecnico" e per provvedimenti puntuali incidenti su interessi specifici, mentre è richiesta l'intesa, ora nella forma debole ora in quella forte, in relazione ad atti di programmazione o di ripartizione delle risorse o ad atti incidenti su rilevanti interessi regionali. (*Precedenti: S. 123/2022 - mass. 44990; S. 261/2015 - mass. 38663; S. 165/2011 - mass. 35653; S. 79/2011 - mass. 35475; S. 278/2010 - mass. 34909; S. 214/2006 - mass. 30448; S. 383/2005 - mass. 29831; S. 378/2005 - mass. 29797*). [S. 6/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

La competenza legislativa concorrente non è contraddistinta da una netta separazione di materie, ma dal limite "mobile" e "variabile" costituito dai

principi fondamentali, limite che è incessantemente modulabile dal legislatore statale sulla base di scelte discrezionali, ove espressive di esigenze unitarie sottese alle varie materie. (*Precedenti*: S. 68/2018 - mass. 41443; S. 125/2017 - mass. 41333; S. 16/2010 - mass. 34273; S. 50/2005 - mass. 29178). [S. 245/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

La qualificazione di una norma di fonte statale, quale principio fondamentale di una materia di competenza legislativa concorrente, deve essere valutata avendo riguardo al contenuto della stessa e alla sua funzione nel sistema. L'elemento contenutistico e il profilo teleologico devono, dunque, attrarre esigenze di coerenza sistematica e di uniformità a livello nazionale della disciplina. La specificità delle prescrizioni, di per sé, non vale a escludere il carattere di principio della norma, qualora esse risultino legate al medesimo principio da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione. (*Precedenti citati*: sentenze n. 44 del 2021, n. 78 del 2020, n. 164 del 2019, n. 246 del 2018, n. 94 del 2018, n. 16 del 2010, n. 268 del 2007 e n. 355 del 1994). [S. 166/21. Pres. CORAGGIO; Red. NAVARRETTA]

In assenza di una normativa statale, le Regioni possono esercitare le proprie potestà legislative di tipo concorrente senza dover attendere l'eventuale determinazione dei principi fondamentali da parte dello Stato. (*Precedente citato*: sentenza n. 94 del 2003). [S. 166/21. Pres. CORAGGIO; Red. NAVARRETTA]

Gli atti statali di normazione secondaria possono vincolare la normativa regionale di dettaglio nelle materie di competenza legislativa concorrente, quando definiscano e specificino, in un ambito contraddistinto da un rilevante coefficiente tecnico, il precetto posto dalla normativa primaria e formino così una unità inscindibile con le previsioni di tale normativa. (*Precedente citato*: sentenza n. 54 del 2021). [S.124/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

L'autoqualificazione in termini di principio fondamentale della materia non ha carattere precettivo e vincolante, poiché la natura della norma cui essa si riferisce va comunque verificata con riguardo all'oggetto, alla *ratio* e alla finalità che ne costituiscono l'effettiva sostanza. A tal fine, è usualmente considerato carattere significativo la presenza di una scelta normativa di natura strutturale. (*Precedenti citati*: sentenze n. 78 del 2020, n. 164 del 2019, n. 153 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 151 del 2012). [S. 44/21. Pres. CORAGGIO; Red. ZANON]

[La] facoltà di graduazione dell'immediata vigenza di norme statali contenenti principi fondamentali in materie di competenza concorrente – peraltro in difformità dal principio generale *tempus regit actum*, che impone alle pubbliche amministrazioni di tener conto, ai fini dell'adozione del provvedimento finale, anche delle norme sopravvenute nel corso del procedimento – esorbita dalle competenze regionali. [S. 2/21. Pres. CORAGGIO; Red. VIGANÒ]

Vanno ricondotte ai principi fondamentali della materia di volta in volta interessata le norme concernenti basilari aspetti organizzativi. (*Precedenti citati*: sentenze n. 256 del 2012, n. 314 del 2010, n. 207 del 2010, n. 181 del 2006 e n. 270 del 2005). [S. 208/20. Pres. MORELLI; Red. AMATO]

In un giudizio di legittimità costituzionale in via principale in cui sia lamentata la violazione del solo riparto delle competenze legislative ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., le disposizioni legislative impugnate vanno valutate in sé stesse, senza che assumano rilievo le modalità con le quali esse vengono (o non vengono) attuate sul piano amministrativo. (*Precedenti citati: sentenze n. 144 del 2012, n. 50 del 2008 e n. 134 del 2005*). [S. 208/20. Pres. MORELLI; Red. AMATO]

Alle fonti normative secondarie, in quanto tali, è inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti, non potendo le norme regolamentari essere ascritte all'area dei principi fondamentali delle materie concorrenti. Tuttavia, in settori squisitamente tecnici, gli atti di normazione secondaria – ove intervengano a completare la normativa statale primaria e costituiscano un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche tecniche che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale – possono vincolare la potestà legislativa regionale, cosicché il mancato loro rispetto, nel caso in cui si verta nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. e qualora la norma interposta esprima principi fondamentali, può comportare l'illegittimità costituzionale della norma censurata. (*Precedenti citati: sentenze n. 286 del 2019, n. 69 del 2018, n. 11 del 2014, n. 92 del 2011, n. 162 del 2004, n. 303 del 2003 e n. 22 del 2003*). [S. 180/20. Pres. CARTABIA; Red. ANTONINI]

Nelle materie di legislazione concorrente lo Stato ha il potere di fissare i principi fondamentali, mentre spetta alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio. (*Precedenti citati: sentenze n. 84 del 2017 e n. 233 del 2015*). [S. 140/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

La nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia. (*Precedente citato: sentenza n. 16 del 2010*). [S. 137/18. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

Nel verificare il rispetto del riparto costituzionale delle competenze legislative, assume un rilievo particolare la peculiarità della competenza legislativa concorrente prevista dall'art. 117, terzo comma, Cost., contraddistinta non da una netta separazione di materie, ma dal limite “mobile” e “variabile”, costituito dai principi fondamentali; tale limite è incessantemente modulabile dal legislatore statale sulla base di scelte discrezionali, ove espressive delle esigenze unitarie sottese alle varie materie, cui le Regioni devono adeguarsi. (*Precedenti citati: sentenze n. 16 del 2010 e n. 50 del 2005*). [S. 68/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

Non può la Corte costituzionale sostituirsi al legislatore regionale nell'esercizio della funzione legislativa allo stesso spettante in una materia di legislazione concorrente. (*Precedente citato: sentenza n. 199 del 2014*). [S. 196/17. Pres. GROSSI; Red. CORAGGIO]

L'art. 117, sesto comma, Cost. preclude allo Stato, nelle materie di legislazione concorrente, non già l'adozione di qualsivoglia atto sub-legislativo, bensì dei soli regolamenti, che sono fonti del diritto costitutive di un determinato assetto dell'ordinamento. (*Precedente citato: sentenza n. 284 del 2016*). [S. 125/17. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

Se è vero che possono risultare costituzionalmente illegittime per irragionevolezza norme statali dal significato ambiguo, tali da porre in una condizione di obiettiva incertezza le Regioni che ad esse debbano attenersi nell'esercizio della propria autonomia, ciò vale a maggior ragione nel caso in cui l'ambiguità semantica riguardi una disposizione regionale foriera di sostanziali dubbi interpretativi che rendono concreto il rischio di un'elusione del principio fondamentale stabilito dalla norma statale. In tale ipotesi, l'esigenza unitaria sottesa al principio fondamentale è pregiudicata dal significato precettivo non irragionevolmente desumibile dalla disposizione regionale e l'eventuale distonia interpretativa, contraddittoria rispetto alla norma statale, costituisce non già un mero inconveniente di fatto, ma una conseguenza diretta della modalità di formulazione della disposizione regionale, che va, dunque, dichiarata costituzionalmente illegittima. (*Precedente citato: sentenza n. 160 del 2016*). [S. 107/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

In linea generale è precluso alla legge regionale ostacolare gli obiettivi sottesi ad interessi ascrivibili alla sfera dei principi individuati dal legislatore statale, mentre, nello stesso tempo, lo Stato è tenuto a preservare uno spazio alle scelte normative di pertinenza regionale, che può essere negato soltanto nel caso in cui esse generino l'impossibilità, o comunque l'estrema ed oggettiva difficoltà, a conseguire i predetti obiettivi. (*Precedenti citati: sentenze n. 119 del 2014 e n. 278 del 2010*). [S. 249/16. Pres. GROSSI; Red. CORAGGIO]

### 3.3.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 73 della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che regola in via transitoria l'applicabilità della nuova disciplina statale agli interventi in zona sismica di cui all'art. 94-bis t.u. edilizia, distinguendo i procedimenti già avviati alla data di entrata in vigore del d.l. n. 32 del 2019 da quelli ancora da avviare, stabilendo che per i primi valgono le disposizioni regionali previgenti, attuative della disciplina del t.u. edilizia previgente. In questo modo, la norma impugnata dal Governo ha preteso di graduare, sia pur indirettamente, l'immediata entrata in vigore di norme statali contenenti (nuovi) principi fondamentali delle materie della protezione civile e del governo del territorio, ricorrendo all'inserimento di norme intertemporali che il legislatore statale ha scelto di non inserire [...]. [S. 2/21. Pres. CORAGGIO; Red. VIGANÒ]

### 3.4. La potestà legislativa residuale

Il fatto che una materia (nel caso di specie: il trasporto pubblico locale) sia divenuta, con la riforma del Titolo V, di competenza regionale residuale, comporta che la normativa precedentemente dettata dallo Stato in materia risulti cedevole rispetto a successive leggi regionali che definiscano un assetto più attuale. (*Precedenti: S. 187/2022; S. 38/2021; S. 56/2020 - mass. 42164; S. 164/2019 - mass. 41667; O. 199/2006*). [S. 206/24. Pres. AMOROSO; Red. ANTONINI]

È palese che una Regione, nell'esercizio della propria competenza residuale, non può derogare a tassative e ineludibili disposizioni riconducibili a competenze esclusive statali. [S. 166/19. Pres. LATTANZI; Red. CORAGGIO]

Ove una norma statale disponga, in materie soggette a potestà legislativa regionale residuale, circa i criteri e le modalità di riparto o riduzione di fondi destinati ad enti territoriali mediante il rinvio a fonti secondarie di attuazione, occorre prevedere “a monte” lo strumento dell'intesa. (*Precedente citato: sentenza n. 273 del 2013*). [S. 74/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

Il carattere della competenza regionale, rispettivamente statutaria di tipo primario o residuale *ex art. 117*, quarto comma, Cost., comporta conseguenze diverse quanto alla qualificazione dei limiti derivanti dalla legislazione statale: infatti, nel primo caso la potestà legislativa regionale incontrerà i limiti statutari, e quindi – pur nella diversità delle formule presenti nei singoli statuti speciali – quelli delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, dei principi generali dell'ordinamento giuridico, degli obblighi internazionali e dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea nel secondo caso, invece, i limiti dovranno essere tratti dall'art. 117 Cost., e saranno quindi sia quelli indicati nel primo comma, sia quelli derivanti dalle competenze esclusive statali indicate al secondo comma. [S. 65/19. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

### **3.5. Gli specifici oneri di motivazione**

Nello scrutinio di leggi regionali emanate prima della riforma del Titolo V, censurate per violazione dei nuovi parametri di riparto delle competenze, la Corte – lungi dall'affermare un principio generale in ordine all'applicabilità del vecchio o del nuovo Titolo V – verifica la persistenza, nel passaggio dall'uno all'altro sistema di riparto, di limiti posti sin dall'origine all'esercizio della potestà legislativa regionale; persistenza che si rileva, in particolare, nei limiti trasversali, tesi a garantire l'uniformità di disciplina nel territorio nazionale. In tale caso è onere del rimettente motivare, a pena d'inammissibilità, in ordine alle ragioni dell'evocazione dei nuovi parametri. Rimane, in ogni caso, ferma la riferibilità dello scrutinio ai parametri in vigore al momento dell'emanazione della normativa censurata, nel rispetto del principio di continuità, secondo cui le norme regionali adottate in conformità al preesistente quadro costituzionale mantengono la loro validità fino al momento in cui non vengano sostituite da nuove norme dettate dall'autorità dotata di competenza nel nuovo sistema. (*Precedenti: S. 8/2024 - mass. 45945; S. 2/2024; S. 132/2023; S. 52/2022 - mass. 44536; S. 189/2021 - mass. 44320; S. 244/2020 - mass. 43118; S. 189/2020 - mass. 42387, S. 265/2013 - mass. 37435; S. 282/2004 - mass. 28728; 247/2016 - mass. 39140*). [S. 183/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

Laddove le regioni si dolgano della violazione di parametri costituzionali non inerenti al riparto delle competenze fra Stato e regioni occorre da parte loro la chiara individuazione degli ambiti di competenza regionale indirettamente incisi dalla disciplina statale e una illustrazione adeguata del vizio di ridondanza. (*Precedenti: S. 40/2022 - mass. 44671; S. 137/2018 - mass. 41374*). [S. 133/24. Pres. PROSPERETTI; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

L'impugnazione avverso una disposizione regionale che arrechi pregiudizio alle attribuzioni statali, incidendo su materie rientranti nelle competenze legislative dello Stato, deve essere adeguatamente motivata e, a supporto delle censure prospettate, deve chiarire il meccanismo attraverso cui si realizza il preteso *vulnus* lamentato; inoltre, quando il vizio sia prospettato in relazione a norme interposte specificamente richiamate, è necessario evidenziare la pertinenza e la coerenza di tale richiamo rispetto al parametro evocato. (*Precedenti*: S. 58/2023 - *mass.* 45394; S. 232/2019 - *mass.* 40824; S. 71/2022). [S. 103/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

È necessario che lo scrutinio di legittimità costituzionale sia riferito ai parametri in vigore al momento dell'emanazione della normativa regionale, per cui sono inammissibili le questioni sollevate senza motivare in ordine alle ragioni per le quali si ritiene di dover evocare parametri sopravvenuti all'adozione della legge regionale censurata. (*Precedenti*: S. 52/2022 - *mass.* 44536; S. 130/2015 - *mass.* 38455; S. 62/2012). [S. 8/24. Pres. BARBERA; Red. ANTONINI]

Quando evoca come parametro costituzionale l'art. 117 Cost. il rimettente ha l'onere di specificare quale sia il principio fondamentale ritenuto violato, pena l'inammissibilità della questione. (*Precedenti*: S. 253/2022 - *mass.* 45225; S. 217/2022 - *mass.* 45115; S. 115/2021 - *mass.* 43928; O. 201/2017 - *mass.* 40414). [O. 196/23. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

Laddove lo Stato denunci la violazione dei limiti di una potestà legislativa concorrente, è onere del ricorrente indicare specificamente la disposizione statale che ritiene violata, ed in particolare il principio fondamentale asseritamente leso. (*Precedenti citati*: sentenze n. 143 del 2020 e n. 122 del 2018). [S. 163/20. Pres. CARTABIA; Red. CAROSI]

Il ricorso in via principale deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi, indicando i parametri costituzionali (ed eventualmente quelli interposti) e le norme ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione proposta, della quale non sarebbe altrimenti possibile individuare correttamente i termini. Sono, pertanto, inammissibili le questioni nelle quali, anziché specificare le norme interposte all'evocato parametro di cui all'art. 117, primo comma, Cost., si faccia mero rinvio all'intero corpo di una direttiva o di un altro atto normativo comunitario. (*Precedenti citati*: sentenze n. 156 del 2016, n. 63 del 2016, n. 311 del 2013, n. 199 del 2012, n. 325 del 2010 e n. 51 del 2006). [O. 201/17. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

### 3.5.1. Casi concreti

Sono dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalle Regioni Veneto e Piemonte in riferimento agli artt. 2 e 5 Cost., dell'art. 17, comma 1, del d.l. n. 104 del 2023, come conv., che modifica i criteri di ripartizione del fondo per il concorso finanziario dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale, anche ferroviario, modificando quelli previsti dall'art. 27 del d.l. n. 50 del 2017, come conv. e successivamente modificato da ultimo a seguito della riforma operata dalla legge n. 6 del 2023. Le ricorrenti si limitano ad affermare, quanto all'art. 5 Cost., che la sua lesione deriverebbe dalla circostanza che la disposizione impugnata avrebbe l'effetto di rompere una unità

di intenti conseguita, per l'innanzi, dalle regioni nell'ambito della Conferenza unificata e nei rapporti con lo Stato; quanto all'art. 2 Cost., che la medesima disposizione lo violerebbe perché favorirebbe una solidarietà alla rovescia, incentivando una politica, propensa a dilatare gli interventi agevolativi. In tal modo, le censure sono proposte in termini talmente generici e assertivi da non superare la soglia minima di chiarezza e di completezza necessaria a consentire l'esame nel merito delle medesime. Né, trattandosi di censure riferite a parametri costituzionali non inerenti al riparto delle competenze fra Stato e regioni, risultano individuate le attribuzioni regionali che sarebbero indirettamente incise, e fornite le ragioni per cui la pretesa lesione dell'unità e la asserita violazione del principio di solidarietà si risolverebbero nella lesione di un'attribuzione regionale. [S. 133/24. Pres. PROSPERETTI; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

È dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Consiglio di Stato, sez. quinta, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 8, comma 3, della legge reg. Puglia n. 14 del 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». Il rimettente assume che la disposizione regionale denunciata sia riconducibile alla materia «professioni» e, pertanto, risulti censurabile per contrasto con l'evocato parametro costituzionale nella formulazione vigente; senonché, non considera che la norma pugliese è anteriore alla riforma costituzionale del 2001 e non ha subito modifiche. Non adducendo alcun argomento al riguardo, risulta pregiudicata la motivazione posta a sostegno della non manifesta infondatezza e ciò si ripercuote sull'ammissibilità della questione in esame. [S. 8/24. Pres. BARBERA; Red. ANTONINI]

Sono dichiarate manifestamente inammissibili, per plurime ragioni, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal Tribunale di Siena in riferimento agli artt. 3, 41, 42, 47 e 117, terzo e quarto comma, Cost., dell'art. 30, commi 1 e 2, della legge reg. Toscana n. 2 del 2019 che, nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica, prevedono, rispettivamente l'applicazione di una penale dell'1,5% del canone di locazione, per il caso di ritardato pagamento, e un'obbligazione solidale dei componenti del nucleo familiare dell'assegnatario per il pagamento di quanto dovuto. Il giudice *a quo*, da un lato, ha omesso di descrivere compiutamente la fattispecie concreta; dall'altro, le censure non sono sufficientemente motivate in ordine alla non manifesta infondatezza, essendo tutte apodittiche e generiche. Con riguardo, in particolare, agli artt. 3 e 117, commi terzo e quarto, Cost. la censura è anche imprecisa nella ricostruzione normativa; nella censura di irragionevolezza estrinseca il rimettente non si confronta con i caratteri propri della norma censurata, parte di una disciplina di settore; inoltre, nella censura relativa agli artt. 41, 42 e 47 Cost., lo stesso si limita a menzionare i citati parametri costituzionali e a sintetizzarne il contenuto, senza offrire alcuna indicazione a sostegno delle lamentate lesioni, salvo prospettarle come se fossero corollari della supposta violazione dell'art. 3 Cost. Infine, con riferimento all'art. 117 Cost., commi terzo e quarto, lo stesso asserisce la violazione di un non meglio specificato principio fondamentale dell'ordinamento, senza peraltro distinguere i diversi limiti che connotano la competenza legislativa ivi disciplinata. [O. 196/23. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

Nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 14 del 2016, non è accolta l'eccezione di inammissibilità del ricorso, per omessa indicazione dei principi fondamentali violati. L'onere di allegazione del ricorrente è stato soddisfatto attraverso l'espressa e analitica indicazione delle disposizioni statali, qualificate come norme interposte, che, nella prospettazione del ricorrente, pongono i principi fondamentali dei quali si assume la violazione. [S. 122/18. Pres. LATTANZI; Red. AMATO]

È dichiarata manifestamente inammissibile – per non corretta indicazione del parametro interposto e conseguente genericità e carenza di motivazione della censura – la questione di legittimità costituzionale dell'art. 48 della legge reg. Umbria n. 12 del 2015, impugnato dal Governo, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in quanto vieta la somministrazione di prodotti contenenti OGM nei servizi di ristorazione collettiva di asili, scuole, università, ospedali e luoghi di cura, gestiti da enti pubblici o da soggetti privati convenzionati. Il ricorrente si limita a impugnare la citata disposizione regionale per contrasto con l'intero regolamento (CE) n. 1829/2003, senza indicare puntualmente le norme interposte che sarebbero violate e senza addurre alcuna argomentazione riguardo alla illegittimità del divieto regionale, con la conseguenza che la censura proposta si risolve nell'apodittica affermazione di un presunto divieto comunitario non chiaramente individuabile [O. 201/17. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

#### **4. Le autonomie speciali e le clausole di salvaguardia**

##### **1. In generale**

Lo statuto della Regione Siciliana, nell'attribuire alla Regione competenza legislativa esclusiva su determinate materie [...] ne ammette l'esercizio nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato. (*Precedente: S. 235/2020 - mass. 42571*). [S. 200/22. Pres. AMATO; Red. PROSPERETTI]

Le clausole di salvaguardia, con le quali il legislatore intende preservare gli enti ad autonomia speciale dalla necessità di dare applicazione a talune delle disposizioni contenute nelle leggi statali, nel caso in cui queste intervengano in ambiti riservati all'autonomia statutaria di tali enti, non possono essere qualificate come mere formule di stile, prive di significato normativo, perché ad esse deve essere, di volta in volta, riconosciuta la precisa funzione di rendere applicabili le disposizioni di legge statale agli enti ad autonomia differenziata, a condizione che esse non siano lesive delle prerogative regionali e provinciali. In generale, tali clausole implicano che le disposizioni della legge statale non siano applicabili nei confronti degli enti a statuto speciale, se in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione. (*Precedenti: S. 46/2022 - mass. 44602; S. 107/2021 - mass. 43924; S. 191/2017 - mass. 41911; S. 273/2015 - mass. 38679; S. 241/2012 - mass. 36670*). [S. 153/22. Pres. AMATO; Red. PETITTI]

La presenza delle clausole di salvaguardia nella legislazione statale non consente di ritenere per ciò solo inapplicabili, nel territorio degli enti ad autonomia speciale, le disposizioni cui accedono, poiché esse impongono una valutazione caso per caso circa il rispetto delle norme statutarie da parte delle singole disposizioni impugnate. In particolare, la sola presenza di una clausola di salvaguardia non determina, di per sé, l'inapplicabilità alle autonomie speciali

delle disposizioni di legge statale cui essa rimanda, allorché gli ambiti investiti da tali disposizioni siano ascrivibili a materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato prevalente sulle competenze degli enti ad autonomia speciale o rispetto alle quali la Regione resistente non può opporre alcuna attribuzione fondata sullo statuto o sulle norme di attuazione statutaria. Lo stesso è, inoltre, a dirsi nel caso in cui specifiche disposizioni di legge statale, malgrado le predette clausole, facciano comunque espresso riferimento ad uno o più enti ad autonomia speciale, ovvero al complesso di essi, con la conseguenza che l'operatività di tali clausole deve essere esclusa nei particolari casi in cui singole norme di legge, in virtù di una previsione espressa, siano direttamente e immediatamente applicabili agli enti ad autonomia speciale. (*Precedenti*: S. 103/2018 - *mass.* 41269; S. 94/2018 - *mass.* 41306; S. 231/2017 - *mass.* 41844; S. 151/2017 - *mass.* 41349; S. 40/2016 - *mass.* 38747). [S. 153/22. Pres. AMATO; Red. PETITTI]

La natura di norme fondamentali di riforma economico-sociale non può essere affermata sulla base di automatismi, dovendosi valutare concretamente la portata di principio fondamentale di ciascuna disposizione. (*Precedenti*: S. 354/1994; S. 170/2001 - *mass.* 26265; S. 482/1995 - *mass.* 21794; S. 464/1994 - *mass.* 23919; S. 349/1991 - *mass.* 17482). [S. 139/22. Pres. AMATO; Red. PROSPERETTI]

Le disposizioni qualificabili come norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica [...] costituiscono un limite anche all'esercizio delle competenze legislative di tipo esclusivo della Regione Siciliana, in base alla costante interpretazione dell'art. 14 dello statuto fornita dalla Corte costituzionale. (*Precedenti*: S. 250/2020; S. 16/2020 - *mass.* 41461; S. 168/2018 - *mass.* 40128; S. 229/2017 - *mass.* 41299; S. 263/2016 - *mass.* 39290; S. 265/2013 - *mass.* 37435; S. 189/2007 - *mass.* 31368; S. 314/2003 - *mass.* 28006; S. 4/2000 - *mass.* 25102; S. 153/1995 - *mass.* 21374). [S. 70/22. Pres. AMATO; Red. BUSCEMA]

Le caratteristiche salienti delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, sono individuate dalla Corte costituzionale nel contenuto riformatore e nell'attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza. (*Precedente*: S. 198/2018 - *mass.* 41487). [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

Non è da escludere in linea di principio che gli statuti possano incidere sulle competenze esclusive statali riservandole, in parte, alle autonomie speciali, ma ciò richiede una puntuale allegazione della loro esistenza e portata, in difetto della quale anche per esse non potrà non trovare applicazione la disciplina statale; al contrario, in presenza di tali competenze statutarie, occorrerà verificare se esse incontrino o meno i limiti propri della legislazione in questione, quali i principi dell'ordinamento giuridico, gli obblighi internazionali, gli interessi nazionali e le norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. (*Precedente citato*: sentenza n. 119 del 2019). [S. 166/19. Pres. LATTANZI; Red. CORAGGIO]

Va attribuito il rango di norma di riforma economico-sociale non solo a norme-principio, cioè a precetti vaghi e indeterminati, ma anche, e più in generale, a tutte le norme che rispondano complessivamente ad un interesse unitario ed

esigano, pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale, per cui a rilevare è che i principi fondamentali di riforma, ancorché non espressamente enunciati, possano anche essere desunti dalla disciplina di dettaglio, che ad essi si ispira o che necessariamente li implica e presuppone. La nozione di norma fondamentale rifugge da operazioni ontologiche di catalogazione, legate al grado di indeterminazione lessicale della disposizione per accogliere, di converso, una qualificazione funzionale e teleologica, connessa al rapporto di strumentalità con la *ratio* complessiva della riforma. [S. 198/18. Pres. LATTANZI; Redd. MODUGNO, BARBERA]

In presenza di clausole di salvaguardia, i parametri di rango statutario assumono la funzione di limite generale all'applicazione delle disposizioni statali in contrasto con gli statuti e con le relative norme di attuazione, nel senso che la clausola ha la funzione di rendere queste ultime applicabili agli enti ad autonomia differenziata, solo a condizione che, in ultima analisi, ciò avvenga nel "rispetto" degli statuti speciali. (*Precedenti citati: sentenze n. 23 del 2014, n. 215 del 2013 e n. 241 del 2012*). [S. 122/18. Pres. LATTANZI; Red. AMATO]

La clausola di salvaguardia svolge una "funzione di generale limite" per l'applicazione delle norme statali ove queste siano in contrasto con gli statuti speciali e le relative norme di attuazione. (*Precedenti citati: sentenze n. 31 del 2016 e n. 241 del 2012*). [S. 125/17. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

Il limite delle "leggi costituzionali" e "delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano" – cui l'art. 14 dello statuto speciale della Regione Siciliana assoggetta l'esercizio delle potestà legislative regionali primarie – deve intendersi come rispetto dei limiti derivanti dalle norme di rango costituzionale, dai principi generali dell'ordinamento giuridico statale, delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica nonché dagli obblighi internazionali. (*Precedenti citati: sentenze n. 265 del 2013, n. 189 del 2007, n. 314 del 2003, n. 4 del 2000 e n. 153 del 1995*). [S. 263/16. Pres. GROSSI; Red. CORAGGIO]

*V. anche S. 65/19, in questo capitolo 2, par. 4.4.*

*Si segnala che le regioni autonome Sardegna, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto adige e Valle d'Aosta sono titolari, ai sensi dei rispettivi statuti, di una potestà integrativa ed attuativa delle leggi "della Repubblica" (o "dello Stato"), di cui le sentenze n. 65/2019 [Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS] e 93/2017 [Pres. GROSSI; Red. de PRETIS], seppur attraverso degli obiter dictum, danno conto.*

## **2. Segue: la clausola di maggior favore**

La clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, se importa che le autonomie speciali non restino private delle più ampie forme di autonomia concesse alle Regioni ordinarie con la riforma del 2001, non può a maggior ragione comportare che l'effetto dell'applicazione del Titolo V si risolva, di per sé, in una restrizione dell'autonomia della Regione speciale. [S. 119/19. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

Sebbene non si possano meccanicamente separare le norme del Titolo V, attributive di autonomia alle Regioni, da quelle che completano lo "statuto"

regolativo di una certa funzione – quali possono essere quelle che riservano alla competenza esclusiva dello Stato determinate materie “trasversali”, o in materia di allocazione delle funzioni amministrative (rispettivamente, artt. 117, secondo comma, e 118 Cost.) –, tutto ciò comporta tuttavia che condizione per l’applicazione del Titolo V alla Regione speciale sia un risultato complessivamente favorevole per la sua autonomia del raffronto fra il regime della funzione, definito in base allo stesso Titolo V, e la parallela disciplina della funzione risultante dallo statuto speciale [...]. (*Precedenti citati: sentenze n. 255 del 2014 e n. 103 del 2003*). [S. 119/19. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

#### 4.2.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell’art. 116, terzo comma, Cost., l’art. 11, comma 2, della legge n. 86 del 2024, che consente l’attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia anche alle regioni a statuto speciale. La *ratio* dell’art. 116, terzo comma, Cost. esclude che esso rientri nell’orbita della clausola di maggior favore di cui all’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Il parametro violato, infatti, consente di “rompere” l’uniformità delle regioni ordinarie, in relazione a casi specifici, mentre nel contesto delle regioni speciali l’ulteriore specializzazione e il rafforzamento dell’autonomia devono scorrere sui binari della revisione statutaria e, entro certi limiti, delle norme di attuazione degli statuti speciali. [S. 192/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 2, commi 1 e 5, della legge n. 86 del 2024 – promossa dalla Regione autonoma Sardegna in riferimento all’art. 15 dello statuto speciale e all’art. 117, quarto comma, Cost. – che, in tema di attuazione dell’autonomia differenziata, disciplinano il procedimento per il raggiungimento di una intesa tra Stato e regione. L’inapplicabilità dell’art. 116, terzo comma, Cost. alle regioni speciali comporta la non fondatezza di tutte le censure che la ricorrente avanza come potenziale richiedente l’autonomia differenziata: essa, infatti, risulta priva di una prerogativa costituzionale da far valere (a differenza delle regioni ordinarie, per le quali l’art. 116, terzo comma, Cost. configura una procedura attivabile, che compone il loro status costituzionale). Dunque, qualunque vizio avesse la legge impugnata, non si potrebbe tradurre nella lesione di una competenza costituzionale della Regione autonoma Sardegna. [S. 192/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

### 5. Il principio di differenziazione

L’art. 116, terzo comma, Cost., che consente di superare l’uniformità nell’allocazione delle competenze al fine di valorizzare appieno le potenzialità insite nel regionalismo italiano, deve essere collocato nel quadro complessivo della forma di stato italiana, con cui va armonizzato. Pertanto, la differenziazione che esso contempla può essere non già un fattore di disgregazione dell’unità nazionale e della coesione sociale, ma uno strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali. [S. 192/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

Spetta alla discrezionalità del legislatore trovare le soluzioni che attuino la devoluzione ritenuta più adeguata, nei limiti dell’art. 116, terzo comma, Cost., come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale, a garanzia della

permanenza dei caratteri indefettibili della nostra forma di stato. Resta riservato alla Corte costituzionale il sindacato sulla legittimità costituzionale delle singole leggi attributive di maggiore autonomia a determinate regioni, sindacato attivabile, oltre che in via incidentale, in via principale dalle regioni terze, dal momento che le leggi speciali di differenziazione incidono direttamente sul loro status costituzionale, nel senso che la violazione di quei limiti – che si traduce in un regime privilegiato per una determinata regione – viola di per sé la par condicio tra le regioni, ossia la loro posizione di eguaglianza davanti alla Costituzione, *ex artt. 5 e 114 Cost.* [S. 192/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

L'art. 116, terzo comma, Cost. va interpretato coerentemente con il significato del principio di sussidiarietà, e pertanto la devoluzione non può riferirsi a materie o a blocchi di materie, ma a specifiche funzioni, come confermato dal suo tenore letterale. [S. 192/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

Ogni processo di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., dovrà tendere a realizzare un punto di equilibrio tra eguaglianza e differenze. Pertanto, esiste un *trade-off* tra autonomia regionale e eguaglianza nel godimento dei diritti, rispetto al quale deve essere trovato un ragionevole equilibrio che permetta di ottenere, attraverso un'adeguata allocazione delle funzioni e idonei meccanismi correttivi delle disparità, i vantaggi dell'autonomia territoriale senza pagare un prezzo elevato in termini di diseguaglianze. [S. 192/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

L'interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali pertinenti (art. 116, terzo comma, e art. 117, secondo comma, lett. *m*, Cost.), lette alla luce dei principi solidaristico, di eguaglianza sostanziale e di unità (artt. 2, 3, secondo comma, e 5 Cost.), conduce a ritenere il nesso tra attuazione del regionalismo differenziato e determinazione dei LEP (relativi alla funzione trasferita) costituzionalmente necessario. Nel momento in cui il legislatore statale conferisce una maggiore autonomia a una determinata regione, con riferimento a una determinata funzione, deve previamente determinare uno standard uniforme di godimento del relativo diritto in tutto il territorio nazionale, in nome di un principio di solidarietà. La determinazione dei LEP (e dei relativi costi standard) rappresenta il necessario contrappeso della differenziazione, una "rete di protezione" che salvaguarda condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale. (*Precedente: S. 355/1994 - mass. 20918*). [S. 192/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

### 5.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., l'art. 1, comma 2, della legge n. 86 del 2024, in tema di attuazione dell'autonomia differenziata, nella parte in cui prevede «[l']attribuzione di funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...]», anziché «[l']attribuzione di specifiche funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia [...]». La disposizione impugnata dalle Regioni Toscana, Campania, Puglia e dalla Regione autonoma Sardegna, distinguendo più volte «materie o ambiti di materie», allude a un trasferimento anche di tutte le funzioni (amministrative e/o legislative) rientranti in una materia, che potrebbe essere chiesto da una regione in molte materie. Ciò

contrasta con il parametro evocato, il quale richiede che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'ideale istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà. [S. 192/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., l'art. 2, comma 1, terzo periodo, della legge n. 86 del 2024, che, in tema di attuazione dell'autonomia differenziata, stabilisce che il negoziato, «con riguardo a materie o ambiti di materie riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto per ciascuna singola materia o ambito di materia», anziché stabilire che il negoziato, «con riguardo a funzioni riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 3, è svolto con riferimento a ciascuna funzione o gruppo di funzioni». La disposizione impugnata dalle Regioni Toscana, Campania, Puglia e dalla Regione autonoma Sardegna, distinguendo più volte «materie o ambiti di materie», allude a un trasferimento anche di tutte le funzioni (amministrative e/o legislative) rientranti in una materia, che potrebbe essere chiesto da una regione in molte materie. Ciò contrasta con il parametro evocato, il quale richiede che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'ideale istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà. [S. 192/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., l'art. 2, comma 2, della legge n. 86 del 2024 che, in tema di attuazione dell'autonomia differenziata, prevede che l'atto o gli atti di iniziativa di ciascuna regione possono concernere una o più materie o ambiti di materie. La disposizione impugnata dalle Regioni Toscana, Campania, Puglia e dalla Regione autonoma Sardegna, distinguendo più volte «materie o ambiti di materie», allude a un trasferimento anche di tutte le funzioni (amministrative e/o legislative) rientranti in una materia, che potrebbe essere chiesto da una regione in molte materie. Ciò contrasta con il parametro evocato, il quale richiede che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'ideale istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà. [S. 192/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., l'art. 3, comma 3, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui prevede che «i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti», anziché «i LEP sono determinati per le funzioni concernenti le materie seguenti». La disposizione impugnata dalle Regioni Toscana, Campania, Puglia e dalla Regione autonoma Sardegna, distinguendo più volte «materie o ambiti di materie», allude a un trasferimento anche di tutte le funzioni (amministrative e/o legislative) rientranti in una materia, che potrebbe essere chiesto da una regione in molte materie. Ciò contrasta con il parametro evocato, il quale richiede che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'ideale istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà. [S. 192/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., l'art. 4, comma 1, primo periodo, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui menziona «materie o ambiti di materie riferibili ai LEP» anziché «funzioni riferibili ai LEP». La disposizione impugnata dalle Regioni Toscana, Campania, Puglia e dalla Regione autonoma Sardegna, distinguendo più volte «materie o ambiti di materie», allude a un trasferimento anche di tutte le funzioni (amministrative e/o legislative) rientranti in una materia, che potrebbe essere chiesto da una regione in molte materie. Ciò contrasta con il parametro evocato, il quale richiede che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'ideale istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà. [S. 192/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., l'art. 2, comma 1, primo periodo, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui non prescrive che l'iniziativa regionale sia giustificata alla luce del principio di sussidiarietà. La disposizione impugnata dalle Regioni Toscana, Campania, Puglia e dalla Regione autonoma Sardegna, distinguendo più volte «materie o ambiti di materie», allude a un trasferimento anche di tutte le funzioni (amministrative e/o legislative) rientranti in una materia, che potrebbe essere chiesto da una regione in molte materie. Ciò contrasta con il parametro evocato, il quale richiede che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, di natura legislativa e/o amministrativa, e sia basato su una ragionevole giustificazione, espressione di un'ideale istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà. [S. 192/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 1, 2, 3, 5, 28, 81, 97, 114, 119, l'art. 8, comma 2, della legge n. 86 del 2024, che, in tema di autonomia differenziata, fa riferimento alla variazione dei «fabbisogni di spesa» come fondamento di una possibile modifica delle aliquote di compartecipazione già definite nelle intese, ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge impugnata. La disposizione impugnata dalle Regioni Puglia e Campania si riferisce ai fabbisogni di spesa *tout court* e non ai fabbisogni standard, con ciò potendo comportare, di conseguenza, che la misura iniziale della compartecipazione destinata a finanziare le funzioni oggetto del trasferimento sia definita *ab origine* sulla scorta della spesa storica sostenuta dallo Stato nella regione e non in base al criterio del costo standard o ad altro analogo criterio basato sulla gestione efficiente. La previsione di una compartecipazione calibrata solo sul criterio della spesa storica si dimostra irragionevole, dal momento che può cristallizzare anche la spesa derivante dall'eventuale inefficienza insita nella funzione come esercitata al momento dell'intesa. Essa viola, altresì, il principio di responsabilità del decisore pubblico. Inoltre, il riferimento ad un mero decreto interministeriale, che annualmente provveda all'allineamento delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese, determina un effetto di deresponsabilizzazione in ordine all'esercizio regionale delle funzioni trasferite. Appare quindi congruo che, se una regione chiede ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia rispetto alle altre regioni ordinarie, diventi responsabile, anche sotto il profilo finanziario, delle risorse che l'intesa e la legge rinforzata individuano come modalità di finanziamento delle funzioni attribuite. Infine, la violazione dei limiti costituzionali che devono guidare l'attuazione del regionalismo differenziato si

traduce nella lesione di una prerogativa costituzionale delle regioni terze, risultante dagli artt. 5 e 114 Cost. [S. 192/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, primo comma, 81, primo comma, e 119, primo comma, Cost., l'art. 9, comma 4, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui prevede, in tema di attuazione dell'autonomia differenziata, la facoltatività del concorso delle regioni differenziate agli obiettivi di finanza pubblica, anziché la doverosità su un piano di parità rispetto alle altre regioni ordinarie. Tale facoltatività implica la possibilità di un regime più favorevole per queste regioni rispetto a quelle non destinatarie di forme particolari di autonomia, così indebolendo i vincoli di solidarietà e unità della Repubblica, e contrastando con il principio di equilibrio di bilancio e con l'obbligo per tutte le regioni di contribuire ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. [S. 192/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla Regione Puglia in riferimento all'art. 116, terzo comma, Cost., dell'intera legge n. 86 del 2024, che disciplina in via generale l'autonomia differenziata. Legittimamente lo Stato ha scelto di approvare una legge generale in materia, allo scopo di guidare gli organi competenti a svolgere il negoziato e di garantire un più ordinato e coordinato processo di attuazione del parametro evocato. Il fatto che una norma costituzionale non rinvii a una legge non impedisce infatti al legislatore statale di dettare norme attuative, naturalmente nel rispetto dei limiti costituzionali di competenza, posti a tutela sia dell'autonomia regionale sia dell'autonomia delle singole Camere. Né l'adozione di una legge attuativa può dirsi preclusa dal fatto che l'art. 116, terzo comma, Cost. prevede una fonte rinforzata, in quanto il legislatore può decidere, nella sua discrezionalità, di introdurre una compiuta regolazione del procedimento di stipulazione delle intese, recante anche parametri oggettivi, idonei a guidare il Governo nella scelta dell'interlocutore. (*Precedente: S. 52/16 - mass. 38772*). [S. 192/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dalle Regioni Puglia e Campania e dalla Regione autonoma Sardegna in riferimento agli artt. 2, 3, 81, 97, 116, terzo comma, 117, secondo comma, lett. *m*), 119, terzo, quarto, quinto e sesto comma, e 120, secondo comma, Cost., degli artt. 1, comma 2; 2, comma 1; 3, comma 3; 4, comma 2, della legge n. 86 del 2024, che, in tema di attuazione dell'autonomia differenziata, impongono la determinazione dei LEP solo in alcune materie, cioè che introducono la distinzione fra "materie-LEP" e materie "no-LEP". L'art. 3, comma 3, individua le materie "no-LEP", consentendo di attribuire forme particolari di autonomia, in tali materie, a prescindere dalla previa determinazione dei LEP; esso va interpretato in senso conforme a Costituzione: nel momento in cui il legislatore qualifica una materia come "no-LEP", i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Se, invece, lo Stato intende accogliere una richiesta regionale relativa a una funzione rientrante in una materia "no-LEP" e incidente su un diritto civile o sociale, occorrerà la previa determinazione del relativo LEP (e costo standard). Una volta che l'art. 3, comma 3, è fatto oggetto

di tale interpretazione costituzionalmente orientata, anche le altre disposizioni vanno esenti da censura, perché, interpretate nei termini sopra esposti, non rendono possibile il conferimento di funzioni ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost., senza previa determinazione del LEP relativo alla funzione trasferita (e del costo standard), se questa attiene a un diritto civile o sociale. [S. 192/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

**6. La potestà regolamentare (casistica)**

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dalla Regione Toscana in riferimento all'art. 117, sesto comma, Cost., dell'art. 1, comma 557, della legge n. 197 del 2022, nella parte in cui inserisce i commi 5-*quater* e 5-*quinquies*, nell'art. 19 del d.l. n. 98 del 2011, come conv., prevedendo che la ripartizione del contingente dei dirigenti scolastici sia effettuata con d.m. La disposizione impugnata si inquadra, invero, nell'ambito di competenze esclusive statali e l'atto da essa previsto presenta natura non regolamentare, avendo un contenuto di carattere concreto e puntuale, riferito alla consistenza del contingente organico di determinate categorie di dipendenti pubblici; esso, dunque, va a integrare le previsioni legislative mediante una scelta di carattere essenzialmente tecnico, che costituisce espressione di una funzione amministrativa. (*Precedente: S. 278/2010 - mass. 34918*). [S. 223/23. Pres. BARBERA; Red. ANTONINI]



### **Capitolo 3. I poteri sostitutivi**

#### **1. Presupposti e finalità**

L'esercizio dei poteri sostitutivi presuppone una situazione di crisi dell'autonomia, che può giungere sino al punto in cui le concorrenti competenze regionali, con le quali l'impugnata normativa statale interferisce, possano essere temporaneamente ed eccezionalmente "contratte", in ragione della pregressa inerzia regionale o, comunque, del non adeguato esercizio delle competenze stesse. In tal caso, la legge deve apprestare congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione. Dovrà dunque prevedersi un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento. (*Precedenti: S. 233/2019 - mass. 41646; S. 43/2004 - mass. 28311*). [S. 31/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

Il potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. da un lato si giustifica solo in quanto l'intervento statale sia tale da garantire le esigenze unitarie della Repubblica compromesse invece dalla realtà istituzionale sostituita e, dall'altro, si caratterizza per una necessaria temporaneità e cedevolezza dell'intervento sostitutivo, dato il valore che l'ordinamento continua a riconoscere alla potenzialità del principio autonomistico. (*Precedenti citati: sentenze n. 217 del 2020, n. 179 del 2019, n. 74 del 2018, n. 44 del 2014 e n. 43 del 2004*). [S. 168/21. Pres. CORAGGIO; Red. ANTONINI]

La previsione del potere sostitutivo del Governo, di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., fa sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze e, quindi, occorre che tale potere sia rispettoso delle autonomie locali. Esso è voluto, a prescindere dal riparto delle competenze amministrative, per garantire interessi essenziali, quali la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica dell'ordinamento, e implica l'assunzione di responsabilità politica del potere esecutivo. (*Precedenti citati: sentenze n. 44 del 2014, n. 236 del 2004 e n. 43 del 2004*). [S. 195/19. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

L'art. 120, secondo comma, Cost., nel consentire l'esercizio del potere sostitutivo straordinario del Governo, assicura contemporaneamente l'unità economica della Repubblica e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto fondamentale alla salute. (*Precedente citato: sentenza n. 14 del 2017*). [S. 177/18. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

Non può farsi discendere dall'art. 120, secondo comma, Cost. una riserva a favore della legge statale di ogni disciplina del potere sostitutivo, dovendosi viceversa riconoscere che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza e nel disciplinare, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, e dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost., l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, prevede anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi. (*Precedenti citati: sentenze n. 249 del 2009 e n. 43 del 2004*). [S. 170/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

L'art. 120, secondo comma, Cost. non preclude in via di principio la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza, e nel disciplinare, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, e dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost., l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali. (*Precedente citato: sentenza n. 43 del 2004*). [S. 244/16. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

#### *1.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 120 Cost., l'art. 1, comma 202, della legge n. 178 del 2020, nella parte in cui non prevede che il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, di determinazione dei criteri, degli importi e delle modalità di erogazione del fondo di cui al comma 201 del medesimo art. 1, sia adottato previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. La norma impugnata dalla Regione Campania – omettendo di prevedere il coinvolgimento delle Regioni nella ripartizione delle somme stanziare per il fondo per la concessione di contributi alle imprese non industriali, con sede legale o unità produttiva nei Comuni in cui si sono verificati, nel corso dell'anno 2020, interruzioni della viabilità causati da crolli di infrastrutture stradali rilevanti per la mobilità territoriale – viola il principio di leale collaborazione. Infatti, nonostante appaia non irragionevole né sproporzionata la valutazione dell'interesse pubblico che ha condotto all'assunzione da parte dello Stato delle attribuzioni esercitate, l'interferenza con ambiti materiali di sicura competenza regionale, come il commercio e l'agricoltura, avrebbe dovuto imporre un adeguato coinvolgimento delle Regioni interessate. (*Precedenti: S. 63/2008 - mass. 32204; S. 242/2005 - mass. 29473*). [S. 179/22. Pres. AMATO; Red. de PRETIS]

È dichiarato che spettava allo Stato adottare l'art. 5, comma 2, del d.P.R. n. 194 del 2016, che disciplina le modalità di coinvolgimento degli enti territoriali in relazione al potere sostitutivo, segmento suppletivo (e terminale) dell'articolata attività disegnata dal regolamento n. 194 e, nel caso in cui l'intervento sia tale da coinvolgere le funzioni delle Regioni e degli enti locali, prevede che le modalità di esercizio del potere sostitutivo sono determinate previa intesa in Conferenza unificata. La norma regolamentare censurata, attuativa della c.d. legge di delegificazione n. 124 del 2015, intende velocizzare l'azione amministrativa avendo ad oggetto una pluralità di interventi sull'intero territorio nazionale, non predeterminati ma da individuare e monitorare con il concorso di tutti i livelli di governo. L'art. 4 della legge n. 124 del 2015 ha richiesto, in modo non inappropriato e in coerenza con gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, che l'emanazione del regolamento di delegificazione – per la definizione dei procedimenti da abbreviare e le modalità di individuazione dei concreti interventi da compiere – fosse preceduto dall'intesa in Conferenza unificata (sottoscritta il 12 maggio 2016 senza dissenso alcuno) anziché, come lamentato dalla ricorrente, in Conferenza Stato-Regioni. (*Precedenti citati: sentenze n. 251 del 2016, n. 1 del 2016 e n. 88 del 2014*). [S. 36/18. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione Lombardia in riferimento all’art. 120 Cost. – dell’art. 35, comma 9, del d.l. n. 133 del 2014, conv., con modif., nella legge n. 164 del 2014, che disciplina l’applicazione del potere sostitutivo in caso di mancato rispetto dei termini di cui ai commi 3, 5 e 8 (relativi all’adeguamento delle autorizzazioni integrate ambientali e ai procedimenti di espropriazione per pubblica utilità degli impianti di smaltimento e recupero energetico da rifiuti). Quanto alla contestata sussistenza dei requisiti costituzionalmente previsti per la sostituzione, la disposizione impugnata richiama l’art. 8 della legge n. 131 del 2003, il quale rinvia ai casi e alle finalità previsti dall’art. 120, secondo comma, Cost.; assegna, inoltre, all’ente inadempiente un congruo termine per provvedere; prevede, infine, l’audizione dell’ente inadempiente da parte del Consiglio dei ministri, nonché la partecipazione del Presidente della Regione interessata alla riunione del Consiglio dei ministri che adotta i provvedimenti necessari. Quanto al mancato coinvolgimento regionale, la disposizione impugnata è espressione della competenza legislativa dello Stato in materia di “tutela dell’ambiente”, e spetta, dunque, al legislatore statale anche la disciplina di eventuali ipotesi di sostituzione di organi locali. [S. 244/16. Pres. GROSSI; Red. AMATO]



## **PARTE SECONDA**

### **AMBIENTE, PAESAGGIO E GOVERNO DEL TERRITORIO**



## SEZIONE PRIMA. LA TUTELA AMBIENTALE E PAESAGGISTICA

### Capitolo 4. La ricognizione della materia

#### 1. I beni “ambiente” e “paesaggio”

Nelle materie attribuite dall'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, soltanto il legislatore statale è legittimato a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative anche attraverso l'allocazione di competenze presso enti diversi dai comuni – ai quali devono ritenersi generalmente attribuite secondo il criterio espresso dall'art. 118, primo comma, Cost. – tutte le volte in cui l'esigenza di esercizio unitario della funzione trascenda tale ambito territoriale di governo. Sicché, ove, sulla base di una valutazione orientata dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, lo Stato abbia conferito tali funzioni alla regione, esse non possono da quest'ultima essere riallocate presso un altro ente territoriale infraregionale, in quanto una iniziativa siffatta comporterebbe una modifica, mediante un atto legislativo regionale, dell'assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla legge nazionale. Con particolare riferimento alla materia della tutela dell'ambiente, la potestà legislativa esclusiva statale esprime ineludibili esigenze di protezione di un bene, quale l'ambiente, unitario e di valore primario, che sarebbero vanificate ove si attribuisse 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. (*Precedenti: S. 160/2023 - mass. 45697; S. 50/2023 - mass. 45429; S. 251/2021 - mass. 44411; S. 189/2021 - mass. 44325; S. 126/2018 - mass. 41340; S. 246/2017 - mass. 41651; S. 641/1987*). [S. 151/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

Già da epoca anteriore alla riforma dell'art. 117, secondo comma, Cost. – la cui lett. s) affida alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi, facendone per la prima volta oggetto di menzione espressa nel testo costituzionale – andava riconosciuto l'esistenza di un diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività alla salvaguardia dell'ambiente, che comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale, intesi tutti quali valori che in sostanza la Costituzione prevede e garantisce (artt. 9 e 32 Cost.). (*Precedenti: S. 126/2016 - mass. 38891; S. 641/1987 - mass. 3991; S. 210/1987 - mass. 4342*). [S. 105/24. Pres. BARBERA; Red. VIGANÒ]

L'ambiente va inteso come bene unitario, comprensivo delle sue specifiche declinazioni rappresentate dalla tutela della biodiversità e degli ecosistemi, ma riconosciuto in via autonoma rispetto al paesaggio e alla salute umana, per quanto ad essi naturalmente connesso; esso vincola così, esplicitamente dopo la riforma costituzionale del 2022, tutte le pubbliche autorità ad attivarsi in vista della sua efficace difesa, a tutela degli interessi delle future generazioni: e dunque di persone ancora non venute ad esistenza, ma nei cui confronti le

generazioni attuali hanno un preciso dovere di preservare le condizioni perché esse pure possano godere di un patrimonio ambientale il più possibile integro, e le cui varie matrici restino caratterizzate dalla ricchezza e diversità che lo connotano. La tutela dell'ambiente assurge così a limite esplicito alla stessa libertà di iniziativa economica, il cui svolgimento non può recare danno – oltre che alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana – alla salute e all'ambiente. (Precedenti: S. 46/2021 - mass. 43714; S. 93/2017 - mass. 41025; S. 22/2016; S. 67/2013 - mass. 37013; S. 142/2010 - mass. 34586; S. 29/2010 - mass. 34301; S. 246/2009; S. 419/1996 - mass. 23029). [S. 105/24. Pres. BARBERA; Red. VIGANÒ]

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. L'eventuale assenza di un danno ambientale non costituisce pertanto ragione idonea a scindere il collegamento tra la sanzione e la disciplina di tutela paesaggistica. [S. 19/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è una materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato trasversale, per cui sono possibili interferenze rispetto all'esercizio di competenze legislative regionali su materie per le quali assume rilievo la protezione dell'ambiente, come il governo del territorio o la tutela della salute. Le disposizioni legislative statali fungono allora da limite alla disciplina che le regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo loro consentito – ove la *ratio* dell'intervento legislativo statale sia riconducibile alla previsione di uno standard di tutela minimo – incrementare i livelli della tutela ambientale, senza compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte individuato dalla disciplina statale. Detta valutazione intorno alla previsione di standard ambientali più elevati non può essere realizzata nei termini di un mero automatismo o di una semplice sommatoria, ma deve essere valutata alla luce della *ratio* sottesa all'intervento normativo e dell'assetto di interessi che lo Stato ha delineato nell'esercizio della sua competenza esclusiva. (Precedenti: S. 160/2023; S. 148/2023 - mass. 45651; S. 191/2022 - mass. 44977; S. 144/2022 - mass. 44861; S. 69/2022 - mass. 44668; S. 21/2022 - mass. 44453; S. 189/2021 - mass. 44324; S. 158/2021 - mass. 44131; S. 86/2021 - mass. 43803; S. 21/2021 - mass. 43596; S. 88/2020 - mass. 42698; S. 44/2019 - mass. 41734; S. 7/2019 - mass. 40307 - 40308; S. 198/2018 - mass. 41487; S. 66/2018 - mass. 40777; S. 218/2017 - mass. 40546; S. 174/2017 - mass. 40339; S. 139/2017 - mass. 39324; S. 74/2017 - mass. 39906; S. 199/2014; S. 197/2014 - mass. 38070; S. 303/2013 - mass. 37530 - 37535; S. 300/2013 - mass. 37524; S. 246/2013; S. 145/2013 - mass. 37159; S. 58/2013 - mass. 36993; S. 278/2012; S. 66/2012; S. 67/2010; S. 225/2009 - mass. 33935; S. 104/2008 - mass. 32310; S. 30/2009; S. 378/2007; S. 536/2002; S. 407/2002 - mass. 27270). [S. 16/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali

e ambientali, rimanendo comunque salva la facoltà delle regioni di adottare norme di tutela ambientale più elevate nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente. (*Precedenti: S. 272/2009 - mass. 34019; S. 12/2009 - mass. 33128; S. 367/2007 - mass. 31778*). [S. 163/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

La potestà legislativa esclusiva statale *ex art. 117*, secondo comma, lett. *s*), Cost. esprime ineludibili esigenze di protezione di un bene, quale l'ambiente, unitario e di valore primario, che sarebbero vanificate ove si attribuisse 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. Ad una siffatta iniziativa si accompagnerebbe una modifica, attraverso un atto legislativo regionale, dell'assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla legge nazionale all'esito di una ragionevole valutazione di congruità del livello regionale come il più adeguato alla cura della materia. (*Precedenti: S. 246/2017 - mass. 41651; S. 641/87*). [S. 160/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

La prima disciplina che esige il principio fondamentale della tutela del paesaggio è quella che concerne la conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali costantemente qualificata quale norma di riforma economico-sociale. (*Precedenti: S. 108/2022; S. 71/2020 - mass. 42660; S. 66/2012 - mass. 36167; S. 226/2009; S. 164/2009 - mass. 33456; S. 367/2007 - mass. 31778*). [S. 6/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

La protezione del paesaggio, in quanto valore primario e assoluto, richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni. (*Precedenti: S. 45/2022 - mass. 44648; S. 124/2021 - mass. 43936; S. 240/2020 - mass. 43211; S. 130/2020 - mass. 43492; S. 86/2019 - mass. 42376; S. 66/2018 - mass. 40777*). [S. 6/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

La tutela ambientale e paesaggistica – gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto – costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, nonché a quelle residuali. (*Precedenti: S. 187/2022 - mass. 44957; S. 106/2022 - mass. 44809; S. 201/2021 - mass. 44229*). [S. 229/22. Pres. SCIARRA; Red. BARBERA]

La tutela ambientale e paesaggistica – gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto – costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, nonché a quelle residuali. Per tale ragione, nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva sancita dall'art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost., il legislatore statale demanda alla pianificazione paesaggistica il compito di apprestare le necessarie misure di salvaguardia del paesaggio. (*Precedenti: S. 106/2022 - mass. 44809; S. 24/2022 - mass. 44559; S. 201/2021 - mass. 44229*). [S. 187/22. Pres. AMATO; Red. BARBERA]

L'ambiente – che, dopo la revisione del Titolo V della Costituzione, rientra nella competenza esclusiva dello Stato – delinea una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando invece allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale. Le Regioni, nell'esercizio delle loro competenze, sono tenute al rispetto delle prescrizioni statali e possono adottare norme che interferiscono con la tutela ambientale solo se elevano lo standard di protezione previsto dalla legislazione nazionale, che funziona, quindi, da limite minimo di salvaguardia dell'ambiente. (*Precedenti: S. 158/2021 - mass. 44131; S. 291/2019 - mass. 40981; S. 7/2019 - mass. 40307; S. 174/2017 - mass. 40339; S. 74/2017 - mass. 39906; S. 407/2002 - mass. 27270*). [S. 144/22. Pres. AMATO; Red. PROSPERETTI]

La disciplina di protezione del paesaggio rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., avendo il bene ambientale una struttura complessa che comprende non solo la tutela di interessi fisico-naturalistici, ma anche i beni culturali e del paesaggio idonei a contraddistinguere un certo ambito territoriale. (*Precedente: S. 66/2018 - mass. 40777*). [S. 106/22. Pres. AMATO; Red. PROSPERETTI]

In base all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., spetta in via esclusiva allo Stato il compito di dettare una disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente, considerato come entità organica e connesso a un interesse pubblico di valore costituzionale primario e assoluto. La peculiarità del bene giuridico ambiente, nella cui complessità ricade anche il paesaggio, riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia. (*Precedenti: S. 378/2007; S. 51/2006*). [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

La tutela dell'ambiente e del paesaggio è competenza spettante allo Stato, in base all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. [S. 21/22. Pres. CORAGGIO; Red. MODUGNO]

Le norme statali che proteggono l'ambiente e il paesaggio operano senz'altro, anche se non espressamente richiamate da parte della legge regionale. (*Precedenti: S. 101/2021 - mass. 43851; S. 54/2021 - mass. 43731; S. 258/2020 - mass. 43543*). [S. 21/22. Pres. CORAGGIO; Red. MODUGNO]

La disciplina di tutela del paesaggio, in quanto concerne un bene complesso e unitario, che ha il rango di valore primario e assoluto, opera come limite alla tutela degli altri interessi pubblici affidati alla cura delle Regioni e delle Province autonome. (*Precedenti: S. 164/2021 - mass. 44166; S. 367/2007 - mass. 31778*). [S. 257/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

La tutela ambientale e paesaggistica, affidata allo Stato, incide sul paesaggio, valore costituzionale primario e assoluto, che corrisponde all'aspetto del territorio per i contenuti ambientali e culturali che contiene. Pertanto, essa precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni. (*Precedenti: S.164/2021 -*

*mass. 44166; S. 66/2018 - mass. 40777; S. 367/2007 - mass. 31778; S. 641/1987; S. 151/1986 - mass. 11950).* [S. 219/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

La nozione di territorio è caratterizzata da una portata unitaria e complessa, dal momento che sulla stessa gravano più interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. [S. 219/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

La tutela ambientale e paesaggistica – gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto – costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, nonché a quelle residuali. In tali casi, infatti, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni. (*Precedenti: S. 164/2021 - mass. 44166; S. 66/2018 - mass. 40777; S. 11/2016 - mass. 38705*). [S. 201/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni. (*Precedenti citati: sentenze n. 66 del 2018, n. 11 del 2016, n. 309 del 2011, n. 101 del 2010, n. 226 del 2009, n. 180 del 2008, n. 378 del 2007 e n. 367 del 2007*). [S. 164/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

Se l'ambiente va considerato come un "valore" costituzionalmente protetto che non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore assume rilievo, vero è, altresì, che l'inerenza della sua tutela alla competenza esclusiva statale precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni. (*Precedenti citati: sentenze n. 392 del 2005, n. 108 del 2005, n. 307 del 2003 e n. 407 del 2002*). [S. 206/18. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

Il bene ambientale ha una morfologia complessa, capace di ricomprendere non solo la tutela di interessi fisico-naturalistici, ma anche i beni culturali e del paesaggio idonei a contraddistinguere in modo originale, peculiare e irripetibile un certo ambito geografico e territoriale. [S. 66/18. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

Il bene ambiente afferisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto. (*Precedenti citati: sentenze n. 617 del 1987 e n. 151 del 1986*). [S. 260/17. Pres. GROSSI; Red. PROSPERETTI]

## **2. La conservazione ambientale e paesaggistica**

La conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato. (*Precedenti: S. 160/2021 - mass. 44139; S. 178/2018 - mass. 40197; S. 172/2018 - mass. 40159; S. 103/2017 - mass. 40606*). [S. 82/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

La conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato, che conserva il potere di vincolare anche la potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale, così che le norme qualificabili come riforme economico-sociali – come le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio che disciplinano la gestione dei beni soggetti a tutela, e in particolare il suo art. 146 – si impongono al legislatore di queste ultime. (*Precedenti citati: sentenze n. 101 del 2021, n. 130 del 2020, n. 118 del 2019, n. 178 del 2018, n. 172 del 2018, n. 103 del 2017, n. 189 del 2016, n. 210 del 2014, n. 308 del 2013, n. 238 del 2013, n. 207 del 2012 e n. 51 del 2006*). [S. 160/21. Pres. CORAGGIO; Red. de PRETIS]

La conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato, riverberando tale titolo di competenza i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, tenendo però conto degli statuti speciali di autonomia. (*Precedente citato: sentenza n. 378 del 2007*). [S. 178/18. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

*Nello stesso senso, S. 103/17.*

La conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato. (*Precedente citato: sentenza n. 367 del 2007*). [S. 172/18. Pres. LATTANZI; Red. PROSPERETTI]

*V. anche, Capitolo 6, par. 1 e Capitolo 7, par. 1.*

## Capitolo 5. Il ruolo delle Regioni

### 1. Il possibile innalzamento della tutela

Quando la logica di fondo della disciplina statale non si risolve nella mera tutela dell'ambiente ma fissa punti di equilibrio che rispondono ad una *ratio* più complessa e articolata, gli stessi debbono ritenersi inderogabili, anche *in melius*, dalle regioni; lo stesso avviene anche quando il legislatore statale, nel garantire la tutela ambientale, ha concepito un disegno unitario o inscindibile. (*Precedenti: S. 147/2023 - mass. 45750; S. 245/2021; S. 258/2020 - mass. 43543; S. 88/2020 - mass. 42698; S. 246/2018 - mass. 41540; S. 93/2013; S. 235/2011 - mass. 35787; S. 116/2006; S. 307/2003; S. 331/2003*). [S. 16/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

Non contrastano con la competenza legislativa statale esclusiva [in materia di protezione dell'ambiente] le disposizioni regionali che, nell'esercizio di una competenza legislativa regionale residuale, producono l'effetto di elevare, in relazione a specifiche esigenze del territorio, il livello di tutela ambientale. (*Precedenti: S. 148/2023 - mass. 45651; S. 44/2019 - mass. 41734; S. 7/2019 - mass. 40307; S. 218/2017 - mass. 40546; S. 139/2017 - mass. 39324; S. 74/2017 - mass. 39906; S. 303/2013; S. 278/2012 - mass. 36758*). [S. 16/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

Le Regioni possono esercitare competenze legislative proprie per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, purché l'incidenza nella materia di competenza esclusiva statale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente. (*Precedenti: S. 227/2020 - mass. 42658; S. 88/2020 - mass. 42698*). [S. 85/22. Pres. AMATO; Red. PROSPERETTI]

Gli interessi legati al turismo, materia di competenza legislativa residuale regionale, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., possono intercettare profili che attengono all'ambiente, sempre che comportino un'elevazione dello standard di tutela. (*Precedente: S. 86/2021; S. 214/2006 - mass. 30451*). [S. 85/22. Pres. AMATO; Red. PROSPERETTI]

La materia dell'ambiente è naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali, perché interseca materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni e, in particolare, quelle del governo del territorio, della tutela della salute, della protezione civile e dell'agricoltura e foreste. Non di meno, ferma restando la riserva allo Stato del potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale – a tutela delle ineludibili esigenze di protezione di un bene unitario e di valore primario 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 –, le Regioni possono esercitare competenze legislative proprie per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, purché l'incidenza nella materia di competenza esclusiva statale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente. (*Precedenti: S. 289/2019 - mass. 40971; S. 88/2020 - mass. 42698; S. 151/2018 - mass. 40000; S.*

380/2007 - mass. 31811; S. 246/2017 - mass. 41651). [S. 189/21. Pres. CORAGGIO; Red. SAN GIORGIO]

L'ambiente, attribuito alla competenza esclusiva del legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., costituisce un "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando invece allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale. Pertanto la disciplina statale costituisce un limite per le Regioni e le Province autonome nell'esercizio delle proprie competenze che concorrono con quella dell'ambiente, salva la facoltà di dettare prescrizioni che elevino il livello di tutela ambientale previsto dal legislatore statale. (*Precedenti citati: sentenze n. 121 del 2018, n. 66 del 2018, n. 199 del 2014, n. 246 del 2013, n. 145 del 2013 e n. 407 del 2002*). [S. 158/21. Pres. CORAGGIO; Red. PROSPERETTI]

Le Regioni e le Province autonome hanno la facoltà di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente. (*Precedenti citati: sentenze n. 66 del 2018, n. 199 del 2014, n. 246 del 2013, n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007*). [S. 116/21. Pres. CORAGGIO; Red. PROSPERETTI]

La competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema può incontrare altri interessi e competenze, con la conseguenza che – ferma rimanendo la riserva allo Stato del potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale – le Regioni possono esercitare competenze legislative proprie per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, purché l'incidenza nella materia di competenza esclusiva statale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente. (*Precedenti citati: sentenze n. 227 del 2020, n. 214 del 2020, n. 88 del 2020, n. 289 del 2019 e n. 215 del 2018*). [S. 86/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

Le competenze regionali non possono alterare *in peius* gli standard ambientali statali. (*Precedenti citati: sentenze n. 7 del 2019, n. 139 del 2017 e n. 74 del 2017*). [S. 82/21. Pres. CORAGGIO; Red. ANTONINI]

Il carattere trasversale della materia – di esclusiva competenza statale – della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze riconosciute alle Regioni, mantiene comunque salva la facoltà di queste di adottare, nell'esercizio delle loro attribuzioni legislative, norme di tutela più elevata. (*Precedente citato: sentenza n. 7 del 2019*). [S. 21/21. Pres. CORAGGIO; Red. ANTONINI]

La valutazione intorno alla previsione di standard ambientali più elevati non può essere realizzata nei termini di un mero automatismo o di una semplice sommatoria, ma deve essere valutata alla luce della *ratio* sottesa all'intervento normativo e dell'assetto di interessi che lo Stato ha ritenuto di delineare nell'esercizio della sua competenza esclusiva. (*Precedente citato: sentenza n. 147 del 2019*). [S. 21/21. Pres. CORAGGIO; Red. ANTONINI]

Sebbene la competenza esclusiva statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. non escluda aprioristicamente interventi regionali, anche legislativi, è tuttavia necessario che ciò avvenga in termini di piena compatibilità con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale. (*Precedenti citati: sentenze n. 178 del 2019 e n. 147 del 2019*). [S. 258/20. Pres. MORELLI; Red. MODUGNO]

In materia ambientale, il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale è riservato allo Stato, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In tali casi, la collocazione della materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema tra quelle di esclusiva competenza statale non comporta che la disciplina statale vincoli in ogni caso l'autonomia delle Regioni, poiché il suo carattere trasversale, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze regionali, mantiene salva la facoltà delle Regioni di adottare norme di tutela più elevate. (*Precedenti citati: sentenze n. 129 del 2019, n. 7 del 2019, n. 215 del 2018, n. 151 del 2018, n. 150 del 2018, n. 85 del 2017, n. 77 del 2017, n. 180 del 2015, n. 149 del 2015, n. 58 del 2015, n. 67 del 2014, n. 278 del 2012, n. 314 del 2009, n. 249 del 2009, n. 225 del 2009, n. 164 del 2009, n. 437 del 2008, n. 104 del 2008, n. 62 del 2008, n. 378 del 2007, n. 246 del 2006, n. 536 del 2002 e n. 407 del 2002*). [S. 88/20. Pres. CARTABIA; Red. AMATO]

L'ambiente viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata, pur sempre nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente; tuttavia la valutazione intorno alla previsione di standard ambientali più elevati non può essere realizzata nei termini di un mero automatismo o di una semplice sommatoria – quasi che fosse possibile frazionare la tutela ambientale dagli altri interessi costituzionalmente rilevanti – ma deve essere valutata alla luce della *ratio* sottesa all'intervento normativo e dell'assetto di interessi che lo Stato ha ritenuto di delineare nell'esercizio della sua competenza esclusiva. (*Precedenti citati: sentenze n. 147 del 2019, n. 198 del 2018, n. 66 del 2018, n. 199 del 2014, n. 246 del 2013, n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007*). [S. 178/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

Se la competenza esclusiva prevista dall'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. non esclude aprioristicamente interventi regionali, anche legislativi, destinati ad integrare il dato normativo nazionale, soprattutto quando assentiti da quest'ultimo, è tuttavia necessario che ciò avvenga in termini di piena compatibilità con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale. (*Precedenti citati: sentenze n. 147 del 2019 e n. 141 del 2014*). [S. 178/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

La disciplina statale [in materia di tutela ambientale] ha sicuramente una portata trasversale e finalistica, in grado di condizionare talune competenze regionali, e in questi casi può anche lasciare spazio a scelte regionali che siano volte a

tutelare *in melius* i valori ambientali; tuttavia evoca anche un oggetto, l'ambiente, che rimanda a un bene della vita materiale e complesso che richiede una salvaguardia del tutto e delle singole componenti considerate come parti del tutto, cosicché l'innalzamento dello standard ambientale presuppone pur sempre l'esercizio di una competenza regionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 93 del 2019 e n. 198 del 2018*). [S. 147/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

La competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. non esclude interventi regionali, anche legislativi, purché compatibili con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale. [S. 147/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

Le disposizioni legislative statali adottate nell'ambito della tutela dell'ambiente fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse 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. (*Precedente citato: sentenza n. 300 del 2013*). [S. 44/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

La collocazione – con la riforma del Titolo V della Costituzione – della materia “tutela dell'ambiente” e “dell'ecosistema” tra quelle di esclusiva competenza statale (art. 117, secondo comma, lett. s, Cost.), non comporta che la disciplina statale vincoli in ogni caso l'autonomia delle Regioni, poiché il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze regionali, mantiene salva la facoltà delle Regioni di adottare, nell'esercizio delle loro competenze legislative, norme di tutela più elevate. (*Precedenti citati: sentenze n. 536 del 2002, n. 365 del 1994 e n. 67 del 1992*). [S. 7/19. Pres. LATTANZI; Red. ANTONINI]

La “tutela dell'ambiente” e “dell'ecosistema” rappresenta una materia naturalmente trasversale, intersecando materie di competenza concorrente o residuale delle Regioni, innanzi tutto quella del “governo del territorio”, potendo venire in rilievo profili che attengono alla tutela della “salute” o alla “protezione civile” (di competenza concorrente) o all'agricoltura e foreste (di competenza residuale), talora demandando la stessa legge statale alla legislazione regionale il completamento di aspetti specifici della tutela dell'ambiente. Ferma rimanendo la riserva allo Stato del potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, possono dispiegarsi le competenze proprie delle Regioni per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali purché, nell'esercizio di tali competenze, l'incidenza nella materia di competenza esclusiva statale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente, senza però pregiudicare, insieme ad altri interessi di rilievo nazionale, il medesimo interesse della salute in un ambito territoriale più ampio. (*Precedenti citati: sentenze n. 150 del 2018, n. 54 del 2012 e n. 61 del 2009*). [S. 215/18. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

Spettano alla competenza esclusiva dello Stato le determinazioni che rispondono a esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, e che fungono da limite invalicabile per quegli interventi normativi interferenti che le

Regioni e le Province autonome dettano in materie di loro competenza, ammissibili alla condizione che siano garantiti i livelli di tutela dell'ambiente previsti dalla legislazione statale. (*Precedenti citati: sentenze n. 77 del 2017, n. 180 del 2015, n. 58 del 2015, n. 67 del 2014, n. 314 del 2009, n. 249 del 2009 e n. 407 del 2002*). [S. 151/18. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema non identifica una sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze, anche regionali. L'ambiente è, dunque, un valore costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 66 del 2018, n. 212 del 2017, n. 210 del 2016 e n. 407 del 2002*). [S. 121/18. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

Nell'ambito delle materie di loro competenza, le Regioni trovano un limite negli standard di tutela ambientale fissati a livello statale, senza che questi gli impediscano di adottare discipline normative che prescrivano livelli di tutela dell'ambiente più elevati, i quali implicano logicamente il rispetto degli standard adeguati e uniformi fissati nelle leggi statali. (*Precedenti citati: sentenze n. 66 del 2018, n. 74 del 2017, n. 267 del 2016, n. 149 del 2015 e n. 315 del 2010*). [S. 121/18. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

La tutela dell'ambiente non si identifica con una materia in senso stretto, ma va intesa come un valore costituzionalmente protetto, integrante una sorta di "materia trasversale". La trasversalità implica l'esistenza di competenze diverse che ben possono essere regionali, con la conseguenza che allo Stato rimane riservato il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, cui le Regioni non possono apportare deroghe *in peius*, e che le disposizioni legislative statali in materia ambientale fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, potendo esse soltanto eventualmente incrementare i parametri di tutela dell'ambiente fissati dalla normativa statale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato. (*Precedenti citati: sentenze n. 300 del 2013 e n. 407 del 2002*). [S. 218/17. Pres. GROSSI; Red. PROSPERETTI]

La tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., non costituisce una materia in senso tecnico, poiché non è configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata. L'ambiente è, infatti, un valore costituzionalmente protetto, che delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, anche regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale. In questo modo, è possibile che la disciplina statale in materia di tutela ambientale venga a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, salva per esse la facoltà di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente. (*Precedenti citati:*

*sentenze n. 210 del 2016, n. 199 del 2014, n. 246 del 2013, n. 145 del 2013, n. 171 del 2012, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008, n. 378 del 2007 e n. 407 del 2002).* [S. 212/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

Alle Regioni non è consentito apportare deroghe *in peius* ai parametri di tutela dell'ambiente fissati dalla normativa statale, ma soltanto eventualmente incrementare i livelli di tale tutela, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalle disposizioni legislative dello Stato, le quali fungono, pertanto, da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza. (*Precedenti citati: sentenze n. 300 del 2013 e n. 407 del 2002*). [S. 77/17. Pres. GROSSI; Red. PROSPERETTI]

La materia dell'ambiente è una "materia trasversale" poiché sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni. In questi casi, la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quelle dettate dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi. Pertanto, l'esercizio della competenza legislativa regionale nelle materie di propria competenza trova un limite nella disciplina statale della tutela ambientale, salva la facoltà delle Regioni di prescrivere livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato. (*Precedenti citati: sentenze n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007*). [S. 74/17. Pres. GROSSI; Red. PROSPERETTI]

La disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza. Le Regioni stesse, purché restino nell'ambito dell'esercizio delle loro competenze, possono pervenire a livelli di tutela più elevati, così incidendo, in modo indiretto sulla tutela dell'ambiente. (*Precedenti citati: sentenze n. 67 del 2010, n. 225 del 2009, n. 61 del 2009, n. 30 del 2009, n. 12 del 2009 e n. 104 del 2008*). [S. 267/16. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

### 3.1. Casi concreti

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., degli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023 che, rispettivamente, definiscono l'obiettivo di favorire il ripopolamento del riccio di mare e prevedono, a tal fine, un fermo pesca straordinario della durata di tre anni, con esclusione dall'applicazione del divieto di commercializzazione degli esemplari provenienti da mari territorialmente non appartenenti alla Puglia. Le disposizioni impugnate attengono alla competenza legislativa residuale regionale nella materia della pesca e, pur lambendo la tutela dell'ambiente, non violano detta competenza statale esclusiva: da un lato, il loro carattere specifico, temporaneo e territorialmente circoscritto all'attività che si svolge sui fondali posti a breve distanza dalle coste pugliesi rende non imprescindibile il bilanciamento operato, sul piano statale, ovvero il divieto di pesca professionale e sportiva del riccio di mare nei mesi di maggio e giugno. Dall'altro, le modalità con cui lo Stato è intervenuto, in generale, nel regolare la conservazione della detta specie – dovendosi interpretare come previsione di uno standard di tutela minimo – non

è incompatibile con una modulazione di interventi legislativi regionali, mirati a risolvere specifiche criticità locali. Non può infatti, dubitarsi del fatto che incidano *in melius* sulla tutela ambientale, e nello specifico sull'ecosistema marino, norme che indirettamente agevolano la riproduzione della citata specie animale, anche nel solco degli obiettivi dettati in materia dall'Unione europea. [S. 16/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 19, comma 36, della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2021, che regola la raccolta di materiale legnoso spiaggiato in aree del demanio marittimo regionale con finalità turistico-ricreative e nei lidi e spiagge destinati alla balneazione, consentendola per un periodo di tempo determinato e limitato e per uso esclusivamente personale o domestico e senza fine di lucro. La disposizione impugnata consente una forma di gestione di tali materiali sul presupposto, stabilito dal codice dell'ambiente, che agli stessi non si applichino le disposizioni sulla raccolta dei rifiuti urbani; inoltre, intervenendo nella prospettiva dell'economia circolare, in modo da favorire il riutilizzo del legname spiaggiato e di limitare la quantità finale di rifiuti da smaltire, detta disposizione non solo risulta conforme alla disciplina statale ma realizza anche una forma di maggiore tutela dell'ambiente. (*Precedenti*: S. 214/2020 - mass. 42570; S. 289/2019 - mass. 40971). [S. 85/22. Pres. AMATO; Red. PROSPERETTI]

## **2. Lo spazio delle autonomie speciali**

La peculiarità della disciplina dell'ambiente e del paesaggio riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia. (*Precedente*: S. 378/2007 - mass. 31806). [S. 257/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

*Nello stesso senso, v. S. 24/22, in Capitolo 4 (La ricognizione della materia), paragrafo 1 (I beni "ambiente" e "paesaggio").*

I vincoli posti dalla legislazione dello Stato in materia di tutela dell'ambiente valgono anche nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale, come la Regione autonoma Valle d'Aosta, la quale, tra l'altro, è priva sia di una competenza statutaria generale in materia ambientale, sia di un titolo statutario specifico in materia di rifiuti. (*Precedente citato: sentenza n. 61 del 2009*). [S. 76/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMATO]

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 ai Presidenti delle Province autonome, quali organi idonei alla valutazione della dimensione anche localistica degli interessi coinvolti. (*Precedente citato: sentenza n. 215 del 2019*). [S. 51/20. Pres. CAROSI; Red. PROSPERETTI]

La normativa statale riconducibile alla materia trasversale "tutela dell'ambiente", di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., è applicabile

alle Regioni speciali e alle Province autonome solo laddove non entrino in gioco le competenze statutariamente riconosciute agli enti ad autonomia differenziata; in tal caso, lo scrutinio di legittimità costituzionale deve confrontarsi con il complessivo assetto normativo delineato dagli statuti di autonomia. Solamente in quanto la materia “tutela dell’ambiente” non sia contemplata negli statuti di autonomia, dunque, gli oggetti che non rientrano nelle specifiche e delimitate attribuzioni delle Regioni ad autonomia speciale e Province autonome rifluiscono nella competenza generale dello Stato nella suddetta materia, la quale implica in primo luogo la conservazione uniforme dell’ambiente naturale, mediante precise disposizioni di salvaguardia non derogabili in alcuna parte del territorio nazionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 212 del 2017, n. 98 del 2017, n. 210 del 2014, n. 288 del 2012, n. 151 del 2011 e n. 378 del 2007*). [S. 229/17. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

Posto che, in forza del principio ricavabile dall’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione non ha ristretto gli spazi di autonomia degli enti a statuto speciale, la normativa statale riconducibile alla materia trasversale della tutela dell’ambiente è applicabile solo laddove non entrino in gioco le competenze a detti enti statutariamente attribuite, dovendo in tal caso lo scrutinio di legittimità costituzionale confrontarsi con il complessivo assetto normativo delineato dagli statuti speciali. (*Precedenti citati: sentenze n. 98 del 2017, n. 51 del 2016, n. 210 del 2014, n. 233 del 2013, n. 151 del 2011, n. 357 del 2010 e n. 378 del 2007*). [S. 212/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

Ove la materia “tutela dell’ambiente” non sia contemplata negli statuti speciali, ciò che non rientra nelle specifiche competenze statutariamente attribuite agli enti di autonomia rifluisce nella competenza generale dello Stato nella suddetta materia, la quale implica in primo luogo la conservazione uniforme dell’ambiente naturale, mediante precise disposizioni di salvaguardia non derogabili in alcuna parte del territorio nazionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 288 del 2012, n. 151 del 2011 e n. 387 del 2008*). [S. 98/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

### **2.1. Il limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale**

Il legislatore statale detiene il potere di vincolare la potestà legislativa primaria delle Regioni a cui lo statuto speciale affidi attribuzioni in materia di tutela paesaggistica, così che le norme qualificabili come «riforme economico-sociali» si impongono anche al legislatore regionale. (*Precedenti: S. 160/2021 - mass. 44139; S. 130/2020 - mass. 43492; S. 172/2018 - mass. 40159; S. 189/2016 - mass. 39009*). [S. 21/22. Pres. CORAGGIO; Red. MODUGNO]

La tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali non costituisce una materia in senso tecnico, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione a statuto speciale attraverso l’emanazione di leggi qualificabili come “riforme economico-sociali”: e ciò anche sulla base del titolo di competenza legislativa nella materia in esame, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza

che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto degli enti ad autonomia differenziata nell'esercizio delle proprie competenze. (*Precedenti: S. 51/2006; S. 536/2002; S. 407/2002*). [S. 262/21. Pres. CORAGGIO; Red. PROSPERETTI]

Lo statuto speciale della Regione autonoma Valle d'Aosta annovera, tra i limiti alle proprie attribuzioni, le norme fondamentali statali di riforma economico-sociale e gli obblighi internazionali, clausole in grado di legittimare un intervento statale finalizzato a garantire una uniforme tutela dell'ambiente. In particolare, il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso leggi qualificabili come "riforme economico-sociali", e ciò anche sulla base del titolo di competenza legislativa nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto degli enti ad autonomia differenziata nell'esercizio delle proprie competenze; inoltre, in forza della sua diretta derivazione europea, la disciplina in materia di VIA integra anche il limite degli obblighi internazionali previsto da alcuni statuti speciali. (*Precedenti citati: sentenze n. 198 del 2018 e n. 229 del 2017*). [S. 147/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

Il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria dell'ente ad autonomia speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come "riforme economico-sociali", e ciò anche sulla base del titolo di competenza legislativa nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto degli enti ad autonomia differenziata nell'esercizio delle loro competenze. (*Precedenti citati: sentenze n. 212 del 2017, n. 233 del 2010, n. 164 del 2009, n. 51 del 2006 e n. 536 del 2002*). [S. 229/17. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

A seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria degli enti ad autonomia speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come "riforme economico-sociali", e ciò anche sulla base del titolo di competenza legislativa nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto degli enti ad autonomia differenziata nell'esercizio delle proprie competenze. (*Precedenti citati: sentenze n. 51 del 2006 e n. 536 del 2002*). [S. 212/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

*2.1.1. Casi concreti*

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna in riferimento agli artt. 4 e 5 e 3 e 4 dei rispettivi statuti, nonché agli artt. 117, secondo e terzo comma, Cost., degli artt. 5, 22 e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017, che modificano le competenze in tema di VIA e di assoggettabilità a VIA. Le norme impugnate vanno ascritte alla categoria delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, in quanto tali capaci di condizionare e limitare anche le competenze statutariamente attribuite alla Regioni speciali e alle Province autonome. In particolare, l'art. 5 costituisce il nucleo essenziale della riforma per la tutela dell'ambiente, la quale necessita di un livello di protezione uniforme sul territorio nazionale, mentre l'art. 22 è strettamente connesso con la disciplina posta dall'art. 5, mentre l'art. 26, infine, dispone l'espressa abrogazione della previgente disciplina. [S. 198/18. Pres. LATTANZI; Redd. MODUGNO, BARBERA]

## Capitolo 6. Gli usi civici

### 1. La valenza ambientale e la pianificazione ambientale paesaggistica

Gli usi civici e i domini collettivi possiedono una consolidata vocazione ambientalista, che chiama in causa la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. (*Precedenti: S. 228/2021 - mass. 44366; S. 103/2017 - mass. 40606; S. 367/2007, n. 46/1995 - mass. 21890; S. 133/1993 - mass. 19467; S. 391/1989 - mass. 13544; S. 151/1986; S. 152/1986; S. 153/1986*). [S. 236/22. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

La sottoposizione a vincolo paesaggistico di tutti i beni destinati a usi civici è il segno, insieme a una generalizzata esigenza di protezione del paesaggio, di un nuovo rapporto fra ambiente e agricoltura, di un possibile utilizzo ecosostenibile della terra che coniuga la fruizione collettiva con le istanze di conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, quale prodotto di una integrazione tra uomo e ambiente naturale. (*Precedente: S. 46/1995 - mass. 21890*). [S. 236/22. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

La sovrapposizione tra tutela dell'ambiente e tutela del paesaggio, introdotta dalla legge n. 431 del 1985, si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto essi concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di una integrazione tra uomo e ambiente naturale. Il riconoscimento normativo della loro valenza ambientale – in attuazione, tra l'altro, dell'art. 9 Cost. – ha determinato, da un lato, l'introduzione di vincoli diversi e più penetranti e, dall'altro, la sopravvivenza del principio tradizionale, secondo cui eventuali mutamenti di destinazione – salvo i casi eccezionali di legittimazione delle occupazioni e di alienazione dei beni silvo-pastorali – devono essere compatibili con l'interesse generale della comunità che ne è titolare. (*Precedenti: S. 71/2020 - mass. 42660; S. 103/2017 - mass. 40606; S. 345/1997 - mass. 23551; S. 46/1995 - mass. 21890*). [S. 228/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

[...] La pianificazione ambientale paesaggistica – espressione del principio indefettibile della pianificazione condivisa –, esercitata da Stato e Regione, è la sede nella quale può esercitarsi la tutela dinamica del demanio civico, modificando l'utilizzazione dei beni per nuovi obiettivi e, in casi di particolare rilevanza, per esigenze di adeguamento a situazioni di fatto meritevoli di salvaguardia, sulla base di una valutazione non collidente con gli interessi generali della popolazione locale. (*Precedenti citati: sentenze n. 113 del 2018, n. 103 del 2017 e n. 210 del 2014*). [S. 178/18. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

La conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato, in aderenza all'art. 9 Cost., che sancisce quale principio fondamentale quello della tutela del paesaggio, inteso come morfologia del territorio, cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. Quanto agli usi civici, la competenza statale nella materia trova attualmente la sua espressione nell'art. 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio, così da determinare una connessione inestricabile dei profili economici, sociali e ambientali, che configurano uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della

proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione di bene pubblico quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali. (*Precedenti citati: sentenze n. 103 del 2017, n. 210 del 2014, n. 207 del 2012, n. 66 del 2012, n. 226 del 2009, n. 164 del 2009, n. 367 del 2007, n. 51 del 2006, n. 46 del 1995 e n. 391 del 1989*). [S. 113/18. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

[...] La rilevanza dei beni civici, quanto in particolare al profilo ambientale, delinea un forte collegamento funzionale con la tutela dell'ambiente e con la pianificazione paesistica e territoriale, cosicché le peculiari tipologie d'utilizzo di tali beni e il relativo regime giuridico sono meritevoli di tutela per la realizzazione di interessi generali, ulteriori e diversi rispetto a quelli che avevano favorito la conservazione incontaminata di questi patrimoni collettivi, determinando un meccanismo di garanzia integrato e reciproco e precludendo soluzioni che sottraggano tale patrimonio alla sua naturale vocazione. (*Precedenti citati: sentenze n. 103 del 2017, n. 210 del 2014, n. 21 del 2014, n. 123 del 2010, n. 349 del 2007, n. 25 del 2007, n. 345 del 1997, n. 46 del 1995 e n. 133 del 1993*). [S. 113/18. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

La sovrapposizione fra tutela del paesaggio e tutela dell'ambiente si riflette in uno specifico interesse unitario della comunità nazionale alla conservazione degli usi civici, in quanto e nella misura in cui concorrono a determinare la forma del territorio su cui si esercitano, intesa quale prodotto di una integrazione tra uomo e ambiente naturale. (*Precedenti citati: sentenze n. 210 del 2014 e n. 46 del 1995*). [S. 103/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

[...] L'intero patrimonio civico – in quanto collegato funzionalmente alla conservazione ambientale e paesaggistica, spettante alla cura esclusiva dello Stato – è assoggettato al vincolo paesaggistico e alla pianificazione congiunta paesaggistico-ambientale ai sensi degli artt. 135, 142 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, i quali, costituendo norme di grande riforma economico-sociale, vincolano anche la potestà legislativa in materia di usi civici, attribuita alla Regione Sardegna dall'art. 3, lett. n), dello statuto speciale. [S. 103/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

Dato il collegamento funzionale degli usi civici alla tutela paesistico-ambientale affidata alla cura esclusiva dello Stato, le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio si impongono al rispetto del legislatore della Regione autonoma Sardegna, anche in considerazione della loro natura di norme di grande riforma economico-sociale e dei limiti posti dallo stesso statuto sardo alla potestà legislativa regionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 210 del 2014 e n. 51 del 2006*). [S. 103/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

### *1.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l) e s), l'art. 1 della legge reg. Calabria n. 41 del 2021 che proroga, al 31 dicembre 2022, il procedimento semplificato, previsto dall'art. 27 della legge reg. Calabria n. 18 del 2007, per la liquidazione degli usi civici, la legittimazione delle occupazioni *sine titulo* e l'affrancazione del fondo enfiteutico. La disposizione impugnata dal Governo – nel prevedere, per determinate aree, l'esclusione del parere delle comunità montane e dell'approvazione/visto regionali nonché il meccanismo del silenzio assenso –

invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie dell'ordinamento civile e della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Sotto il primo profilo, tale procedimento si distacca dal modello delineato dal legislatore, risolvendosi in un modo di incidere sul regime giuridico degli usi civici, differenziato per il solo territorio della Regione. Sotto il secondo profilo, la disposizione impugnata – nell'eliminare l'approvazione/visto – contrasta con le previsioni statali relative ai soggetti competenti a provvedervi, eludendo così i controlli predisposti a tutela del paesaggio e dell'ambiente nonché – in ragione della sottoposizione a vincolo paesaggistico di tutti i beni destinati a usi civici – con l'esclusione del silenzio assenso “verticale”, prescritta dall'art. 20, comma 7, della legge n. 241 del 1990 per i casi in cui vengano in rilievo il patrimonio culturale e paesaggistico o l'ambiente. (*Precedente: S. 160/2021 - mass. 44139*). [S. 236/22. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

## 2. Il regime giuridico

Dalla legge n. 168 del 2017, dedicata ai domini collettivi, emerge una esplicita opzione a favore della qualificazione privatistica dei loro enti esponenziali, con un riconoscimento *ex lege* della personalità giuridica di diritto privato, nonché una valorizzazione della proprietà collettiva, che sottende una responsabilizzazione delle comunità chiamate a preservare l'ambiente, anche nell'interesse delle generazioni future. Si delinea, così uno stretto legame fra la tutela dell'ambiente e l'uso collettivo dei beni, la cui gestione è assegnata a un ente di diritto privato. Tale scelta si pone, peraltro, in sintonia con il generale ripensamento dei rapporti fra pubblico e privato, che si evince dalla riforma del Titolo V nella parte in cui ha valorizzato – sulla base del principio di sussidiarietà – il fenomeno dell'associazionismo per lo svolgimento di attività di interesse generale. (*Precedenti: S. 119/2023; S. 236/2022 - mass. 45195; S. 228/2021 - mass. 44366*). [S. 152/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

L'individuazione dei controlli che le autorità pubbliche possono esercitare su enti di diritto privato si deve ascrivere alla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», in quanto profilo che si riverbera sullo statuto e sulla vita dell'ente e le cui ragioni non variano in funzione della collocazione territoriale del soggetto collettivo. [S. 152/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

Deve escludersi che nell'intero arco temporale di vigenza del Titolo V, Parte II, della Costituzione il regime civilistico dei beni civici sia mai passato nella sfera di competenza delle Regioni, in quanto anche la materia «agricoltura e foreste» di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni stesse, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche. (*Precedenti: S. 236/2022 - mass. 45195; S. 71/2020 - mass. 42660; S. 113/2018*). [S. 152/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

La disciplina statale in materia di usi civici è focalizzata su molteplici profili ascrivibili all'ordinamento civile, quali il regime della particolare categoria di beni, le vicende giuridiche che li riguardano, gli interessi implicati, nonché la natura e la titolarità delle situazioni giuridiche soggettive. (*Precedenti: S. 228/2021 - mass. 44366; S. 71/2020 - mass. 42660; S. 178/2018 - mass. 40198*;

*S. 113/2018 - mass. 41129; S. 103/2017 - mass. 40606*). [S. 236/22. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

Deve escludersi che nell'intero arco temporale di vigenza del Titolo V della Parte II della Costituzione, sia nella versione antecedente che successiva alla legge cost. n. 3 del 2001, il regime civilistico dei beni civici sia mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Infatti, la materia "agricoltura e foreste" di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni e l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche. (*Precedenti: S. 71/2020 - mass. 42660; S. 113/2018*). [S. 236/22. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

La nozione di «dominio collettivo» – quale diritto reale, riservato a una comunità, di usare e godere congiuntamente in via individuale o collettiva di un bene fondiario o di un corpo idrico sulla base di una norma preesistente all'ordinamento dello Stato italiano – è un diritto soggettivo dominicale, che, quale proprietà collettiva, si colloca tra quelle, privata e pubblica, previste dall'art. 42, primo comma, Cost., avente ad oggetto un bene economico riferibile all'ente esponenziale della collettività degli aventi diritto. [S. 228/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

La natura della situazione giuridica soggettiva attribuita dall'ordinamento per tutelare l'interesse dei singoli membri della collettività all'uso promiscuo dei beni collettivi, è quella di diritto soggettivo dominicale, presentando le caratteristiche tipiche del diritto di proprietà, quali, in particolare, la "realità", l'"assolutezza" e l'"inerenza". Gli usi civici e ora i domini collettivi presentano i caratteri della proprietà comune, sia pure senza quote, su un bene indiviso; essi sono tutelabili con azione petitoria. (*Precedenti: S. 71/2020 - mass. 42660; S. 178/2018 - mass. 40198; S. 113/2018 - mass. 41129; S. 103/2017 - mass. 40606; S. 430/1990 - mass. 16614; S. 391/1989 - mass. 13544*). [S. 228/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

L'attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della materia «ordinamento civile» trova fondamento nell'esigenza, sottesa al principio di uguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati. Sia prima che dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, del 2001, il regime civilistico dei beni civici non è mai passato nella sfera di competenza delle Regioni e i decreti del Presidente della Repubblica con cui sono state trasferite, a queste ultime, le funzioni amministrative, non consentivano nel vigore del vecchio Titolo V (né consentono oggi, nel mutato assetto costituzionale) alle Regioni di invadere, con norma legislativa, la disciplina di tali assetti fondiari collettivi, estinguendoli, modificandoli o alienandoli. (*Precedente: S. 113/2018 - mass. 41129*). [S. 228/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

Per una efficace tutela del paesaggio e dell'ambiente non è sufficiente un intervento successivo alla soppressione degli usi civici: occorre al contrario garantire che lo Stato possa far valere gli interessi di cui è portatore sin nella formazione del piano straordinario di accertamento demaniale, concorrendo a verificare se sussistano o meno le condizioni per la loro stessa conservazione,

ferme restando le regole nazionali inerenti al loro regime giuridico e alle relative forme di tutela. (*Precedenti citati: sentenze n. 113 del 2018 e n. 210 del 2014*). [S. 71/20. Pres. CARTABIA; Red. CAROSI]

L'evoluzione dell'ordinamento giuridico in tema di assetti fondiari collettivi ha fatto sì che la tutela paesistico-ambientale abbia incorporato sia il regime giuridico degli stessi, sia i beni in quanto gestiti in conformità a siffatto regime. (*Precedente citato: sentenza n. 113 del 2018*). [S. 71/20. Pres. CARTABIA; Red. CAROSI]

È da escludere che nell'intero arco temporale di vigenza del Titolo V, Parte II, della Costituzione – sia nella versione antecedente alla legge cost. n. 3 del 2001, sia in quella successiva – e, quindi, neppure a seguito dei d.P.R. n. 11 del 1972 e n. 616 del 1977, il regime civilistico dei beni civici sia mai passato nella sfera di competenza delle Regioni. Infatti, la materia “agricoltura e foreste” di cui al previgente art. 117 Cost., che giustificava il trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni e l'inserimento degli usi civici nei relativi statuti, mai avrebbe potuto comprendere la disciplina della titolarità e dell'esercizio di diritti dominicali sulle terre civiche. (*Precedente citato: sentenza n. 113 del 2018*). [S. 71/20. Pres. CARTABIA; Red. CAROSI]

La previa “sclassificazione”, presupposto indefettibile per l'alienazione dei beni di uso civico, può concretarsi solo nelle fattispecie legali tipiche, nel cui ambito procedimentale è oggi ricompreso anche il concerto tra la Regione e il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo. (*Precedente citato: sentenza n. 210 del 2014*). [S. 113/18. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

Il mutamento di destinazione degli usi civici non contrasta con il loro regime di indisponibilità poiché, per la clausola risolutiva ricavata dall'art. 41 del r.d. n. 332 del 1928, ove la nuova destinazione venga a cessare, sarà automaticamente ripristinata la precedente oppure conferita una nuova, anch'essa compatibile con la vocazione dei beni, attraverso la valutazione delle autorità competenti, oggi individuate nel Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e nella Regione. (*Precedente citato: sentenza n. 210 del 2014*). [S. 113/18. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

### 2.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 49, comma 1, lett. b), della legge reg. Emilia-Romagna n. 6 del 2004, nella parte in cui rende applicabile alle partecipanze agrarie la disciplina relativa agli indirizzi e alla vigilanza degli enti dipendenti dalla Regione, prevista dal Titolo III, Capo II, della legge reg. Emilia-Romagna n. 24 del 1994. La disposizione censurata dal Consiglio di Stato, sez. sesta, invade la competenza esclusiva dello Stato nella materia dell'ordinamento civile, non limitandosi a regolare profili organizzativi relativi alla funzione di controllo ma determinandone il contenuto. L'estensione alle partecipanze agrarie della vigilanza propria degli enti dipendenti dalla Regione, incluso lo scioglimento degli organi dell'ente e la nomina di un commissario per l'amministrazione provvisoria, non trovano, infatti, alcuna corrispondenza in norme statali. Non di meno, la peculiare gestione di una proprietà collettiva non fa venir meno nelle partecipanze agrarie i tratti associativi per cui – pur in assenza dei poteri di

vigilanza disposti dalla Regione – per reagire ad eventuali abusi delle maggioranze il legislatore statale potrebbe prevedere forme di controllo, ispirate a una logica collaborativa nella tutela del bene ambientale e adeguate ai tratti peculiari degli enti esponenziali delle comunità familiari e resta, in ogni caso, applicabile l'art. 23 cod. civ. che consente di annullare le deliberazioni dell'assemblea dei soci ovvero sospenderne l'esecuzione. Né le norme regionali censurate possono collocarsi nell'ambito della competenza legislativa regionale residuale «agricoltura e foreste» che, non presentando alcuna diretta connessione con lo statuto giuridico di enti di diritto privato, non autorizza le regioni a stabilire i contenuti del controllo. Né, infine, possono trovare supporto nell'art. 3, comma 1, lett. b), n. 4), della legge n. 97 del 1994, legge delega che consentiva alle regioni di regolare il coordinamento e garantire appropriate forme sostitutive in caso di inerzia o impossibilità di funzionamento delle comunità montane, non coincidendo, peraltro, nemmeno i poteri previsti. [S. 152/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 13, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, nella parte in cui istituisce un tavolo tecnico con il compito di elaborare, a supporto degli uffici regionali, una riforma degli usi civici. La disposizione censurata ha natura meramente organizzativa e si deve interpretare nel senso che l'attività del tavolo tecnico è limitata all'elaborazione di una proposta di riforma che disciplini le funzioni regionali in materia di usi civici, nell'esercizio della potestà legislativa di cui all'art. 3, primo comma, lett. n), dello statuto reg. Sardegna, senza alcuna estensione al regime civilistico di tali beni, di cui si occupa la normativa interposta indicata dal ricorrente. Questa lettura è confermata dal richiamo, contenuto nella disposizione impugnata, alla legge reg. Sardegna n. 12 del 1994, che disciplina le predette funzioni regionali; né la circostanza che si parli di «riforma organica dell'intera materia degli usi civici in Sardegna» depone in senso contrario, in quanto la disposizione intende così riferirsi all'intera disciplina rientrante nella competenza legislativa regionale. [S. 103/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa dal Governo, in riferimento al principio di leale collaborazione di cui all'art. 5 Cost., dell'art. 13, comma 3, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 che, nel disciplinare la composizione del tavolo tecnico interassessoriale con il compito di elaborare, a supporto degli uffici regionali, una riforma degli usi civici, non prevede forme di partecipazione del Ministro della cultura. Il tavolo tecnico ha esclusivamente il compito di elaborare una proposta di riforma della disciplina relativa alle funzioni regionali in materia di usi civici, che non possono incidere sui predetti vincoli paesaggistici, con conseguente venir meno del presupposto da cui si lamenta la violazione del principio di leale collaborazione. [S. 103/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa dal Governo in riferimento agli artt. 117, terzo comma, Cost., e 4, primo comma, lett. e), statuto reg. Sardegna, dell'art. 13, comma 1, lett. b), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, nella parte in cui consente il mutamento di destinazione di aree gravate da usi civici sulle quali siano installati impianti per la produzione

di energie rinnovabili. Il presupposto interpretativo da cui muove il ricorrente, per il quale l'art. 20, comma 8, lett. *c-quater*) – indicato quale norma interposta in quanto principio fondamentale nella materia di competenza concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» – qualificherebbe le zone gravate da usi civici come non idonee all'installazione dei suddetti impianti, non è condivisibile. Nel nuovo sistema, infatti, l'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021, superando la disciplina dettata dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e dalle linee guida ministeriali di attuazione, ha demandato alle regioni l'individuazione di tali aree: individuazione da realizzare non più in sede amministrativa, come in precedenza stabilito, ma «con legge» regionale, sulla scorta dei principi e dei criteri stabiliti con appositi decreti interministeriali, previsti dal comma 1 e non ancora adottati. Il comma 8 dello stesso art. 20 funge da disposizione transitoria, stabilendo che, nelle more dell'adozione dei predetti decreti, alcune aree siano comunque considerate idonee: tra di esse, figurano anche quelle indicate dalla richiamata lett. *c)-quater* dello stesso comma, vale a dire aree non ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del cod. beni culturali, incluse le zone gravate da usi civici. Da tale disposizione, tuttavia, non può desumersi che i terreni d'uso civico non siano idonei all'installazione degli impianti per la produzione di energie rinnovabili, perché una simile conclusione è contraddetta dal tenore letterale del comma 7 dello stesso art. 20, in base al quale, «in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti», non è sufficiente, a fini di idoneità, la «sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee». Di conseguenza, la mancata inclusione delle aree gravate da usi civici tra quelle idonee non comporta di per sé la loro assoluta inidoneità all'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili (che rimane assoggettata al procedimento autorizzatorio ordinario di cui all'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003), né tantomeno il divieto di mutarne la destinazione in conformità al regime degli usi civici. (*Precedenti: S. 27/2023 - mass. 45337; S. 58/23 - mass. 45395*). [S. 103/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 42, secondo comma, Cost., l'art. 3, comma 3, della legge n. 168 del 2017, nella parte in cui, riferendosi ai beni indicati dall'art. 3, comma 1, non esclude dal regime della inalienabilità le terre di proprietà di privati, sulle quali i residenti del comune o della frazione esercitano usi civici non ancora liquidati. La disposizione censurata dal Tribunale di Viterbo, sez. civile, in funzione di giudice dell'esecuzione immobiliare, nello stabilire l'inalienabilità delle terre private gravate da usi civici non ancora liquidati, si colloca nel quadro della precedente disciplina – implicitamente richiamata, così conservando la bipartizione fra *iura in re aliena* e *iura in re propria* – che ha inteso fortemente valorizzare la proprietà collettiva e gli usi civici, in quanto strettamente correlati con la salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. In particolare, il rinvio che l'art. 3, comma 3, opera all'intero comma 1 del medesimo articolo non consente di escludere l'inalienabilità della proprietà privata gravata da usi civici non ancora liquidati, poiché, nella fattispecie degli usi civici *in re aliena*, il medesimo bene è oggetto sia del diritto di proprietà, sia del diritto collettivo di uso civico. Al contempo, i diritti di uso civico, per la loro stessa natura e per il loro contenuto, assegnano ai componenti della collettività facoltà di godimento promiscuo, non suscettibili di divisioni, che spettano ai singoli *uti cives* in ragione della loro appartenenza alla comunità, il che rende tali diritti

incompatibili con una cessione o con un acquisto a titolo di usucapione. Tale disciplina, volta a definire il modo di essere della proprietà terriera nella sua relazione con interessi generali, risulta tuttavia affetta da illogicità e intrinseca irragionevolezza, oltre che da sproporzione, rispetto all'obiettivo prefissato, in quanto, nella fase antecedente alla liquidazione degli usi civici, le ragioni di salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, attratte nella funzione sociale, si realizzano semplicemente preservando la piena tutela degli usi civici, istanza che non è minimamente intaccata dalla circolazione della proprietà privata gravata da quelli non ancora liquidati. La proprietà privata, infatti, circola unitamente agli usi civici e al vincolo paesaggistico, incorporando in tal modo la destinazione paesistico-ambientale, con la conseguenza che chiunque acquisti il fondo non può compiere alcun atto che possa compromettere il pieno godimento promiscuo degli usi civici. Né è dato temere che il diritto di uso civico non sia più opponibile per effetto di una eventuale vendita disposta in via giudiziale in seno a una procedura esecutiva. (*Precedenti: S. 236/2022 - mass. 45195; S. 228/2021 - mass. 44366; S. 213/2021 - mass. 44354; S. 46/2021 - mass. 43714; S. 71/2020 - mass. 42660; S. 178/2018 - mass. 40198; S. 113/2018 - mass. 41129; S. 103/2017 - mass. 40606; S. 71/2015 - mass. 38336; S. 153/1986; S. 152/1986; S. 151/1986*). [S. 119/23. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 9, comma 1, lett. c), della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2020, nella parte in cui inserisce il comma 3-bis, lett. a), b), c) e d), all'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 25 del 1988, introducendo criteri di priorità ai fini della assegnazione delle terre civiche di pascolo da parte dei Comuni e degli enti gestori, prevedendo che esse siano conferite anzitutto agli abitanti del Comune o della frazione che possono vantare i seguenti requisiti dalla medesima disposizione indicati. La norma impugnata dal Governo non si limita alla disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di usi civici, ma incide – peraltro in modo difforme da quanto previsto dalle norme statali in materia, così pregiudicando la necessaria uniformità della regolamentazione dell'istituto su tutto il territorio nazionale – sul regime della titolarità e dell'esercizio dei diritti dominicali sulle terre collettive, escludendo indebitamente dal godimento promiscuo alcuni membri della collettività territoriale. [S. 228/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

Sono dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana in riferimento agli artt. 3, 9, 117, secondo comma, lett. l) ed s), e 118 Cost. – dell'art. 4 della legge reg. Lazio n. 1 del 1986, come modificato dall'art. 4 della legge reg. Lazio n. 6 del 2005, nella parte in cui stabilisce che sono attribuiti ai Comuni le cui collettività sono titolari dei diritti di uso civico le funzioni ed i compiti amministrativi concernenti la liquidazione dei diritti stessi gravanti su terreni privati, i quali, abbiano acquisito carattere edificatorio. Il rimettente non fornisce un'argomentazione, anche solo non implausibile, sulle ragioni giuridiche in base alle quali l'accertamento commissariale di usi civici possa formarsi, all'esito dell'eventuale giudizio di illegittimità costituzionale della disposizione censurata, pur in presenza di un provvedimento amministrativo di liquidazione degli usi civici non tempestivamente impugnato. [S. 249/21. Pres. CORAGGIO; Red. NAVARRETTA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 53 della legge reg. Calabria n. 34 del 2010, che dispone la cessazione degli usi civici quando questi insistono sulle terre destinate alla realizzazione dei piani di sviluppo industriale individuati dai relativi piani regolatori. L'eventuale coinvolgimento di assetti fondiari collettivi nella pianificazione urbanistica deve prioritariamente passare attraverso un rigoroso esame di compatibilità con le esigenze di natura paesistico-ambientale di competenza statale e con i concreti interessi della collettività locale che ne è titolare; nel disporre la descritta cessazione-estinzione, la norma censurata dalla Corte d'appello di Roma, sez. spec. degli usi civici, introduce invece una non consentita compressione della proprietà collettiva, dal momento che la determinazione del regime giuridico dei beni immobili è riconducibile alla materia dell'ordinamento civile e un bene gravato da uso civico non può essere oggetto di sclassificazione al di fuori delle ipotesi tassative previste dalla legge n. 1766 del 1927 e dal r.d. n. 332 del 1928. (*Precedenti citati: sentenze n. 178 del 2018, n. 113 del 2018, n. 103 del 2017, n. 210 del 2014, n. 247 del 1997 e n. 142 del 1972; ordinanze n. 316 del 1998, n. 158 del 1998 e n. 68 del 1998*). [S. 71/20. Pres. CARTABIA; Red. CAROSI]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione all'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, e dell'art. 3, primo comma, lett. n), dello statuto speciale della Sardegna – gli artt. 37, 38 e 39 della legge reg. Sardegna n. 11 del 2017, che modificano, rispettivamente, gli artt. 18 e 18-ter della legge reg. Sardegna n. 12 del 1994, e vi aggiungono l'art. 18-quater, subordinando il decreto di autorizzazione alla alienazione, alla permuta o alla sdemanializzazione dei terreni civici ad un accordo che riconosca l'assenza di valori paesaggistici determinati dall'uso civico. Le disposizioni impugnate dal Governo contrastano con il presupposto indefettibile della previa “sclassificazione”, che può concretarsi solo nelle fattispecie legali tipiche previste dalla legge n. 1766 del 1927, e dal r.d. di attuazione n. 332 del 1928 – non potendo configurarsi una c.d. sdemanializzazione di fatto – nel cui ambito procedimentale è ricompreso anche il concerto tra Regione e ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, autorità competenti a valutare il mutamento di destinazione. [...] (*Precedenti citati: sentenze n. 113 del 2018, n. 103 del 2017 e n. 210 del 2014*). [S. 178/18. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lett. l) e s), Cost., l'art. 8 della legge reg. Lazio n. 1 del 1986, come modificato dall'art. 8 della legge reg. Lazio n. 6 del 2005, che, disciplinando l'alienazione di terreni di proprietà collettiva di uso civico (c.d. sdemanializzazione, o sclassificazione dei beni civici), prevede la possibilità di alienazione agli occupatori di terreni già edificati a condizione che le costruzioni siano legittimamente realizzate o che siano condonate ai sensi della normativa vigente in materia di sanatoria degli abusi edilizi. La disposizione censurata dal commissario per la liquidazione degli usi civici per le Regioni Lazio, Umbria e Toscana introduce una limitazione ai diritti condominiali degli utenti non prevista dalla normativa statale, operando nell'ambito della materia dell'ordinamento civile, dal momento che ad essa appartiene l'individuazione della natura pubblica o privata dei beni, compreso il regime dominicale degli usi

civici, senza che la normativa di riferimento abbia mai consentito alla Regione di invadere la disciplina dei diritti, estinguendoli, modificandoli o alienandoli. La relazione tra il peculiare regime civilistico dei beni civici e l'effetto sanante della norma regionale denunciata determina altresì l'irragionevolezza e l'incoerenza di un meccanismo normativo che fa discendere da un illecito, quale l'intervenuta edificazione su un suolo demaniale, il diritto ad acquistarlo e per di più a un prezzo di favore, se non addirittura simbolico [...]. [S. 113/18. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, secondo comma, e 118 Cost., quest'ultimo in relazione al principio di leale collaborazione – l'art. 4, commi 24, 25, 26 e 27, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2016, che dispone una riapertura dei termini per le richieste di sclassificazione dei beni di uso civico prevista dall'art. 18-*bis* della legge reg. Sardegna n. 12 del 1994, (comma 24), introduce un'ulteriore ipotesi di sclassificazione riguardante i terreni già adibiti alla localizzazione di insediamenti produttivi (comma 25) e provvede alla sclassificazione *ex lege* di specifici terreni individuati attraverso i dati catastali (commi 26 e 27). [La] normativa impugnata dal Governo, consentendo la trasformazione di beni civici in allodio per decisione unilaterale della Regione, viola il principio della copianificazione, previsto dal citato art. 143 del d.lgs. n. 42, e quello di leale collaborazione, poiché la cessazione della titolarità collettiva e della destinazione ambientale avvengono al di fuori del procedimento di codecisione necessario a conciliare i due coesistenti ambiti di competenza legislativa statale e regionale, con il risultato che lo Stato non può far valere, prima della sclassificazione, l'interesse al mantenimento del bene e concorrere a verificare l'esistenza delle specifiche condizioni richieste dalla legge n. 1766 del 1927 per l'estinzione della natura pubblica del bene. In particolare, il comma 24, formulato nei termini di una procedura di sclassificazione indiscriminata, è incoerente con la natura del vincolo paesistico-ambientale, il quale comporta, salvo le tassative eccezioni di legge, la conservazione del bene civico e del suo regime giuridico; il comma 25 costituisce di fatto un allargamento dell'area delle sanatorie edilizie, riservata alle leggi dello Stato; i commi 26 e 27 – aventi natura di leggi provvedimento – incorporano e rendono priva di contraddittorio con lo Stato e con le collettività intestatarie dei beni d'uso civico l'istruttoria relativa alla valutazione delle fattispecie concrete su cui incide la legge sclassificante. (*Precedenti citati: sentenze n. 117 del 2015, n. 210 del 2014, n. 207 del 2012, n. 66 del 2012, n. 226 del 2009, n. 164 del 2009, n. 196 del 2004 e n. 391 del 1989*). [S. 103/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]



## SEZIONE SECONDA. IL PAESAGGIO E I BENI CULTURALI

### Capitolo 7. La tutela paesaggistica e il codice dei beni culturali e del paesaggio

#### 1. Caratteri generali

La disciplina recata dal cod. ambiente è stata adottata dallo Stato sulla base del titolo di competenza esclusiva nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». (*Precedente: S. 93/2019*). [S. 82/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

In forza del principio di prevalenza della tutela paesaggistica, espresso all'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, una norma regionale incidente sull'assetto del territorio non si può ritenere derogatoria delle previsioni di tutela paesaggistica solo perché omette di disporre il necessario rispetto, in assenza di deroghe espresse e specifiche, sempre che una pianificazione paesaggistica esista e che sia possibile colmare in via interpretativa il mero silenzio della legge. (*Precedenti: S. 240/2022 - mass. 45215; S. 187/2022 - mass. 44957; S. 24/2022 - mass. 44559; S. 124/2021 - mass. 43935; S. 54/2021 - mass. 43729*). [S. 53/23. Pres. SCIARRA; Red. D'ALBERTI]

Benché le disposizioni contenute in un atto regolamentare, quale il d.P.R. n. 31 del 2017, non siano di per sé sole idonee, per la loro collocazione nel sistema delle fonti, a veicolare le grandi riforme economico-sociali, esse costituiscono senza dubbio espressione dei principi enunciati dalla legge, in particolare dagli artt. 146 e 149 cod. beni culturali, che costituiscono norme fondamentali di riforma economico-sociale idonee a vincolare anche la potestà legislativa regionale primaria. (*Precedenti: S. 21/2022 - mass. 44449; S. 160/2021 - mass. 44139*). [S. 44/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

In forza del principio di prevalenza della tutela paesaggistica, la normativa regionale deve essere interpretata, in assenza di deroghe espresse, in termini compatibili con le prescrizioni del piano paesaggistico, sempre che una tale pianificazione esista, e può quindi ritenersi implicitamente rispettosa della disciplina di tutela del paesaggio. (*Precedenti: S. 240/2022 - mass. 45220; S. 187/2022 - mass. 44957; S. 24/2022 - mass. 44566; S. 124/2021 - mass. 43936; S. 54 del 2021 - mass. 43731*). [S. 17/23. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

I principi di prevalenza della tutela paesaggistica e di co-pianificazione, di cui agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, non elidono la competenza concorrente delle regioni in materia di governo del territorio, ma ne condizionano l'esercizio, nel senso di precludere deroghe unilaterali ai piani paesaggistici, pena la violazione della competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. [S. 17/23. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

Una norma regionale che consenta deroghe agli strumenti di pianificazione urbanistica non integra di per sé anche una deroga alle prescrizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio. Allo stesso modo, una disciplina regionale

volta ad ampliare, mediante proroga, il numero degli interventi assentibili in contrasto con la disciplina urbanistica non interferisce per ciò solo con il diverso profilo della tutela del paesaggio. (*Precedente: S. 124/2021 - mass. 43948*). [S. 17/23. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

L'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico merita una tutela primaria e assoluta: le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio – adottate per garantirne la salvaguardia, nell'esercizio della competenza attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.– si applicano uniformemente, e pertanto s'impongono al legislatore regionale, in quanto norme fondamentali di grande riforma economico-sociale, che hanno la capacità di limitare la potestà legislativa anche delle regioni ad autonomia speciale. (*Precedenti: S. 101/2021 - mass. 43849; S. 130/2020 - mass. 43492; S. 178/2018 - mass. 40194; S. 103/2017 - mass. 40606; S. 367/2007 - mass. 31778*). [S. 248/22. Pres. SCIARRA; Red. MODUGNO]

In mancanza di deroghe espresse a obblighi o prescrizioni di tutela paesaggistica, le norme del codice dei beni culturali e del paesaggio si applicano direttamente e integrano il tessuto normativo regionale. Esse sono infatti dotate di immediata forza cogente, in difetto di esplicite indicazioni di segno contrario. (*Precedenti: S. 24/2022 - mass. 44566; S. 101/2021 - mass. 43851*). [S. 248/22. Pres. SCIARRA; Red. MODUGNO]

Il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito, nell'esercizio di proprie competenze – siano esse residuali o concorrenti – adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto, ma, altresì, introdurre limiti o condizioni, in qualsiasi forma, senza che ciò sia giustificato da più stringenti ragioni di tutela, le quali possono se del caso trovare riconoscimento anche negli strumenti urbanistici regionali o comunali, tanto più, poi, se dette limitazioni trovino giustificazione in mere esigenze urbanistiche. (*Precedenti: S. 24/2022 - mass. 44559; S. 141/2021 - mass. 44016; S. 74/2021 - mass. 43837; S. 54/2021 - mass. 43731; S. 240/2020 - mass. 43216; S. 86/2019 - mass. 42541; S. 178/2018 - mass. 40197; S. 68/2018 - mass. 41436; S. 66/2018 - mass. 40782; S. 189/2016 - mass. 39009*). [S. 229/22. Pres. SCIARRA; Red. BARBERA]

Il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito, nell'esercizio di proprie competenze – siano esse residuali o concorrenti – adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto. Pertanto nei limiti consentiti dalla lettera e dallo spirito della normativa, la legislazione regionale deve essere interpretata in termini compatibili con il dettato costituzionale e con le prescrizioni del codice dell'ambiente e del paesaggio. (*Precedenti: S. 24/2022 - mass. 44559; S. 201/2021 - mass. 44229; S. 141/2021 - mass. 44016; S. 74/2021 - mass. 43837; S. 29/2021 - mass. 43606; S. 86/2019 - mass. 42541; S. 178/2018 - mass. 40197; S. 68/2018 - mass. 41436; S. 66/2018 - mass. 40782; S. 189/2016 - mass. 39009*). [S. 187/22. Pres. AMATO; Red. BARBERA]

Anche le disposizioni di un atto regolamentare, in quanto espressione dei principi enunciati dagli artt. 146 e 149 cod. beni culturali, sono idonee a vincolare la potestà legislativa regionale primaria. (*Precedenti: S. 160/2021 - mass. 44139; S. 207/2012*). [S. 21/22. Pres. CORAGGIO; Red. MODUGNO]

Vanno qualificate come norme di grande riforma economico-sociale, idonee a vincolare anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio che disciplinano la gestione dei beni soggetti a tutela. (*Precedente: S. 160/2021 - mass. 44139*). [S. 262/21. Pres. CORAGGIO; Red. PROSPERETTI]

Le potestà attribuite alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione sono sottoposte alle norme fondamentali di riforma, ivi compreso il principio della copianificazione, nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva nella materia tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.). A tale categoria devono essere ricondotte le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, con particolare riguardo alle previsioni che sanciscono l'impronta unitaria e la prevalenza della pianificazione paesaggistica e orientano non solo l'elaborazione del piano, ma anche le successive fasi di adeguamento e di revisione, in una prospettiva di più efficace garanzia dei valori protetti dall'art. 9 Cost. e di uniforme tutela sul territorio nazionale. (*Precedente: sentenza n. 103 del 2017*). [S. 257/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

Sebbene il principio di prevalenza della tutela paesaggistica debba essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto, occorre, tuttavia, che tali deroghe, condizioni o limitazioni siano esplicite e specifiche. (*Precedenti: S. 101/2021 - mass. 43851; S. 141/2021 - mass. 440161; S. 74/2021 - mass. 43834; S. 240/2020 - mass. 43211; S. 86/2019 - mass. 42376 - mass. 42648; S. 68/2018 - mass. 41436 - mass. 41437; S. 66/2018 - mass. 40777 - mass. 40778*). [S. 201/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

Il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto. (*Precedenti citati: sentenze n. 101 del 2021, n. 74 del 2021, n. 54 del 2021, n. 29 del 2021, n. 240 del 2020, n. 86 del 2019, n. 178 del 2018, n. 68 del 2018 e n. 66 del 2018*). [S. 141/21. Pres. CORAGGIO; Red. de PRETIS]

Il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito non solo adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto, ma, altresì, introdurre limiti o condizioni, in qualsiasi forma, senza che ciò sia giustificato da più stringenti ragioni di tutela, le quali possono se del caso trovare riconoscimento anche negli strumenti urbanistici regionali o comunali, tanto più, poi, se dette

limitazioni trovino giustificazione in mere esigenze urbanistiche. [S. 74/21. Pres. CORAGGIO; Red. MODUGNO]

I limiti alla proprietà aventi finalità di tutela paesaggistica e, in senso lato, ambientale, non ricadono nell'ambito di applicazione dell'art. 42, terzo comma, Cost., perché non hanno carattere espropriativo e quindi non richiedono un indennizzo. I vincoli di tipo ambientale, a differenza di quelli di carattere urbanistico che derivano da scelte della pubblica amministrazione idonee a condizionare discrezionalmente le facoltà di godimento del bene, sono infatti espressivi di caratteristiche intrinseche del bene, di cui l'amministrazione si limita a registrare l'esistenza, e costituiscono attuazione di quanto previsto dall'art. 42, secondo comma, Cost., ossia della determinazione per legge del regime del diritto di proprietà. (*Precedenti citati: sentenze n. 126 del 2016 e n. 56 del 1968*). [S. 276/20. Pres. CORAGGIO; Red. de PRETIS]

I principi recati dal codice dei beni culturali costituiscono norme di grande riforma economico-sociale, attuative dell'art. 9 Cost. e, in quanto tali, vincolano anche le autonomie speciali. (*Precedenti citati: sentenze n. 118 del 2019, n. 172 del 2018, n. 189 del 2016, n. 66 del 2012 e n. 367 del 2007*). [S. 130/20. Pres. CARTABIA; Red. MODUGNO]

Il legislatore statale, tramite l'emanazione delle disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, qualificate norme di grande riforma economico-sociale, conserva il potere, nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali, di vincolare la potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale. (*Precedenti citati: sentenze n. 189 del 2016, n. 238 del 2013 e n. 51 del 2006*). [S. 172/18. Pres. LATTANZI; Red. PROSPERETTI]

Nel disegno tratteggiato dal legislatore statale – prima a seguito del trasferimento dallo Stato alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di urbanistica (ai sensi dei d.P.R. n. 8 del 1972, e n. 616 del 1977), poi della puntuale ripartizione delle competenze fra Stato e Regioni operata dal riformato Titolo V – emerge che l'intento di assicurare la massima tutela dei valori paesaggistici coinvolti in un programma di interventi edilizi nelle zone vincolate è perseguito mediante la previsione di un primo parere della soprintendenza. Inoltre, il suddetto intento si realizza tramite l'imposizione di un ulteriore parere della soprintendenza in relazione ai singoli interventi, in un'ottica di valutazione della coerenza del concreto intervento edilizio o urbanistico con il pregio riconosciuto all'area destinata ad accoglierlo. [S. 68/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

*V. anche Capitolo 4 (La ricognizione della materia), par. 2.*

#### *1.1. Casi concreti*

Sono dichiarate inammissibili, per la genericità della ricostruzione operata, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 4 e 8 dello statuto speciale e all'art. 117, commi primo e secondo, lett. s) e m), Cost., dell'art. 7, commi 1, 2 e 3, della legge prov. Trento n. 4 del 2022, che introduce un regime di liberalizzazione per l'installazione di impianti solari fotovoltaici e termici, consentendo di procedere senza necessità di alcun atto

amministrativo di assenso, comunque denominato, con esplicito esonero anche dall'autorizzazione paesaggistica. Quanto al primo dei parametri evocati, esso è fuggacemente richiamato solo nella premessa generale del ricorso, senza poi essere citato, né tantomeno argomentato, all'interno dei singoli motivi di doglianza. Quanto al secondo, in base alle norme statali richiamate dal ricorrente, l'installazione, con qualunque modalità, anche nelle zone A degli strumenti urbanistici comunali, di impianti solari fotovoltaici e termici sugli edifici, ovvero su strutture e manufatti fuori terra diversi dagli edifici, nonché nelle relative pertinenze, è considerata intervento di manutenzione ordinaria e non è subordinata all'acquisizione di permessi, autorizzazioni o atti amministrativi di assenso comunque denominati, ivi compresi quelli previsti dal cod. beni culturali. Dal canto suo, la disposizione impugnata, nell'includere l'autorizzazione paesaggistica tra gli atti di assenso amministrativo da cui si prescinde per dette installazioni, fa tuttavia esplicitamente salva l'acquisizione delle autorizzazioni previste, tra le altre, dalle norme di settore a tutela dei beni ambientali, le quali assoggettano ad autorizzazione paesaggistica determinate categorie di beni ambientali. La disciplina provinciale così costituisce espressione della potestà legislativa primaria che lo statuto di autonomia riconosce alle Province autonome di Trento e di Bolzano nella materia «tutela del paesaggio», che deve esercitarsi entro i limiti indicati dall'art. 4 del medesimo statuto (il quale richiama, in particolare, il limite delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica»). Tanto premesso, sarebbe stato preciso onere del ricorrente illustrare compiutamente la disciplina che sovrintende alla classificazione dei beni oggetto di tutela paesaggistica nella Provincia autonoma di Trento, poi raffrontato con le previsioni statali di tutela, al fine di individuare le ragioni per le quali, a suo avviso, la disciplina impugnata non assicurerebbe il medesimo livello di tutela che è previsto per i beni indicati dalle lett. b) e c) dell'art. 136 del d.lgs. n. 42 del 2004. [S. 58/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 9 e 117, commi secondo, lett. s), e terzo, Cost., dell'art. 54, comma 1, lett. s), della legge reg. Puglia n. 51 del 2021, che, sostituisce la lettera e-ter) dell'art. 12, comma 3, della legge reg. Puglia n. 20 del 2001, prevedendo espressamente – nelle ipotesi in cui la deliberazione motivata del Consiglio comunale che apporta variazioni agli strumenti urbanistici generali vigenti non è soggetta ad approvazione regionale o a verifica di compatibilità regionale, provinciale, metropolitana – l'incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino 0,1 mc/mq per la realizzazione, in zona agricola, di nuovi fabbricati qualora gli stessi siano strumentali alla conduzione del fondo o all'esercizio dell'attività agricola e delle attività a questa connesse. La disposizione impugnata delimita con chiarezza l'ambito applicativo delle esclusioni dalla verifica di compatibilità regionale e provinciale, circoscrivendolo in modo espresso lungo due direttrici: da un lato, specifica la natura agricola delle aree; dall'altro, indica esplicitamente la destinazione non residenziale dei fabbricati, senza riguardare cioè le abitazioni, il cui limite inderogabile di densità fondiaria prescritto dal d.m. n. 1444 del 1968 è così rispettato. Né risultano violati i principi di prevalenza e di co-pianificazione di cui agli artt. 136, 143 e 145 cod. beni culturali, in quanto la disposizione impugnata non prevede alcuna esplicita e specifica deroga alle prescrizioni contenute nel PPTR, potendo dunque essere interpretata nel senso che le

variazioni derivanti dall'incremento dell'indice edificatorio debbano rispettare comunque le specifiche prescrizioni del Piano. [S. 53/23. Pres. SCIARRA; Red. D'ALBERTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 9 Cost., l'art. 19 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021 che, modificando l'art. 2, comma 2, della legge reg. Veneto n. 41 del 1988, amplia le quantità di materiali litoidi che, in assenza di piani estrattivi, può essere prelevato negli alvei e nelle zone golenali dei corsi d'acqua e nelle spiagge e fondali di competenza regionale. La disposizione regionale impugnata amplia considerevolmente le quantità di materiale litoide che può essere estratto in assenza di appositi piani redatti ai sensi dell'art. 1 della legge reg. Veneto n. 41 del 1988. Infatti, rispetto al più rigoroso limite precedentemente previsto dallo stesso legislatore veneto a tutela del buon regime delle acque, l'assolutezza del limite è oggi rapportata a una pluralità di interventi di estrazione e commisurata a un volume massimo quattro volte superiore (pari a 80.000 metri cubi), senza che la disposizione, inoltre, circoscriva l'attività in questione ai medesimi materiali da estrarre e a un medesimo contesto geografico. [S. 44/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento all'art. 117, commi secondo, lett. s), e terzo, Cost., dell'art. 5 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, che integra l'art. 12 della legge reg. Puglia n. 20 del 2001, aggiungendo al suo comma 3, la lett. *e-ter.*), che prevede un «incremento dell'indice di fabbricabilità fondiaria fino a 0,1 mc/mq, per gli interventi di cui all'articolo 51 della L.R. n. 56/1980». In forza del principio di prevalenza della tutela paesaggistica (art. 145, comma 3, cod. beni culturali), una norma regionale incidente sull'assetto del territorio non si può ritenere derogatoria delle previsioni della tutela suddetta solo perché omette di disporre il necessario rispetto, in assenza di deroghe espresse e specifiche, sempre che una pianificazione paesaggistica esista (come accade nella Regione Puglia) e che sia possibile colmare in via interpretativa il mero silenzio della legge. Pertanto, anche a voler ritenere che la norma impugnata, per la sua generica formulazione, si applichi agli interventi da realizzare in aree ora disciplinate dal PPTR, essa non prevede un'esplicita e specifica deroga alle prescrizioni contenute nel piano, e può ben essere interpretata nel senso che le variazioni derivanti dall'incremento dell'indice edificatorio – e soggette alla procedura disciplinata dal comma 3 dell'art. 12 della legge reg. Puglia n. 20 del 2001 – debbano rispettare comunque le specifiche prescrizioni del PPTR. Quanto poi agli interventi consentiti, essi non riguardano gli insediamenti residenziali in zona agricola, stante la formula usata dal legislatore che fa chiaramente riferimento a fabbricati che devono avere destinazione produttiva, e non dunque residenziale. Pertanto si deve ritenere che la disposizione impugnata non deroghi ai limiti di densità edilizia stabiliti dalle norme interposte e non contrasti quindi con i principi fondamentali della materia del governo del territorio. (*Precedenti: S. 187/2022 - mass. 44957; S. 24/2022 - mass. 44559; S. 124/2021 - mass. 43933; S. 54/2021 - mass. 43933*). [S. 240/22. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lett. s), Cost., all'art. 3, lett. f),

dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, dell'art. 28, commi 1 e 3, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella formulazione antecedente alle modificazioni introdotte dall'art. 13, comma 61, lett. a), b) e c), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, che, rispettivamente, definisce le zone umide beni paesaggistici oggetto di conservazione e di tutela, a prescindere dalle perimetrazioni operate sulle relative cartografie in misura inferiore; e che consente, sugli edifici posti nella fascia di tutela di cui al comma 1, gli interventi di manutenzione ordinaria, straordinaria – sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso implicanti incremento del carico urbanistico – di restauro e risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia cui all'art. 3, comma 1, lett. a), b), c) e d), del d.P.R. n. 380 del 2001. L'impugnato art. 28 non riduce la tutela prevista per le zone umide, perché deve essere letto in una prospettiva sistematica, che tenga conto anche delle innovazioni racchiuse nel successivo art. 29, che abroga l'art. 27 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, il quale riferiva la fascia di tutela dei 300 metri dalla linea di battigia ai soli laghi naturali e invasi artificiali e limitava il vincolo paesaggistico riguardante le zone umide alla dimensione spaziale rappresentata e individuata nella cartografia di piano. Nel negare rilievo a delimitazioni più anguste della fascia di tutela, la previsione impugnata ripristina per le zone umide quella zona di rispetto di 300 metri dalla linea di battigia, che riveste importanza essenziale ai fini della salvaguardia del paesaggio. (*Precedente: S. 308/2013 - mass. 37550*). [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

## Capitolo 8. La pianificazione paesaggistica

### 1. Caratteri generali

Il sistema di pianificazione paesaggistica, come delineato dal codice di settore, costituisce attuazione dell'art. 9, secondo comma, Cost. ed è funzionale a una tutela organica e di ampio respiro, che non tollera interventi frammentari e incoerenti. L'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica assurge, dunque, a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale, ed è espressione delle scelte del legislatore nazionale, dotato in materia di competenza legislativa esclusiva ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. (*Precedenti*: S. 229/2022 - mass. 45119; S. 187/2022 - mass. 44957; S. 45/2022 - mass. 44647; S. 74/2021 - mass. 43834; S. 240/2020 - mass. 43216). [S. 163/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

Il compiuto sviluppo della pianificazione paesaggistica è un valore imprescindibile, espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme di tutela, conservazione e trasformazione del territorio, richiedendo la tutela del paesaggio e dell'ambiente di cui all'art. 9 Cost. una visione d'insieme delle aree da tutelare e dei contesti in cui le medesime sono inserite. (*Precedenti*: S. 187/2022 - mass. 44957; S. 221/2022 - mass. 45132; S. 192/2022 - mass. 45031). [S. 147/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

Il sistema di pianificazione delineato dal codice di settore rappresenta attuazione dell'art. 9, secondo comma, Cost. ed è funzionale a una tutela organica e di ampio respiro, che non tollera interventi frammentari e incoerenti. (*Precedenti*: S. 187/2022 - mass. 44957; S. 24/2022 - mass. 44559; S. 257/2021 - mass. 44381; S. 124/2021 - mass. 43933). [S. 6/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

La pianificazione paesaggistica è valore imprescindibile e pertanto non derogabile dal legislatore regionale, in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme di tutela, conservazione e trasformazione del territorio, al punto che il piano paesaggistico regionale ha immediata prevalenza su tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica. (*Precedenti*: S. 192/2022 - mass. 45031; S. 45/2022 - mass. 44647; S. 24/2022 - mass. 44559; S. 261/2021 - mass. 44443; S. 141/2021 - mass. 44016; S. 74/2021 - mass. 43837; S. 240/2020; S. 210/2016; S. 64/2015 - mass. 38322). [S. 221/22. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

L'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica che la normativa statale ha assunto a valore imprescindibile non può essere compromessa e va posta al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali. (*Precedente*: S. 261/2021). [S. 45/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

La pianificazione paesaggistica è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale, in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale: il paesaggio va rispettato come valore primario, attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali. (*Precedenti citati*:

*sentenze n. 86 del 2019, n. 68 del 2018, n. 66 del 2018, n. 64 del 2015, n. 197 del 2014 e n. 182 del 2006*). [S. 240/20. Pres. MORELLI; Red. de PRETIS]

Le norme statali che, in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, rimettono la definizione degli interventi regionali ad atti di pianificazione, devono intendersi prescrittive della forma dell'atto amministrativo, perché solo così è possibile assicurare le garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici, con conseguente divieto per la Regione di ricorrere ad una legge-provvedimento, dal momento che l'atto amministrativo costituisce il punto di approdo di un'adeguata attività istruttoria svolta in sede procedimentale, aperta al coinvolgimento degli enti territoriali e dei soggetti privati interessati, preordinata all'apprezzamento e alla sintesi delle plurime istanze coinvolte (siano esse statali, locali o private), che possono adeguatamente emergere ed essere valutate in modo trasparente, non solo a garanzia dell'imparzialità della scelta, ma anche e soprattutto per il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell'interesse primario coinvolto, che consiste nell'inveramento della tutela ambientale. (*Precedenti citati: sentenze n. 69 del 2018, n. 66 del 2018, n. 174 del 2017, n. 173 del 2017, n. 139 del 2017, n. 90 del 2013, n. 85 del 2013, n. 20 del 2012 e n. 143 del 1989*). [S. 28/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

L'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale, in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 210 del 2016, n. 64 del 2015, n. 197 del 2014 e n. 211 del 2013*). [S. 68/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

*V. anche S. 178/18 e S. 103/17, in Capitolo 6, par. 1.*

#### *1.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 9 Cost., l'art. 4, comma 1-*septies*, lett. a), del d.l. n. 121 del 2021, come conv., nella parte in cui inserisce il comma 1-*septies* nell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, che, da un lato, equipara le aree ricomprese negli ambiti portuali delimitati dal DPSS – o, nelle more di sua approvazione, dai PRP – alle zone territoriali omogenee B previste dal d.m. n. 1444 del 1968 ai fini dell'applicabilità della disciplina stabilita dall'art. 142, comma 2, cod. beni culturali e, dall'altro, impone alle regioni l'adeguamento del proprio piano paesaggistico nel termine di quarantacinque giorni. La disposizione impugnata dal Governo, nel sottrarre le zone ricomprese negli ambiti portuali al vincolo paesaggistico delle aree costiere e nell'imporre alle regioni il conseguente obbligo di modifica dei piani paesistici, incide in via unilaterale sull'assetto della pianificazione paesaggistica, per di più risolvendosi, a causa della assimilazione tra zone urbane di completamento e zone portuali, in un arretramento della protezione del bene paesaggistico. L'assimilazione operata tra tali zone urbane di completamento e le zone portuali è, *ictu oculi*, forzosa assimilazione di situazioni eterogenee, realizzando così una ingiustificata omologazione di situazioni differenti. La disposizione viola, al contempo, l'art. 9 Cost. in relazione ai parametri interposti costituiti dagli artt. 135 e 143 cod. beni culturali sulla copianificazione paesaggistica. (*Precedenti:*

S. 165/2022 - mass. 45175; S. 185/2021 - mass. 44239; S. 66/2012 - mass. 36167). [S. 6/2023. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, dell'art. 10, comma 11, della legge reg. Lazio n. 1 del 2020, che, aggiunge l'art. 3.1 alla legge reg. Lazio n. 16 del 2011, il quale disciplina la localizzazione di impianti fotovoltaici in zona agricola. La ragione di censura è rinvenibile nel mancato richiamo al principio del rispetto della pianificazione paesaggistica elaborata previa intesa con il Ministero, e dal mancato richiamo (anche per il periodo transitorio, cioè nelle more dell'entrata in vigore del PER) del vincolo derivante dalla pianificazione paesaggistica; tuttavia, da nessuna delle disposizioni di cui si compone l'indicato art. 3.1 – peraltro successivamente modificato dall'art. 8, comma 1, lett. b), della legge reg. Lazio n. 16 del 2020, senza che però esso risulti soddisfacente delle censure di parte ricorrente – emerge un contrasto o una deroga al suddetto principio. [S. 141/21. Pres. CORAGGIO; Red. de PRETIS]

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione originaria e in quella modificata dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, che, con riguardo al recupero di locali accessori, pertinenze e di immobili non utilizzati, rispettivamente prevedono il permesso di costruire in deroga e il potere esclusivo dei Comuni di individuare le parti soggette a recupero, con esclusione degli ambiti di rigenerazione urbana. La norma regionale impugnata – interpretata in termini compatibili con il dettato costituzionale e con le prescrizioni del codice dell'ambiente e del paesaggio – non pregiudica l'unitarietà e la vincolatività della pianificazione paesaggistica, né mette a repentaglio l'obbligatorietà dell'elaborazione congiunta del Piano paesaggistico. A fronte di un'indicazione espressa del legislatore regionale, non si può perciò attribuire al mancato richiamo delle prescrizioni del cod. ambiente la portata di una deroga indiscriminata, che esula dalle specifiche finalità della normativa regionale e contraddice la forza imperativa della disciplina statale. (*Precedente citato: sentenza n. 54 del 2021*). [S. 124/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

## **2. Il piano paesaggistico regionale**

I principi di elaborazione congiunta, inderogabilità e prevalenza del piano paesaggistico si impongono al legislatore regionale, il quale non può né esplicitamente derogare ai vincoli della pianificazione paesaggistica, né aggirarli introducendo, in assenza del piano codeciso, previsioni atte a pregiudicare le scelte condivise di tutela che nel piano stesso troveranno necessaria espressione. [S. 251/22. Pres. de PRETIS; Red. de PRETIS]

Il PPTR deve essere messo al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali, che possono metterne in discussione la complessiva ed unitaria efficacia. (*Precedenti: S. 261/2021; S. 74/2021 - mass. 43837; S. 11/2016 - mass. 38705*). [S. 192/22. Pres. AMATO; Red. MODUGNO]

In quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme di tutela, l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica assurge a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale. Il sistema di pianificazione delineato dal codice di settore rappresenta, dunque, attuazione dell'art. 9, secondo comma, Cost. ed è funzionale a una tutela organica e di ampio respiro, che non tollera interventi frammentari e incoerenti. È necessario pertanto salvaguardare la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali. La condizione per realizzare questo obiettivo è la concertazione del piano paesaggistico tra Stato e la Regione, la sua cogenza per gli strumenti urbanistici dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province, nonché la sua immediata prevalenza rispetto alle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici. (*Precedenti: S. 45/2022 - mass. 44647; S. 261/2021 - mass. 44443; S. 219/2021 - mass. 44345; S. 74/2021 - mass. 43834; S. 240/2020 - mass. 43216; S. 182/2006 - mass. 30385*). [S. 187/22. Pres. AMATO; Red. BARBERA]

Il piano paesaggistico regionale costituisce uno strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni vincolati, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio. (*Precedenti: S. 45/2022 - mass. 44647; S. 219/2021 - mass. 44345; S. 86/2019 - mass. 42648; S. 172/2018 - mass. 40159*). [S. 187/22. Pres. AMATO; Red. BARBERA]

In attesa dell'approvazione del piano paesaggistico regionale è necessario salvaguardarne la complessiva efficacia, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali. Ne deriva che l'illegittimità costituzionale di un intervento regionale che elimina il regime destinato ad operare in attesa dell'approvazione del detto piano trova la sua ragione direttamente nello stesso obbligo di pianificazione paesaggistica. (*Precedenti: S. 219/2021 - mass. 44345; S. 74/2021 - mass. 43837; S. 182/2006 - mass. 30386*). [S. 135/22. Pres. AMATO; Red. de PRETIS]

Il piano paesaggistico regionale costituisce uno strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio. Per tale motivo è necessario salvaguardare la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali. (*Precedenti: S. 24/2022 - mass. 44555; S. 219/2021 - mass. 44345; S. 74/2021 - mass. 43837; S. 86/2019 - mass. 42648; S. 172/2018 - mass. 40159*). [S. 45/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

Il piano paesaggistico, aggiornato e rivisto nel contesto della procedura di adeguamento, secondo le scansioni delineate dagli artt. 143 e 156 cod. beni culturali, è strumento funzionale alla salvaguardia più ampia ed efficace

dell'ambiente e del paesaggio e dei molteplici interessi di risalto costituzionale che convergono nella tutela riconosciuta dall'art. 9 Cost. (*Precedente: S. 124/2021 - mass. 43938*). [S. 257/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

Il piano paesaggistico regionale è strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio. Per tale motivo è necessario salvaguardare la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali e la legge regionale deve disciplinare le procedure di adeguamento degli altri strumenti di pianificazione e le connesse misure di governo del territorio in linea con le determinazioni del nuovo piano paesaggistico o, nell'attesa dell'adozione, secondo le modalità concertate e preliminari alla sua stessa adozione, anche allorché la Regione si sia a ciò volontariamente vincolata mediante apposito accordo. (*Precedenti: S. 86/2019 - mass. 42648; S. 172/2018 - mass. 40159; S. 367/2007; S. 182/2006 - mass. 30386*). [S. 219/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

Affinché sia preservato il valore unitario e prevalente della tutela paesaggistica deve essere salvaguardata la complessiva efficacia del Piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali. (*Precedenti citati: sentenze n. 74 del 2021, n. 11 del 2016, n. 64 del 2015, n. 197 del 2014 e n. 182 del 2006*). [S. 124/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

Il piano paesaggistico regionale, in quanto strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, consente l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, di tutti gli interventi di trasformazione del territorio, anche di edilizia e urbanistica. È per questo motivo che la legge regionale deve disciplinare le procedure di adeguamento degli altri strumenti di pianificazione e le connesse misure di governo del territorio in linea con le determinazioni del nuovo piano paesaggistico o, nell'attesa dell'adozione, secondo le modalità concertate e preliminari alla sua stessa adozione. (*Precedente citato: sentenza n. 64 del 2015*). [S. 86/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

Il piano paesaggistico ha la funzione di strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio. [S. 172/18. Pres. LATTANZI; Red. PROSPERETTI]

### 2.1. Casi concreti

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lett. s), Cost. nonché al principio di leale collaborazione, dell'art. 2 della legge reg. Puglia n.

39 del 2021, che modifica l'art. 51, primo comma, della legge reg. Puglia n. 56 del 1980, aggiungendovi le lett. *g-bis.*), *g-ter.*) e *g-quater.*), consentendo, a determinate condizioni, di realizzare nuovi fabbricati in zona agricola, qualora siano necessari alla conduzione del fondo e all'esercizio dell'attività agricola. La possibilità di realizzare i fabbricati indicati, ivi comprese le attività connesse, è consentita dalla lett. *g-bis.*) nel rispetto delle norme di tutela paesaggistica del Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), oltre che delle ulteriori condizioni indicate nelle successive lett. *g-ter.*) e *g-quater.*). Inoltre, quest'ultima lettera fa comunque salva l'osservanza di norme di carattere paesaggistico ed ambientale, escludendo perciò una deroga unilaterale alle previsioni di tutela delle aree agricole contenute nel PPTR. In tal modo la disciplina regionale impugnata non pregiudica l'unitarietà e la vincolatività della pianificazione paesaggistica né, tanto meno, mette a repentaglio l'obbligatorietà dell'elaborazione congiunta del piano paesaggistico e delle sue modifiche; per le medesime ragioni, non è lesa il principio di leale collaborazione. Non sussiste infine nemmeno il lamentato contrasto con l'art. 3 Cost., perché, per quanto la tecnica legislativa utilizzata dalla Regione per introdurre la disposizione oggetto di censura si presenti discutibile, essa non trasmoda in irragionevolezza tale da inficiarne la legittimità costituzionale. [S. 240/22. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lett. *s*), Cost. nonché al principio di leale collaborazione, dell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, che disciplina la facoltà di realizzare in aree individuate dal PPTR, previa deliberazione del Consiglio comunale, gli interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione previsti dal c.d. "Piano casa". Al contrario da quanto sostenuto dal ricorrente, la disposizione impugnata non consente che gli interventi straordinari disciplinati possano derogare alla disciplina contenuta nel PPTR, anche oltre gli specifici divieti di nuove costruzioni in determinate aree tutelate. Essa, infatti, impone espressamente il rispetto delle prescrizioni del PPTR, mediante una clausola che si riferisce a «prescrizioni, indirizzi, misure di salvaguardia e direttive dello stesso PPTR», che non può essere considerata pleonastica; la sua effettività, nel necessario rispetto del PPTR, elimina inoltre il rischio di un abbassamento dei livelli di tutela del paesaggio, in violazione dell'art. 9 Cost., ed esclude altresì la lamentata lesione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. (*Precedente: S. 192/2022 - mass. 45031*). [S. 240/22. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

Sono dichiarate non fondate, per erroneo presupposto interpretativo, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. *s*), Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dell'art. 64, comma 1, lett. *a*), della legge reg. Lazio n. 14 del 2021, il quale modifica l'art. 54 della legge reg. Lazio n. 38 del 1999, recante la disciplina delle trasformazioni urbanistiche in zona agricola, sostituendone il comma 2. La disposizione censurata non ha determinato alcuna unilaterale modifica dell'art. 52 del PTPR della Regione Lazio, poiché non ha alcun effetto sul rinvio operato da detto art. 52 all'art. 54, comma 2, lett. *b*), della legge reg. Lazio n. 38 del 1999. Di norma, infatti, quando un piano paesaggistico effettua un rinvio ad altra disposizione di legge, detto rinvio deve considerarsi fisso – nel caso di specie, da intendersi alle norme espresse dalla formulazione di quest'ultima

disposizione vigente alla data del 18 dicembre 2019 –: la necessaria elaborazione congiunta del PTPR impone di ritenere che le parti, nel momento in cui concordano di fare riferimento a una o più disposizioni vigenti, abbiano voluto incorporare nel piano le norme espresse dalla legislazione oggetto del rinvio. Ne consegue che gli eventuali interventi sulla legislazione cui il PTPR rinvia non sono in grado di determinarne un'unilaterale modifica e non hanno dunque alcuna efficacia su quest'ultimo, il cui contenuto normativo resta quello frutto della elaborazione congiunta. Ai fini dell'individuazione della norma incorporata nel PTPR, dunque, deve farsi riferimento alla disposizione vigente alla data della conclusione del procedimento di copianificazione. [S. 221/22. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione complessivamente degli artt. 9, 81, terzo comma, 117, secondo comma, lett. s), Cost., e del principio di leale collaborazione, gli artt. 19, comma 6, 28, comma 10, 83, e 130, comma 1, della legge reg. Campania n. 7 del 2020, nella formulazione precedente alle modifiche inserite, rispettivamente, dall'art. 11, comma 1, lett. a), punto 2), lett. c), punto 2), lett. f), e lett. i), della legge reg. Campania 29 giugno 2021, n. 5. Quanto all'art. 19, comma 6, la norma impugnata dal Governo assegna allo strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo (SIAD) il compito di determinare gli insediamenti ammissibili delle attività commerciali, senza richiamare i principi di elaborazione congiunta, inderogabilità e prevalenza del piano paesaggistico, sanciti dal codice di settore, quindi senza garantire la partecipazione dello Stato alle scelte di pianificazione e di fissazione dei limiti inerenti all'attività commerciale, laddove incidano sui beni sottoposti a tutela culturale o paesaggistica. Quanto all'art. 28, comma 10, la disposizione impugnata dal Governo, relativa alla rilocalizzazione di grandi strutture di vendita, procedendo unilateralmente – e in assenza della prescritta concertazione – a disciplinare i presupposti per la rilocalizzazione delle grandi strutture di vendita, omettendo di prescrivere la necessaria sua conformità al piano paesaggistico, tradisce l'intento del legislatore regionale di sostituirsi allo Stato nello svolgimento di compiti che sono rimessi alla competenza esclusiva di quest'ultimo. Quanto all'art. 83, esso istituisce, per la durata dell'incarico di un anno, la figura del commissario regionale che viene nominato dalla Giunta regionale nei casi di irregolarità o inefficienza dei mercati all'ingrosso. L'articolo impugnato dal Governo, fermo restando la necessità della relazione tecnica nel caso di specie assente, comporta una previsione di spesa, quantomeno in relazione al compenso del commissario, in violazione del parametro evocato, che sancisce l'obbligo per ogni legge comportante nuovi oneri di provvedere ai mezzi per farvi fronte. Quanto all'art. 130, la disposizione impugnata dal Governo prevede che il rilascio della concessione per l'installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti lungo le autostrade, le tangenziali ed i raccordi autostradali sia subordinato a una serie di condizioni, tra cui non risulta il rispetto del piano paesaggistico, che la Regione ha invece l'obbligo di approvare d'intesa con lo Stato. [S. 187/22. Pres. AMATO; Red. BARBERA]

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo con il ricorso di cui al reg. ric. n. 55 del 2020, in riferimento agli artt. 9, secondo comma, 117, secondo comma, lett. s), Cost., e al principio di leale collaborazione, degli artt. 19, commi 3, 4, lett. b), e 20, commi 1 e 2, della legge della reg. Campania n. 7 del 2020, che

rispettivamente dettano previsioni sulla disciplina generale del SIAD, e sul medesimo in tema di interventi comunali per la valorizzazione del centro storico. Non è condivisibile l'assunto per cui l'omesso richiamo delle previsioni di tutela del codice di settore equivalga a una deroga, con la conseguente violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ambiente e dei beni culturali, perché una disposizione non può ritenersi derogatoria solo perché omette di richiamare, totalmente o parzialmente, le previsioni del piano paesaggistico e del codice di settore, dotate di immediata forza cogente, in difetto di esplicite indicazioni di segno contrario. Al contrario, già il tenore letterale delle disposizioni impugnate evidenzia come le stesse non intendano sottrarsi ai principi di elaborazione congiunta e di inderogabilità, i quali mantengono la loro forza cogente pure in assenza di espresso richiamo, cosicché deve ritenersi implicito che – qualora siano oggetto di tutela paesaggistica alcune delle aree cui si riferiscono le indicate previsioni del SIAD – quanto disposto dal codice di settore risulti senz'altro applicabile. Le norme regionali esaminate risultano pertanto accomunate dall'essere espressione della competenza residuale della Regione nella materia del commercio, senza determinare alcuna invasione della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio. Infine, a fronte della legittimazione del SIAD ad introdurre le forme di regolazione del commercio testé indicate, quando rilevino singoli beni vincolati, deve considerarsi salva anche la disciplina introdotta dal legislatore statale per la tutela dei beni di interesse culturale. (*Precedenti: S. 45/2022 - mass. 44645; S. 24/2022 - mass. 44553; S. 124/2021 - mass. 43933*). [S. 187/22. Pres. AMATO; Red. BARBERA]

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 9, secondo comma, 117, secondo comma, lett. s), e 120, Cost., degli artt. 19, comma 6, 28, comma 10, e 130, comma 1, lett. b), della legge reg. Campania n. 7 del 2020, nelle formulazioni rispettivamente modificate dall'art. 11, comma 1, lett. a), punto 2, lett. c), punto 2, e lett. i), della legge reg. Campania n. 5 del 2021. Le disposizioni impugnate disciplinano rispettivamente lo strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo – SIAD –, quale strumento integrato della pianificazione urbanistica, con funzione esaustiva del potere di programmazione e pianificazione del territorio ai fini commerciali; l'autorizzazione relativa alla rilocalizzazione delle grandi strutture di vendita; e le concessioni regionali per l'installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti lungo le autostrade, le tangenziali ed i raccordi autostradali. La novella legislativa indicata ha precisato, quanto all'art. 19, comma 6, che il SIAD deve rispettare la «disciplina vigente» nella previsione dei vincoli dimensionali e tipologici degli insediamenti commerciali in aree o edifici di valore storico, archeologico, artistico e ambientale. Benché, nel caso in esame, il piano paesaggistico manchi, il richiamo alla disciplina vigente ben può essere inteso – in termini compatibili con l'ordinamento costituzionale – nel senso di includere il rispetto del codice dei beni culturali e del paesaggio e delle invocate prescrizioni nello stesso contenute. Quanto all'art. 28, comma 10, la novella in sostanza richiama le procedure di autorizzazione paesaggistica se l'immobile ricade in area sottoposta a vincolo, per cui l'interpretazione costituzionalmente orientata impone di intendere il rinvio a specifiche prescrizioni di tutela quale espressione di un implicito richiamo a tutte le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, incluse quelle che sanciscono il ruolo primario e

inderogabile assegnato dal legislatore statale alla pianificazione. Quanto, infine, all'art. 130, comma 1, lett. b), la novella subordina la concessione per l'installazione di un nuovo impianto di distribuzione di carburanti anche alla verifica della sua conformità alle disposizioni relative alla tutela del paesaggio, cosicché essa va interpretata nel senso che non esenta gli interventi di installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti dal rispetto del complesso delle future prescrizioni del piano paesaggistico e, più nello specifico, dal rispetto delle prescrizioni d'uso, attuali o future, dei singoli beni vincolati. [S. 187/22. Pres. AMATO; Red. BARBERA]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione degli artt. 3 e 9 Cost. e dell'art. 14, lett. n), dello statuto speciale, per contrasto con gli artt. 135 e 143 cod. beni culturali, i commi 5 – nella parte in cui abroga i commi da 1 a 10 e 12 dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996, con riferimento ai boschi e alle fasce forestali – e 6 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020 che, come sostituiti dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021, hanno rispettivamente abrogato il divieto di nuove costruzioni nei boschi e nelle fasce forestali e il previsto inserimento, negli strumenti urbanistici comunali, dell'obbligo di arretrare le costruzioni di almeno 200 metri dal relativo limite. Le disposizioni impugnate dal Governo – eliminando tale regime di tutela sostanziale di boschi e fasce forestali – determinano un irragionevole e arbitrario abbassamento del livello di tutela del paesaggio ed esorbitano dalla competenza legislativa regionale primaria, ponendosi in contrasto con l'obbligo di pianificazione paesaggistica, espresso nelle norme di grande riforma economico-sociale indicate. Alla detta soppressione consegue uno svuotamento di adeguate forme di protezione concreta dei beni paesaggistici sia per il territorio oggetto di pianificazione, essendo stati abrogati i riferimenti normativi primari cui le norme di attuazione dei piani rinviavano; sia per quello non pianificato paesaggisticamente per il quale, nelle more dell'approvazione dei detti piani, non sussistono limiti generali al possibile utilizzo edificatorio delle citate zone. [S. 135/22. Pres. AMATO; Red. de PRETIS]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale e degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 3 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui inserisce l'art. 26-ter, comma 2, nella legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che consente di realizzare nell'agro del territorio di Oristano strutture, finalizzate a organizzare e valorizzare dal punto di vista paesaggistico le scuderie, strutture di supporto per la valorizzazione della Sartiglia, antica giostra equestre. La disposizione impugnata dal Governo si discosta sotto molteplici profili dalle prescrizioni del piano paesaggistico regionale e nell'incidere sui nuclei sparsi nell'agro, oggetto di specifica protezione nelle norme tecniche di attuazione del citato piano, si ripercuote su aspetti legati alla tutela del paesaggio nella sua dimensione storica e culturale, determinando un evidente decremento della sua tutela. [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 5, comma 1, lett. b) e i), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui, rispettivamente, modificando l'art. 31, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 e introducendo nell'art. 31 della medesima legge regionale il comma 7-*quater*, consente di realizzare nella

fascia costiera interventi di ristrutturazione e di rinnovamento, con connessi incrementi volumetrici, anche mediante la realizzazione di corpi di fabbrica separati, nelle zone urbanistiche omogenee B (completamento residenziale), C (espansione residenziale), F (turistiche) e G (servizi generali) ed E (zone agricole). Le disposizioni impugnate dal Governo, incidendo sulla fascia costiera, oggetto di protezione nelle norme tecniche di attuazione del piano paesaggistico regionale (PPR), collidono con sue specifiche prescrizioni, perché consentono i detti incrementi al di fuori delle tassative eccezioni indicate dal piano. [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale e degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 9, comma 1, lett. b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui, abrogando l'art. 34, comma 1, lett. h), della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, ammette interventi di aumento di volumetria con riguardo agli immobili di particolare pregio posti nei centri di prima e antica formazione, in precedenza esclusi. La previsione impugnata dal Governo non è compatibile con le linee di indirizzo e le prescrizioni del piano paesaggistico regionale, che appresta una peculiare tutela per tali centri, in quanto componenti dell'assetto storico-culturale della Regione autonoma Sardegna. Nell'estendere l'ambito applicativo di ammissibilità degli interventi, il legislatore regionale deroga *in peius* allo standard di tutela che il piano ha individuato per preservare l'assetto identitario del paesaggio, nella sua valenza insieme storica ed estetica. [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale e degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 27 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 che, innestandosi sulla fase di adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico regionale (PPR), amplia la facoltà di adottare e approvare piani attuativi – ora estesa anche alle zone urbanistiche C, D e G, non importa se contigue o interne al tessuto urbano –, così derogando *in peius* alle prescrizioni di tutela dettate dal PPR, peraltro al di fuori di un imprescindibile percorso condiviso di suo adeguamento e revisione. (*Precedente: S. 257/2021 - mass. 44381*). [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale e degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 23 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 che prevede la facoltà, per i Comuni, di proporre aree di sosta temporanea degli autocaravan e caravan in aree private. La disposizione impugnata dal Governo – nel consentire in termini indiscriminati, e dunque anche nella fascia costiera, di realizzare aree di sosta temporanea degli autocaravan e dei caravan – viola l'art. 20, comma 1, lett. b), n. 3), delle norme tecniche di attuazione (NTA), il quale vieta nella fascia costiera la realizzazione di nuovi campeggi e strutture ricettive connesse a campi da golf, aree attrezzate di camper. [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale e degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 25, comma 1, primo periodo, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che prevede

l'ampliamento, mediante norma di interpretazione autentica a decreto assessoriale, dei limiti di densità dell'edilizia alberghiera per le diverse zone. La disposizione impugnata dal Governo depotenzia il limite relativo alle volumetrie degli insediamenti turistici ammissibili nella zona F, così ampliando le facoltà edificatorie, in deroga al piano paesaggistico, con una diretta incidenza sulla tutela del paesaggio. [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

È dichiarato che spettava allo Stato, e per esso al Direttore generale della direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, adottare il decreto 5 dicembre 2019, n. 1676, recante «Dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area alpina compresa tra il Comelico e la Val d'Ansiei, Comuni di Auronzo di Cadore, Danta di Cadore, Santo Stefano di Cadore, San Pietro di Cadore, San Nicolò di Comelico e Comelico Superiore». La dichiarazione di notevole interesse pubblico dell'area del Comelico rientra tra le competenze costituzionali dello Stato nei confronti della Regione, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., e corrisponde all'esercizio di un'attribuzione declinata dalla legge con l'art. 138, comma 3, cod. beni culturali. La tutela di questi beni risponde infatti ad una logica incrementale, che consente alle Regioni di allargare l'ambito dei beni paesaggistici ma non di ridurlo, neppure per mezzo dei piani paesaggistici di competenza regionale, da redigere d'intesa con lo Stato. Essa presuppone una "prevalenza" assiomatica della tutela dell'ambiente sugli interessi urbanistico-edilizi, anche se la dichiarazione non si sovrappone alla disciplina urbanistica ed edilizia di competenza regionale e locale, ma piuttosto specifica se e in quale misura quest'ultima possa esercitarsi, in forma compatibile con la vocazione alla conservazione del pregio paesaggistico propria dell'immobile o dell'area vincolata. (*Precedenti citati: sentenze n. 240 del 2020, n. 138 del 2020, n. 71 del 2020, n. 86 del 2019, n. 246 del 2018, n. 178 del 2018, n. 172 del 2018, n. 68 del 2018, n. 11 del 2016, n. 140 del 2015, n. 64 del 2015, n. 211 del 2013, n. 437 del 2008, n. 367 del 2007, n. 183 del 2006, n. 334 del 1998, n. 641 del 1987, n. 151 del 1986 e n. 56 del 1968*). [S. 164/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell'art. 8, comma 1, lett. b), della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, che assoggettano al procedimento autorizzatorio unico regionale, anche in deroga alla disciplina dei piani urbanistici e territoriali vigenti e/o operanti in salvaguardia, gli interventi edilizi per lo sviluppo di attività produttive esistenti. La norma regionale impugnata, intesa alla luce di tutte le previsioni in cui si articola, non si risolve nell'indistinta approvazione degli interventi di ampliamento di beni vincolati e non entra in conflitto con il Piano paesaggistico e con le regole che presiedono alla sua elaborazione congiunta. La deroga prevista non investe infatti la disciplina di tutela prevista nel codice dei beni culturali e del paesaggio, poiché è circoscritta alla pianificazione urbanistica e, peraltro, anche in tale ambito, non ha un'estensione indeterminata. [S. 124/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost. – l'art. 48 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2017. La norma impugnata dal Governo limita, al comma 1, e con riferimento alle opere qualificate come di pubblica utilità, realizzate da enti pubblici o società

concessionarie di servizi pubblici (con la sola esclusione dell'impiantistica di trattamento dei rifiuti comprese le discariche), i vincoli derivanti dal piano paesaggistico territoriale alle sole misure in grado di ridurre, compensare o eliminare le eventuali incompatibilità paesaggistiche, escludendo la possibilità di stabilire divieti assoluti di intervento. Inoltre prevede, al comma 2, che la procedura di valutazione della compatibilità paesaggistica, avviata con istanza del proponente, va conclusa, entro trenta giorni dalla presentazione dell'istanza stessa, con delibera espressa della Giunta regionale, su proposta dell'assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana. Infine altresì prevede, al comma 3, che le opere di cui al comma 1, nonché le attività estrattive che abbiano già ricevuto nulla osta, pareri favorevoli o autorizzazioni prima della data di adozione dei singoli piani paesaggistici territoriali, possano essere realizzate nel rispetto dei tempi, delle forme e delle modalità previste in questi atti, senza necessità di ulteriori valutazioni. La normativa regionale impugnata contrasta con la finalità principale del piano paesaggistico – la tutela dell'interesse primario alla conservazione del paesaggio – che può prevedere anche divieti assoluti di intervento, conformemente agli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, cod. beni culturali. Sotto altro profilo, la disciplina regionale contrasta con l'art. 146 cod. beni culturali, perché determina un sostanziale svuotamento del contenuto dei poteri riservati alla competenza tecnico-scientifica degli uffici amministrativi preposti alla tutela paesaggistica, ai quali soltanto spetta di compiere la verifica concreta di conformità tra l'intervento progettato e le disposizioni del piano, individuando la soluzione più idonea a far sì che l'interesse pubblico primario venga conseguito con il minor sacrificio possibile degli interessi secondari. Senza prevedere alcuna forma di partecipazione al procedimento da parte di organismi tecnici, e non distinguendo tra procedimenti autorizzatori già conclusi e procedimenti ancora in itinere alla data di adozione dei piani, l'art. 48 citato contrasta poi con la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica dettata dall'art. 146 cod. beni culturali, in particolare con i commi 4, 5, e 6. (*Precedenti citati: sentenze n. 238 del 2013, n. 207 del 2012, n. 66 del 2012, n. 226 del 2009, n. 164 del 2009, n. 232 del 2008 e n. 51 del 2006*). [S. 172/18. Pres. LATTANZI; Red. PROSPERETTI]

### **3. La prevalenza dei piani paesaggistici**

Ove la legge regionale non preveda deroghe espresse a obblighi o prescrizioni di tutela paesaggistica, le norme del codice dei beni culturali e del paesaggio si applicano direttamente e integrano il tessuto normativo regionale. Nelle regioni in cui è vigente un Piano paesaggistico, dunque, il principio di prevalenza della tutela paesaggistica fa sì che le sue disposizioni debbano sempre trovare attuazione, salvo il caso di deroghe espresse. (*Precedente: S. 248/2022 - mass. 45203*). [S. 119/24. Pres. BARBERA; Redd. MODUGNO - PETITTI - NAVARRETTA - D'ALBERTI]

In virtù del principio di prevalenza della tutela paesaggistica, la normativa dettata da una Regione dotata di PPR va interpretata, in assenza di deroghe espresse alla disciplina paesaggistica, in termini di conformità alla stessa e alle prescrizioni del PPR. Ne consegue che una norma regionale che consenta deroghe agli strumenti di pianificazione urbanistica, non integra di per sé anche una deroga alle prescrizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio e al PPR. (*Precedenti: S. 17/2023 - mass. 45332; S. 240/2022 - mass. 45220; S. 187/2022 - mass. 44957; S. 24/2022 - mass. 44566; S. 124/2021 - mass. 43936*;

S. 54/2021 - mass. 43731). [S. 119/24. Pres. BARBERA; Redd. MODUGNO - PETITTI - NAVARRETTA - D'ALBERTI]

Finanche quando manchi una espressa indicazione in merito alla necessità di rispettare il piano paesaggistico o il codice dei beni culturali e del paesaggio, ciò non determina, di per sé, l'illegittimità costituzionale della norma, se nella stessa regione sia operante un piano paesaggistico approvato secondo quanto previsto dagli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali. (*Precedenti*: S. 163/2023 - mass. 45687; S. 59/2023 - mass. 45456; S. 251/2022 - mass. 45228; S. 187/2022 - mass. 44961; S. 24/2022 - mass. 44566; S. 124/2021 - mass. 43936; S. 54/2021 - mass 43731). [S. 119/24. Pres. BARBERA; Redd. MODUGNO - PETITTI - NAVARRETTA - D'ALBERTI]

La prevalenza del piano paesaggistico codeciso tra lo Stato e la regione non costituisce una mera petizione di principio, ma sottende quel dovere di assicurare che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti, che rinvia il suo imprescindibile presupposto nella visione d'insieme delle aree da tutelare e dei contesti in cui le medesime sono inserite. (*Precedente*: S. 187/2022). [S. 251/22. Pres. de PRETIS; Red. de PRETIS]

Il principio di prevalenza delle disposizioni dei piani paesaggistici – espresso nell'art. 145, comma 3, cod. beni culturali – intende garantire l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, valore imprescindibile e, pertanto, non derogabile dal legislatore regionale, in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme di tutela, conservazione e trasformazione del territorio. A quest'ultimo è impedito adottare sia normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti – cioè con previsioni di tutela in senso stretto – sia normative che, pur non contrastando con (o derogando a) previsioni di tutela in senso stretto, pongano alla disciplina paesaggistica limiti o condizioni che, per mere esigenze urbanistiche, escludano o ostacolino il pieno esplicarsi della tutela paesaggistica. (*Precedenti*: S. 45/2022 - mass. 44647; S. 261/2021 - mass. 44443; S. 141/2021 - mass. 44016; S. 74/2021 - mass. 43837; S. 240/2020; S. 86/2019 - mass. 42376). [S. 192/22. Pres. AMATO; Red. MODUGNO]

I rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e le prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio sono definiti secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale. (*Precedenti*: S. 45/2022 - mass. 44647; S. 24/2022 - mass. 44559; S. 124/2021; S. 74/2021; S. 11/2016 - mass. 38705). [S. 192/22. Pres. AMATO; Red. MODUGNO]

L'omessa indicazione, da parte di una norma regionale, della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico e il codice di settore, non determina di per sé l'illegittimità costituzionale della disposizione, ogni volta che quest'ultima sia suscettibile di interpretazione conforme ai criteri di competenza legislativa dettati dalla Costituzione e non abbia quindi l'effetto di sottrarre interventi urbanistici o edilizi alle previsioni del piano paesaggistico, purché la pianificazione paesaggistica sia vigente, perché in tal caso essa è immediatamente prevalente su eventuali prescrizioni difformi contenute negli strumenti urbanistici. [S. 187/22. Pres. AMATO; Red. BARBERA]

In difetto di esplicite indicazioni di segno contrario, la mancanza di una deroga espressa alle previsioni del piano paesaggistico e del codice di settore, dotate di immediata forza cogente, deve condurre ad una interpretazione in senso conforme alla disciplina posta a tutela del paesaggio, anche in ragione di fondamentali esigenze di certezza e del rango primario degli interessi coinvolti. (*Precedente: S. 124/2021 - mass. 43936*). [S. 25/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

Il trasferimento delle decisioni operative concernenti il paesaggio alla dimensione pianificatoria comunale si pone in contraddizione con il sistema di organizzazione delle competenze delineato dalla legge statale a tutela del paesaggio, che costituisce un livello uniforme di tutela, non derogabile dalla Regione, nell'ambito di una materia a legislazione esclusiva statale *ex art. 117 Cost.*, ma anche della legislazione di principio nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali. (*Precedente: S. 182/2006 - mass. 30386*). [S. 45/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

La prevalenza della pianificazione paesaggistica, di competenza esclusiva dello Stato, integra una regola di tutela primaria del paesaggio in nessun modo derogabile ad opera della legislazione regionale che, nella cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, deve rispettare gli standard minimi uniformi di tutela previsti dalla normativa statale, potendo al limite introdurre un *surplus* di tutela e non un regime peggiorativo. (*Precedente: S. 251/2021*). [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

La conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato, con la conseguenza che la tutela paesaggistica da questi apprestata costituisce un limite inderogabile alla disciplina che le Regioni e le Province autonome possono dettare nelle materie di loro competenza. Il principio di prevalenza delle disposizioni dei piani paesaggistici su quelle contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore (art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004) deve essere pertanto declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto. (*Precedenti: S. 141/2021 - mass. 44016; S. 74/2021 - mass. 43837; S. 86/2019 - mass. 42376; S. 172/2018 - mass. 40159; S. 11/2016 - mass. 38705*). [S. 261/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

Il codice dei beni culturali e del paesaggio definisce, con efficacia vincolante anche per le Regioni, i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e le prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio – sia contenute in un atto di pianificazione, sia espresse in atti autorizzativi puntuali, come il permesso di costruire – secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale. (*Precedente citato: sentenza n. 11 del 2016*). [S. 276/20. Pres. CORAGGIO; Red. de PRETIS]

Il principio di prevalenza del piano paesaggistico sugli atti di pianificazione a incidenza territoriale posti dalle normative di settore, stabilito dall'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, costituisce espressione del principio secondo il

quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assume a valore prevalente; esso, tuttavia, non può ritenersi contraddetto in assenza di esplicite indicazioni contenute in leggi regionali di segno contrastante. (*Precedente citato: sentenza n. 11 del 2016*). [S. 68/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

### 3.1. Casi concreti

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, e al principio di leale collaborazione, dell'art. 47 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, che consente, da un lato, che taluni interventi edilizi – realizzazione di sale fitness, aule ricreative, spazi per il tele-lavoro e possibilità di sfruttare locali seminterrati per il ricovero di cicli/motocicli –, finalizzati all'utilizzo delle zone comuni negli edifici a destinazione residenziale, possano essere realizzati anche se non previsti dagli strumenti urbanistici generali ed esecutivi e, dall'altro, che il recupero a scopo abitativo dei piani pilotis possa avvenire anche in deroga alla densità fondiaria prevista dal d.m. n. 1444 del 1968 e alle norme del PRG. La possibilità di effettuare interventi in deroga ai piani urbanistici non comporta automaticamente la possibilità di derogare anche alle previsioni del Piano paesaggistico. [S. 119/24. Pres. BARBERA; Redd. MODUGNO - PETITTI - NAVARRETTA - D'ALBERTI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lett. s, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché al principio di leale collaborazione, dell'art. 7 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui nel sostituire l'art. 5, commi 2, 3 e 4, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, ha previsto, per le ristrutturazioni di edifici, con destinazioni, rispettivamente, totalmente/in parte residenziale o turistico-ricettiva o direzionale, produttiva, industriale, logistica o artigianale ovvero commerciale, previste dal PRG gli ampliamenti massimi. La disposizione impugnata non consente una deroga alla disciplina paesaggistica e al PPR: se è vero che nemmeno la mancanza di un'espressa indicazione in merito al rispetto del Piano paesaggistico regionale e del codice dei beni culturali e del paesaggio si traduce in una deroga alla pianificazione paesaggistica e al PPR, nelle regioni in cui esso è vigente, nel caso di specie la disposizione impugnata prevede espressamente che i detti interventi devono essere coerenti con le eventuali prescrizioni degli strumenti urbanistici. Esclusa la possibilità di una deroga alla disciplina paesaggistica e al PPR, cade il presupposto interpretativo delle censure mosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. e al principio di leale collaborazione. [S. 119/24. Pres. BARBERA; Redd. MODUGNO - PETITTI - NAVARRETTA - D'ALBERTI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lett. s, Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali e all'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, come conv., nonché al principio di leale collaborazione, dell'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui sostituendo l'art. 3, comma 3, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, ha previsto che, per gli interventi previsti dal secondo piano casa, il rilascio del

permesso di costruire è subordinato a una deliberazione comunale che dichiara l'interesse pubblico dell'iniziativa. La disposizione regionale può essere interpretata in un senso non derogatorio delle prescrizioni del PPR e della normativa ambientale, compresa la necessaria autorizzazione paesaggistica: la Regione, infatti, ha approvato il PPR, ai sensi dell'art. 143, comma 2, cod. beni culturali, così portando a compimento il processo di co-pianificazione con lo Stato; inoltre, qualsivoglia dubbio si dissolve a fronte del chiaro portato normativo dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018 che fa espresso riferimento al doveroso rispetto del PPR, oltre che del citato codice, per promuovere gli interventi in esame: ciò rende automaticamente inderogabili le disposizioni del PRG, che siano attuative del PPR, nel caso in cui i comuni abbiano adeguato i PRG al PPR; nel caso dei comuni che, invece, non si siano ancora adeguati, risultano inderogabili le prescrizioni del PRG la cui violazione determini un diretto contrasto con le previsioni del PPR immediatamente cogenti. La norma regionale impugnata, pertanto, non comporta alcuna frammentazione incontrollata dell'attività di pianificazione. Essa, inoltre, si plasma sulla falsariga dell'art. 14, comma 1-bis, t.u. edilizia che, per la ristrutturazione edilizia, ammette la richiesta di permesso di costruire in deroga, previa deliberazione del consiglio comunale che ne attesta l'interesse pubblico, quale possibile modello che può dispensare dal rispetto del PRG, in virtù del presupposto accertamento caso per caso sulla sussistenza del detto interesse pubblico. Esclusa la deroga alla disciplina paesaggistica statale e al PPR, cadono anche le censure che lamentano un contrasto con il principio di leale collaborazione, nonché con gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto sorrette dal presupposto interpretativo confutato. [S. 119/24. Pres. BARBERA; Redd. MODUGNO - PETITTI - NAVARRETTA - D'ALBERTI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché al principio di leale collaborazione, dell'art. 47 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022 che, al fine di favorire l'utilizzo delle zone comuni negli edifici a destinazione residenziale, prevede la possibilità di realizzare alcuni interventi edilizi – sale per il fitness, aule ricreative, spazi per il tele-lavoro, nonché la possibilità di sfruttare locali seminterrati per il ricovero di cicli, motocicli – anche se non previsto dagli strumenti urbanistici generali ed esecutivi – comma 2 – e consente, altresì, il recupero a scopo abitativo dei piani pilotis pure in deroga alla densità fondiaria di cui all'art. 7 del d.m. n. 1444 del 1968 e alle norme del PRG – comma 4. La possibilità di effettuare interventi in deroga ai piani urbanistici non comporta automaticamente la possibilità di derogare alle previsioni del Piano paesaggistico regionale approvato secondo quanto previsto dagli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali. [S. 119/24. Pres. BARBERA; Redd. MODUGNO - PETITTI - NAVARRETTA - D'ALBERTI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché al principio di leale collaborazione, dell'art. 48 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022 che consente la realizzazione, in edifici privati esistenti o di nuova costruzione, di vasche per la riabilitazione con idroterapia di persone con disabilità certificata, anche in deroga agli strumenti urbanistici. Ove la Regione sia dotata di PPR e la legge

regionale non stabilisca espressamente in senso contrario, le deroghe alla pianificazione urbanistica non si devono ritenere capaci di incidere sulla necessaria applicazione della disciplina di tutela paesaggistica; la stessa disposizione, inoltre, effettua un richiamo espresso alla salvaguardia delle previsioni del PPR, per i casi in cui l'installazione delle vasche, interne agli edifici, determini interventi «fuori sagoma». [S. 119/24. Pres. BARBERA; Redd. MODUGNO - PETITTI - NAVARRETTA - D'ALBERTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 6, comma 2, lett. c-bis), della legge reg. Puglia n. 14 del 2009, nel testo in vigore anteriormente all'abrogazione disposta dall'art. 1 della legge reg. Puglia n. 3 del 2021, nella parte in cui non prevede che gli interventi edilizi straordinari di ampliamento e di demolizione e ricostruzione – previsti dagli artt. 3 e 4 della stessa legge regionale, nell'ambito del Piano casa – debbano essere realizzati anche nel rispetto delle specifiche prescrizioni del Piano paesaggistico territoriale regionale. La disposizione censurata dal Consiglio di stato, sez. quarta – nel prevedere che i citati interventi possano interessare ambiti e immobili sottoposti a vincolo paesaggistico senza fare menzione anche del rispetto delle dette prescrizioni specifiche del PPTR – contrasta con il principio di prevalenza di quest'ultimo su tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica. [S. 192/22. Pres. AMATO; Red. MODUGNO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 2, commi 1 e 2, della legge reg. Molise n. 12 del 2020 che, rispettivamente, affida ai Comuni il compito di redigere i piani per il recupero, il ripristino e la conservazione dei trabucchi e ne dispone il recepimento nel Piano paesaggistico regionale. La legge regionale non può riservare alla pianificazione comunale interi contenuti del PPR – come quello delle aree costiere su cui insistono i trabucchi – e la prevalenza di quest'ultimo rispetto agli strumenti urbanistici conduce ad escludere che un piano comunale debba essere in esso “recepito”. [S. 45/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale e degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 26 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, in materia di localizzazione di nuovi interventi turistici e relativi servizi generali. La disposizione impugnata dal Governo introduce una espressa deroga alle prescrizioni del piano paesaggistico regionale – art. 61, comma 1, lett. b), e art. 89, comma 1, lett. b), delle norme tecniche di attuazione (NTA) – subordinata alla sola condizione che non sia possibile perseguire gli indirizzi vincolanti della pianificazione paesaggistica. Tale condizione è peraltro rimessa alla valutazione dei Comuni, così sovvertendo la preminenza del piano paesaggistico rispetto agli strumenti urbanistici comunali. [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo *in parte qua*, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 12-bis, commi 2, 3 e 4, della legge reg. Campania n. 19 del 2009, nella parte in cui prevedono che gli interventi edilizi disciplinati dalla medesima legge regionale possano essere realizzati in deroga alle prescrizioni della legge Campania n. 35 del 1987 quando queste non prevedono limiti di inedificabilità assoluta. Le disposizioni censurate

contravvengono al principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico su tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica. [S. 261/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, dell'art. 6, comma 1, lett. b), della legge reg. Lazio n. 1 del 2020, che introduce modifiche alla legge reg. Lazio n. 38 del 1999, per cui l'attività di produzione delle energie rinnovabili è espressamente inclusa tra le attività "multimpresonditoriali", generalmente consentite in zona agricola. Le modifiche apportate dall'impugnato art. 6, nel suo complesso, sono ascrivibili, in virtù sia del suo titolo, sia, soprattutto, del contenuto delle sue disposizioni, alla competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio. Tuttavia, sulla base del suo chiaro dato letterale, si deve escludere che la previsione – impugnata solo per il mancato richiamo dei vincoli paesaggistici – concretizzi un'ipotesi di deroga o di contrasto al principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica, i cui vincoli permangono inalterati, con la conseguenza che lo svolgimento delle suddette attività multimpresonditoriali nelle zone agricole resta pur sempre subordinato al rispetto della normativa in materia di autorizzazione paesaggistica e delle prescrizioni del Piano territoriale paesistico regionale (PTPR) o comunque dei vincoli operanti nelle more della sua definitiva entrata in vigore. [S. 141/21. Pres. CORAGGIO; Red. de PRETIS]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – l'art. 2, comma 3, della legge reg. Liguria n. 11 del 2015, che sostituisce il comma 5 dell'art. 2 della legge urbanistica regionale n. 36 del 1997. La norma impugnata dal Governo, subordinando la pianificazione territoriale di livello regionale ai piani di bacino e ai piani per le aree protette, si pone in evidente contrasto con il principio di prevalenza del piano paesaggistico sugli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, dettato dall'art. 145, comma 3, cod. beni culturali e paesaggio, in quanto – ai sensi dell'art. 3 della legge reg. Liguria n. 36 del 1997, nella formulazione vigente al momento della proposizione del ricorso – lo strumento della pianificazione territoriale di livello regionale è il PTR, avente valore di "piano urbanistico-territoriale, con specifica considerazione dei valori paesaggistici" (art. 13, comma 3, della legge reg. Liguria n. 36 del 1997, poi abrogato dall'art. 8, comma 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2016), né la chiarezza dell'enunciato normativo lascia margini alla diversa interpretazione conforme proposta dalla Regione resistente. [S. 50/17. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

#### **4. La concertazione necessaria tra Stato e Regioni**

Il tratto caratterizzante del modello di pianificazione prescritto dal cod. beni culturali è da rinvenirsi nell'elaborazione congiunta dello Stato e della regione, dalla quale deriva l'indiscussa prevalenza del piano paesaggistico così elaborato. (Precedenti: S. 229/2022 - mass. 45121; S. 221/2022 - mass. 45132; S. 192/2022 - mass. 45031; S. 187/2022 - mass. 44957; S. 45/2022 - mass. 44647; S. 24/2022 - mass. 44559; S. 261/2021 - mass. 44443; S. 257/2021 - mass. 44381; S. 251/2021 - mass. 44411; S. 201/2021 - mass. 44229; S. 164/2021; S. 141/2021 - mass. 44016; S. 74/2021 - mass. 43837; S. 54/2021 - mass. 43731; S. 29/2021;

S. 276/2020; S. 240/2020 - mass. 43216). [S. 251/22. Pres. de PRETIS; Red. de PRETIS]

L'omessa indicazione, da parte di una norma regionale, della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico o il codice di settore non ne determina di per sé l'illegittimità costituzionale ove nella regione sia operante un piano paesaggistico codicistico. Laddove, invece, quest'ultimo non sia stato approvato occorre maggiore cautela nel valutare la portata precettiva delle norme che intersechino profili attinenti con la pianificazione paesaggistica, sicché i ritardi nella elaborazione del detto piano paesaggistico devono essere compensati con l'esplicitazione del necessario rispetto della normativa posta a tutela del paesaggio. (*Precedenti*: S. 187/2022 - mass. 44961; S. 24/2022 - mass. 44566; S. 124/2021 - mass. 43936; S. 54/2021). [S. 251/22. Pres. de PRETIS; Red. de PRETIS]

A seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 63 del 2008, gli artt. 135 e 143 cod. beni culturali hanno imposto la pianificazione congiunta, frutto della collaborazione fra Ministero e regioni, in relazione alla tutela di alcuni beni paesaggistici; tale obbligo di pianificazione congiunta, nelle ipotesi previste dall'art. 135, comma 1, secondo periodo, cod. beni culturali, interessa anche la Regione autonoma Sardegna. (*Precedenti*: S. 257/2021 - mass. 44381; S. 308/2013 - mass. 37550). [S. 248/22. Pres. SCIARRA; Red. MODUGNO]

Il sistema di pianificazione delineato dal codice di settore rappresenta attuazione dell'art. 9, secondo comma, Cost. ed è funzionale a una tutela organica e di ampio respiro, che non tollera interventi frammentari e incoerenti. La condizione per realizzare questo obiettivo è la concertazione del piano paesaggistico tra Stato e la Regione, la sua cogenza per gli strumenti urbanistici dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province, la sua non derogabilità da piani o progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, nonché la sua immediata prevalenza rispetto alle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici. (*Precedenti*: S. 187/2022 - mass. 44957; S. 45/2022 - mass. 44647; S. 24/2022 - mass. 44555; S. 261/2021 - mass. 44443; S. 219/2021 - mass. 44345; S. 74/2021 - mass. 43834). [S. 229/22. Pres. SCIARRA; Red. BARBERA]

In considerazione dell'unitarietà della nozione di territorio, la sua tutela deve trovare forme di coordinamento con quella affidata alle Regioni, quali quelle previste dal codice dei beni culturali e del paesaggio (art. 143, comma 2), circa la possibilità di stipulare intese tra le Regioni e (l'allora) Ministero per i beni culturali e ambientali e Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per l'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici (al di là dei casi in cui ciò è prescritto dall'art. 135, comma 1), il cui contenuto forma oggetto di apposito accordo preliminare, poi approvato con provvedimento regionale. (*Precedenti*: S. 74/2021 - mass. 43836; S. 64/2015 - mass. 38322). [S. 219/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

Con riferimento all'attuazione della tutela del paesaggio, occorre una concertazione rigorosamente necessaria tra Stato e Regione, in particolare imponendo la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento di conformazione e adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della

pianificazione paesaggistica. (*Precedenti: S. 74/2021 - mass. 43836; S. 240/2020 - mass. 43216; S. 64/2015 - mass. 38322*). [S. 201/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

La tutela paesaggistica deve essere caratterizzata dalla concertazione rigorosamente necessaria tra Regione e organi ministeriali, la quale impone la partecipazione di questi ultimi al procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica. (*Precedenti citati: sentenze n. 240 del 2020, n. 64 del 2015, n. 197 del 2014 e n. 211 del 2013*). [S. 74/21. Pres. CORAGGIO; Red. MODUGNO]

La disciplina statale volta a proteggere l'ambiente e il paesaggio viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza; essa richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni. È in questa prospettiva che il codice dei beni culturali e del paesaggio pone un obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, principio inderogabile della legislazione statale, a sua volta riflesso della necessaria impronta unitaria della pianificazione paesaggistica che mira a garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente. (*Precedenti citati: sentenze n. 86 del 2019, n. 178 del 2018, n. 68 del 2018, n. 66 del 2018, n. 210 del 2016, n. 189 del 2016, n. 64 del 2015, n. 197 del 2014 e n. 211 del 2013*). [S. 240/20. Pres. MORELLI; Red. de PRETIS]

Lo spirito che deve informare il procedimento di adozione e di approvazione dei piani paesaggistici è improntato al principio di leale collaborazione, caratterizzato dalla sua elasticità e adattabilità che se, da un lato, lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti, dall'altro lato richiedono continue precisazioni e concretizzazioni. Lo schema delle reiterate trattative, più volte richiamato nella giurisprudenza costituzionale per alludere al corretto funzionamento dei meccanismi di leale collaborazione, esprime al meglio la necessità di un confronto costante, paritario e leale tra le parti, che deve caratterizzare ogni fase del procedimento e non seguire la sua conclusione. Pertanto, seppure l'obbligo di pianificazione congiunta investa i beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lett. b), c) e d), del d.lgs. n. 42 del 2004, non è ammissibile la generale esclusione o la previsione di una mera partecipazione degli organi ministeriali in procedimenti che richiedono la cooperazione congiunta: in tali ipotesi la tutela paesaggistica verrebbe degradata da valore unitario prevalente e a concertazione rigorosamente necessaria, in mera esigenza urbanistica. (*Precedenti citati: sentenze n. 66 del 2018, n. 64 del 2015, n. 197 del 2014 e n. 31 del 2006*). [S. 240/20. Pres. MORELLI; Red. de PRETIS]

La disciplina statale volta a proteggere l'ambiente e il paesaggio funziona come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza. Essa richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni. In questa prospettiva

il codice dei beni culturali e del paesaggio pone, all'art. 135, un obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, che costituisce un principio inderogabile della legislazione statale, che è, a sua volta, un riflesso della necessaria impronta unitaria della pianificazione paesaggistica, e mira a garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente. (*Precedenti citati: sentenze n. 66 del 2018, n. 210 del 2016 e n. 64 del 2015*). [S. 86/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

#### 4.1. Casi concreti

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Governo, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., nonché agli artt. 3, primo comma, lett. d), e 4, primo comma, lett. c), statuto reg. Sardegna, dell'art. 91, commi 1 e 2, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, che ha prorogato al 30 settembre 2024 il termine per presentare l'istanza diretta a ottenere l'autorizzazione alla prosecuzione dell'esercizio degli sbarramenti esistenti (realizzati regolarmente, ovvero in assenza di titolo o in difformità dai progetti approvati), modificandone anche la relativa procedura autorizzatoria e il regime sanzionatorio. Quanto alle opere regolarmente realizzate, manca il presupposto da cui muove la censura, vale a dire l'eventuale sussistenza di un abuso paesaggistico soggetto a regolarizzazione. Quanto agli sbarramenti realizzati in assenza delle approvazioni richieste, ovvero in difformità dai progetti approvati, la disciplina regionale impugnata è conforme alla norma interposta di cui all'art. 167 cod. beni culturali poiché, in aderenza all'art. 26 dell'Allegato A allo stesso codice, l'approvazione in sanatoria non consente comunque una regolarizzazione delle opere sotto il profilo paesaggistico. Né vale l'invocazione della questione decisa con la sentenza n. 201 del 2021 (che ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020): la disposizione allora impugnata consentiva, in relazione agli sbarramenti idrici di competenza regionale, la regolarizzazione delle opere non denunciate o realizzate in difformità dai progetti, mentre quella qui esaminata non è, invece, rimasta silente sui profili paesaggistici, in quanto, richiamando la clausola di cui all'art. 26, comma 6, del citato Allegato A, ha escluso la possibilità di derogare alla normativa statale, così rispettando i limiti delle competenze legislative attribuite alla Regione dallo statuto speciale. [S. 103/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione al principio della necessaria copianificazione paesaggistica di cui agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché del principio di leale collaborazione e dell'art. 9 Cost. – l'art. 6, comma 1, lett. a), della legge reg. Lombardia n. 23 del 2021 che, modificando l'art. 154, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2008, consente l'ampliamento, nella misura massima del dieci per cento, della superficie lorda dei fabbricati da destinare ad attività agrituristica. La disposizione impugnata dal Governo introduce la possibilità di aumentare la volumetria degli edifici esistenti in zona agricola, senza prevedere una espressa e adeguata clausola di salvaguardia dei beni sottoposti a tutela paesaggistica. Né, nel caso in esame, l'omessa indicazione della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico o il codice di settore può ritenersi compensata dalla possibilità di un'interpretazione rispettosa dei vincoli suddetti, risultando dirimente la circostanza che la

pianificazione paesaggistica nella Regione non è rimessa a un piano codeciso, ma al piano territoriale regionale approvato dal Consiglio regionale. La disposizione viola anche l'art. 9 Cost., in ragione dell'evidente abbassamento del livello di tutela paesaggistica derivante da una previsione che estende la possibilità di ampliamento dei fabbricati rurali, senza considerare gli effetti sul paesaggio. (*Precedente: S. 240/22 - mass. 45215*). [S. 251/22. Pres. de PRETIS; Red. de PRETIS]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., nonché del principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni, gli artt. 2, 3, commi 1 e 3, e 4, commi 1 e 2, lett. b), della legge reg. Calabria n. 10 del 2020, che consentono interventi edilizi straordinari, in deroga agli strumenti urbanistici, ulteriori rispetto a quelli già previsti dalla legge reg. Calabria n. 21 del 2010 e ne prorogano di un anno la realizzabilità. Le disposizioni impugnate dal Governo, emanate senza seguire le modalità procedurali collaborative concordate e senza attendere l'approvazione congiunta del piano paesaggistico regionale violano l'impegno assunto dalla Regione in ordine alla condivisione del governo delle trasformazioni del proprio territorio e congiuntamente del paesaggio (art. 1, comma 1, del Quadro territoriale regionale con valenza paesaggistica). Nel consentire i richiamati interventi edilizi in deroga alla pianificazione urbanistica per un tempo indefinito, per effetto delle reiterate proroghe, le citate previsioni finiscono per danneggiare il territorio in tutte le sue connesse componenti e, primariamente, nel suo aspetto paesaggistico e ambientale. [S. 219/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

È dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, che consente che le dighe e gli altri sbarramenti idrici di competenza regionale siano adibiti a qualsiasi uso compatibile con la disciplina urbanistica dell'area in cui vengono realizzate, ivi compresi i diversi usi turistici e la balneazione. Dalla disposizione impugnata, solo per il mancato richiamo dei vincoli paesaggistici, non è ricavabile alcuna deroga ai principi della pianificazione paesaggistica, ed in particolare al principio di concertazione necessaria, per cui restano inalterati i vincoli evocati dal ricorrente, compresa la necessaria valutazione delle opere di sbarramento nel quadro di disciplina costituito dal piano paesaggistico, secondo le previste forme di concertazione con lo Stato. [S. 201/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3, 5, 9, 97, 117, secondo comma, lett. s), e 120 Cost. – dell'art. 61 della legge reg. Piemonte n. 13 del 2020 che, nell'ambito del procedimento di adeguamento del piano regolatore generale (PRG) comunale al piano paesaggistico regionale (PPR), stabilisce la riduzione dei termini inerenti all'attività della seconda conferenza di copianificazione e valutazione, chiamata ad approvare la proposta tecnica del progetto definitivo relativo a varianti strutturali o generali al PRG comunale. La norma impugnata costituisce espressione della competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio e non contrasta con la normativa statale e con le esigenze di protezione dei valori paesaggistici e ambientali da essa garantite. Nel complesso e articolato procedimento di adeguamento degli strumenti urbanistici

alle previsioni della pianificazione paesaggistica, infatti, la limitata riduzione dei termini non compromette il coinvolgimento degli organi ministeriali – prescritto dall’art. 145 cod. beni culturali e dall’art. 4 dell’accordo stipulato tra il Ministero dei beni e delle attività culturali (MiBACT) e la Regione Piemonte il 14 marzo 2017 – che è assicurato non solo in una molteplicità di sedi e in tutte le fasi delle stesse, ma anche dal particolare rilievo assegnato alla valutazione ivi espressa dal MiBACT, il cui parere è vincolante. (*Precedente citato: sentenza n. 74 del 2021*). [S. 125/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione all’art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004 – dell’art. 36 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019, secondo cui, ad integrazione delle norme tecniche di attuazione degli strumenti urbanistici comunali, sono consentite le attività previste dalla legge reg. Puglia n. 20 del 1998 in materia di turismo rurale, senza necessità di approvazione regionale. La norma regionale impugnata, nel superare la necessità dell’approvazione regionale ai soli fini urbanistici, di cui all’art. 1, comma 5, della legge reg. Puglia n. 20 del 1998, non ha fatto venir meno la necessaria partecipazione dei competenti organi ministeriali al procedimento di adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica. [S. 74/21. Pres. CORAGGIO; Red. MODUGNO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l’art. 3 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, che aggiunge il comma 5 all’art. 10 della legge reg. Basilicata n. 27 del 2006. La norma impugnata dal Governo introduce una modifica al piano di coordinamento territoriale del Pollino – secondo cui è possibile realizzare, in una zona, designata come “a protezione speciale” e ricondotta ai “Paesaggi di rilevante interesse” (Zona C3), un distributore di carburanti con annesso fabbricato, senza richiedere neppure l’autorizzazione paesaggistica – che ha valenza di piano paesaggistico, in violazione del Protocollo di intesa siglato il 14 settembre 2011 tra il Ministero per i beni e le attività culturali (MIBAC), il Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) e la Regione Basilicata. L’intervento della Regione, volto a modificare, unilateralmente, la disciplina di un’area protetta, in termini peraltro di riduzione di tutela, costituisce violazione non solo degli impegni assunti con il citato Protocollo, ma soprattutto di quanto prescritto dal codice dei beni culturali e del paesaggio che, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, mira a garantire l’effettiva ed uniforme tutela dell’ambiente, affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. (*Precedente citato: sentenza n. 210 del 2016*). [S. 86/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l’art. 4 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, nella parte in cui, sostituendo l’art. 57 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2015, aggiunto al primo capoverso della nota (1) all’art. 36 delle norme tecniche attuative del piano territoriale paesistico del Metapontino, disciplina l’uso dell’arenile vincolato (300 metri dalla linea di battigia) per la realizzazione di strutture di balneazione. La norma impugnata dal Governo, nell’introdurre una disciplina che riduce lo standard di tutela di un bene paesaggistico senza alcuna concertazione con gli organi ministeriali competenti, viola l’obbligo di

pianificazione congiunta imposto dal legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni ambientali, così venendo meno agli impegni assunti con il Protocollo di intesa sottoscritto il 14 settembre 2011 tra il Ministero per i beni e le attività culturali (MIBAC), il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATM) e la Regione Basilicata, in vista dell'obiettivo di garantire un'efficace ed efficiente tutela e valorizzazione dei caratteri paesaggistici, storici, culturali e naturalistico-ambientali. [S. 86/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione agli artt. 135 e 143, comma 1, lett. c), cod. beni culturali – gli artt. 13, comma 1, e 29, comma 1, lett. a), della legge reg. Sardegna n. 11 del 2017, che rispettivamente aggiungono le lettere *i-bis*) e *i-ter*) al comma 2 dell'art. 10-*bis* della legge reg. Sardegna n. 45 del 1989, e modificano l'art. 38 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015. La prima delle norme impugnate dal Governo esclude determinati interventi dal vincolo di integrale conservazione dei singoli caratteri naturalistici, storico-morfologici e dei rispettivi insiemi, mentre la seconda prevede il trasferimento del patrimonio edilizio esistente mediante interventi di demolizione e ricostruzione con differente localizzazione degli edifici ricadenti all'interno delle zone urbanistiche omogenee E ed H ed interne al perimetro dei beni paesaggistici di cui all'articolo 142, comma 1, lett. a), b), c), ed i), del d.lgs. n. 42 del 2004. La resistente ha proceduto in modo unilaterale e non attraverso la pianificazione condivisa conformemente ai parametri interposti indicati, cui è riconosciuto il rango di norme di grande riforma economico-sociale; in ogni caso, in presenza di più competenze – quella dello Stato in materia ambientale, e quella della resistente in materia di edilizia ed urbanistica, così intrecciate ed interdipendenti in relazione alla fattispecie in esame – la concertazione legislativa ed amministrativa risulta indefettibile. Quanto all'art. 29, comma 1, lett. a), indicato, inoltre, attraverso il previo mutamento della disciplina inerente a tali zone urbanistiche, si svuota la competenza esclusiva dello Stato finalizzata a determinare i criteri con cui intervenire negli ambiti ambientali e paesistici. (*Precedenti citati: sentenze n. 103 del 2017, n. 210 del 2014 e n. 308 del 2013*). [S. 178/18. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento agli artt. 9 e 117, commi secondo, lett. s), e terzo, Cost., dell'art. 13, comma 1, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, che individua l'ambito della pianificazione paesaggistica congiunta. La scelta operata dal legislatore regionale umbro di prevedere la pianificazione congiunta nei soli casi nei quali l'art. 135 cod. beni culturali la impone è in linea con la disciplina statale e dunque non determina alcuna violazione dei parametri evocati, che non vincolano le Regioni a coinvolgere, né in via preventiva, né in via successiva, i competenti organi statali nella pianificazione paesaggistica del restante territorio regionale; né la mancata estensione della pianificazione paesaggistica congiunta all'intero territorio regionale incide sul principio di prevalenza di tale pianificazione, che, anzi, è espressamente recepito dal legislatore regionale, ed è ribadita proprio con riferimento al piano strategico territoriale. (*Precedente citato: sentenza n. 308 del 2013*). [S. 68/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento agli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 13, commi 4 e 5, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, che disciplina il procedimento di approvazione del piano paesaggistico regionale (PPR). La norma regionale impugnata rispetta la sequenza procedimentale prevista dall'art. 143 cod. beni culturali, che delinea un procedimento di elaborazione congiunta con il Ministero, che si impone già nella fase di "preadozione", da parte della Giunta regionale, del progetto di PPR, fase in cui partecipano e concorrono anche gli enti locali. Non si determina, pertanto, alcuna lesione dei parametri evocati, asseritamente connessa alla possibilità – contraddetta dalla norma regionale impugnata – di unilaterali modifiche del piano in sede di Consiglio regionale, senza successive verifiche. [S. 68/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

### **5. La pianificazione territoriale di coordinamento**

L'espressione contenuta nell'art. 1, comma 85, lett. a), della legge n. 56 del 2014 – che individua quale funzione fondamentale delle Province la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché la tutela e valorizzazione dell'ambiente, "per gli aspetti di competenza" – pur essendo generica, deve necessariamente richiamarsi alla disciplina delle competenze che il cod. ambiente attribuisce alle varie amministrazioni, quale quella prevista dell'art. 197, comma 1, cod. ambiente. (*Precedente citato: sentenza n. 129 del 2019*). [S. 289/19. Pres. CAROSI; Red. AMATO]

#### *5.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 9 Cost., l'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione originaria e in quella modificata dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, nella parte in cui dispone che il riutilizzo di locali accessori e di pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, nonché di immobili non utilizzati, anche diruti, sia ammesso in deroga alla disciplina del vigente Piano territoriale di coordinamento paesistico (PTCP) regionale, approvato ai sensi della legge reg. Liguria n. 39 del 1984. Tale deroga, nel consentire singoli e frammentari interventi di riutilizzo al di fuori del contesto delineato dal PTCP, collide con il valore primario del paesaggio e dell'ambiente e frustra le esigenze di tutela organica e unitaria, immanenti al sistema, pur variamente declinato, della pianificazione. (*Precedente citato: sentenza n. 367 del 2007*). [S. 124/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, commi secondo, lett. p), e terzo, Cost., degli artt. 16, commi 4 e 5, 17 e 19 della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, che disciplinano il contenuto del Piano territoriale di coordinamento provinciale (PTCP) e i rapporti di questo strumento urbanistico con il piano regolatore generale, riducendo drasticamente il contenuto del PTCP, in favore di altri strumenti di pianificazione, come ad esempio il piano regolatore generale dei Comuni (PRG). Le norme regionali impuginate si inseriscono, dandovi attuazione, nel quadro normativo di riferimento – l'art. 20 del t.u. enti locali e l'art. 1, comma 85, della legge n. 56 del 2014 – che ha ridefinito i compiti delle Province quali enti con funzioni di area vasta, individuando, tra le loro funzioni

fondamentali la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza. [S. 68/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

## Capitolo 9. I vincoli e l'autorizzazione paesaggistica

### 1. I vincoli di tutela paesaggistica

Non esiste nell'ordinamento, né può essere desunto dall'art. 140, comma 2, cod. beni culturali, un principio generale di "irrevocabilità" dei vincoli di tutela paesaggistica: tale articolo, nella logica di un sistema di tutela integrato fra singoli provvedimenti di vincolo e (sopraggiunto) piano paesaggistico, prescrive infatti la necessaria trasfusione nel secondo della disciplina contenuta nei primi. Solo per questa ipotesi, e in ragione di tale integrazione fra momenti diversi di una medesima vicenda di tutela, per cui il piano che sopraggiunge non può che prendere atto dei previgenti provvedimenti di vincolo, si giustifica l'irrevocabilità della disciplina contenuta in questi ultimi. [S. 135/22. Pres. AMATO; Red. de PRETIS]

Nell'ipotesi di dichiarazione di vincolo *ex lege* – frutto non di una valutazione singolare e operata in concreto, ma di un apprezzamento di natura *lato sensu* politico-discrezionale e operato in via generale e astratta, dei caratteri di rilevante interesse paesaggistico di determinate categorie di beni – un divieto di revocabilità non solo non può essere desunto dall'art. 140, comma 2, cod. beni culturali, che regola una fattispecie diversa, ma finirebbe per comportare un'ingiustificata e potenzialmente irragionevole restrizione degli spazi di scelta del legislatore in materia, potendo produrre l'effetto di scoraggiare scelte di potenziamento della tutela. [S. 135/22. Pres. AMATO; Red. de PRETIS]

La ricognizione dei beni da sottoporre a vincoli paesaggistici deve essere realizzata congiuntamente con lo Stato e, per esso, con il Ministero per i beni e le attività culturali; né è ammissibile la generale esclusione o la previsione di una mera partecipazione degli organi ministeriali in procedimenti che richiedono la cooperazione congiunta, perché in tali ipotesi la tutela paesaggistica verrebbe degradata, da valore unitario prevalente e a concertazione rigorosamente necessaria, in mera esigenza urbanistica. (*Precedenti citati: sentenze n. 246 del 2017, n. 210 del 2016, n. 64 del 2015 e n. 197 del 2014*). [S. 66/18. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

*V. S. 236/22, in Capitolo 6 (Gli usi civici), par. 1 e S. 276/20, in Capitolo 12 (Il sistema della pianificazione urbanistica), par. 1.*

#### 1.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 14 dello statuto della Regione Siciliana, l'art. 13, comma 15, lett. b), n. 1), della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 che – modificando l'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005, che regola l'esercizio di attività nei beni demaniali marittimi – consente, in assenza di piani di utilizzo delle aree demaniali marittime e di piano paesaggistico, la realizzazione, entro 150 metri dalla battigia, di opere che, pur non previste nei PUDM, siano realizzate «nell'ambito di stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati». La disposizione impugnata dal Governo – nel consentire, allo stesso tempo, la realizzazione di opere che possono determinare il consolidamento di situazioni tali da ostacolare il compiuto sviluppo della pianificazione paesaggistica nonché il consumo delle fasce costiere, paesaggisticamente vincolate, con interventi parcellizzati – viola il principio della necessaria pianificazione dei beni sottoposti a vincolo paesaggistico, che è

norma fondamentale di riforma economico-sociale. [S. 147/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento all'art. 14, lett. *f*) e *n*), dello statuto speciale e agli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettere *l*), *m*) e *s*), Cost. – del comma 5 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021, nella parte in cui abroga il comma 11 dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996, limitando il vincolo paesaggistico ai soli boschi, con esclusione delle relative zone di rispetto. Non esistendo un principio generale di irrevocabilità dei vincoli di tutela paesaggistica, la disposta abrogazione costituisce esercizio della potestà legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio. Inoltre, le lamentate violazioni dei principi di ragionevolezza, tutela del paesaggio e buon andamento dell'amministrazione muovono dall'erroneo presupposto che le disposizioni impugnate determinino una riduzione del livello minimo di tutela e di conservazione dei boschi e delle foreste, assicurato dalla normativa statale mentre le zone di rispetto – assenti nella normativa statale – non rientrano nel suo ambito di applicazione né concorrono a definire il livello minimo di tutela assicurato, per cui la relativa regolazione è nella disponibilità del legislatore regionale. [S. 135/22. Pres. AMATO; Red. de PRETIS]

## **2. L'autorizzazione paesaggistica**

Spetta allo Stato determinare presupposti, caratteristiche, eventuali esenzioni e semplificazioni procedurali dell'autorizzazione paesaggistica, in ragione dell'incidenza sul valore intangibile dell'ambiente e delle ineludibili esigenze di assicurare una tutela valevole su tutto il territorio nazionale. La legislazione regionale, pertanto, non può prevedere una procedura diversa da quella dettata dal legislatore statale, non essendo consentito alle regioni di sostituirsi all'apprezzamento di quest'ultimo e di introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, tra cui va annoverata anche la citata autorizzazione. (*Precedenti*: S. 74/2021 - *mass.* 43834; S. 246/2017 - *mass.* 41651; S. 189/2016 - *mass.* 39011; S. 238/2013 - *mass.* 37379 e 37381; S. 235/2011 - *mass.* 35787; S. 101/2010 - *mass.* 34468; S. 232/2008 - *mass.* 32630). [S. 82/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

L'autorizzazione paesaggistica deve essere annoverata tra gli istituti di protezione ambientale uniformi, validi in tutto il territorio nazionale. (*Precedenti*: S. 201/2021 - *mass.* 44229; S. 246/2017 - *mass.* 41651; S. 238/2013 - *mass.* 37381; S. 101/2010 - *mass.* 34468). [S. 19/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

La disciplina del provvedimento autorizzatorio, così come l'individuazione delle ipotesi di deroga, attiene al cuore della materia della tutela del paesaggio, di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost. (*Precedenti*: S. 108/22; S. 106/22 - *mass.* 44809; S. 21/2022 - *mass.* 44449; S. 141/2021 - *mass.* 44020; S. 138/2021 - *mass.* 44055). [S. 239/22. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

Le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio che disciplinano l'utilizzo dei beni soggetti a tutela e, in particolare, quelle sull'autorizzazione

paesaggistica, sono riconducibili alle norme «di grande riforma economico-sociale». In riferimento all'autorizzazione paesaggistica, in particolare, alle Regioni non è consentito introdurre deroghe a tale istituto di uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale. (*Precedenti: S. 74/2021 - mass. 43834; S. 172/2018 - mass. 40159; S. 189/2016 - mass. 39010; S. 238/2013 - mass. 37379; S. 235/2011 - mass. 35787; S. 101/2010 - mass. 34468; S. 232/2008 - mass. 32630*). [S. 21/22. Pres. CORAGGIO; Red. MODUGNO]

L'autorizzazione paesaggistica deve essere annoverata tra gli istituti di protezione ambientale uniformi, validi in tutto il territorio nazionale. (*Precedenti: S. 238/2013 - mass. 37381; S. 101/2010 - mass. 34469*). [S. 201/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

Il potere di intervento delle Regioni in materia di governo del territorio non si estende alla disciplina della rilevanza paesaggistica degli allestimenti mobili, che incide sul regime autorizzatorio tratteggiato dall'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 ed è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente. (*Precedenti citati: sentenze n. 74 del 2021 e n. 246 del 2017*). [S. 144/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

Gli istituti di protezione ambientale e paesaggistica validi su tutto il territorio nazionale trovano applicazione, ove non derogati, pur in assenza di specifici o reiterati richiami da parte della legislazione regionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 54 del 2021, n. 29 del 2021 e n. 258 del 2020*). [S. 101/21. Pres. CORAGGIO; Red. MODUGNO]

L'autorizzazione paesaggistica, finalizzata alla protezione ambientale, è assoggettata a una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, che rispecchia la natura unitaria del valore primario e assoluto dell'ambiente. (*Precedenti citati: sentenze n. 189 del 2016, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010, n. 232 del 2008 e n. 641 del 1987*). [S. 246/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

Spetta alla legislazione statale – in quanto risponde a ineludibili esigenze di tutela – determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente. (*Precedente citato: sentenza n. 189 del 2016*). [S. 246/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

### 2.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 83 della legge reg. Lombardia n. 12 del 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». La disciplina del cod. beni culturali – nel caso di opere realizzate senza autorizzazione paesaggistica e senza che ne sia derivato un danno ambientale – comporta l'applicazione della sanzione di carattere reale della riduzione in pristino, salvo che sia accertata la compatibilità paesaggistica, in tal caso essendo tenuto il trasgressore al

pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione. Al contrario, la disposizione censurata dal TAR Lombardia, sez. staccata di Brescia, sez. prima, determina la sanzione pecuniaria mediante l'ulteriore criterio parametrato al costo teorico di realizzazione degli interventi abusivi, da desumere nei modi indicati dalla medesima disposizione. Ciò contrasta con la misura prevista dall'art. 167, comma 5, cod. beni culturali, sanzione amministrativa pecuniaria di natura riparatoria. La disciplina sostanziale cui si riferisce la sanzione pecuniaria in esame, infatti, deve necessariamente ascrivere alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, stante l'esistenza di un evidente interesse unitario alla tutela del paesaggio e a un eguale trattamento in tutto il territorio nazionale della tipologia di abusi paesaggistici suscettibili di accertamento di compatibilità. Pertanto, le ineludibili esigenze di uniformità di trattamento impediscono al legislatore regionale di intervenire con norme difformi dalle previsioni statali di tutela paesaggistica in senso stretto, come quelle che disciplinano l'inosservanza del regime autorizzatorio. Né si può ritenere che la norma sanzionatoria in oggetto avrebbe elevato la tutela dell'ambiente, com'è consentito fare alle regioni, a certe condizioni, nell'esercizio di competenze interferenti con quella ambientale, in quanto esse non possono interferire con la disciplina dettata dal cod. ambiente; né che, al fine di elevare la tutela ambientale, l'intervento legislativo regionale abbia effettivamente colmato una lacuna dell'indicata normativa statale, completandone il dettato, poiché essa ben può essere interpretata nel senso che in tale ipotesi non sia irrogabile alcuna sanzione). (Precedenti: S. 16/2024 - mass. 45967; S. 163/2023 - mass. 45686; S. 66/2018 - mass. 40777; S. 212/2017 - mass. 41596; S. 210/2016 - mass. 39050; S. 171/2012 - mass. 36457). [S. 19/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 14 dello statuto della Regione Siciliana, l'art. 12, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022, che consente di applicare il regime transitorio di cui all'art. 182, comma 3-bis, cod. beni culturali – secondo cui è possibile ottenere l'autorizzazione paesaggistica postuma purché la relativa domanda sia stata presentata prima del 30 aprile 2004 – anche ad ipotesi ulteriori. La disposizione impugnata dal Governo consente, in tal modo, di ottenere la citata autorizzazione in ipotesi diverse da quelle, ristrettissime e tassative, di cui agli artt. 146 e 167 cod. beni culturali. (Precedenti: S. 90/23 - mass. 45508; S. 201/2021 - mass. 44229). [S. 147/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 14 dello statuto, l'art. 20, comma 1, lett. b), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, che consente di applicare il regime transitorio di cui all'art. 182, comma 3-bis, cod. beni culturali – secondo cui è possibile ottenere l'autorizzazione paesaggistica c.d. postuma purché la relativa domanda sia stata presentata prima del 30 aprile 2004 – anche a casi ulteriori e diversi. La disposizione impugnata dal Governo consente di ottenere la sanatoria paesaggistica *ex post* in ipotesi diverse da quelle, ristrettissime e tassative, di cui agli artt. 146 e 167 cod. beni culturali. (Precedente: S. 201/2021 - mass. 44229). [S. 90/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 2, lett. q), dello statuto speciale, l'art. 78, comma 2, lett. d), della legge reg. Valle d'Aosta

n. 8 del 2020, che introduce deroghe alla disciplina attuativa del cod. beni culturali e del paesaggio, prevedendo che gli interventi edilizi indicati – che comprendono la realizzazione di aperture su pareti esterne, da autorizzarsi con titolo semplificato, e il posizionamento di strutture di non facile rimozione in aree sottoposte a vincolo – possono effettuarsi senza previa verifica di compatibilità paesaggistica. Nello stabilire, con la disposizione impugnata dal Governo, tale esonero, il legislatore regionale interviene in un ambito materiale che non gli pertiene e si sovrappone – peraltro, parzialmente contrastandovi – a quanto disciplinato da norme statali «di grande riforma economico-sociale»: è la legge statale, infatti, che deve regolare l'istituto dell'autorizzazione paesaggistica, che può modificarne i tratti o escludere talune fattispecie dall'obbligo di ottenerla. [S. 21/22. Pres. CORAGGIO; Red. MODUGNO]

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento all'art. 117, commi secondo, lett. l) ed s), e terzo, Cost., degli artt. 4, 5 e 9 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, che disciplinano il procedimento autorizzatorio, regolando, rispettivamente, la fase preliminare di approvazione, l'adozione del provvedimento di autorizzazione e l'eventuale ordine di demolizione e ripristino dello stato dei luoghi conseguente al cessato utilizzo dell'opera per rinuncia, decadenza o revoca della concessione della derivazione d'acqua. Il denunciato contrasto non è desumibile dal tenore letterale delle disposizioni impugnite, che non recano alcuna deroga o limitazione espressa all'operatività dei vincoli paesaggistici; pertanto, esse vanno interpretate nel senso che tutti gli interventi che consentono – siano essi edificatori o demolitori – si intendono subordinati al rispetto della normativa in materia di autorizzazione paesaggistica. [S. 201/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 11 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, il quale consente che le opere che non siano state denunciate ovvero siano state realizzate in difformità dai progetti approvati siano regolarizzate previa presentazione, da parte del proprietario o del gestore, del progetto esecutivo completo dello stato di fatto e comprensivo della certificazione di idoneità statica, riservandone l'approvazione alla Giunta regionale. La norma impugnata si discosta dalle prescrizioni statali di cui all'art. 146, comma 4, cod. beni culturali, che consentono la sanatoria solo all'esito del preventivo parere vincolante della soprintendenza. Essa infatti delinea un novero amplissimo di ipotesi, sostanzialmente illimitato e comunque idoneo a ricomprendere anche tutti gli sbarramenti idrici realizzati in assenza di autorizzazione paesaggistica, ovvero in difformità dalla stessa, consentendo così la possibilità di regolarizzare le opere non autorizzate o difformi in data successiva alla loro realizzazione anche al di fuori dei casi tassativi indicati dall'art. 167 cod. beni culturali, senza, peraltro, alcun richiamo alla necessità di acquisire il preventivo parere vincolante della soprintendenza. Né tale contrasto appare sanabile in via interpretativa, in considerazione del fatto che la disciplina regionale è completa, per cui il silenzio serbato in relazione ad alcuni profili qualificanti non può intendersi quale tacito richiamo ad essi. [S. 201/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 9, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2019,

nel testo originario, limitatamente alle parole «ad esclusione dei campeggi temporanei o mobili di cui all'art. 6, comma 5». La norma impugnata dal Governo, provvedendo direttamente ad escludere dall'autorizzazione paesaggistica l'insediamento dei campeggi temporanei o mobili, ha con ciò stesso invaso la competenza esclusiva statale in tema di tutela dell'ambiente, alla quale tale regolamentazione è invece affidata. [S. 144/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

È dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell'art. 19 della legge reg. Piemonte n. 5 del 2019, nel testo originario, che, nel conferire alla Giunta regionale il potere di approvare il regolamento di attuazione della medesima legge regionale, indica i requisiti localizzativi, urbanistici, tecnico-edilizi, e igienico-sanitari dei campeggi temporanei o mobili e delle aree adibite a *garden sharing*, omettendo ogni riferimento alla disciplina paesaggistica. La disposizione impugnata deve essere interpretata nel senso che la disciplina regolamentare posta dalla Giunta non potrà apportare alcuna deroga alla normativa statale a tutela del paesaggio. Proprio per tale ragione, essa “tace” su un profilo che esula dalla competenza legislativa regionale, e sul quale essa non avrebbe nemmeno potuto intervenire, e si riferisce, invece, ad ambiti per i quali è ammesso l'apprezzamento della Regione. [S. 144/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s), Cost. e 3 dello statuto speciale per la Sardegna – l'art. 2, comma 1, lett. a), della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020 che, aggiungendo il comma 1-*bis* all'art. 43 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, prevede il possibile posizionamento, per l'intero anno solare, delle strutture turistico-ricreative a servizio della balneazione di facile rimozione. La norma regionale impugnata dal Governo, mediante l'indicata autorizzazione *ex lege* senza imporre la preventiva valutazione di compatibilità paesaggistica, viola l'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 – che reca «norme di grande riforma economico-sociale», valide anche per le Regioni a statuto speciale – ed esorbita dalle competenze statutarie. (*Precedenti citati: sentenze n. 172 del 2018, n. 189 del 2016 e n. 232 del 2008*). [S. 101/21. Pres. CORAGGIO; Red. MODUGNO]

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento agli artt. 9, 117, secondo comma, lett. l), m) ed s), Cost. e 3 dello statuto speciale per la Sardegna, nonché in relazione all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 – dell'art. 1, comma 2, lett. b), c) e d), della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020 che, modificando l'art. 22-*bis* della legge reg. Sardegna n. 45 del 1989, prevede la permanenza, nelle more dell'approvazione del Piano di utilizzo dei litorali (PUL), delle strutture turistico-ricreative a servizio della balneazione rimovibili assentite fino alla scadenza del titolo concessorio e la loro localizzazione non più limitata alla sola stagione balneare. Le disposizioni impuginate non determinano, nel contesto normativo in cui s'inseriscono, l'effetto lamentato, perché disciplinano materie di competenza legislativa regionale – edilizia, urbanistica e gestione delle concessioni con finalità turistico-ricreative che comportino il posizionamento di strutture di facile rimozione su beni del demanio marittimo – senza derogare alla legge statale sull'autorizzazione paesaggistica, espressamente richiamata

nell'art. 22-*bis*, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 45 del 1989. [S. 101/21. Pres. CORAGGIO; Red. MODUGNO]

### 3. Segue: i limiti alle Regioni

La regione non è competente, in una materia di esclusiva spettanza dello Stato, ad irrigidire nelle forme della legge casi di deroga al regime autorizzatorio, neppure quando essi siano già desumibili dall'applicazione in concreto della disciplina statale. (*Precedenti: S. 144/2021 - mass. 44103; S. 139/2013 - mass. 37146*). [S. 239/22. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

A fondamento della competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost., si pongono esigenze di uguaglianza, poiché la natura unitaria e il valore primario e assoluto del bene paesaggio ne impongono una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale. Tale esigenza sarebbe vanificata dall'intervento di una normativa regionale che sancisse in via indiscriminata l'irrilevanza paesaggistica di determinate opere, sostituendosi all'apprezzamento che compete alla legislazione statale; in ragione della competenza esclusiva dello Stato in materia paesaggistica, infatti, le eccezioni all'obbligo di autorizzazione paesaggistica devono essere espressamente stabilite dalla norma statale, anche regolamentare. (*Precedente: S. 246/2017 - mass. 41651*). [S. 106/22. Pres. AMATO; Red. PROSPERETTI]

Deroghe alla disciplina dell'autorizzazione paesaggistica possono essere decise solamente dal legislatore statale, in quanto competente in materia. (*Precedente: S. 262/2021 - mass. 44446*). [S. 21/22. Pres. CORAGGIO; Red. MODUGNO]

La legislazione regionale non può prevedere una procedura per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legge statale, perché alle Regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, fra i quali rientra l'autorizzazione paesaggistica. (*Precedenti citati: sentenze n. 74 del 2021, n. 172 del 2018, n. 189 del 2016, n. 238 del 2013, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008*). [S. 160/21. Pres. CORAGGIO; Red. de PRETIS]

La Regione non è competente, in una materia di esclusiva spettanza dello Stato, ad irrigidire nelle forme della legge casi di deroga al regime autorizzatorio, neppure quando essi fossero già desumibili dall'applicazione in concreto della disciplina statale, in quanto la semplice novazione della fonte normativa costituisce comunque causa di illegittimità della disposizione regionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 178 del 2018 e n. 139 del 2013*). [S. 144/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

Spetta alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente. Alle Regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica. (*Precedenti citati: sentenze n. 246 del*

2017, n. 189 del 2016, n. 238 del 2013, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008). [S. 138/21. Pres. CORAGGIO; Red. PROSPERETTI]

Spetta alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente. La legislazione regionale non può pertanto prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle Regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica. (*Precedenti citati: sentenze n. 246 del 2017, n. 189 del 2016, n. 238 del 2013, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008*). [S. 74/21. Pres. CORAGGIO; Red. MODUGNO]

Alle Regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica. (*Precedenti citati: sentenze n. 189 del 2016, n. 238 del 2013, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008*). [S. 66/18. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

### 3.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione agli artt. 146 e 149 cod. beni culturali, l'art. 1 della legge reg. Toscana n. 52 del 2021, che estende ai tagli colturali da eseguirsi nelle aree vincolate – con la sola eccezione di quelle in cui la dichiarazione di notevole interesse pubblico riguarda in modo esclusivo i boschi – l'esonero dall'autorizzazione paesaggistica previsto dall'art. 47-bis, comma 4, della legge reg. Toscana n. 39 del 2000. La disposizione impugnata dal Governo contrasta con il citato parametro, in quanto l'art. 149 cod. beni culturali, che indica le opere non soggette ad autorizzazione paesaggistica, è sottratto a qualsiasi possibilità di intervento ad opera della legge regionale; il medesimo parametro è inoltre violato sotto un diverso profilo, dal momento che – sulla base della giurisprudenza amministrativa e delle più recenti norme statali – l'esonero del taglio colturale dall'autorizzazione paesaggistica non potrebbe in ogni caso operare nelle aree vincolate, sicché la disposizione impugnata non presenta un valore meramente esplicativo del significato della disposizione statale. [S. 239/22. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 CEDU – dell'art. 1 della legge reg. Toscana n. 52 del 2021, che estende l'esonero dall'autorizzazione paesaggistica anche ai tagli colturali da eseguirsi nelle aree vincolate, eccetto quelle in cui la dichiarazione di notevole interesse pubblico riguarda in modo esclusivo i boschi. Non vi è stata alcuna violazione del diritto, di natura convenzionale, alla corretta esecuzione del giudicato, essendosi la Regione adeguata al giudicato formatosi sul ricorso straordinario al Capo dello Stato, accolto con il d.P.R. 1° ottobre 2020 prima dell'adozione della norma impugnata. [S. 239/22. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), l'art. 5 della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2021, nella parte in cui esclude, per gli impianti di smaltimento di rifiuti autorizzati, ad eccezione di quelli assoggettabili alla VIA, l'autorizzazione paesaggistica per modifiche non sostanziali. La norma impugnata dal Governo può riferirsi anche a interventi soggetti al parere paesaggistico, non ricompresi nei casi di esonero di cui all'art. 149 cod. beni culturali e all'Allegato A del d.P.R. n. 31 del 2017. Né rileva il riferimento ai soli impianti autorizzati con esclusione di assoggettabilità a VIA, stante la diversa funzione della VIA e dell'autorizzazione paesaggistica e l'autonomia dei due procedimenti. [S. 106/22. Pres. AMATO; Red. PROSPERETTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 14, lett. n), dello statuto reg. Siciliana, l'art. 8, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 5 del 2019 che, nell'ipotesi di inerzia del soprintendente per più di sessanta giorni, prevede la formazione del silenzio assenso sulla domanda di autorizzazione paesaggistica. Tale silenzio assenso assume – una volta calato nello specifico sistema siciliano di gestione del vincolo paesaggistico, nel quale alla Soprintendenza competente per territorio spetta la definizione del procedimento semplificato e non la sola espressione di un parere – una valenza del tutto diversa rispetto a quanto disciplinato all'art. 11, comma 9, del d.P.R. n. 31 del 2017 il quale riferisce la formazione tramite silenzio assenso al solo parere vincolante del soprintendente, tenendo ferma la necessità di un provvedimento espresso dell'amministrazione a conclusione del procedimento. In tale contesto, la norma impugnata non ha previsto un silenzio assenso endoprocedimentale di cui all'art. 17-bis della legge n. 241 del 1990, destinato a essere seguito comunque da un provvedimento conclusivo espresso dell'amministrazione precedente, bensì un silenzio assenso provvedimentale, destinato a tenere luogo dell'autorizzazione paesaggistica richiesta, secondo lo schema generale dell'art. 20 della stessa legge n. 241 del 1990, che tuttavia, al suo comma 4, vieta la formazione *per silentium* del provvedimento conclusivo nei procedimenti implicanti la tutela di "interessi sensibili". [S. 160/21. Pres. CORAGGIO; Red. de PRETIS]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., nonché all'art. 14, lett. n), dello statuto reg. Siciliana – dell'art. 13 della legge reg. Siciliana n. 5 del 2019, che attribuisce all'assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana il potere di apportare specificazioni e rettificazioni agli elenchi degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata. La Regione Siciliana, nel legittimo esercizio della sua potestà legislativa in materia di «tutela del paesaggio», si è limitata a indicare l'organo chiamato a esprimere il previsto potere di specificazione e rettifica. Se, invero, i caratteri dei provvedimenti autorizzativi, lo svolgimento del relativo procedimento e gli stessi contenuti e criteri del potere da esercitare sono definiti in modo vincolante, anche per la Regione Siciliana, dalla normativa statale, che presenta per tali aspetti natura di norma fondamentale di riforma economico-sociale, lo stesso non si può dire per quanto attiene all'individuazione dell'organo competente a esercitare l'indicato potere, la quale rientra, in assenza di limiti specifici, nelle scelte proprie della potestà esclusiva regionale. [S. 160/21. Pres. CORAGGIO; Red. de PRETIS]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione all'art. 146 cod. beni culturali, l'art. 9, comma 16, della legge reg. Lazio n. 1 del 2020, che, al fine di semplificare le procedure di approvazione della pianificazione forestale aziendale, anticipa l'autorizzazione paesaggistica ai piani di gestione e assestamento forestale, e al piano poliennale di taglio, ove siano previsti interventi su beni tutelati, esonerando poi dal rilascio dell'autorizzazione i singoli interventi. L'effetto della disposizione impugnata dal Governo – per un verso, l'anticipazione dell'autorizzazione paesaggistica ai piani di gestione e assestamento forestale e al piano poliennale di taglio, ove siano previsti interventi su beni tutelati, e, per altro verso, l'esonero dal rilascio dell'autorizzazione per i singoli interventi posti a valle – non realizza una mera anticipazione temporale dell'autorizzazione paesaggistica, ma determina uno stravolgimento della *ratio* del d.lgs. n. 42 del 2004 e in particolare dell'art. 146. [S. 141/21. Pres. CORAGGIO; Red. de PRETIS]

È dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento agli artt. 9, 117, commi secondo, lett. m) ed s), e sesto, Cost. – dell'art. 6 della legge reg. Liguria n. 9 del 2020 che, con riguardo ai terreni sottoposti a vincolo per scopi idrogeologici, amplia l'elenco degli interventi esclusi dai procedimenti di autorizzazione di cui all'art. 35 della legge reg. Liguria n. 4 del 1999. L'esenzione disposta dalla legge regionale impugnata deve essere intesa con esclusivo riferimento ai procedimenti di autorizzazione in materia idrogeologica, non anche a quelli in materia paesaggistica, non potendo attribuirsi alla mancanza di un richiamo espresso alle previsioni del d.lgs. n. 42 del 2004 il senso di una deroga, ancorché tacita, alla disciplina statale. Pertanto, secondo una logica di integrazione delle tutele, le disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio trovano integrale applicazione anche in questi casi, pur in assenza di uno specifico richiamo da parte della normativa regionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 258 del 2020, n. 251 del 2013 e n. 168 del 2010*). [S. 138/21. Pres. CORAGGIO; Red. PROSPERETTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 26 della legge reg. Puglia n. 52 del 2019. La norma regionale impugnata dal Governo, nel consentire nelle zone dichiarate infette dal batterio della xylella l'impianto di qualsiasi essenza arborea in deroga ai vincoli paesaggistico-culturali, comunque denominati, apposti in forza di leggi regionali o di provvedimenti amministrativi di pianificazione sovraordinata o comunale, ha introdotto un'ipotesi di esonero dall'autorizzazione paesaggistica diversa da quelle contemplate dall'art. 149 cod. beni culturali, così, del pari, violando la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 del medesimo codice. (*Precedente citato: sentenza n. 246 del 2017*). [S. 74/21. Pres. CORAGGIO; Red. MODUGNO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – l'art. 7, comma 9, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui, nel disciplinare i procedimenti per l'avvio delle attività economiche, reca una generica previsione di operatività del silenzio assenso allo scadere del termine indicato, senza rinviare all'art. 20, comma 4, della legge n. 241 del 1990. Nei casi indicati da tale norma interposta, infatti –

tra cui rientrano i procedimenti in materia di beni culturali e del paesaggio disciplinati dalle norme interposte di cui agli artt. 21 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 – la legge statale prescrive la non applicabilità del silenzio assenso, corrispondendo in tal modo all'esigenza che le scelte sugli interessi c.d. sensibili avvengano in maniera maggiormente consapevole e, quindi, in forma espressa. [S. 246/18. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 68, comma 1, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, che esonera gli interventi di manutenzione degli alvi, delle opere idrauliche in alveo, delle sponde e degli argini dei corsi d'acqua, finalizzati a garantire il libero deflusso delle acque, dalla necessità dell'autorizzazione paesaggistica e della valutazione di incidenza. La norma regionale impugnata dal Governo contrasta con quanto dettato dall'art. 146 cod. beni culturali per l'autorizzazione paesaggistica, determinando un abbassamento degli standard di tutela ambientale. [S. 66/18. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

## Capitolo 10. I beni culturali

### 1. La tutela e la valorizzazione: il riparto di competenze

«Tutela» e «Valorizzazione» esprimono – sia per esplicito dettato costituzionale, sia per disposizione del codice dei beni culturali (artt. 3 e 6) – aree di intervento diversificate, anche se spesso tra di loro connesse. La «tutela» dei beni culturali è attribuita allo Stato, ai fini dell’esercizio unitario delle funzioni destinate alla individuazione dei beni costituenti il patrimonio culturale nonché alla loro protezione e conservazione; mentre alle regioni, ai fini della valorizzazione, spettano la disciplina e l’esercizio delle funzioni dirette alla migliore conoscenza, utilizzazione e fruizione di quel patrimonio. (*Precedenti: S. 45/2022 - mass. 44645; S. 140/2015 - mass. 38470*). [S. 163/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

La materia dei beni culturali è segnata dalla linea di confine che separa la “valorizzazione” dalla “tutela”, le quali corrispondono, secondo la Costituzione, ad aree di intervento diversificate, essendo la prima rimessa alla competenza concorrente di Stato e Regioni e la seconda attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.); gli artt. 3 e 6 cod. beni culturali ne hanno definitivamente precisato i rispettivi ambiti. (*Precedenti: S. 138/2020 - mass. 42569; S. 140/2015 - mass. 38470; S. 26/2004 - mass. 28272; S. 9/2004 - mass. 28255*). [S. 45/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

Nella tutela dei beni culturali sono ricompresi non solo la regolazione ed amministrazione giuridica dei beni culturali, ma anche l’intervento operativo di protezione e difesa dei beni stessi, mentre la valorizzazione corrisponde al complesso delle attività di intervento integrativo e migliorativo ulteriori, finalizzate alla promozione, al sostegno della conoscenza, fruizione e conservazione del patrimonio culturale, nonché ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione di esso, anche da parte delle persone diversamente abili. (*Precedente: S. 138/2020 - mass. 42569*). [S. 45/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

L’individuazione dei beni culturali – che presuppone l’accertamento della effettiva sussistenza dell’interesse culturale, dal quale consegue la loro sicura appartenenza al “patrimonio culturale” – costituisce momento qualificante dell’attività di loro tutela, come tale rimesso alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Esigenze di esercizio unitario delle funzioni di tutela, connesse al perseguimento della finalità della preservazione della memoria della comunità nazionale, impongono di riservare allo Stato la funzione di selezionare i beni culturali, destinati ad essere sottoposti alla disciplina dettata dal codice dei beni culturali. (*Precedenti: S. 164/2021 - mass. 44166; S. 140/2015; S. 194/2013 - mass. 37232*). [S. 45/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

La disciplina sui trabucchi va ricondotta alla materia dei beni culturali. (*Precedente: S. 138/2020*). [S. 45/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

Dall’art. 21, comma 4, cod. beni culturali, è enucleabile il principio di grande riforma economico-sociale secondo cui ogni intervento su beni culturali deve essere autorizzato, in quanto qualunque tipologia di manufatto è potenzialmente

suscettibile di incidere sul significato e la portata culturale del bene interessato. [S. 262/21. Pres. CORAGGIO; Red. PROSPERETTI]

Rientra nella “valorizzazione” dei beni culturali [assegnata alla competenza concorrente delle Regioni] il complesso delle attività di intervento integrativo e migliorativo (ulteriore rispetto all’intervento di protezione e difesa dei beni, ricompreso, insieme alla regolazione ed amministrazione giuridica dei beni culturali, nella “tutela”), finalizzate alla promozione, al sostegno della conoscenza, fruizione e conservazione del patrimonio culturale, nonché ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione di esso, anche da parte delle persone diversamente abili (artt. 3 e 6, cod. beni culturali). [S. 138/20. Pres. CARTABIA; Red. MORELLI]

*V. anche S. 291/21, 201/21, 164/21, in Capitolo 4, par. 1.*

#### *1.1. Casi concreti*

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell’art. 6, comma 14, lett. b), della legge reg. Molise n. 7 del 2022, che sostituisce il comma 1 dell’art. 2 della legge reg. Molise n. 12 del 2020, recante la disciplina sulla valorizzazione e utilizzazione commerciale e turistica del tabacco molisano, rimettendo ai comuni la redazione di piani di recupero, ripristino, conservazione e costruzione dei trabucchi, nel rispetto delle prescrizioni contenute nel Piano regionale di utilizzazione degli arenili – PRUA – e nel Piano spiaggia comunale – PSC –, i quali, a loro volta, dovranno essere modificati in recepimento della disciplina dettata dalla medesima legge regionale n. 12 del 2020, nonché di quanto previsto dalla legge reg. Molise n. 44 del 1999. A differenza del previgente testo dell’art. 2, comma 1, della legge reg. Molise n. 12 del 2020 – dichiarato costituzionalmente illegittimo –, l’attuale formulazione assume allora un senso del tutto differente: i piani comunali sui trabucchi sono volti non alla tutela più propriamente paesaggistica di tali manufatti, ma semplicemente a delinearne le modalità di recupero, ripristino, conservazione e costruzione, solo per le finalità di valorizzazione di tali beni, con esclusione dunque della funzione di tutela, rimessa allo Stato. [S. 45/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l’art. 1, comma 2, della legge reg. Molise n. 12 del 2020, il quale individua i trabucchi come bene culturale, come tali sottoposti alla disciplina del d.lgs. n. 42 del 2004. L’inequivoco tenore letterale della norma tradisce l’intento del legislatore regionale di sostituirsi allo Stato nello svolgimento della funzione dell’individuazione dei beni culturali, rimessa alla competenza esclusiva di quest’ultimo. La disposizione impugnata dal Governo, inoltre, facendo riferimento a tutti i trabucchi esistenti sul territorio regionale, senza distinzione in ordine all’epoca della loro realizzazione, contrasta con il cod. beni culturali, che esclude l’assoggettamento a tutela culturale delle cose che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre settanta anni. L’illegittimità costituzionale comprende la parte del citato comma 2 che si riferisce all’«area circostante fino ad una fascia di 50 metri dal sedime», in quanto – pur se non specificamente contestata dal ricorrente – strettamente ed

inscindibilmente connessa con l'individuazione dei trabucchi come bene culturale. [S. 45/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

Sono dichiarate non fondate, nei termini indicati, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 5, commi 1, lett. a), b), c) e d), e 2, della legge reg. Molise n. 12 del 2020, che stabilisce i limiti dimensionali per la realizzazione di nuovi trabucchi e ne dispone l'applicazione anche per la ristrutturazione e l'ampliamento di quelli già esistenti. La disposizione impugnata – nel prevedere che la valorizzazione e l'utilizzo dei trabucchi debbano svolgersi secondo le modalità di cui al codice dei beni culturali – deve essere correttamente intesa come disposizione di settore che introduce un'ulteriore condizione ai fini dell'ottenimento del titolo secondo le norme vigenti. Le finalità di circoscrivere l'area destinata alla valorizzazione dei trabucchi non possono, infatti, determinare alcun pregiudizio per le aree attinte da vincolo paesaggistico. Né è ravvisabile alcuna interferenza tra le dimensioni prescritte e quanto stabilito dai Piani spiaggia comunali (PSC), ivi incluso quello di Termoli, non potendo i limiti massimi di superficie considerarsi direttamente applicabili, né tali da autorizzare deroghe rispetto alle previsioni dei vigenti PSC. Né, infine, sussiste un'irragionevolezza intrinseca della legge molisana, non ponendosi la destinazione dei trabucchi ad attività di ristorazione in contrasto con il principio generale della tutela del patrimonio storico-culturale, essendo piuttosto rivolta alla sua valorizzazione in funzione di richiamo turistico. (*Precedente: S. 138/2020 - mass. 42569*). [S. 45/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo, in riferimento agli artt. 9, 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lett. s), Cost., all'art. 3, lett. f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, dell'art. 14 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui disciplina gli interventi di demolizione e ricostruzione con riguardo ai beni culturali. Le censure muovono dal presupposto che la disciplina impugnata, per effetto dell'art. 39, comma 13, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, sia applicabile senza limiti anche ai beni culturali; al contrario, in difetto di deroga espressa, si impone in ogni caso l'applicazione della speciale disciplina di tutela dei beni culturali prevista dal piano paesaggistico e dal codice dei beni culturali e del paesaggio. [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 43, commi 1 – limitatamente al termine come riferito alle disposizioni dei commi 6 e 9 –, 6 e 9, della legge prov. Trento n. 3 del 2020, che semplifica, per ragioni connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19, i procedimenti per l'installazione di plateatici e di altre strutture leggere, esentando sino al 31 dicembre 2021 gli esercizi pubblici dalle autorizzazioni previste dagli artt. 21 e 106 del d.lgs. n. 42 del 2004 e sostituendo, con riferimento a talune tipologie di installazioni, il procedimento di autorizzazione con un procedimento di controllo successivo, effettuato a campione. La disposizione impugnata dal Governo viola il principio di grande riforma economico-sociale, enucleabile dall'art. 21, comma 4, cod. beni culturali [...], eccedendo in tal modo il limite posto in materia di tutela e conservazione del

patrimonio storico, artistico e popolare dall'art. 8, n. 3), dello statuto. Le norme impugnate prefigurano un meccanismo di semplificazione della gestione dei beni culturali, connesso all'emergenza epidemiologica da COVID-19, significativamente difforme, non solo sotto il profilo dell'estensione temporale delle deroghe, da quello statale. [S. 262/21. Pres. CORAGGIO; Red. PROSPERETTI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 1, comma 1, lett. c), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2019, che ha inserito nell'art. 3-ter della legge reg. Abruzzo n. 13 del 2009 i commi da 3-bis a 3-sexies, relativi alla valorizzazione dei trabocchi. La disposizione regionale impugnata – in linea di continuità con una risalente sequenza normativa – interviene, al fine di ottimizzare e valorizzare l'attività di ristorazione svolta dai trabocchi in relazione ai flussi turistici e alle visite didattico-culturali, regolandone la superficie complessiva di occupazione massima, quella occupata dalla passerella d'accesso nonché quella dedicata all'attività di ristorazione ivi svolta, e prevedendo che gli interventi di recupero, utilizzazione e ristrutturazione di detti manufatti, entro i limiti di superficie stabiliti, siano comunque subordinati al rispetto delle disposizioni edilizie, delle prescrizioni igienico-sanitarie, di sicurezza e antincendio, fermi restando i pareri, le autorizzazioni ed i nullaosta delle autorità competenti, laddove previsti, nonché, per i trabocchi situati in aree sottoposte a vincolo paesaggistico, la previa autorizzazione dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo. Pertanto, tale disciplina non supera la linea di confine che separa la "valorizzazione" dei beni culturali, materia di competenza concorrente, dalla "tutela" degli stessi, di competenza esclusiva statale; né viola il principio generale della tutela del patrimonio storico-culturale. Nemmeno sussiste, infine, invasione della sfera di attribuzioni riservate allo Stato, in quanto gli interventi di recupero, utilizzazione e ristrutturazione dei trabocchi devono necessariamente conformarsi alle prescrizioni statali relative ai citati ambiti edilizio, igienico-sanitario, sicurezza e antincendio, rimanendo assoggettati alla disciplina generale concernente il rilascio e il rispetto delle autorizzazioni previste dalla normativa statale. [S. 138/20. Pres. CARTABIA; Red. MORELLI]



## SEZIONE TERZA. IL GOVERNO DEL TERRITORIO (EDILIZIA E URBANISTICA)

### Capitolo 11. Caratteri generali

#### 1. L'ambito della materia

##### 1. In generale

La competenza legislativa concorrente del governo del territorio, è comprensiva, in linea di principio, di tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività, ossia l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio. (*Precedente: S. 196/2004 - mass. 28567*). [S. 31/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

Una organica disciplina del governo del territorio è la sede più appropriata per la regolamentazione di interventi di consistente impatto, nel rispetto dei limiti posti dallo statuto di autonomia alla potestà legislativa primaria. [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

La materia "governo del territorio" concerne, in linea di principio, tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività e, dunque, l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio. (*Precedenti citati: sentenze n. 278 del 2010, n. 21 del 2010, n. 237 del 2009, n. 383 del 2005 e n. 336 del 2005*). [S. 105/17. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

L'ambito materiale a cui ricondurre le competenze relative ad attività che presentano una diretta o indiretta rilevanza in termini di impatto territoriale, va ricercato attraverso la valutazione dell'elemento funzionale; l'interesse riferibile al "governo del territorio" e le connesse competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di ulteriori interessi differenziati. (*Precedente citato: sentenza n. 383 del 2005*). [S. 105/17. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

##### 2. Di un caso particolare: la disciplina sull'agriturismo

La legge n. 96 del 2006 sull'agriturismo incide su una serie di ambiti materiali, alcuni di competenza legislativa residuale delle regioni (agricoltura e turismo), altri di competenza legislativa concorrente (governo del territorio, tutela della salute), altri ancora di competenza legislativa esclusiva dello Stato (tutela dell'ambiente e del paesaggio, tutela della concorrenza); pertanto le regioni, allorquando la disciplina su cui intervengono incida sulle relative materie di competenza legislativa statale, esclusiva o concorrente, devono uniformarsi unicamente ai principi, contenuti nella legge indicata, espressione di dette potestà. (*Precedenti: S. 96/2012; S. 339/2007*). [S. 68/23. Pres. SCIARRA; Red. D'ALBERTI]

Interventi di trasformazione del territorio che, pur rispettando gli strumenti urbanistici, si pongono in contrasto con il principio fondamentale dettato dall'art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006 – il quale esclude che possano essere

destinati ad attività agrituristiche edifici costruiti *ad hoc*, non «già esistenti sul fondo» prima dell'inizio delle attività – comportano un'alterazione dell'ambiente agreste, a vantaggio delle esigenze del turismo e dell'attività ricettiva. [S. 68/23. Pres. SCIARRA; Red. D'ALBERTI]

### 2.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 7, comma 1, della legge reg. Toscana n. 15 del 2022 che consente, in aggiunta alle possibilità già previste dall'art. 17, comma 1, lett. c), della legge reg. Toscana n. 30 del 2003, di utilizzare, per lo svolgimento dell'attività agriturbistica, volumetrie trasferite da altri lotti purché volte a realizzare addizioni volumetriche o edifici in prossimità di altri già esistenti e non siano necessarie opere di urbanizzazione primaria. La disposizione impugnata dal Governo – consentendo l'utilizzo delle dette volumetrie trasferite provenienti da una localizzazione diversa da quella in cui si svolge l'attività agriturbistica e per la realizzazione di strutture diverse e autonome rispetto a quelle originarie – viola il principio fondamentale della preesistenza dell'edificio nel fondo, dettato dall'art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006. Anziché rispondere all'esigenza di recupero del patrimonio immobiliare esistente, i relativi interventi edilizi risultano, pertanto, volti ad ampliare l'area destinata all'attività agriturbistica. La disposizione, inoltre, non specifica che il trasferimento di volume possa essere effettuato una sola volta, consentendo così – sia pure nei limiti di densità stabiliti dai piani urbanistici e territoriali – di realizzare interventi di ampliamento su edifici la cui volumetria era stata già aumentata. [S. 68/23. Pres. SCIARRA; Red. D'ALBERTI]

### 3. L'urbanistica e l'edilizia

L'urbanistica e l'edilizia (tra cui, in particolare, rientra la disciplina degli interventi edilizi «abusivi»), vanno ricondotte alla materia di legislazione concorrente del governo del territorio, nella quale lo Stato ha il potere di fissare i principi fondamentali, mentre spetta alle Regioni emanare la normativa di dettaglio. (*Precedenti*: S. 217/2022 - mass. 45117; S. 140/2018 - mass. 41395; S. 68/2018 - mass. 41441; S. 84/2017 - mass. 41190; S. 233/2015 - mass. 38605). [S. 7/23. Pres. de PRETIS; Red. NAVARRETTA]

L'urbanistica e l'edilizia sono da ascrivere alla materia di legislazione concorrente «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (*Precedenti*: S. 70/2020, S. 264/2019; S. 68/2018 - mass. 41441; S. 84/2017 - mass. 41190; S. 233/2015 - mass. 38605; S. 272/2013 - mass. 37449; S. 303/2003 - mass. 28045). [S. 217/22. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

L'urbanistica e l'edilizia (tra cui, in particolare, l'esclusione della sanzione della demolizione di opere e interventi edilizi abusivi) vanno ricondotte alla materia «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (*Precedenti citati*: sentenze n. 68 del 2018, n. 84 del 2017 e n. 233 del 2015). [S. 140/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

L'urbanistica e l'edilizia vanno ricondotte alla materia «governo del territorio», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. [S. 68/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

L'urbanistica e l'edilizia vanno ricondotte alla materia "governo del territorio" (art. 117, terzo comma, Cost.), nella quale lo Stato ha il potere di fissare i principi fondamentali, mentre spetta alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio. (*Precedenti citati: sentenze n. 102 del 2013 e n. 303 del 2003*). [S. 84/17. Pres. GROSSI; Red. MODUGNO]

La materia dell'edilizia residenziale pubblica, non espressamente contemplata dall'art. 117 Cost., si estende su tre livelli normativi. Il primo riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati ai ceti meno abbienti, espressione della competenza statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni; il secondo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale, che ricade nella materia "governo del territorio"; il terzo livello normativo riguarda invece la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica, rientrando nel quarto comma dell'art. 117 Cost. La previsione di un programma nazionale di edilizia abitativa riguarda la programmazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica ed è riconducibile, pertanto, al secondo livello normativo, e quindi alla materia "governo del territorio". (*Precedente citato: sentenza n. 121 del 2010*). [S. 273/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

### 3.1. Casi concreti

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa dal Governo, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., in relazione all'art. 2, primo comma, lett. g) e q), dello statuto spec. per la Valle d'Aosta, dell'art. 4, comma 1, lett. f), ultimo periodo, della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 2023, che, per le locazioni di breve periodo, ha fissato una durata massima non superiore a 180 giorni per le unità immobiliari con destinazione d'uso ad abitazione permanente o principale (c.d. "prima casa"). La disposizione regionale impugnata non incide sulla materia dell'ordinamento civile, ma si pone al crocevia delle materie dell'urbanistica e del turismo, assegnate alla competenza legislativa primaria della Regione autonoma Valle d'Aosta dall'art. 2, primo comma, lett. g) e q), dello statuto speciale, come affermato in modo esplicito nell'art. 1 della citata legge regionale n. 11 del 2023. Essa, dunque, si inserisce coerentemente nel quadro di previsioni regionali il cui esclusivo orizzonte è quello di governare le trasformazioni urbanistiche connesse alla moltiplicazione delle locazioni turistiche brevi, in un'ottica di tutela del territorio e di realizzazione di una sua ordinata pianificazione, che si coniuga con quell'attività di promozione, vigilanza e controllo sull'esercizio delle attività turistiche che appartiene alla competenza legislativa residuale regionale. (*Precedenti: S. 124/2021; S. 84/2019*). [S. 94/24. Pres. BARBERA; Red. SCIARRONE ALIBRANDI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3, 5, 9, 97, 117, secondo comma, lett. s), e 120 Cost. – dell'art. 62 della legge reg. Piemonte n. 13 del 2020, che, incidendo sui requisiti inerenti all'individuazione delle varianti parziali al piano regolatore generale (PRG), innalza le percentuali di incremento delle superfici territoriali e degli indici di edificabilità consentite dal piano vigente, relative ad attività produttive, direzionali, commerciali e turistico-ricettive. La puntuale modifica alla disciplina delle varianti parziali apportata dalla norma impugnata costituisce espressione della competenza regionale concorrente in materia di governo del

territorio e non contrasta con quanto prescritto dal legislatore statale a tutela dei valori paesaggistico-ambientali, in quanto assicura la partecipazione degli organi ministeriali. Né si delinea la violazione dell'impegno assunto sulla base dell'accordo stipulato tra il Ministero dei beni e delle attività culturali (MiBACT) e la Regione Piemonte il 14 marzo 2017, atteso che le varianti parziali non sono sottratte al rigoroso rispetto delle prescrizioni del piano paesaggistico regionale, né alle necessarie verifiche ambientali, stabilite dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente. La stessa normativa regionale, infatti, assicura che le varianti parziali siano, in ogni caso, sottoposte a verifica preventiva di assoggettabilità alla VAS. (*Precedenti citati: sentenze n. 118 del 2019 e n. 197 del 2014*). [S. 125/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., l'art. 89, comma 2, ultimo periodo, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, nella parte in cui vieta, nelle zone agricole, ogni forma di recinzione dei terreni non espressamente prevista dalla legislazione di settore o non giustificata da motivi di sicurezza, purché strettamente necessaria a protezione di edifici ed attrezzature funzionali, anche per attività zootecniche. La legge regionale censurata dal TAR Umbria, colpendo anche quelle recinzioni che non determinano alcuna trasformazione del territorio e sono espressione dello *ius excludendi alios*, travalica i limiti della competenza concorrente in materia di governo del territorio e incide su un potere, oggetto di competenza statale esclusiva in materia di ordinamento civile, che il cod. civ. considera, per contro, parte integrante del diritto di proprietà. (*Precedenti citati: sentenze n. 105 del 2017, n. 159 del 2013 e n. 352 del 2001*). [S. 175/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. – dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge reg. Puglia n. 41 del 2014, come sostituito dall'art. 1 della legge reg. Puglia n. 7 del 2016, che pone un vincolo settennale di destinazione urbanistica sui terreni agricoli che abbiano subito espianci di ulivi affetti da xylella fastidiosa o da co.di.r.o. (complesso del disseccamento rapido dell'olivo). Le disposizioni riformulate si pongono in linea di continuità con l'originaria previsione legislativa, da un lato estendendo la portata del vincolo, non più limitato ai soli terreni ove vi siano ulivi monumentali, dall'altro lato, riducendone la durata da quindici a sette anni, e dunque, per tali profili, agiscono all'interno delle competenze regionali in materia di "governo del territorio", limitando la possibilità di edificare su terreni agricoli. [S. 105/17. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

## **2. I principi fondamentali della materia**

Va riconosciuto il carattere di principi fondamentali della materia concorrente del governo del territorio alle norme che disciplinano le categorie di interventi edilizi e le tipologie dei diversi titoli abilitativi, la durata degli stessi, il condono edilizio, il perimetro degli interventi in zona sismica la documentazione necessaria ai fini della denuncia di esecuzione di nuove opere nonché i criteri di determinazione dello stato legittimo dell'immobile. (*Precedenti: S. 164/2023 - mass. 45763; S. 93/2023 - mass. 45617; S. 217/2022 - mass. 45117; S. 24/2022 - mass. 44549; S. 245/2021; S. 124/2021 - mass. 43933; S. 77/2021 - mass.*

43785; S; S. 2/2021 - mass. 43171 - 43177 - 43184; S. 290/2019 - mass. 42831; S. 264/2019 - mass. 42868; S. 68/2018 - mass. 41439 - 41441; S. 232/2017 - mass. 41706; S. 73/2017 - mass. 39504; S. 60/2017 - mass. 39842; S. 282/2016 - mass. 39408 - 39425; S. 272/2016 - mass. 39198; S. 233/2015 - mass. 38605; S. 259/2014 - mass. 38170; S. 167/2014 - mass. 38012; S. 101/2013 - mass. 37089). [S. 119/24. Pres. BARBERA; Redd. MODUGNO - PETITTI - NAVARRETTA - D'ALBERTI]

I limiti fissati dal d.m. n. 1444 del 1968 – che trova il proprio fondamento nell'art. 41-*quinquies*, commi 8 e 9, della legge urbanistica – hanno efficacia vincolante anche verso il legislatore regionale, costituendo principi fondamentali della materia del governo del territorio, in particolare come limiti massimi di densità edilizia, a tutela del primario interesse generale all'ordinato sviluppo urbano. (*Precedenti*: S. 240/2022 - mass. 45218; S. 217/2020; S. 50/2017 - mass. 39740). [S. 119/24. Pres. BARBERA; Redd. MODUGNO - PETITTI - NAVARRETTA - D'ALBERTI]

La disciplina delle misure di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati dai comuni è principio fondamentale nella materia «governo del territorio», incidendo tanto sui tempi dell'attività edificatoria quanto sulla salvaguardia degli assetti urbanistici in itinere e dell'ordinato assetto del territorio. (*Precedente*: S. 102/2013). [S. 147/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

L'art. 12, comma 3, t.u. edilizia [nel disciplinare le misure di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati dai comuni] esprime il principio secondo cui le amministrazioni debbono definire in tempi congrui l'iter procedimentale conseguente all'adozione degli strumenti urbanistici generali, con il loro tempestivo invio agli organi deputati alla loro approvazione. (*Precedente*: S. 102/2013). [S. 147/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

Il principio fondamentale della materia del governo del territorio secondo cui gli interventi di trasformazione edilizia e urbanistica sono consentiti soltanto in presenza di pianificazione urbanistica e nel rispetto delle sue prescrizioni è espresso nell'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942 che, nel prevedere l'osservanza di limiti inderogabili nella formazione degli strumenti urbanistici, presuppone la necessaria sussistenza del sistema della pianificazione del territorio; suo corollario è che i singoli interventi devono rinvenire la loro base in un presupposto atto di pianificazione e devono rispettarne le prescrizioni; alla sua definizione concorre, infine, l'art. 14 t.u. edilizia che dà conto del carattere eccezionale del permesso di costruire in deroga agli strumenti urbanistici. [S. 17/23. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

In relazione all'edilizia e all'urbanistica va riconosciuto il carattere di principi fondamentali della materia del governo del territorio alle disposizioni statali che disciplinano le categorie di interventi edilizi e le tipologie di titoli abilitativi, la loro durata, gli aspetti che ruotano intorno al condono – tra cui quelli che vietano il ricorso a forme surrettizie di sanatoria –, il perimetro degli interventi in zona sismica nonché la documentazione necessaria ai fini della denuncia di esecuzione di nuove opere. (*Precedenti*: S. 24/2022 - mass. 44549; S. 245/2021; S. 124/2021 - mass. 43933; S. 77/2021 - mass. 43785; S. 2/2021 - mass. 43184)

– 43171 – 43177 – 43184; S. 290/2019 - mass. 42831; S. 264/2019 - mass. 42868; S. 68/2018 - mass. 41439 e 41441; S. 232/2017 - mass. 41706; S. 73/2017 - mass. 39504; S. 60/2017 - mass. 39842; S. 282/2016 - mass. 39408 e 39425; S. 272/2016 - mass. 39198; S. 233/2015 - mass. 38605; S. 259/2014 - mass. 38170; S. 167/2014 - mass. 38012; S. 101/2013 - mass. 37089). [S. 217/22. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

I criteri di determinazione dello stato legittimo dell'immobile a fini edilizio-urbanistici – definiti dall'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, introdotto dall'art. 10, comma 1, lett. d), n. 1), del d.l. n. 76 del 2020, come conv. – rappresentano un principio fondamentale della materia del governo del territorio, che richiede una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale. [S. 217/22. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

[...] L'inderogabilità dei requisiti di altezza minima – principio fondamentale della materia del governo del territorio, vincolante per la legislazione regionale di dettaglio – risponde a esigenze di tutela della salubrità degli ambienti e della salute delle persone che vi dimorano. (*Precedenti citati: sentenze n. 54 del 2021, n. 245 del 2018 e n. 256 del 1996*). [S. 124/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

Le norme tecniche per le costruzioni – aggiornate con d.m. 17 gennaio 2018 sulla base della previsione di cui all'art. 52 del d.P.R. n. 380 del 2001 – sono vincolanti per le Regioni in quanto garantiscono, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, un regime unico, valido per tutto il territorio nazionale, in un settore nel quale entrano in gioco valutazioni altamente tecniche. (*Precedenti citati: sentenze n. 264 del 2019, n. 125 del 2017 e n. 282 del 2016*). [S. 78/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

La disciplina dei presupposti di edificabilità legale esprime un principio fondamentale della materia del governo del territorio che non può ignorare ogni dato valutativo inerente ai requisiti specifici del bene, né può eludere un "ragionevole legame" con il valore di mercato ed esige un'attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 338 del 2011, n. 147 del 1999 e n. 153 del 1995*). [S. 64/21. Pres. CORAGGIO; Red. NAVARRETTA]

Nell'ambito della normativa di principio della materia "governo del territorio" rientrano le disposizioni concernenti l'onerosità del titolo abilitativo, ivi comprese quelle che concorrono a determinare l'effettiva portata e la caratterizzazione positiva del principio medesimo, in quanto legate a quest'ultimo da un rapporto di coesistenzialità. (*Precedenti citati: sentenze n. 231 del 2016, n. 303 del 2003, n. 1033 del 1988 e n. 13 del 1980*). [S. 64/20. Pres. CARTABIA; Red. BARBERA]

La normativa statale di principio contenuta nell'art. 9 del t.u. edilizia, che limita la possibilità di mutare la destinazione d'uso, e che, pur dettando specifici e puntuali limiti alla possibilità di realizzare interventi edilizi in assenza di strumenti urbanistici, non può qualificarsi come norma di dettaglio, [esprime] – sia al comma 1 che al comma 2 – un principio fondamentale della materia, stante la sua peculiare funzione di impedire, tramite l'applicazione di standard legali,

una incontrollata espansione edilizia in caso di “vuoti urbanistici”, suscettibile di compromettere l’ordinato (futuro) governo del territorio e di determinare la totale consumazione del suolo nazionale, a garanzia di valori di chiaro rilievo costituzionale. (*Precedente citato: sentenza n. 87 del 2017*). [S. 68/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

[Costituisce] principio fondamentale della materia «governo del territorio», l’art. 31, commi da 3 a 6, del d.P.R. n. 380 del 2001, secondo cui l’acquisizione dell’immobile abusivo al patrimonio del Comune a seguito dell’inottemperanza all’ordine di demolirlo si configura come una sanzione preordinata principalmente alla demolizione dello stesso, perché, attraverso gli atti regolamentari e d’indirizzo, i Comuni della Regione Campania possono eludere tale obbligo di demolizione. (*Precedenti citati. sentenze n. 345 del 1991 e n. 427 del 1995; ordinanza n. 82 del 1991*). [S. 140/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

La legislazione di cornice in materia edilizia – che trova sede nel testo unico recato dal d.P.R. n. 380 del 2001 – comprende norme dalla diversa estensione, sorrette da *rationes* distinte e infungibili, ma caratterizzate dalla comune finalità di offrire a beni non frazionabili una protezione unitaria sull’intero territorio nazionale e consistenti nella formulazione di principi e norme generali che talvolta si traducono nella previsione di determinate procedure. (*Precedenti citati: sentenze n. 282 del 2016, n. 272 del 2016, n. 231 del 2016, n. 67 del 2016, n. 49 del 2016, n. 259 del 2014, n. 167 del 2014, n. 64 del 2013 e n. 309 del 2011*). [S. 125/17. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

Nei campi in cui è necessario completare la scelta di indirizzo compiuta dal legislatore con una disciplina che richiede particolari cognizioni tecniche, è ben possibile che la legge rinvii ad atti integrativi e ad essi affidi l’individuazione delle specifiche caratteristiche della fattispecie tecnica che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale e mal si conciliano con il diretto contenuto di un atto legislativo. Ove vengano strettamente ad integrare, in settori squisitamente tecnici, la normativa primaria che ad essi rinvii, tali atti non si pongono come norma di dettaglio, ma, al contrario, come principio fondamentale della materia. (*Precedenti citati: sentenze n. 41 del 2017, n. 282 del 2016, n. 11 del 2014, n. 121 del 2012 e n. 254 del 2010*). [S. 125/17. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

### 2.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 47 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui consente, da un lato, che taluni interventi edilizi (realizzazione di sale fitness, aule ricreative, spazi per il tele-lavoro e possibilità di sfruttare locali seminterrati per il ricovero di cicli/motocicli), finalizzati all’utilizzo delle zone comuni negli edifici a destinazione residenziale, possano essere realizzati anche se non previsti dagli strumenti urbanistici generali ed esecutivi e, dall’altro, che il recupero a scopo abitativo dei piani pilotis possa avvenire anche in deroga alla densità fondiaria prevista dal d.m. n. 1444 del 1968 e alle norme del PRG. La disposizione regionale impugnata dal Governo viola il principio fondamentale della materia del governo del territorio della pianificazione degli interventi edilizi e di trasformazione urbana, non rispettando i criteri che determinano

l'ammissibilità di una normativa regionale derogatoria degli strumenti di pianificazione: la stessa non supera il vaglio di proporzionalità – da svolgersi sia in astratto, sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale, sia in concreto, con riguardo alla necessità, all'adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti – , non soggiace alle condizioni previste dall'art. 14, comma 1-bis, t.u. edilizia né presenta, infine, il carattere dell'eccezionalità e della temporaneità. La possibilità di derogare agli standard urbanistici definiti dal legislatore, prevista con riferimento al recupero a fini abitativi dei piani pilotis, inoltre, collide con i limiti massimi di densità edilizia, fissati dal d.m. n. 1444 del 1968, che costituiscono principi fondamentali della materia del governo del territorio. La *reductio ad legitimitatem* delle disposizioni impugnate s'ottiene attraverso l'espunzione, dal testo dell'art. 47, commi 2, lett. a), b), e c) e 4, delle norme che consentono la detta deroga ai piani urbanistici territoriali, ai regolamenti edilizi comunali e agli standard fissati dal d.m. n. 1444. (Precedenti: S. 17/2023 - mass. 45330; S. 179/2019 - mass. 42813). [S. 119/24. Pres. BARBERA; Redd. MODUGNO - PETITTI - NAVARRETTA - D'ALBERTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., l'art. 4, comma 1, della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, che consente – nel testo in vigore anteriormente alla sua sostituzione a opera dell'art. 10, comma 1, della legge reg. Puglia n. 3 del 2022 –, l'ampliamento delle attività produttive senza limitazioni di superficie coperta e di volume, sulla base di una procedura semplificata affidata alla conferenza di servizi. La disposizione impugnata dal Governo viola i limiti fissati dal d.m. n. 1444 del 1968, i quali hanno efficacia vincolante anche verso il legislatore regionale, costituendo principi fondamentali della materia del governo del territorio. [S. 240/22. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost., l'art. 7 della legge reg. Veneto n. 19 del 2021, che introducendo l'art. 93-bis nella legge reg. Veneto n. 61 del 1985, definisce il concetto di stato legittimo degli immobili a fini edilizio-urbanistici, rispettivamente ai commi 1 e 2, per gli immobili oggetto di variazioni non essenziali antecedenti al 30 gennaio 1977 e per quelli realizzati in epoca anteriore al 1° settembre 1967 in zone esterne ai centri abitati o alle zone di espansione. La disposizione impugnata dal Governo contrasta, in entrambi i commi, con i principi fondamentali della materia «governo del territorio» dettati dall'art. 9-bis, comma 1-bis, t.u. edilizia, che richiede il titolo abilitativo edilizio. Il comma 2, inoltre, incide su titoli abilitativi edilizi pienamente validi ed efficaci, compromettendo le funzioni che la norma statale interposta attribuisce all'attestazione dello stato legittimo. [S. 217/22. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Corte di cassazione, sezione prima, in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 117, terzo comma, Cost. – dell'art. 20, comma 1, della legge reg. Emilia-Romagna n. 37 del 2002, secondo cui, ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione, la possibilità legale di edificare è presente nelle aree ricadenti all'interno del perimetro del territorio urbanizzato individuato dal Piano Strutturale Comunale (PSC), ai sensi dell'art. 28, comma 2, lett. d), della legge reg. Emilia-Romagna n. 20 del 2000, oltre che

nelle aree cui è riconosciuta dalle previsioni del Piano Operativo Comunale (POC). La lettura sistematica e costituzionalmente orientata della disposizione censurata consente di ritenere che l'inserimento di un'area nel perimetro urbanizzato del territorio comunale non possa garantire in assoluto l'edificabilità legale, poiché la previsione regionale deve essere coordinata con i principi fondamentali della materia dettati dalla legislazione statale; di conseguenza, le aree non edificabili, alla stregua di quest'ultima, restano tali e nessuna irragionevole omogeneità di trattamento fra terreni con diversa vocazione edificatoria viene a determinarsi all'interno del perimetro urbanizzato. (*Precedenti citati: sentenze n. 159 del 2013, n. 295 del 2009, n. 73 del 2004, n. 352 del 2001, n. 147 del 1999, n. 80 del 1996, n. 153 del 1995, n. 283 del 1993, n. 5 del 1980; ordinanze n. 366 del 2003 e n. 444 del 2000*). [S. 64/21. Pres. CORAGGIO; Red. NAVARRETTA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 206, comma 1, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015. La norma regionale impugnata prevede che per tutti i lavori di nuova costruzione, di ampliamento e di sopraelevazione e per i lavori di manutenzione straordinaria, di restauro, di risanamento e ristrutturazione del patrimonio edilizio esistente, che compromettano la sicurezza statica della costruzione o riguardino le strutture o alterino l'entità e/o la distribuzione dei carichi, effettuati nelle zone ad alta, media e bassa sismicità, sia sufficiente il certificato di collaudo statico o una attestazione del direttore dei lavori. Le modifiche apportate dal d.lgs. n. 222 del 2016 alle norme del t.u. edilizia hanno comportato una nuova declinazione del principio fondamentale stabilito dal legislatore statale, nel segno della semplificazione amministrativa, che ha eliminato il contrasto con la normativa regionale impugnata. La modulazione del principio fondamentale nella materia a competenza concorrente risponde, nel caso in esame, a un'esigenza di semplificazione della materia edilizia, tale da non ridurre il livello complessivo di controllo in vista della tutela della pubblica incolumità e dell'ordinato governo del territorio. Essa, dunque, obbedisce a criteri di concretezza e adattabilità, nel solco di una precedente disciplina (d.m. 14 gennaio 2008) riconducibile a una medesima *ratio*, ispirata dallo stesso principio fondamentale. (*Precedente citato: sentenza n. 186 del 1990*). [S. 68/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

### **3. Lo spazio delle Regioni, anche ad autonomia speciale**

La Provincia autonoma di Trento è titolare di una competenza legislativa primaria in materia di «urbanistica e piani regolatori» (art. 8, n. 5, statuto reg. Trentino-Alto Adige), la quale deve essere esercitata – ai sensi dell'art. 4 del medesimo statuto – in armonia con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e nel rispetto delle norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica. (*Precedente: S. 231/1993 - mass. 19576*). [S. 125/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

Il succedersi di plurime, frammentarie e contraddittorie modifiche legislative di testi normativi – tanto più se già oggetto d'impugnazione da parte del Governo e in attesa dello scrutinio di legittimità costituzionale – rende la legislazione [regionale] caotica e di difficile intellegibilità per i cittadini e gli operatori giuridici, con possibili ricadute sulla ragionevolezza stessa delle disposizioni, se foriere di intollerabile incertezza nella loro applicazione concreta. Il che è ancor

più allarmante in materie – quali quella dell’edilizia e dell’urbanistica – che hanno un chiaro rilievo sul piano economico e ricadute su interessi costituzionali di primario rilievo quali l’ambiente e il paesaggio. (*Precedenti: S. 110/2023 - mass. 45588; S. 76/2023 - mass. 45547*). [S. 147/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

La competenza del legislatore sardo in materia di edilizia e urbanistica non comprende solo le funzioni di tipo strettamente urbanistico, ma anche quelle relative ai beni culturali e ambientali. (*Precedenti: S. 178/2018 - mass. 40197; S. 51/2006 - mass. 30179*). [S. 248/22. Pres. SCIARRA; Red. MODUGNO]

Alle norme fondamentali di riforma economico-sociale – limite all’esercizio della potestà legislativa primaria della Regione autonoma Sardegna in materia di edilizia e urbanistica – vanno ricondotte [alcune] previsioni del testo unico dell’edilizia. [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

Nell’esercizio della competenza primaria nella materia edilizia e urbanistica, la Regione autonoma Sardegna incontra il significativo limite della tutela ambientale, garantita dalla normativa statale e realizzata con la redazione dei piani paesaggistici. [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

Il vincolo che si impone al legislatore regionale, sulla base dell’art. 145 cod. beni culturali e del paesaggio, è solo quello che quest’ultimo, nel dettare la propria disciplina di conformazione e adeguamento degli strumenti urbanistici al PPR, nell’esercizio della propria competenza concorrente in materia di governo del territorio, preveda adeguate forme di partecipazione degli organi ministeriali a tale procedimento, in vista dell’obiettivo di assicurare un adeguato standard di tutela dell’ambiente. (*Precedenti citati: sentenze n. 64 del 2015 e n. 197 del 2014*). [S. 125/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

Rientrano nella competenza legislativa delle Regioni in materia di governo del territorio – sia pure tenute ad uniformarsi agli standard stabiliti dal gestore della rete di trasmissione nazionale – la progettazione tecnica, la realizzazione o l’allocazione degli impianti di produzione o trasmissione delle comunicazioni. (*Precedenti citati: sentenze n. 336 del 2005 e n. 7 del 2004*). [S. 246/20. Pres. MORELLI; Red. BARBERA]

### 3.1. Casi concreti

Sono dichiarate inammissibili, per inconferenza del parametro, le questioni di legittimità, promosse dal Governo in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., degli artt. 123, commi 5, 6, 7 e 11; 124, commi 1, 2, 3 e 4; 125, comma 7; 126, comma 1; 127, comma 1; 128, comma 1, lett. a) e b); 131, comma 1, lett. a), e 133 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, che rispettivamente disciplinano gli interventi per il riuso e per il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti (art. 123, commi 5, 6 7 e 11), gli interventi di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra (art. 124, commi da 1 a 4), gli interventi per il riuso degli spazi di grande altezza (art. 125, comma 7), dettano norme sulle opere nelle strutture turistiche recettive, (art. 126, comma 1), dettano disposizioni edilizie in favore dei portatori di handicap gravi (art. 127, comma 1), delimitano l’ambito di applicazione di tutte le suddette opere edilizie (art. 128, comma 1, lettere a e b), inseriscono il posizionamento

delle pergole bioclimatiche tra le opere che nel territorio sardo possono essere realizzate in regime di edilizia libera (art. 131, comma 1), dettano la disciplina per la valorizzazione degli immobili della borgata di pescatori di Marceddì (art. 133). Il riscontro della potestà legislativa primaria nella materia «edilizia ed urbanistica» consente di rilevare la palese inconferenza dell'evocazione da parte del ricorrente della violazione dei principi fondamentali nella materia «governo del territorio» di cui all'art. 117, comma terzo, Cost., che si riferisce al diverso ambito della potestà legislativa concorrente. (*Precedenti*: S. 171/2023 - mass 45719; S. 144/2020 - mass 43235). [S. 142/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 78, commi 3, lett. a), 4, lett. b), c) e d), e 6, lett. b) e c), della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 2 e 3 dello statuto, 9 e 117, secondo comma, lett. m) ed s), Cost., in relazione agli artt. 21, 146 e 149 cod. beni culturali, all'Allegato A al d.P.R. n. 31 del 2017, all'art. 181, comma 3, del d.l. n. 34 del 2020, conv. con modif., e all'art. 10, comma 5, del d.l. n. 76 del 2020, conv., con modif., che individuano una serie di opere che possono realizzarsi, per un certo tempo, con procedure amministrative semplificate, volte all'ottenimento dei titoli abilitativi edilizi, relativi agli interventi su fabbricati esistenti e finalizzati al mantenimento della capacità ricettiva di strutture alberghiere e non, nonché alla prosecuzione delle attività produttive di tipo artigianale, industriale e commerciale, nel rispetto delle norme di distanziamento sociale adottate per contenere l'emergenza sanitaria. Le norme impugnate rappresentano lo svolgimento delle attribuzioni regionali, da ricondurre alle competenze attribuite alla Regione dallo statuto speciale, che involgono la regolazione dei titoli edilizi, la materia dell'urbanistica e dei piani regolatori nelle zone di particolare importanza turistica, e che devono esercitarsi nel rispetto delle sole norme statali «di grande riforma economico-sociale». Né esse danno adito ad alcuna interpretazione che consenta agli interessati di realizzare le opere senza previa autorizzazione paesaggistica, laddove richiesta dalla normativa statale. (*Precedenti*: S. 101/2021 - mass. 43866; S. 118/2019 - mass. 42278; S. 189/2016 - mass. 39009; S. 251/2013 - mass. 37403). [S. 21/22. Pres. CORAGGIO; Red. MODUGNO]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 56, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 15 del 2021, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 2 dello statuto speciale, 9 e 117, secondo comma, lettere m) ed s), Cost., in relazione agli artt. 21, 146 e 149 del d.lgs. n. 42 del 2004, all'Allegato A al d.P.R. n. 31 del 2017, all'art. 10, comma 5, del d.l. n. 76 del 2020, come conv., e all'art. 9-ter, comma 5, del d.l. n. 137 del 2020, come conv., il quale aggiunge un periodo all'art. 78, comma 7, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020, prevedendo che gli interventi edilizi aventi carattere temporaneo ivi disciplinati siano assentiti sino al 31 luglio 2025. La previsione di modalità semplificate per la posa in opera degli allestimenti esterni che consentono il migliore svolgimento delle attività artigianali, industriali e commerciali rientra nelle competenze della legge regionale, purché non determini deroghe, nella specie, alla normativa statale sulla tutela paesaggistica. In tal senso, parimente rientra nelle competenze della legge regionale la decisione sull'efficacia temporale delle norme che stabiliscono tali modalità semplificate. Il termine «assentiti» si riferisce ai titoli abilitativi edilizi; meglio, alla possibilità di

assentire gli interventi considerati secondo le nuove modalità, restando fermo che ciò non implica affatto l'irrelevanza paesaggistica degli interventi stessi. Resta, dunque, preservata l'osservanza delle regole sull'utilizzo dei beni culturali e paesaggistici, poiché, ogniqualvolta s'incida su di essi, è richiesto il rispetto delle tutele previste nel codice dei beni culturali e del paesaggio. [S. 21/22. Pres. CORAGGIO; Red. MODUGNO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 36, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che, in materia di interventi antisismici, sostituisce l'art. 167 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014. La disposizione impugnata si limita a introdurre norme di dettaglio, che non contraddicono i principi fondamentali posti dalla legge statale – in particolari quelli contenuti negli artt. 93, 94 e 94-*bis* t.u. edilizia – non potendo essere considerato tale, in particolare, l'obbligo di presentare un «doppio esemplare» (art. 93, comma 2, t.u. edilizia). Né la mancata previsione, nella legge statale, della firma del costruttore sul preavviso scritto (art. 93, comma 5, t.u. edilizia) può ragionevolmente essere intesa come un divieto, per la legge regionale, di prevedere un tale adempimento. Quanto, infine, all'omesso riferimento all'iscrizione all'albo del professionista responsabile degli interventi, il divieto di esercitare la professione in assenza di iscrizione all'albo è comunque imposto da altre norme dell'ordinamento statale, certamente applicabili anche ai fini della normativa impugnata. (*Precedenti citati: sentenze n. 264 del 2019, n. 232 del 2017 e n. 60 del 2017*). [S. 2/21. Pres. CORAGGIO; Red. VIGANÒ]

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost. – dell'art. 52, comma 2, lett. *a*), *h*), *i*) e *j*), della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, come sostituito dall'art. 17 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018, che individua gli interventi consentiti nei centri storici (zone territoriali di tipo A) in assenza degli strumenti attuativi del PRG e previo parere delle strutture regionali competenti in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio, nel caso in cui l'immobile sia tutelato ai sensi delle norme statali o regionali. Le disposizioni impugnate, rientrando nella materia urbanistica, di competenza primaria regionale, non si discostano dal principio desumibile dall'art. 9, comma 2, t.u. edilizia, norma fondamentale di riforma economico-sociale. Non si è, infatti, in presenza di elementi tali da far desumere che, in modo arbitrario o irrazionale, gli interventi consentiti dal legislatore regionale non rispettino il criterio fondamentale di impedire il consumo di suolo attraverso nuove edificazioni su aree libere. Essi ne rappresentano, piuttosto, un legittimo svolgimento nella direzione di una riqualificazione urbana, trattandosi, peraltro, di interventi subordinati al rilascio del previo parere delle strutture regionali competenti, nel caso di immobile tutelato. Né è appropriata la censura relativa all'asserito contrasto con la normativa statale sulla tutela dell'ambiente in quanto l'evocata norma interposta non vi è direttamente inerente, attenendo alla materia edilizia e non a quella della tutela dell'ambiente, se non forzandone il carattere di trasversalità, fino a ricomprendervi tutto ciò che materialmente incide sul territorio. (*Precedenti citati: sentenze n. 245 del 2018 e n. 68 del 2018*). [S. 118/19. Pres. LATTANZI; Red. ZANON]

## Capitolo 12. Il sistema della pianificazione urbanistica

### 1. La pianificazione urbanistica e la tutela ambientale

La pianificazione del territorio non è funzionale solo all'interesse all'ordinato sviluppo edilizio del territorio, ma è rivolta anche alla realizzazione contemporanea di una pluralità di differenti interessi pubblici, incidenti sul medesimo territorio, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti. (*Precedenti: S. 90/2023 - mass. 45521; S. 19/2023 - mass. 45315; S. 17/2023 - mass. 45330; S. 229/2022 - mass. 45120; S. 219/2021 - mass. 44345; S. 202/2021 - mass. 44250*). [S. 142/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

L'art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942 afferma un principio di inderogabilità dei limiti di densità edilizia, altezza, distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde, pubblico o a parcheggi fissati con il d.m. n. 1444 del 1968; il principio di pianificazione urbanistica risponde, infatti, all'esigenza di avere una visione integrata di una determinata porzione di territorio, sufficientemente ampia da poter allocarvi tutte le funzioni che per loro natura richiedono di trovarvi posto, in funzione dell'ordinato sviluppo del territorio. (*Precedenti: S. 19/2023 - mass. 45315; S. 17/2023 - mass. 45330*). [S. 119/24. Pres. BARBERA; Redd. MODUGNO - PETITTI - NAVARRETTA - D'ALBERTI]

La frammentazione incontrollata dell'attività di pianificazione compromette l'imprescindibile visione di sintesi, necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. (*Precedenti: S. 19/2023 - mass. 45315; S. 229/2022 - mass. 45120*). [S. 119/24. Pres. BARBERA; Redd. MODUGNO - PETITTI - NAVARRETTA - D'ALBERTI]

La pianificazione urbanistica – espressa, nel caso di specie, da un progetto edificatorio già approvato –, non ha un valore preclusivo del pieno dispiegarsi della tutela ambientale. (*Precedenti citati: sentenze n. 134 del 2020, n. 180 del 2019, n. 86 del 2019, n. 245 del 2018, n. 172 del 2018, n. 121 del 2018 e n. 367 del 2007*). [S. 276/20. Pres. CORAGGIO; Red. de PRETIS]

L'aspettativa edificatoria dei privati non può essere considerata un elemento idoneo a impedire il pieno esplicarsi della tutela del bene riconosciuto di valore ambientale. (*Precedente citato: sentenza n. 126 del 2016*). [S. 276/20. Pres. CORAGGIO; Red. de PRETIS]

Sia la legge n. 394 del 1991 che la legge n. 308 del 2004 – per cui i vincoli paesaggistici prevalgono sugli strumenti urbanistici, senza eccezioni di sorta, cosicché il privato può solo chiedere la traslazione del diritto di edificare su area diversa – escludono che il vincolo avente finalità ambientale, qualora vanifichi uno strumento urbanistico attuativo, cessi di restare sotto il regime del secondo comma dell'art. 42 Cost., per passare a quello del terzo comma; inoltre, una volta riconosciuto che le limitazioni ambientali sono espressive del modo di essere in

sé dei beni di cui si tratta, non vi può essere spazio, sul piano logico prima ancora che giuridico, per costruire ipotesi derogatorie legate a diverse condizioni dei beni stessi. [S. 276/20. Pres. CORAGGIO; Red. de PRETIS]

La giurisprudenza costituzionale ha individuato la specifica finalità dell'art. 9, comma 2, t.u. edilizia nell'esigenza di salvaguardare la funzione di pianificazione urbanistica intesa nel suo complesso, evitando che, nelle more del procedimento di approvazione del piano attuativo, siano realizzati interventi incoerenti con gli strumenti urbanistici generali e comunque tali da compromettere l'ordinato uso del territorio; ha, poi, ulteriormente specificato il principio ricavabile dal medesimo comma 2 dell'art. 9 affermando che gli interventi di recupero consentiti dalla disposizione censurata non implicano consumo di suolo mediante l'esercizio di attività di nuova edificazione. (*Precedenti citati: sentenze n. 245 del 2018 e n. 68 del 2018*). [S. 118/19. Pres. LATTANZI; Red. ANTONINI]

### *1.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 7 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022 nella parte in cui ha novellato l'art. 5, comma 9, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, stabilendo che gli interventi di aumento delle volumetrie connessi a ristrutturazioni di edifici con destinazioni totalmente/in parte residenziale o turistico-ricettiva o direzionale, produttiva, industriale, logistica o artigianale ovvero commerciale, previste dal PRG, possono superare i parametri edilizi e urbanistici previsti dagli strumenti urbanistici, comportando l'incremento o il decremento del numero di unità immobiliari nonché il superamento delle densità fondiariae stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968 e dell'altezza massima consentita. La disposizione regionale impugnata dal Governo non rispetta i criteri che consentono di ritenere che una normativa regionale derogatoria degli strumenti di pianificazione, introdotta nell'esercizio della competenza legislativa concorrente nella materia «governo del territorio», sia in linea con i principi fondamentali fissati dallo Stato: l'automatica derogabilità degli strumenti urbanistici è prevista, infatti, in termini generali e astratti, senza previo accertamento in concreto della necessità dell'intervento al fine di perseguire interessi generali, e non è temperata dalla eccezionalità e temporaneità della previsione: la stessa, inoltre, confligge apertamente con l'art. 14, comma 1-*bis*, t.u. edilizia, relativo alle ristrutturazioni edilizie, e detta una disciplina che non rispetta il canone della proporzionalità, intaccando il nucleo delle funzioni fondamentali attribuite ai comuni all'interno del "sistema della pianificazione"; infine, la disposizione in esame consente di non rispettare nemmeno i limiti di densità fondiaria, stabiliti dal d.m. n. 1444 del 1968, che il legislatore statale, viceversa, preserva, anche ove ammette deroghe alla pianificazione. Gli aumenti volumetrici previsti dall'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018 sono, pertanto, consentiti solo se conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici o autorizzati attraverso il permesso di costruire in deroga. [S. 119/24. Pres. BARBERA; Redd. MODUGNO - PETITTI - NAVARRETTA - D'ALBERTI]

Sono dichiarate inammissibili, per significative carenze di motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 48 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, che consente la realizzazione di vasche per la riabilitazione con idroterapia

di persone con disabilità certificata, in edifici privati esistenti o di nuova costruzione, in deroga agli strumenti urbanistici vigenti. Il ricorrente non ha assolto all'onere di confrontarsi con il quadro normativo statale in materia di diritti delle persone con disabilità, non considerando la specificità dell'intervento edilizio in esame e non valutando come esso s'inserisca all'interno del contesto normativo di riferimento, rappresentato dalla legge-quadro n. 104 del 1992. Mentre, infatti, quest'ultima esprime un chiaro *favor* per la realizzazione di centri per la riabilitazione e per l'integrazione sociale delle persone con disabilità, prevedendo che possano essere costruiti, anche se non già contemplati nei piani regolatori, l'impugnativa non si confronta con tale disciplina e non espone le ragioni per le quali, a suo avviso, l'installazione di vasche interne a edifici privati per l'idroterapia, necessaria alla riabilitazione di soggetti con disabilità, non potrebbe avvenire se non conformemente ai piani già esistenti. [S. 119/24. Pres. BARBERA; Redd. MODUGNO - PETITTI - NAVARRETTA - D'ALBERTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 14 dello statuto, l'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 7, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, ai sensi del quale le disposizioni ivi indicate prevalgono su quelle contenute negli strumenti urbanistici e nei regolamenti edilizi vigenti, i quali, ove in contrasto, vi si conformano. La disposizione impugnata dal Governo prevede che le statuizioni legislative prevalgano sugli strumenti urbanistici, impedendo a questi ultimi di svolgere la funzione di compiere una valutazione che tenga nella debita considerazione lo specifico contesto territoriale, eventualmente optando per una disciplina edilizia anche più restrittiva rispetto alle scelte del legislatore, e capovolgendo il criterio di prevalenza della pianificazione urbanistica sugli interventi individuali. In tal modo, essa contrasta con gli artt. 6, comma 1, e 6-bis, comma 1, t.u. edilizia, che subordinano l'attività edilizia, sia essa libera o soggetta a CILA, alle prescrizioni degli strumenti urbanistici. [S. 90/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

### 1.1. Il parere sugli strumenti urbanistici

L'art. 89 t.u. edilizia – la cui *ratio* consiste nella tutela dell'interesse generale alla sicurezza delle persone – è norma di principio nelle materie del governo del territorio e della protezione civile. In forza della posizione fondante che riveste nell'ordinamento – attesa la rilevanza del bene protetto, che involge i valori di tutela dell'incolumità pubblica – esso non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali, richiedendo l'uniformità della disciplina a livello nazionale. (*Precedenti*: S. 6/2023; S. 264/2022; S. 166/2021 - *mass.* 44124; S. 44/2021; S. 68/2018 - *mass.* 41439; S. 167/2014 - *mass.* 38012; S. 78/2020; S. 94/2018; S. 16/2010). [S. 164/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

L'art. 89 t.u. edilizia è norma di principio sia con riferimento alle funzioni ascritte agli uffici tecnici regionali, cui spetta il parere sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati, sia con riferimento al momento di acquisizione di tale parere: la sua *ratio* può essere soddisfatta solo se, nel corso del procedimento pianificatorio, e prima della finale emanazione delle relative previsioni urbanistiche, sia possibile rendere queste ultime consone alle condizioni geomorfologiche del territorio municipale, nei termini indicati dall'organo tecnico competente. [S. 164/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

Le norme di garanzia della tutela dell'incolumità pubblica contenute nell'art. 89 t.u. edilizia trovano applicazione sia nella disciplina fisiologica della funzione pianificatoria sia (e ancor di più) nella eventuale disciplina della sua patologia. [S. 164/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

#### 1.1.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 117, terzo comma, 3 e 97 Cost., l'art. 22, comma 2, della legge reg. Umbria n. 5 del 2014 che prevede che i comuni, a certe condizioni ed entro un certo termine, possano esprimere il parere sismico sul piano regolatore generale già approvato, con valore di conferma in via retroattiva della sua validità. La disposizione impugnata dal Governo contrasta con il principio fondamentale delle materie del governo del territorio e della protezione civile, dettato dall'art. 89 t.u. edilizia, ai sensi del quale il parere sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati deve essere reso dall'apposito ufficio tecnico regionale quanto meno in una fase antecedente l'approvazione dello strumento urbanistico. La norma regionale configura anche una irragionevole inversione procedimentale in quanto – consentendo l'acquisizione del parere posticipata rispetto al provvedimento da valutare – prevede una scansione palesemente incongrua rispetto al fine della tutela della incolumità pubblica. [S. 164/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 24, comma 9, della legge reg. Umbria n. 11 del 2005, nel testo in vigore anteriormente all'abrogazione disposta dall'art. 271, comma 1, lett. p), della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, nella parte in cui prevede che sia il comune, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici attuativi dei comuni siti in zone sismiche. La disposizione impugnata dal Governo, nel regolare la pianificazione urbanistica comunale, è stata dapprima abrogata dall'indicato art. 271, comma 1, lett. p); successivamente il legislatore ne ha trasfuso il contenuto nell'art. 28, comma 10, della stessa legge reg. n. 1 del 2015. La dichiarazione di illegittimità costituzionale di quest'ultima disposizione, tuttavia, non fa venire meno la rilevanza della questione in oggetto, avente ad oggetto la richiesta di annullamento di un piano attuativo ad iniziativa privata, adottato sulla base di un parere reso dal Comune ai sensi della disposizione censurata, e ciò sia in forza del principio *tempus regit actum*, valevole nei giudizi aventi ad oggetto atti amministrativi, sia perché essa non può considerarsi "travolta" dalla suddetta declaratoria di illegittimità costituzionale avente ad oggetto una norma di uguale contenuto). (*Precedenti: S. 192/2022 - mass. 45031; S. 68/2018 - mass. 41439*). [S. 264/22. Pres. SCIARRA; Red. MODUGNO]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., gli artt. 28, comma 10, e 56, comma 3, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, nella parte in cui stabiliscono che sono i Comuni, anziché l'ufficio tecnico regionale competente, a rendere il parere sugli strumenti urbanistici generali ed attuativi dei Comuni siti in zone sismiche. Le norme regionali impuginate dal Governo contrastano con l'art. 89 del t.u. edilizia, norma di principio in materia non solo di «governo del territorio», ma anche di «protezione civile», in quanto volta ad assicurare la tutela dell'incolumità

pubblica. (*Precedenti citati: sentenze n. 167 del 2014, n. 300 del 2013, n. 101 del 2013, n. 64 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010 e n. 182 del 2006*). [S. 68/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

## 1.2. La possibilità di deroghe da parte delle Regioni

Alla legge regionale – che è fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali – non è impedito in assoluto di consentire interventi in deroga a tali strumenti urbanistici, quantitativamente, qualitativamente e temporalmente circoscritti. In particolare, il legislatore regionale può ragionevolmente conformare, senza vanificare, la funzione pianificatoria per perseguire interessi generali, con una valutazione più ampia delle esigenze proprie di quel territorio. (*Precedenti: S. 202/2021 - mass. 44250; S. 124/2021 - mass. 43935; S. 179/2019 - mass. 42813; S. 245/2018 - mass. 40610; S. 160/2016 - mass. 38956; S. 378/2000 - mass. 25647*). [S. 142/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

Ove le leggi regionali consentano deroghe espresse al principio di pianificazione – che vincola anche regioni a statuto speciale che abbiano competenza primaria in materia urbanistica – esse soggiacciono a un giudizio di proporzionalità da condurre in astratto sulla legittimità dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con riguardo alla necessità, alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti. Peraltro, ove le norme derogatorie siano inserite in una normativa di tipo stabile, il vaglio di proporzionalità deve essere necessariamente più stringente di quello da condurre su analoghe norme di tipo temporaneo. (*Precedente: S. 179/2019 - mass. 42813*). [S. 142/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

Interventi regionali che dispongano, nell'esercizio della propria competenza concorrente in materia di «governo del territorio», deroghe generali al principio fondamentale di pianificazione urbanistica del territorio, per determinate tipologie di interventi edilizi, sono ammissibili solo in quanto presentino i caratteri dell'eccezionalità e della temporaneità e siano diretti a perseguire obiettivi specifici, coerenti con i detti caratteri, diretti ad escludere in particolare che essi assurgano a disciplina stabile. (*Precedente: S. 17/2023 - mass. 45330*). [S. 119/24. Pres. BARBERA; Red. MODUGNO - PETITTI - NAVARRETTA - D'ALBERTI]

Il principio della pianificazione urbanistica non implica che le previsioni dei piani urbanistici siano assolutamente inderogabili, non assurgendo il “sistema della pianificazione” a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale – fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali – di prevedere interventi in deroga a tali strumenti. Al legislatore regionale è, infatti, consentito, nell'esercizio della competenza legislativa concorrente nella materia del governo del territorio, introdurre deroghe in presenza di alcune condizioni, quali lo svolgimento di un giudizio di proporzionalità sia in astratto, sulla legittimità dello scopo perseguito, sia in concreto, con riguardo alla necessità, all'adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti; detto giudizio comprende la verifica dell'esistenza di esigenze generali che giustificano la limitazione delle funzioni assegnate ai comuni, non menomandone le funzioni fondamentali. Sono, inoltre, consentite deroghe generali, relative a determinate tipologie di interventi edilizi, purché

connotate dalla eccezionalità e temporaneità della relativa disposizione e dal perseguimento di obiettivi specifici coerenti nonché, infine, quelle relative al rilascio del permesso di costruire in deroga per particolari e specifici interventi, la cui realizzazione sia diretta a soddisfare un interesse pubblico ritenuto prevalente rispetto all'assetto generale definito dal piano. (*Precedenti: S. 17/2023 - mass. 45330; S. 202/2021 - mass. 44250; S. 179/2019 - mass. 42813; S. 245/2018; S. 46 del 2014; S. 286/1997*). [S. 119/24. Pres. BARBERA; Redd. MODUGNO - PETITTI - NAVARRETTA - D'ALBERTI]

Interventi regionali che dispongano, nell'esercizio della propria competenza concorrente in materia di «governo del territorio», deroghe generali al principio fondamentale di pianificazione urbanistica del territorio, per determinate tipologie di interventi edilizi, sono ammissibili solo in quanto presentino i caratteri dell'eccezionalità e della temporaneità e siano diretti a perseguire obiettivi specifici. [S. 17/23. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

## **2. La pianificazione comunale**

La limitazione della funzione urbanistica comunale è ammessa per esigenze generali purché tale limitazione sia disposta in termini di adeguatezza e necessarietà, secondo un corretto bilanciamento degli interessi coinvolti. (*Precedenti: S. 202/2021 - mass. 44250; S. 119/2020 - mass. 43479; S. 126/2018 - mass. 41340*). [S. 6/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

La funzione attinente alla pianificazione urbanistica non può essere oltre misura compressa dal legislatore regionale, perché il potere dei Comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio non costituisce elargizione che le Regioni, attributarie di competenza in materia urbanistica, siano libere di compiere e la suddetta competenza regionale non può mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei Comuni. (*Precedenti: S. 378/2000 - mass. 25647; S. 83/1997 - mass. 23181*). [S. 202/21. Pres. CORAGGIO; Red. PETITTI]

L'autonomia comunale non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali. Più specificamente, va escluso che il "sistema della pianificazione" assurga a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale – che è fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali – di prevedere interventi in deroga a tali strumenti. [S. 202/21. Pres. CORAGGIO; Red. PETITTI]

Laddove si assuma lesa la potestà pianificatoria comunale, lo scrutinio di legittimità costituzionale si concentrerà, dapprima, sulla legittimità in astratto dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto sulla necessità, sulla adeguatezza e sul corretto bilanciamento degli interessi coinvolti, così da verificare se la sottrazione di potere ai Comuni costituisca effettivamente il minimo mezzo utile per perseguire gli scopi del legislatore regionale. Tale giudizio di proporzionalità consente di appurare se, per effetto di una normativa regionale rientrante nella materia del governo del territorio, non venga menomato il nucleo delle funzioni fondamentali attribuite ai Comuni all'interno del "sistema della pianificazione", così da salvaguardarne la portata anche

rispetto al principio autonomistico ricavabile dall'art. 5 Cost. (*Precedenti: S. 119/2020 - mass. 43479; S. 179/2019 - mass. 42813*). [S. 202/21. Pres. CORAGGIO; Red. PETITTI]

La legge nazionale, regionale o delle Province autonome può modificare le caratteristiche o l'estensione dei poteri urbanistici dei Comuni, ovvero subordinarli a preminenti interessi pubblici, alla condizione di non annullarli o comprimerli radicalmente, garantendo adeguate forme di partecipazione dei Comuni interessati ai procedimenti che ne condizionano l'autonomia. (*Precedenti citati: sentenze n. 179 del 2019, n. 126 del 2018, n. 478 del 2002, n. 378 del 2000, n. 357 del 1998, n. 286 del 1997, n. 83 del 1997 e n. 61 del 1994*). [S. 198/19. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

Anche se la funzione di pianificazione comunale rientra in quel nucleo di funzioni amministrative intimamente connesso al riconoscimento del principio dell'autonomia comunale, ciò non comporta, tuttavia, che la legge regionale non possa intervenire a disciplinarla, anche in relazione agli ambiti territoriali di riferimento, e financo a conformarla in nome della verifica e della protezione di concorrenti interessi generali collegati a una valutazione più ampia delle esigenze diffuse sul territorio. Anche dopo l'approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione, infatti, l'autonomia dei Comuni non implica una riserva intangibile di funzioni, né esclude che il legislatore competente possa modulare gli spazi dell'autonomia municipale a fronte di esigenze generali che giustifichino ragionevolmente la limitazione di funzioni già assegnate agli enti locali. È anche espressamente escluso che il "sistema della pianificazione" assurga a principio così assoluto e stringente da impedire alla legge regionale – che è fonte normativa primaria sovraordinata rispetto agli strumenti urbanistici locali – di prevedere interventi in deroga a tali strumenti. (*Precedenti citati: sentenze n. 245 del 2018, n. 160 del 2016, n. 46 del 2014, n. 378 del 2000, n. 286 del 1997 e n. 83 del 1997*). [S. 179/19. Pres. LATTANZI; Red. ANTONINI]

Le funzioni comunali in materia di programmazione urbanistica non godono di specifica tutela costituzionale, sebbene i poteri dei Comuni non possano essere annullati e sia necessario garantire agli stessi forme di partecipazione ai procedimenti che ne condizionano l'autonomia. (*Precedenti citati: sentenze n. 478 del 2002 e n. 378 del 2000*). [S. 126/18. Pres. LATTANZI; Red. AMATO]

### 2.1. Casi concreti

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo e secondo, lett. m) ed s) Cost., nonché all'art. 14 dello statuto della Regione Siciliana, dell'art. 13, comma 90, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 che, modificando l'art. 54, comma 6, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, prevede che le misure di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati dai comuni, e vigenti alla data di entrata in vigore di quest'ultima, siano prorogate fino alla data di entrata in vigore del Piano territoriale regionale, e comunque «non oltre tre anni», anziché cinque, dalla loro entrata in vigore. Il Governo fonda le censure sull'erroneo presupposto che la disposizione impugnata disponga i termini di durata di ogni misura di salvaguardia sul territorio siciliano e non considera l'interazione tra le diverse disposizioni regionali che regolano, invece, la materia. Nella Regione convivono, infatti, due discipline: ai sensi dell'art. 1, comma 1, della legge reg.

Siciliana n. 16 del 2016, trova applicazione l'art. 12, comma 3, t.u. edilizia mentre la disposizione impugnata reca una norma transitoria che concerne soltanto le misure già efficaci alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020 e che, peraltro, non si discosta dalla normativa statale, limite alla potestà legislativa della Regione Siciliana. [S. 147/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, comma secondo, lett. s), Cost., l'art. 4, comma 2, della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, che prevede che gli ampliamenti fino al 20% delle attività produttive di cui al comma 1 non sono assoggettati al procedimento di approvazione delle varianti urbanistiche, nel quale è assicurata la necessaria partecipazione degli organi ministeriali. La disposizione impugnata dal Governo viola il principio di copianificazione. (*Precedente: S. 217/2020 - mass. 43010*). [S. 240/22. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell'art. 19, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 29 del 2020, secondo cui il Comune può adottare, con specifica e motivata delibera, misure premiali per la riqualificazione urbana realizzata attraverso interventi di ristrutturazione, ampliamento, demolizione e ricostruzione di edifici residenziali e non residenziali. L'omesso richiamo alla legge reg. Abruzzo n. 49 del 2012, le cui previsioni mirano a salvaguardare la compatibilità degli interventi di riqualificazione con le prescrizioni poste a tutela del paesaggio, non può essere interpretato come una deroga, in difetto di esplicite indicazioni di segno contrario, tanto più necessarie in ragione di fondamentali esigenze di certezza e del rango primario degli interessi coinvolti. (*Precedente: S. 124/2021 - mass. 43936*). [S. 92/22. Pres. AMATO; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. p), 5 e 118, primo e secondo comma, Cost., l'art. 40-*bis* della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, introdotto dall'art. 4, comma 1, lett. a), della legge reg. Lombardia n. 18 del 2019, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore della legge reg. Lombardia n. 11 del 2021 (14 dicembre 2019). La disposizione censurata dal TAR Lombardia contiene una disciplina per il recupero degli immobili abbandonati e degradati applicabile anche a quelli già così individuati dai Comuni, che si sovrappone, risultandone incompatibile, con la prescrizione del Comune di Milano di cui all'art. 11 delle norme di attuazione (NdA) del piano di governo del territorio (PGT), deliberata il 14 ottobre 2019, in contrasto con la previsione statale di riferimento. (art. 14, comma 27, lettera d, del d.l. n. 78 del 2010, come conv.). L'imposizione ai Comuni, per di più al di fuori di qualsiasi procedura di raccordo collaborativo, di una disciplina quale quella in esame altera i termini essenziali di esercizio della funzione pianificatoria oltre la soglia dell'adeguatezza e della necessità, anche perché obbliga i medesimi Comuni a far dipendere le loro scelte fondamentali sulle forme di uso e sviluppo del territorio da una decisione legislativa destinata a incidere in modo assai significativo sull'aumento dell'edificato e sulla conseguente pressione insediativa. Ciò contrasta con l'assunto della magistratura amministrativa per cui il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all'interesse all'ordinato sviluppo edilizio del territorio, ma è rivolto anche

alla realizzazione contemperata di una pluralità di differenti interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti. Né gli esiti ravvisati possono essere attenuati dalla natura temporanea degli incentivi e delle deroghe introdotte, atteso che nessuna delle misure in discussione è soggetta a un termine di efficacia. (*Precedente: S. 119/2020 - mass. 43479*). [S. 202/21. Pres. CORAGGIO; Red. PETITTI]

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell’art. 4, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, che attribuisce ai Comuni il potere di individuare, entro la data del 30 aprile 2020, limitatamente al riutilizzo di locali contigui alla strada pubblica, parti del territorio escluse dall’applicazione della normativa sul recupero di locali accessori e pertinenze, in funzione di specifiche esigenze di tutela paesaggistica o igienico-sanitaria e nel rispetto della disciplina dei piani di bacino e dei piani dei parchi o anche in presenza di fenomeni di risalita della falda. La norma regionale impugnata – interpretata in termini compatibili con il dettato costituzionale e con le prescrizioni del codice dell’ambiente e del paesaggio – non demanda ai Comuni il potere di individuare i beni oggetto di tutela, in un contesto di deroga generalizzata alle previsioni del d.lgs. n. 42 del 2004, bensì solamente quello di individuare porzioni del territorio in cui la legge in esame non trova applicazione, in un’ottica di più elevata tutela e in relazione a esigenze specifiche, tassativamente indicate e connesse agli interessi affidati alla cura degli enti territoriali. [S. 124/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3, 114, primo e secondo comma, e 118, primo comma, Cost. – dell’art. 6, comma 1, lett. a), della legge reg. Campania n. 26 del 2018, che detta norme su opere e lavori pubblici di interesse strategico regionale, prevedendo i criteri di individuazione degli interessi sovracomunali che giustificano l’attrazione delle funzioni amministrative a livello regionale, attribuendo – in caso di progetti non conformi al piano urbanistico comunale (PUC) – la possibilità del Comune dissenziente di presentare proposte di modifica entro trenta giorni dalla conferenza di servizi e consentendo, infine, alla Giunta regionale l’approvazione di detti progetti anche in caso di mancato superamento del dissenso. Le scelte operate non eccedono i limiti agli spazi dell’intervento legislativo regionale in materia urbanistica; le stesse, infatti, garantiscono adeguate forme di partecipazione dei Comuni interessati, considerato che il termine di trenta giorni – funzionale a far pervenire alle altre amministrazioni partecipanti alla Conferenza proposte di modifica del progetto in caso di dissenso del Comune – si inserisce in una fase procedimentale successiva a quella in cui l’ente ha già espresso il parere non favorevole, e nella quale quest’ultimo può avvalersi degli elementi istruttori già acquisiti. Né può rilevare il diverso termine di novanta giorni previsto per il caso in cui l’amministrazione sia preposta alla tutela di interessi “sensibili” (art. 14-bis della legge n. 241 del 1990). La disposizione impugnata determina, infine, con sufficiente chiarezza i criteri di individuazione degli interessi sovracomunali che giustificano l’attrazione delle funzioni amministrative a livello regionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 232 del 2011, n. 278 del 2010 e n. 6 del 2004*). [S. 198/19. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione del combinato disposto dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost., relativamente alla competenza esclusiva statale sulle funzioni fondamentali, e degli artt. 5 e 118, primo e secondo comma, Cost., con riguardo al principio di sussidiarietà verticale, l'ultimo periodo dell'art. 5, comma 4, della legge reg. Lombardia n. 31 del 2014, nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge reg. Lombardia n. 16 del 2017, nella parte in cui non consente ai Comuni di apportare varianti che riducono le previsioni e i programmi edificatori nel documento di piano vigente. La sospensione – nel periodo occorrente alla integrazione dei contenuti del piano territoriale regionale (PTR) e al successivo adeguamento dei piani territoriali di coordinamento provinciale (PTCP) e dei piani di governo del territorio (PGT) – della potestà comunale di apportare modifiche ai contenuti edificatori del documento di piano assume sul piano giuridico un carattere temporalmente limitato, ma indefinito nella sua ampiezza, risultando collegata al concretizzarsi del processo di adeguamento, per il quale i termini previsti dalla sequenza procedimentale individuata dalla legge regionale indicata hanno carattere meramente ordinatorio. In questo modo la norma censurata dal Consiglio di Stato, senza prevedere alcuna possibilità di interlocuzione con il livello di governo superiore, impedisce al Comune di esercitare la *potestas variandi* anche quando questo intenda svolgerla nella stessa direzione dei principi di coordinamento fissati dal legislatore regionale, ma “in anticipo” rispetto alla prevista applicazione a regime. Essa, pertanto, non supera il test di proporzionalità con riguardo all'adeguatezza e necessità della limitazione imposta all'autonomia comunale in merito a una funzione amministrativa – la potestà pianificatoria – che il legislatore statale ha individuato come suo connotato fondamentale. (*Precedenti citati: sentenza n. 126 del 2018*). [S. 179/19. Pres. LATTANZI; Red. ANTONINI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 31, comma 1, 50, comma 1, 51, comma 1, 68, comma 7, e 80, comma 1, lett. *b*), della legge reg. Liguria n. 11 del 2015 (i primi quattro sostitutivi, rispettivamente, degli artt. 27, 43, comma 1, 44 e 60, comma 5, lett. *b*, della legge urbanistica regionale n. 36 del 1997), impugnati dal Governo – in riferimento all'art. 117, commi secondo, lett. *s*, e terzo, Cost. – in quanto, consentendo allo strumento urbanistico comunale di dettare prescrizioni dotate di “margin di flessibilità”, sottrarrebbero un indeterminato numero di fattispecie alle ordinarie procedure di variante. Dalla legislazione urbanistica statale non si desume alcun principio fondamentale della materia “governo del territorio” che imponga allo strumento pianificatorio di dettare sin da subito e con carattere stringente le coordinate e gli indici della trasformazione territoriale. L'ordinamento urbanistico ligure – prevedendo che il PUC (piano urbanistico comunale) detti le condizioni minime di trasformabilità e rinvii al PUO (progetto urbanistico operativo) la puntualizzazione delle costruzioni e delle attività concretamente insediabili – articola il piano comunale in due stadi per consentire di modulare progressivamente la prescrittività delle scelte urbanistiche senza che sia necessario ricorrere di volta in volta a procedure di variante; a tal fine determinati criteri e vincoli fissati dal piano di primo livello (densità abitativa, popolazione insediabile, limiti d'altezza delle costruzioni, standard urbanistici ed altro) sono fisiologicamente dotati di un certo margine di flessibilità, principalmente negli ambiti (di trasformazione o di riqualificazione) in cui non è possibile prevedere quale sarà la specifica tipologia della domanda d'insediamento, ovvero quando

occorrono interventi molto complessi che richiedono il coinvolgimento delle disponibilità finanziarie private. Le disposizioni censurate peraltro non autorizzano una generica flessibilità delle previsioni del PUC, ma soltanto “indicazioni alternative” di elementi determinati, che devono mantenersi inoltre entro limiti ragionevoli; né i margini di flessibilità possono comunque incidere “sul carico urbanistico e sul fabbisogno di standard urbanistici” (art. 43, comma 1, della legge regionale urbanistica, come novellato). [S. 50/17. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

### **3. I “luoghi” della pianificazione**

#### **3.1. I centri storici**

I centri storici, in quanto beni paesaggistici “unitari” e di notevole interesse pubblico, meritano una specifica tutela da parte della Repubblica e, dunque, nella cornice della competenza statale *ex art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.*, le varie articolazioni istituzionali hanno il compito di tutelare e valorizzare tale patrimonio. La tutela dei beni culturali e del paesaggio, d'altronde, richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale, affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni. (*Precedenti citati: sentenze n. 86 del 2019, n. 66 del 2018 e n. 140 del 2015*). [S. 130/20. Pres. CARTABIA; Red. MODUGNO]

##### *3.1.1. Casi concreti*

È dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento agli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione agli artt. 134, 136 e 146 cod. beni culturali, e all'art. 14 dello statuto reg. Siciliana – dell'art. 3, comma 9, lett. b), della legge reg. Siciliana n. 24 del 2018, che aggiunge il comma 5-*bis* all'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 13 del 2015. La norma impugnata prevede che, nel caso in cui il Comune non abbia ancora individuato l'appartenenza degli immobili alle diverse categorie mediante uno studio di dettaglio riguardante l'intero centro storico, è data facoltà al soggetto, che intenda effettuare interventi in conformità ai contenuti della stessa legge reg. Siciliana n. 13 del 2015, di proporre uno studio di dettaglio stralcio relativo ad un comparto territoriale, costituito da una o più unità edilizie, con l'obbligo del Comune di attivare il procedimento riguardante l'intero centro storico. La legge regionale impugnata, correttamente interpretata, non sottrae alle amministrazioni e agli uffici tecnici competenti gli strumenti utili a tutelare il centro storico nel suo complesso, anche a fronte di proposte provenienti da soggetti privati. Ciò innanzitutto perché la facoltà del privato di proporre lo studio suddetto si attiva solo nel caso in cui l'amministrazione, risulti inadempiente; in secondo luogo perché l'effetto dell'esercizio di detta facoltà è quello di determinare l'obbligo del Comune di attivare il procedimento riguardante l'intero centro storico, e non già quello di attribuire al privato la facoltà di effettuare interventi sugli immobili sulla base dello studio di dettaglio stralcio, avulso dal proprio contesto, trasmesso al Comune. In questo senso, la norma denunciata introduce una sollecitazione procedimentale in fase d'impulso all'avvio del procedimento, che non modifica l'oggetto di quest'ultimo e non lede le funzioni comunali in tema di pianificazione urbanistica, né sottrae prerogative alla Soprintendenza per i beni culturali e ambientali. (*Precedente citato: sentenza n. 46 del 2014*). [S. 130/20. Pres. CARTABIA; Red. MODUGNO]

**3.2. Le zone non coperte da pianificazione (c.d. “zone bianche”) (casistica)**

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 9, comma 1, lett. *b*), del d.lgs. n. 378 del 2001, trasfuso nell’art. 9, comma 1, lett. *b*), del t.u. edilizia, censurato dal TAR Campania – in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost. – in quanto, assoggettando al limite di cubatura, in aggiunta a quello di superficie coperta, gli interventi di nuova edificazione a destinazione produttiva realizzati nelle zone extraurbane non coperte da pianificazione urbanistica (c.d. “zone bianche”) e facendo salva la legislazione regionale solo ove preveda limiti più restrittivi, violerebbe la potestà legislativa regionale nella materia “governo del territorio”. Pur contenendo una puntuale quantificazione dei limiti di cubatura e di superficie, la disposizione censurata non può qualificarsi come norma di dettaglio, esprimendo piuttosto un principio fondamentale, diretto a impedire, tramite l’applicazione di standard legali, una incontrollata espansione edilizia in caso di “vuoti urbanistici”, suscettibile di compromettere l’ordinato (futuro) governo del territorio e di determinare la totale consumazione del suolo nazionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 102 del 2013 e n. 430 del 2007*). [S. 84/17. Pres. GROSSI; Red. MODUGNO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 9, comma 1, lett. *b*), del d.lgs. n. 378 del 2001, trasfuso nell’art. 9, comma 1, lett. *b*), del t.u. edilizia, censurato dal TAR Campania – in riferimento all’art. 76 Cost. – in quanto innoverebbe la normativa previgente, in contrasto con i principi e criteri direttivi della delega per la redazione dei testi unici di riordino riguardanti materie e settori omogenei, conferita al Governo dall’art. 7 della legge n. 50 del 1999 (come modificato dall’art. 1 della legge n. 340 del 2000). La scelta del legislatore delegato di assoggettare cumulativamente a limiti di cubatura e di superficie coperta gli interventi di nuova edificazione a destinazione produttiva realizzati nelle zone extraurbane non coperte da pianificazione urbanistica (c.d. “zone bianche”) trova giustificazione nell’esigenza di garantire la “coerenza logica e sistematica” della normativa previgente, in accordo con il criterio direttivo stabilito dal comma 2, lett. *d*), del citato art. 7. Infatti, il regime di assoggettamento dei nuovi interventi produttivi al solo limite superficiale – desunto in termini di “diritto vivente” dal previgente art. 4, ult. per., della legge n. 10 del 1977 – comportava la possibilità di una attività edificatoria sostanzialmente senza limiti, tramite lo sviluppo verticale dei fabbricati, e risultava perciò incoerente con la *ratio* della previsione di standard di edificabilità nelle “zone bianche”, volta a garantire ai proprietari dei fondi una facoltà edificatoria significativamente limitata, tale da non compromettere l’assetto del territorio e non pregiudicare le future scelte in sede di pianificazione. Al contrario, l’applicazione congiunta dei due limiti – pur svuotando di significato quello superficiale, che resta di regola assorbito dal più incisivo limite di densità fondiaria – non mina la *ratio* legis e non è disfunzionale rispetto all’obiettivo perseguito. Allo stesso modo, rimane nell’ambito della direttrice di delega anche la previsione che gli standard considerati siano limiti minimi, derogabili dalle Regioni solo nella direzione dell’innalzamento della tutela, risultando altrimenti contraddittoria la loro stessa fissazione. [S. 84/17. Pres. GROSSI; Red. MODUGNO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 9, comma 1, lett. *b*), del d.lgs. n. 378 del 2001, trasfuso nell’art. 9, comma 1, lett.

b), del t.u. edilizia, censurato dal TAR Campania – in riferimento all’art. 3 Cost. – in quanto l’applicazione congiunta di limiti di cubatura e di superficie agli interventi di edificazione a fini produttivi nelle c.d. “zone bianche” extraurbane condizionerebbe irragionevolmente la realizzazione degli edifici produttivi alla disponibilità di aree molto estese. L’inconveniente prospettato dal giudice *a quo* rientra nella logica della disciplina denunciata, che è quella di riconoscere al privato – fin tanto che non intervenga la pianificazione dell’area – facoltà edificatorie significativamente compresse, proprio per non compromettere l’esercizio di detta funzione. Al contrario, è la soluzione auspicata dal rimettente – ossia l’applicabilità del solo limite superficario, con conseguente libero sviluppo degli edifici in verticale – a collidere con la coerenza della norma. [S. 84/17. Pres. GROSSI; Red. MODUGNO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 9, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 378 del 2001, trasfuso nell’art. 9, comma 1, lett. b), del t.u. edilizia, censurato dal TAR Campania – in riferimento all’art. 41, primo comma, Cost. – in quanto l’applicazione congiunta di limiti di cubatura e di superficie agli interventi di edificazione a fini produttivi nelle c.d. “zone bianche” extraurbane penalizzerebbe l’iniziativa economica privata. Il parametro evocato è inconferente, poiché la disciplina dei limiti di edificabilità nelle “zone bianche” non incide affatto sulla libertà di iniziativa economica, che non deve essere necessariamente garantita – per imperativo costituzionale – consentendo al privato di realizzare opifici su terreni non coperti dalla pianificazione urbanistica. (*Precedente citato: sentenza n. 186 del 1993*). [S. 84/17. Pres. GROSSI; Red. MODUGNO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 9, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 378 del 2001, trasfuso nell’art. 9, comma 1, lett. b), del t.u. edilizia, censurato dal TAR Campania – in riferimento all’art. 42, secondo e terzo comma, Cost. – in quanto l’applicazione congiunta di limiti di cubatura e di superficie agli interventi di edificazione a fini produttivi nelle c.d. “zone bianche” extraurbane comprimerebbe in misura eccessiva lo *ius aedificandi*. La censura di violazione della garanzia costituzionale del diritto di proprietà non è congruente rispetto al *petitum*, giacché il rimettente – pur assimilando il regime delle “zone bianche” ai vincoli di inedificabilità preordinati all’espropriazione o a contenuto sostanzialmente espropriativo – non denuncia il mancato riconoscimento al proprietario del diritto all’indennizzo in assenza della previsione di un termine massimo di durata del regime (questione che risulterebbe, peraltro, irrilevante nel giudizio *a quo*), ma chiede che siano incrementate le facoltà edificatorie del proprietario stesso, così prospettando un intervento del tutto estraneo alla linea di intervento tracciata dalla giurisprudenza costituzionale in tema di vincoli di inedificabilità, incentrata sulla necessaria alternativa tra la previsione di un termine massimo ragionevole di durata dei vincoli e l’obbligo di indennizzo. [S. 84/17. Pres. GROSSI; Red. MODUGNO]

#### **4. Gli strumenti della pianificazione**

##### **4.1. La deroga alle distanze minime tra costruzioni**

Le leggi regionali possono derogare alle distanze fissate nel d.m. n. 1444 del 1968 solo a condizione che le deroghe siano recepite da strumenti urbanistici attuativi (funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio) e non riguardino singoli edifici, come previsto

anche dall'art. 9, ultimo comma, dello stesso d.m. n. 1444 del 1968. (*Precedenti citati: sentenze n. 41 del 2017 e n. 231 del 2016*). [S. 217/20. Pres. MORELLI; Red. de PRETIS]

L'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio e a una razionale pianificazione urbanistica circoscrive rigorosamente la competenza legislativa regionale relativa alle distanze tra gli edifici e ne vincola anche le modalità di esercizio. (*Precedente citato: sentenza n. 41 del 2017*). [S. 13/20. Pres. CARTABIA; Red. SCIARRA]

La disciplina delle distanze attiene in via primaria e diretta ai rapporti tra proprietari di fondi finitimi, sicché rientra nella materia dell'ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Nondimeno, poiché i fabbricati insistono su di un territorio che può avere, rispetto ad altri – per ragioni naturali e storiche – specifiche caratteristiche, la disciplina che li riguarda – e in particolare quella dei loro rapporti nel territorio stesso – esorbita dai limiti propri dei rapporti interprivati e tocca anche interessi pubblici, la cui cura deve ritenersi affidata anche alle Regioni, perché attratta all'ambito di competenza concorrente del governo del territorio. (*Precedenti citati: sentenze n. 41 del 2017, n. 134 del 2014, n. 6 del 2013 e n. 232 del 2005*). [S. 119/20. Pres. CARTABIA; Red. PETITTI]

Alle Regioni non è precluso fissare distanze in deroga a quelle stabilite nelle normative statali, purché la deroga sia giustificata dal perseguimento di interessi pubblici ancorati all'esigenza di omogenea conformazione dell'assetto urbanistico di una determinata zona, non potendo riguardare singole costruzioni, individualmente ed isolatamente considerate. (*Precedenti citati: sentenze n. 13 del 2020, n. 50 del 2017, n. 41 del 2017, n. 231 del 2016, n. 185 del 2016, n. 178 del 2016, n. 134 del 2014 e n. 6 del 2013*). [S. 119/20. Pres. CARTABIA; Red. PETITTI]

Sul riparto di competenze in tema di distanze legali, la disciplina delle distanze minime tra costruzioni rientra nella materia dell'ordinamento civile e, quindi, attiene alla competenza legislativa statale; alle Regioni è consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nelle normative statali, solo a condizione che la deroga sia giustificata dall'esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio e rigorosamente circoscritta a tale scopo, che ne detta anche le modalità di esercizio. Il punto di equilibrio nella delimitazione dei rispettivi ambiti di competenza – statale in materia di "ordinamento civile" e concorrente in materia di "governo del territorio" – è stato rinvenuto nell'art. 9, ultimo comma, del d.m. n. 1444 del 1968, più volte ritenuto dotato di efficacia precettiva e inderogabile, ed è ribadito dall'introduzione dell'art. 2-*bis* del TUE, che ha inserito nel testo unico sull'edilizia i principi fondamentali della vincolatività, anche per le Regioni e le Province autonome, delle distanze legali stabilite dal d.m. n. 1444 del 1968 e dell'ammissibilità di deroghe solo a condizione che esse siano "inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio". (*Precedenti citati: sentenze n. 231 del 2016, n. 185 del 2016, n. 178 del 2016, n. 134 del 2014, n. 6 del 2013, n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005; ordinanza n. 173 del 2011*). [S. 50/17. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

La disciplina delle distanze fra costruzioni – attenendo alla disciplina dei rapporti interprivati, regolata dal codice civile – rientra nella materia dell’ordinamento civile, di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Nondimeno, quando i fabbricati insistono su di un territorio che può avere, rispetto ad altri – per ragioni naturali e storiche – specifiche caratteristiche, la disciplina dei loro rapporti nel territorio stesso esorbita dai limiti propri dei rapporti interprivati e tocca anche interessi pubblici, la cui cura è attratta nell’ambito di competenza concorrente del “governo del territorio”. Alle Regioni è quindi consentito fissare limiti in deroga alle distanze minime stabilite nelle normative statali, solo a condizione che la deroga sia giustificata dall’esigenza di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio e rigorosamente circoscritta a tale scopo, dovendo invece escludersi la possibilità di deroghe che riguardino rapporti tra edifici confinanti isolatamente considerati. Il punto di equilibrio nella delimitazione dei rispettivi ambiti di competenza – statale in materia di “ordinamento civile” e concorrente in materia di “governo del territorio” – è stato rinvenuto dalla giurisprudenza costituzionale nell’art. 9, ultimo comma, del d.m. n. 1444 del 1968 (più volte ritenuto dotato di efficacia precettiva e inderogabile in quanto richiamato dall’art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942) ed è ribadito dall’art. 2-*bis* del TUE, che ha introdotto i principi fondamentali della vincolatività, anche per le Regioni e per le Province autonome, delle distanze legali stabilite dal citato d.m. n. 1444 e dell’ammissibilità di deroghe solo a condizione che siano inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio. (*Precedenti citati: sentenze n. 231 del 2016, n. 189 del 2016, n. 185 del 2016, n. 178 del 2016, n. 134 del 2014, n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005*). [S. 41/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

La deroga alle distanze minime tra costruzioni può essere contenuta, oltre che in piani particolareggiati o di lottizzazione, in ogni strumento urbanistico equivalente sotto il profilo della sostanza e delle finalità, purché caratterizzato da una progettazione dettagliata e definita degli interventi; ne consegue che sono ammissibili le deroghe predisposte nel contesto dei piani urbanistici attuativi, in quanto strumenti funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio, secondo quanto richiesto, al fine di attivare le deroghe in esame, dall’art. 2-*bis* del TUE in linea con la giurisprudenza costituzionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 231 del 2016, n. 189 del 2016, n. 185 del 2016, n. 178 del 2016, n. 134 del 2014 e n. 6 del 2013*). [S. 41/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

La disciplina delle distanze minime tra costruzioni rientra nella competenza legislativa statale esclusiva in materia di “ordinamento civile”. Alle Regioni è consentito fissare limiti in deroga alle normative statali solo se la deroga sia giustificata e rigorosamente circoscritta dallo scopo di soddisfare interessi pubblici legati al governo del territorio. Il punto di equilibrio dei rispettivi ambiti di competenza statale e regionale va rinvenuto nell’art. 9, ultimo comma, del d.m. n. 1444 del 1968. (*Precedenti citati: sentenze n. 134 del 2014, n. 6 del 2013, n. 114 del 2012 e n. 232 del 2005; ordinanza n. 173 del 2011*). [S. 231/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

4.1.1. Casi concreti

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, commi secondo, lett. s), e terzo, Cost. nonché al principio di leale collaborazione, dell'art. 10 della legge reg. Puglia n. 3 del 2022, che dispone che, nell'ambito dei procedimenti semplificati di variante agli strumenti urbanistici, per ampliamento delle attività produttive deve intendersi l'aumento, di qualsivoglia percentuale, della dimensione dell'attività già esistente, in termini di superficie coperta o di volume. La disposizione impugnata – che ha sostituito il comma 1 dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, dichiarato costituzionalmente illegittimo con la sentenza n. 240 del 2022 – non viola né i principi fondamentali della materia del governo del territorio, relativi ai limiti di densità edilizia, desumibili dall'art. 41-*quinquies*, commi ottavo e nono, della legge n. 1150 del 1942, e precisati dal d.m. n. 1444 del 1968, perché, nel silenzio della norma, sarebbe ingiustificato e contrario alle normali regole ermeneutiche assegnarle un significato derogatorio; né quello recato dall'art. 3, comma 1, lett. e. I), t.u. edilizia, non derogando alla previsione per cui l'ampliamento costituisce, in ogni caso, "nuova costruzione". Inoltre, in assenza di deroghe espresse, il silenzio della disposizione sul punto del necessario rispetto delle previsioni del PPTR in tema di co-pianificazione – con particolare riguardo a quelle che assicurano la partecipazione degli organi ministeriali alle procedure di adeguamento degli strumenti urbanistici e delle loro varianti – deve essere interpretato in termini compatibili con le sue prescrizioni. Non sussiste, infine, il lamentato contrasto con il principio di ragionevolezza, dal momento che la disposizione, in assenza di una previsione contraria, produce effetti solo *pro futuro*. (Precedenti: S. 240/2022 - mass. 45220 - 45217; S. 187/2022 - mass. 44961; S. 24/2022 - 44566; S. 124/2021 - mass. 43936; S. 54/2021 - mass. 43731 S. 282/2016 - mass. 39408; S. 231/2016 - mass. 39093; S. 259/2014 - mass. 38170; S. 309/2011 - mass. 35944). [S. 59/23. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal TAR Veneto in riferimento agli artt. 3, 5, 114, secondo comma, 117, commi secondo, lett. l), e sesto, e 118 Cost. – dell'art. 64 della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, in quanto, nel fornire l'interpretazione autentica dell'art. 9, comma 8, della legge reg. Veneto n. 14 del 2009, consente la deroga delle distanze dal confine fissate dagli strumenti urbanistici e dai regolamenti comunali. La disposizione censurata si è limitata, in ragione della forte oscillazione giurisprudenziale, a chiarire i margini di derogabilità delle distanze disposte dagli enti locali, in funzione degli interventi straordinari di rigenerazione del territorio edificato, senza tuttavia incidere sulle distanze di fonte statale. La correlazione alla materia concorrente del governo del territorio, pertanto, legittima la norma regionale a derogare alle distanze sia in rapporto alla disciplina statale che alle funzioni comunali di pianificazione territoriale. Essa supera, infatti, la verifica di proporzionalità, in aderenza col principio di sussidiarietà verticale, poiché gli interventi in deroga cui consente, da un lato soddisfano interessi pubblici di dimensione sovracomunale e, dall'altro, non comprimono l'autonomia comunale oltre la soglia dell'adeguatezza e della necessità. La denuncia di violazione dell'art. 3 Cost., infine, non esprime reali margini di autonomia e si dimostra piuttosto "ancillare" rispetto alle altre censure, sì da dividerne la sorte di dichiarata infondatezza. (Precedenti citati: sentenze n. 13 del 2020, n. 212 del 2019, n. 179 del 2019, n. 245 del 2018, n. 50

*del 2017, n. 41 del 2017, n. 231 del 2016, n. 185 del 2016, n. 178 del 2016, n. 134 del 2014, n. 46 del 2014, n. 6 del 2013 e n. 286 del 1997).* [S. 119/20. Pres. CARTABIA; Red. PETITTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell’art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost. – l’art. 6, comma 6, della legge reg. Liguria n. 12 del 2015, con cui è stato modificato l’art. 18, comma 1, della legge reg. Liguria n. 16 del 2008. La disposizione impugnata dal Governo, riferendo a qualsiasi ipotesi di intervento edilizio, e quindi anche su singoli edifici, la possibilità di deroga alla normativa statale in tema di distanze tra fabbricati, viola il principio – rinvenibile nell’art. 9, ultimo comma, del d.m. n. 1444 del 1968, affermato più volte dalla giurisprudenza costituzionale e recepito dall’art. 2-*bis* TUEL – secondo cui le deroghe all’ordinamento civile delle distanze tra edifici sono consentite solo a condizione che siano inserite in strumenti urbanistici, funzionali a conformare un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio. La disciplina impugnata, non rispettando tale condizione, risulta assunta al di fuori dell’ambito della competenza regionale concorrente in materia di “governo del territorio”, in violazione del limite dell’ “ordinamento civile” di esclusiva competenza statale. [S. 231/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

#### **4.2. Piani di lottizzazione e programmi di riordino urbano**

Le convenzioni di lottizzazione, assieme ai correlati piani, sono espressive del crescente ruolo che il soggetto privato ha assunto nella gestione del governo del territorio, secondo l’ottica della c.d. urbanistica consensuale. [S. 249/22. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

L’adozione dei piani di lottizzazione è proposta dai titolari delle aree oggetto di regolazione urbanistica, i quali – tramite la sottoscrizione della convenzione di lottizzazione – si impegnano a realizzare le opere di urbanizzazione primaria e a concorrere alla realizzazione di quelle di urbanizzazione secondaria. Si è, dunque, dinanzi a due atti diversi, per quanto connessi: il piano di lottizzazione, approvato dal comune, e la convenzione di lottizzazione, che del primo è eventuale attuazione, stipulata dall’ente locale e dal proprietario delle aree. [S. 249/22. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

I programmi integrati di riordino urbano perseguono l’obiettivo di riqualificare gli ambiti urbani e le periferie caratterizzati dalla presenza di una pluralità di funzioni e di tessuti edilizi disorganici, incompiuti, parzialmente utilizzati o degradati, favorendo il miglioramento della qualità dell’abitare, anche attraverso l’incremento della dotazione degli standard. [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

##### *4.2.1. Casi concreti*

È dichiarata inammissibile, per insufficiente descrizione della fattispecie concreta e conseguente difetto di motivazione sulla rilevanza nonché per contraddittorietà della motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza, la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal TRGA del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, in riferimento all’art. 3 Cost., degli artt. 54, comma 1, e 121, comma 17, della legge prov. Trento n. 15 del 2015, nella parte in cui non prevedono, a differenza di quanto si verifica sul resto del territorio nazionale, la proroga triennale dei termini di validità ed efficacia delle convenzioni di

lottizzazione stipulate fino al 31 dicembre 2012. A fronte della possibilità – prevista sia dalla disciplina statale che da quella provinciale – che la convenzione di lottizzazione abbia termini d’efficacia diversi, e più brevi, di quello decennale del relativo piano, il rimettente non dà conto dei termini previsti dalla convenzione stipulata nel caso sottoposto al suo esame. Lo stesso giudice *a quo*, inoltre, pur formulando i termini della questione riferendosi al contrasto della normativa censurata con il principio d’eguaglianza e parità di trattamento di cui all’art. 3 Cost., richiamato dagli artt. 4 e 5 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige come limite all’esercizio della potestà normativa primaria della Provincia autonoma, in gran parte dell’ordinanza sembra invece lamentare un superamento da parte del legislatore provinciale dei limiti statutari all’esercizio della potestà normativa primaria in materia di urbanistica e piani regolatori. (*Precedenti*: S. 196/22 - *mass.* 45032; S. 136/2022 - *mass.* 44795; S. 33/22 - *mass.* 44651; S. 46/2018 - *mass.* 39915). [S. 249/22. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell’art. 3 dello statuto speciale e degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., l’art. 15, comma 1, lett. c), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui abroga l’art. 40, comma 7, secondo periodo, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, in tema di programmi integrati di riordino urbano, introducendo il periodo «Nessuna zona urbanistica omogenea è aprioristicamente esclusa». La disciplina impugnata dal Governo, estendendo a tutte le zone urbanistiche omogenee l’ambito di applicazione dei detti programmi – dapprima esclusi nelle zone di particolare valenza culturale o paesaggistica, come i centri di antica e prima formazione, le zone agricole, le zone di salvaguardia ambientale – interviene su beni che ricevono specifica tutela nel piano paesaggistico regionale e nella normativa regionale previgente, riducendo la tutela agli stessi riservata. [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

### **4.3. Il piano per le attrezzature religiose e l’edilizia di culto**

La previsione di uno speciale piano dedicato alle attrezzature religiose, riconducibile al modello della pianificazione urbanistica di settore, non è di per sé illegittima, purché persegua lo scopo del corretto insediamento nel territorio comunale delle attrezzature religiose aventi impatto urbanistico, e, in questo orizzonte, tenga adeguatamente conto della necessità di favorire l’apertura di luoghi di culto destinati alle diverse comunità religiose. [S. 254/19. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

Il diritto inviolabile alla libertà religiosa, garantito dall’art. 19 Cost., comprende anche la libertà di culto e, con essa, il diritto di disporre di spazi adeguati per poterla concretamente esercitare. Le Regioni, nel regolare, in sede di disciplina del governo del territorio, l’edilizia di culto, possono perseguire esclusivamente finalità urbanistiche, nell’ambito delle quali deve essere ricondotta anche la necessaria specifica considerazione delle esigenze di allocazione delle attrezzature religiose. (*Precedenti citati*: sentenze n. 67 del 2017, n. 63 del 2016, n. 52 del 2016, n. 346 del 2002, n. 508 del 2000, n. 329 del 1997, n. 334 del 1996, n. 440 del 1995, n. 195 del 1993, n. 203 del 1989 e n. 59 del 1958). [S. 254/19. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

La legislazione regionale in materia di edilizia di culto trova la sua ragione e giustificazione – propria della materia urbanistica – nell’esigenza di assicurare uno sviluppo equilibrato ed armonico dei centri abitativi e nella realizzazione dei servizi di interesse pubblico nella loro più ampia accezione, che comprende perciò anche i servizi religiosi. (*Precedenti citati: sentenze n. 63 del 2016 e n. 195 del 1993*). [S. 67/17. Pres. GROSSI; Red. CARTABIA]

#### 4.3.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione degli artt. 2, 3, primo comma, e 19 Cost. – l’art. 72, comma 2, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, come modif. dall’art. 1, comma 1, lett. c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, che subordina l’insediamento di nuovi luoghi di culto alla previa approvazione del piano per le attrezzature religiose (PAR). La norma censurata dal TAR Lombardia, dietro l’apparente finalità di tipo urbanistico-edilizio, mira in realtà a ostacolare l’installazione di nuove attrezzature religiose, in violazione dei parametri evocati, poiché esse vengono non solo disciplinate indistintamente, a prescindere dal loro impatto urbanistico, ma anche irragionevolmente assoggettate a un regime differenziato, non previsto per le altre opere di urbanizzazione secondaria. [S. 254/19. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione degli artt. 2, 3, primo comma, e 19 Cost. – l’art. 72, comma 5, secondo periodo, della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005, come modif. dall’art. 1, comma 1, lett. c), della legge reg. Lombardia n. 2 del 2015, che impone ai Comuni che intendono prevedere nuove attrezzature religiose di approvare il piano delle attrezzature religiose (PAR) entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della legge regionale, pena l’obbligo della sua approvazione unitamente al nuovo piano per il governo del territorio (PGT). La norma censurata dal TAR Lombardia determina una forte compressione della libertà religiosa, senza che a ciò corrisponda alcun reale interesse di buon governo del territorio. La necessaria contestualità e il carattere del tutto discrezionale del potere del Comune di procedere alla formazione del piano che investe l’intero territorio comunale (il PGT o la sua variante generale) rendono assolutamente incerta e aleatoria la possibilità di realizzare nuovi luoghi di culto, ai quali, in ragione della loro strumentalità alla garanzia di un diritto costituzionalmente tutelato, dovrebbe piuttosto essere riservato un trattamento di speciale considerazione. Al riguardo è significativo che per gli altri impianti di interesse pubblico la stessa legge reg. Lombardia n. 12 del 2005 non solo non esiga la variante generale del PGT, ma non richieda neppure sempre la procedura di variante parziale. (*Precedente citato: sentenza n. 179 del 2019*). [S. 254/19. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

È dichiarata non fondata, nei termini di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento agli artt. 3, 8 e 19 Cost. – dell’art. 2 della legge reg. Veneto n. 12 del 2016, nella parte in cui introduce, nella legge reg. Veneto n. 11 del 2004, l’art. 31-*bis*. La norma impugnata, nel riconoscere alla Regione e ai Comuni veneti il compito di individuare i criteri e le modalità per la realizzazione delle attrezzature religiose, prende in considerazione tutte le possibili forme di confessione religiosa (Chiesa Cattolica, confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato siano disciplinati ai sensi dell’art. 8, terzo comma, Cost., e altre confessioni religiose), senza introdurre alcuna distinzione in ragione della circostanza che sia stata stipulata

un'intesa con lo Stato, e non può quindi essere interpretata nel senso di consentire alla Regione e ai Comuni di realizzare la pianificazione di attrezzature religiose secondo criteri e modalità discriminatori in ragione della presenza o meno dell'intesa tra la confessione religiosa interessata e lo Stato. Ciò non esclude la possibilità che le autorità competenti operino ragionevoli differenziazioni, poiché l'eguale libertà delle confessioni religiose di organizzarsi e di operare non implica che a tutte debba assicurarsi un'eguale porzione dei contributi o degli spazi disponibili, essendo naturale che, nella distribuzione di utilità limitate (come le sovvenzioni pubbliche o la facoltà di utilizzare suolo), siano valutati tutti i pertinenti interessi pubblici e venga dato adeguato rilievo all'entità della presenza sul territorio dell'una o dell'altra confessione, alla rispettiva consistenza e incidenza sociale e alle esigenze di culto riscontrate nella popolazione. La paventata lesione dei principi costituzionali invocati (eguale libertà delle confessioni e libertà di religione) non discende, dunque, dal tenore della disposizione censurata in sé, ma dalle eventuali sue illegittime applicazioni, che potranno essere censurate, caso per caso, nelle opportune sedi giurisdizionali. (*Precedente citato: sentenza n. 63 del 2016*). [S. 67/17. Pres. GROSSI; Red. CARTABIA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo [per violazione degli artt. 2, 3 e 117, terzo comma, Cost.] l'art. 2 della legge reg. Veneto n. 12 del 2016, nella parte in cui, nell'introdurre nella legge reg. Veneto n. 11 del 2004 l'art. 31-ter, al suo comma 3 [secondo periodo], dispone che «Nella convenzione può, altresì, essere previsto l'impegno ad utilizzare la lingua italiana per tutte le attività svolte nelle attrezzature di interesse comune per servizi religiosi, che non siano strettamente connesse alle pratiche rituali di culto». La disposizione impugnata dal Governo – avendo ad oggetto la pianificazione urbanistica degli edifici adibiti a luogo di culto – afferisce alla materia del “governo del territorio”, di competenza legislativa concorrente. La Regione è titolata, nel regolare la coesistenza dei diversi interessi che insistono sul proprio territorio, a dedicare specifiche disposizioni per la programmazione e la realizzazione dei luoghi di culto e, nell'esercizio di tali competenze, può imporre quelle condizioni e quelle limitazioni, che siano strettamente necessarie a garantire le finalità di governo del territorio affidate alle sue cure. Eccede da un ragionevole esercizio di dette competenze l'introduzione di un obbligo, quale l'impiego della lingua italiana, del tutto eccentrico rispetto ai menzionati interessi e palesemente incongruo rispetto sia alla finalità della normativa regionale in generale, sia a quella della disposizione censurata in particolare. A fronte dell'importanza della lingua quale elemento di identità individuale e collettiva, veicolo di trasmissione di cultura ed espressione della dimensione relazionale della personalità umana, la disposizione impugnata si presta a determinare ampie limitazioni di diritti fondamentali della persona di rilievo costituzionale, in difetto di un rapporto chiaro di stretta strumentalità e proporzionalità rispetto ad altri interessi costituzionalmente rilevanti, ricompresi nel perimetro delle attribuzioni regionali. [S. 67/17. Pres. GROSSI; Red. CARTABIA]

#### **4.4. Lo schema di regolamento edilizio-tipo**

Nonostante l'impropria autoqualificazione, la disciplina dell'art. 17-bis del d.l. n. 133 del 2014 (conv., con modif., nella legge n. 164 del 2014) non è riconducibile ai titoli competenziali esclusivi dei “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” e della “tutela della concorrenza”,

di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *e*) ed *m*), Cost. Infatti, l'intesa in Conferenza unificata da essa prescritta è volta a predisporre uno schema di regolamento edilizio-tipo che "semplifichi e uniformi" le definizioni tecniche e i criteri di calcolo dei parametri rilevanti sul piano urbanistico ed edilizio, sicché non mira a regolare uno o più segmenti procedurali dell'azione amministrativa, non individua "prestazioni" delle pubbliche amministrazioni e, non riguardando prestazioni esigibili dai singoli individui, non incide direttamente su diritti civili o sociali; quanto alla promozione dell'iniziativa economica e della libera concorrenza del settore, si tratta di effetti solo indiretti di un intervento normativo che interessa direttamente la tecnica delle costruzioni edilizie. [S. 125/17. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

#### 4.4.1. Casi concreti

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione Puglia in riferimento all'art. 117, commi secondo [lett. *e*) ed *m*)], terzo e sesto, Cost. – dell'art. 17-*bis* del d.l. n. 133 del 2014, conv., con modif., nella legge n. 164 del 2014, il quale prescrive il raggiungimento in Conferenza unificata di accordi o intese per l'adozione di uno "schema di regolamento edilizio tipo", al fine di semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti. La disposizione impugnata, aggiungendo il comma 1-*sexies* all'art. 4 del t.u. edilizia, interviene nella materia "governo del territorio" e ne costituisce principio fondamentale, in quanto pone un criterio procedurale, di natura concertativa, che riflette l'esigenza unitaria e non frazionabile di semplificare la struttura dei regolamenti edilizi, anche attraverso la predisposizione di definizioni uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro pregiudicare la possibilità, per le singole Regioni, di operare nell'ambito dello schema "tipo" e di svolgere una funzione di raccordo con gli enti locali operanti sul loro territorio. In tal modo, il legislatore statale non ha conferito un'autorizzazione "in bianco" né si è spogliato della propria competenza a favore di un atto sub-legislativo, bensì ha scelto di completare il principio fondamentale rimettendo ad atti integrativi l'individuazione delle specifiche caratteristiche della fattispecie "tecnica", le quali necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale e mal si conciliano con il diretto contenuto di un atto legislativo, e a tal fine ha prescritto, pur in assenza di un obbligo costituzionalmente imposto, l'accordo o la intesa con gli enti territoriali rappresentati nella Conferenza unificata, per valorizzare al massimo grado l'integrazione delle diverse esigenze delle autonomie. A sua volta, lo schema di regolamento-tipo non integra gli estremi di una fonte regolamentare invasiva della potestà riconosciuta alle Regioni dall'art. 117, sesto comma, Cost., poiché non ha alcun contenuto innovativo della disciplina dell'edilizia e difetta, quindi, non solo dei requisiti formali, previsti dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988, ma anche degli usuali contenuti (norme generali e astratte, anche se di dettaglio, destinate ad innovare l'ordinamento giuridico) propri dei regolamenti. Nell'adeguarsi al "tipo" di regolamento edilizio concertato in Conferenza unificata e recepito dalle singole Regioni, i regolamenti comunali godranno, poi, di un ragionevole spazio per intervenire con riferimenti normativi idonei a riflettere le peculiarità territoriali e urbanistiche del singolo Comune. (Precedenti citati: sentenze n. 1 del 2016, n. 233 del 2015, n. 196 del 2004, n. 362 del 2003 e n. 303 del 2003). [S. 125/17. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Provincia autonoma di Trento in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. e) ed m), Cost., all’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e agli artt. 8, n. 5), e 16 dello statuto reg. Trentino-Alto Adige, in relazione agli artt. 2 e 3 del d.lgs. n. 266 del 1992 – dell’art. 17-*bis* del d.l. n. 133 del 2014, conv., con modif., nella legge n. 164 del 2014, il quale prescrive il raggiungimento in Conferenza unificata di accordi o intese per l’adozione di uno “schema di regolamento edilizio tipo”, al fine di semplificare e uniformare le norme e gli adempimenti. La disposizione impugnata – che aggiunge il comma 1-*sexies* all’art. 4 del t.u. edilizia – non è applicabile nei confronti della ricorrente Provincia autonoma, stante la clausola di salvaguardia richiamata dall’art. 43-*bis* dello stesso d.l. n. 133 del 2014, la quale prevede che le norme dell’atto legislativo trovano applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome compatibilmente con le disposizioni dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione. L’inapplicabilità trova, del resto, diretta conferma nel dato letterale dell’impugnato art. 17-*bis* che, in coerenza con la clausola di salvaguardia, non menziona le Province autonome tra i soggetti chiamati ad attuare la procedura concertativa di adozione dello schema di regolamento edilizio-tipo. Lungo tale direzione si muove anche l’intesa intervenuta nelle more del giudizio, che non soltanto riproduce la clausola di salvaguardia, ma include, tra gli enti territoriali interessati alla procedura di recepimento, le sole Regioni a statuto ordinario. [S. 125/17. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

#### 4.5. Il Piano casa

La deroga regionale agli standard urbanistici, il cui rispetto è stato espressamente imposto anche alla legislazione speciale del Piano casa, è consentita esclusivamente nell’ambito della definizione o revisione di strumenti urbanistici comunque funzionali a un assetto complessivo e unitario o di specifiche aree territoriali e dunque a condizione che le deroghe siano recepite da strumenti urbanistici attuativi (funzionali a conformare un assetto complessivo e unitario di determinate zone del territorio) e non riguardino singoli edifici. (*Precedente*: S. 217/2020 - *mass* 43010). [S. 142/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

L’art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011, come conv., – il quale non consente la realizzazione degli interventi edilizi previsti dal secondo piano casa su edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta, con esclusione degli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria – è norma fondamentale di riforma economico-sociale e si ascrive altresì ai principi fondamentali della materia del governo del territorio. (*Precedenti*: S. 90/2023 - *mass*. 45509; S. 24/2022 - *mass*. 44555). [S. 119/24. Pres. BARBERA; Redd. MODUGNO - PETITTI - NAVARRETTA- D’ALBERTI]

In coerenza con la terminologia adoperata dal legislatore e con la *ratio* della normativa l’art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011, come conv., si deve interpretare in senso restrittivo: mentre, infatti, il condono ha per effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell’abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia, il titolo in sanatoria presuppone la conformità alla disciplina urbanistica e edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell’immobile sia al momento della presentazione della domanda. A favore dell’interpretazione restrittiva milita il

carattere generale del divieto di concessione di premialità volumetriche per gli immobili abusivi, espressivo della scelta fondamentale del legislatore statale di disconoscere vantaggi in caso di abuso e di derogare a tale principio in ipotesi tassative. (*Precedenti*: S. 90/2023 - *mass.* 45509; S. 24/2022 - *mass.* 44549; S. 107/2017 - *mass.* 41204; S. 50/2017 - *mass.* 39737). [S. 119/24. Pres. BARBERA; Redd. MODUGNO - PETITTI - NAVARRETTA- D'ALBERTI]

Le disposizioni regionali attuative della disciplina del “Piano casa” vanno ricondotte alla competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di «governo del territorio», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto esse disciplinano, nel loro nucleo essenziale, aspetti attinenti alla normativa edilizia e urbanistica. (*Precedente*: S. 17/2023 - *mass.* 45331). [S. 163/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

Le norme regionali che, successivamente all'adozione della legge regionale sul piano casa, hanno previsto proroghe per la realizzazione degli interventi in deroga, non interferiscono, di per sé solo considerato, con il diverso profilo della tutela del paesaggio. Qualora, infatti, la legge regionale di proroga (o, comunque, di ampliamento oggettivo degli interventi) non preveda deroghe espresse alle previsioni di tutela paesaggistica, essa può e deve essere interpretata in termini compatibili con le prescrizioni del piano paesaggistico; ciò, tuttavia, a condizione che si tratti di regione dotata di piano paesaggistico, frutto di condivisione con la competente autorità statale, secondo le prescrizioni del cod. beni culturali. (*Precedenti*: S. 251/2022 - *mass.* 45228; S. 229/2022 - *mass.* 45120; S. 170/2021 - *mass.* 44134; S. 124/2021 - *mass.* 43948). [S. 163/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

Reiterate proroghe di una disciplina eccezionale e transitoria, volta ad apportare deroghe alla pianificazione urbanistica al fine di consentire interventi edilizi di carattere straordinario, possono compromettere l'imprescindibile visione di sintesi, necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Rendere stabile, o comunque protrarre a lungo nel tempo, una disciplina quale quella del c.d. piano casa, nata come transitoria, ha infatti come ineluttabile conseguenza quella di consentire reiterati e rilevanti incrementi volumetrici del patrimonio edilizio esistente, isolatamente considerati e svincolati da una organica disciplina del governo del territorio, di autorizzare interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento, di trascurare l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica, e così di danneggiare il territorio in tutte le sue connesse componenti e, primariamente, nel suo aspetto paesaggistico e ambientale. (*Precedenti*: S. 19/2023 - *mass.* 45315; S. 17/2023 - *mass.* 45330; S. 229/2022 - *mass.* 4512; S. 24/2022 - *mass.* 44555). [S. 90/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

La reiterata e potenzialmente indefinita successione delle proroghe di una disciplina di carattere derogatorio delle trasformazioni edilizie si pone in conflitto con la necessità di un'organica pianificazione, che è funzionale all'ordinato sviluppo del territorio e alle connesse e fondamentali esigenze di conservazione e promozione del paesaggio e dell'ambiente, presidiate dagli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost. Reiterate proroghe di una disciplina

eccezionale e transitoria, volta ad apportare deroghe alla pianificazione urbanistica al fine di consentire interventi edilizi di carattere straordinario, possono infatti compromettere l'imprescindibile visione di sintesi, necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. (*Precedenti: S. 229/2022 - mass. 45120; S. 24/2022 - mass. 44555; S. 219/2021 - mass. 44345*). [S. 19/23. Pres. SCIARRA; Red. D'ALBERTI]

Le disposizioni regionali attuative della disciplina del "Piano casa" – in quanto attinenti alla normativa edilizia e urbanistica – vanno ascritte alla competenza legislativa concorrente delle regioni in materia di «governo del territorio», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. (*Precedente: S. 217/2020*). [S. 17/23. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

Il valore unitario e prevalente della pianificazione paesaggistica mantiene intatta la sua forza imperativa anche con riguardo alle leggi regionali attuative del "Piano casa", il quale, pur nelle sue differenti versioni, deve essere sottoposto a stretta interpretazione per quel che attiene alla sua portata derogatoria. (*Precedenti: S. 229/2022; S. 170/2021*). [S. 17/23. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

Reiterate proroghe di una disciplina urbanistica eccezionale e transitoria, volta ad apportare deroghe alla pianificazione urbanistica al fine di consentire interventi edilizi di carattere straordinario – anche rendendo stabile la disciplina sul "Piano casa", favorendo in tal modo la generalizzata fattibilità di interventi parcellizzati –, possono compromettere l'imprescindibile visione di sintesi necessaria a ricondurre ad un assetto coerente i molteplici interessi che afferiscono al governo del territorio ed intersecano allo stesso tempo l'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. (*Precedenti: S. 229/2022 - mass. 45120; S. 24/2022 - mass. 44555; S. 219/2021; S. 170/2021 - mass. 44134*). [S. 17/23. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

Il prolungato succedersi delle proroghe di una disciplina derogatoria, in contrasto con le esigenze di una regolamentazione organica e razionale dell'assetto del territorio, si presume irragionevole, posto che tende nel tempo a rendere definitiva una disciplina nata come transitoria, nonché lesivo del buon andamento dell'azione amministrativa nella tutela del territorio e nello sviluppo urbanistico, poiché la consegna ad una dimensione perennemente instabile e precaria. La previsione di interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento, trascura infatti l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica. (*Precedenti: S. 24/2022 - mass. 44555; S. 219/2021 - mass. 44346; S. 170/2021 - mass. 44134*). [S. 229/22. Pres. SCIARRA; Red. BARBERA]

La normativa sul Piano casa, pur nella riconosciuta finalità di agevolazione dell'attività edilizia, non può far venir meno la natura cogente e inderogabile delle previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, adottate dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali". (*Precedenti: S.*

261/2021; S. 86/2019 - mass. 42541). [S. 192/22. Pres. AMATO; Red. MODUGNO]

L'art. 5, comma 9, del d.l. n. 70 del 2011, nel tradurre in legge l'intesa raggiunta tra Stato e Regioni in tema di "Piano casa", configura una norma fondamentale di riforma economico-sociale, come confermano l'ampiezza degli obiettivi perseguiti, l'incidenza su aspetti qualificanti della normativa edilizia e urbanistica e la stessa scelta di coinvolgere anche Regioni ed enti locali nel definire i tratti essenziali dell'intervento riformatore. Tale disposizione affida alle Regioni il compito di approvare leggi per incentivare, tra l'altro, la razionalizzazione del patrimonio edilizio esistente, anche mediante la previsione del riconoscimento di una volumetria aggiuntiva come misura premiale. Ciò purché gli interventi non siano riferiti a edifici abusivi, siti nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta, con esclusione dei soli edifici per i quali sia stato rilasciato il titolo abilitativo edilizio in sanatoria: nozione, quest'ultima, da interpretare in senso restrittivo, in coerenza con la terminologia adoperata dal legislatore e con la *ratio* della normativa. [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

Il titolo in sanatoria, che rileva agli effetti della concessione di premialità volumetrica prevista dal "Piano casa", differisce dal condono: mentre quest'ultimo ha per effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia, il titolo in sanatoria presuppone la conformità alla disciplina urbanistica e edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'immobile sia al momento della presentazione della domanda. (*Precedenti*: S. 107/2017 - mass. 41204; S. 50/2017 - mass. 39737). [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

Il prolungato succedersi delle proroghe di una disciplina derogatoria, in contrasto con le esigenze di una regolamentazione organica e razionale dell'assetto del territorio, presenta un innegabile rilievo [ai fini dell'accoglimento della questione]. (*Precedente*: S. 170/2021). [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

*V. anche in questo capitolo, par. 4.1.*

#### *4.5.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui, novellando i commi 1 e 2, lett. *b*), dell'art. 3 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, ha reso applicabile – in virtù del rinvio all'art. 2, comma 1, lett. *d-bis*), della citata legge reg. n. 16 del 2018, nel testo antecedente alle modifiche apportate dall'art. 1, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 20 del 2023 – la disciplina di cui all'art. 5, comma 9, del d.l. n. 70 del 2011, come conv., relativa alla realizzazione degli interventi previsti dal secondo piano casa, anche agli immobili abusivi oggetto di condono. La disposizione impugnata dal Governo contrasta con il principio fondamentale della materia del governo del territorio stabilito dall'art. 5, comma 10, del d.l. n. 70 del 2011, come conv., il quale prevede che detti interventi non possono riferirsi, tra l'altro, a edifici abusivi. [S.

119/24. Pres. BARBERA; Redd. MODUGNO - PETITTI - NAVARRETTA-D'ALBERTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 6, comma 6, lett. b), della legge reg. Molise n. 7 del 2022, che modifica, estendendone la portata, la disciplina degli interventi edilizi straordinari di cui alla legge reg. Molise n. 30 del 2009, c.d. legge sul piano casa, consentendo l'incremento volumetrico, fino al 20%, di tutti gli edifici situati nei centri storici, purché esistenti alla data del 31 dicembre. Nella perdurante mancanza sia di una pianificazione paesaggistica condivisa con lo Stato che degli accordi prodromici a detta approvazione, la disposizione impugnata dal Governo introduce una deroga espressa al principio di prevalenza della tutela paesaggistica, pur se temporanea e limitata a specifici interventi edilizi. L'ampliamento indicato, senza una contestuale ed esplicita clausola di salvaguardia delle norme dettate dal cod. beni culturali, rischia di sottoporre i beni dotati, anche potenzialmente, di rilevanza paesaggistica ad un abbassamento della tutela praticabile, anche e soprattutto in prospettiva futura, perché il procedimento di pianificazione, nel momento in cui interverrà, dovrà confrontarsi con situazioni già consolidate. (*Precedenti*: S. 59/2023 - mass. 45456; S. 187/2022 - mass. 44957). [S. 163/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s, Cost., l'art. 6, comma 6, lett. d), nn. 1) e 2), della legge reg. Molise n. 7 del 2022, i quali, modificando la legge regionale sul piano casa, rispettivamente prevedono la proroga al 31 dicembre 2024 del termine per la presentazione della SCIA o la DIA (n. 1) e la proroga al 30 aprile 2023 del termine entro cui sono ammessi gli interventi comportanti modifiche all'aspetto esteriore degli edifici, anche nei territori assoggettati a tutela paesaggistica (n. 2). Le disposizioni impuginate dal Governo fanno permanere, rispetto alla precedente formulazione della norma, un'oggettiva estensione delle opere di ampliamento, così da interessare tutti gli edifici, e non più solo quelli a uso residenziale, purché, comunque, esistenti alla data del 31 dicembre 2014. [S. 163/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 14 dello statuto, l'art. 37, comma 1, lett. a) e d), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, che consente la realizzazione di interventi edilizi anche su immobili che hanno usufrutto del condono edilizio. La disposizione impugnata dal Governo contrasta con l'intesa tra Stato e Regioni del 1° aprile 2009, per mezzo della quale si è adottato il c.d. piano casa, il quale non può riferirsi a edifici abusivi ovvero ubicati nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta, visto anche che la nozione di titolo abilitativo edilizio in sanatoria deve interpretarsi, in coerenza con la terminologia adoperata dal legislatore e con la *ratio* della normativa in esame, in senso restrittivo e, quindi, differente dal condono. Il legislatore siciliano ha dunque violato una norma fondamentale di riforma economico-sociale idonea a vincolare la sua potestà legislativa primaria. (*Precedente*: S. 24/2022 - mass. 44555). [S. 90/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 14 dello statuto, l'art. 37, comma 1, lett. c), n. 1), della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021,

che, novellando la previsione precedente, fa venir meno il limite di 48 mesi per la presentazione delle istanze relative agli interventi edilizi da compiere in base al piano casa siciliano, snaturandone così la finalità originaria, di consentire interventi straordinari su edifici abitativi per un periodo temporalmente limitato, in violazione dei principi della pianificazione urbanistica e della temporaneità del piano casa. [S. 90/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 14 dello statuto, l'art. 8, comma 1, lett. b), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, che, novellando la previsione precedente, fissa al 30 giugno 2023 il termine per la presentazione delle istanze relative agli interventi edilizi da compiere in base al piano casa. La disposizione impugnata dal Governo ha l'effetto di consentire, a distanza di molti anni dall'adozione a livello nazionale e a livello regionale del piano casa, la presentazione di istanze per la realizzazione di interventi edilizi eccezionalmente consentiti in base a detto piano. [S. 90/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, primo comma, Cost. e all'art. 14 dello statuto, dell'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 5, lett. d), nn. 1), 4), 5) e 6), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, che consentono il recupero di locali a fini abitativi che hanno ottenuto il titolo in sanatoria. Tali edifici non possono considerarsi abusivi, in quanto secondo la normativa statale sul piano casa il divieto di beneficiare delle premialità volumetriche con riguardo agli immobili abusivi non opera quando sia stato rilasciato il titolo edilizio in sanatoria, con cui si regolarizzano le opere edificate in difetto di (o in difformità dal) titolo edilizio, quando queste ultime sono conformi alla disciplina urbanistica e edilizia vigente sia al momento della realizzazione dell'immobile sia al momento della presentazione della domanda. [S. 90/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 9, 117, secondo comma, lett. s), Cost., nonché del principio di leale collaborazione, l'art. 1 della legge reg. Calabria n. 23 del 2021, che modifica il comma 12 dell'art. 6 della legge reg. Calabria n. 21 del 2010, prorogando ulteriormente dal 31 dicembre 2021 al 31 dicembre 2022 il termine stabilito per la presentazione delle istanze per la realizzazione degli interventi edilizi previsti dalla legge reg. Calabria n. 21 del 2010. La disposizione regionale impugnata dal Governo consente un'ulteriore proroga – la settimana nell'arco di undici anni – del termine per la presentazione delle istanze per la realizzazione degli interventi di trasformazione edilizia che lo stesso legislatore calabrese del 2010 aveva qualificato come «straordinarie». Viceversa, con il differimento in esame sono state ripetutamente ampliate le possibilità di realizzare interventi edilizi in deroga alla pianificazione urbanistica del territorio, stabilizzando irragionevolmente una disciplina di carattere derogatorio, introdotta per fare fronte a esigenze di carattere temporaneo. Una tale violazione dei parametri indicati, che può sussistere indipendentemente dal fatto che sia stato adottato un piano paesaggistico co-deciso tra Stato e regione, si manifesta con maggiore evidenza con riguardo ad una Regione, come la Calabria, che ha interrotto il percorso avviato per l'elaborazione congiunta del PPR e ne è tuttora sprovvista. Peraltro, il fatto che le altre disposizioni della medesima legge regionale abbiano

mero carattere strumentale fa sì che la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1 le renda prive di contenuto precettivo). (*Precedenti: S. 229/2022 - mass. 45121; S. 161/2022 - mass. 44954; S. 124/2022 - mass. 44884*). [S. 19/23. Pres. SCIARRA; Red. D'ALBERTI]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione complessivamente degli artt. 3, 97 e 117, terzo comma Cost., gli artt. 1 e 2 e 3 della legge reg. Puglia n. 38 del 2021. I primi due, rispettivamente, prorogano, dal 1° agosto 2020 al 1° agosto 2021, il termine per l'esistenza degli immobili sui quali realizzare gli interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione, anche in deroga agli strumenti urbanistici, previsti dalla legge regionale sul "Piano casa" e, dal 31 dicembre 2021 al 31 dicembre 2022, il termine per presentare la SCIA o l'istanza per il rilascio del permesso di costruire in relazione ai detti interventi edilizi straordinari. L'art. 3 invece proroga, dal 30 giugno 2020 al 30 giugno 2021, la data di realizzazione degli edifici nei quali è possibile effettuare il recupero dei sottotetti, dei porticati e dei locali seminterrati e quella di esistenza degli edifici nei quali effettuare il recupero abitativo dei sottotetti. I primi due articoli impugnati dal Governo violano il principio fondamentale della materia del governo del territorio del necessario rispetto della previa pianificazione urbanistica del territorio; nel caso dell'art. 3, la disciplina è anche irragionevole, contrastando con l'originaria finalità di contenimento di consumo del suolo e di efficientamento energetico del patrimonio edilizio esistente e – in ragione del prolungato e ripetuto succedersi di proroghe – espone a rischio anche il buon andamento dell'azione amministrativa nella corretta gestione del territorio e nella sua tutela. [S. 17/23. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 9 e 117, primo comma – in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio –, 117, secondo comma, lett. s), Cost. e al principio di leale collaborazione, degli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 38 del 2021 che, rispettivamente, prorogano, dal 1° agosto 2020 al 1° agosto 2021, il termine per l'esistenza degli immobili sui quali realizzare gli interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione, anche in deroga agli strumenti urbanistici previsti dalla legge regionale sul "Piano casa" e, dal 31 dicembre 2021 al 31 dicembre 2022, il termine per presentare la SCIA o l'istanza per il rilascio del permesso di costruire in relazione ai detti interventi. L'art. 3 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021 – cui le norme impuginate si raccordano – contiene una clausola di salvaguardia adeguata ad evitare possibili deroghe alle previsioni del PPTR, per cui non risultando essa in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., né con gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, anche le disposizioni di proroga sono immuni da tali vizi. Inoltre, l'intero territorio pugliese è oggetto di pianificazione congiunta, per cui le disposizioni impuginate non violano nemmeno il principio di leale collaborazione e – non consentendo interventi in deroga agli strumenti della pianificazione paesaggistica – rispettano anche gli artt. 9 e 117, primo comma, Cost. (*Precedenti: S. 240/2022 - mass. 45216; S. 24/2022 - mass. 44555; S. 219/2021 - mass. 44346*). [S. 17/23. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento agli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lett. s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145

del d.lgs. n. 42 del 2004 e alla legge n. 14 del 2006, nonché al principio di leale collaborazione – dell’art. 1 della legge reg. Toscana n. 101 del 2020 che, nel modificare l’art. 3-*bis* della legge reg. Toscana n. 24 del 2009, recante il c.d. Piano casa per la Toscana, estende alle unità immobiliari a destinazione d’uso commerciale al dettaglio le misure straordinarie previste per gli edifici a destinazione d’uso industriale o artigianale, con un incremento massimo del 20% della superficie utile lorda. La circostanza che la Regione Toscana sia dotata di piano paesaggistico è sufficiente ad escludere la necessità di un rinvio esplicito sia ad esso, sia al codice di settore, poiché il principio della prevalenza del piano paesaggistico deve ritenersi operante anche in assenza di esplicita clausola di salvaguardia. Né la norma regionale impugnata deroga alle disposizioni che richiedono per la realizzazione degli interventi edilizi il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche. [S. 229/22. Pres. SCIARRA; Red. BARBERA]

Sono dichiarate inammissibili, per inidoneità dell’intervento ablativo invocato rispetto all’obiettivo perseguito, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. – dell’art. 1 della legge reg. Toscana n. 101 del 2020 che, nel modificare l’art. 3-*bis* della legge reg. Toscana n. 24 del 2009, recante il c.d. Piano casa per la Toscana, estende alle unità immobiliari a destinazione d’uso commerciale al dettaglio le misure straordinarie previste per gli edifici a destinazione d’uso industriale o artigianale, con un incremento massimo del 20% della superficie utile lorda. La disposizione impugnata investe il contenuto dell’attività in deroga, ma non l’efficacia temporale di quest’ultima, disciplinata dall’art. 2 della legge reg. Toscana n. 101 del 2020, non impugnato dal Governo. È infatti a tale norma che va imputato l’effetto di stabilizzazione di un regime eccezionale derogatorio, che il ricorrente pone a base delle questioni di legittimità costituzionale promosse, mentre la mera caducazione dell’indicato art. 1 non sarebbe idonea a far conseguire il risultato auspicato dal ricorrente in quanto – non travolgendo la proroga introdotta dal successivo art. 2 – lascerebbe invariata la possibilità di realizzare, per altri due anni, le misure straordinarie già previste dal Piano casa per la Toscana. (*Precedenti*: S. 68/2022 - *mass.* 44630; S. 22/2022 - *mass.* 44588; S. 21/2020 - *mass.* 41450; S. 239/2019 - *mass.* 41414; S. 210/2015 - *mass.* 38574). [S. 229/22. Pres. SCIARRA; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 3 della legge reg. Puglia n. 39 del 2021, che disciplina la facoltà di realizzare in aree individuate dal PPTR, previa deliberazione del Consiglio comunale, gli interventi edilizi straordinari di ampliamento, demolizione e ricostruzione previsti dal c.d. “Piano casa”, consentiti ai sensi all’art. 3 t.u. edilizia «così come interpretato con circolare del 2 dicembre 2020 dei Ministeri delle Infrastrutture, Trasporti e Pubblica Amministrazione e con parere del Consiglio superiore dei Lavori pubblici dell’8 luglio 2021». La disposizione impugnata dal Governo interpreta l’art. 3, comma 1, lett. *d*), t.u. edilizia, il quale esprime un principio fondamentale della materia «governo del territorio», nel senso che il regime più rigoroso degli interventi di ristrutturazione edilizia si applica solo a una categoria di immobili tutelati (quelli sottoposti a un vincolo puntuale), mentre per gli altri (immobili ubicati in aree vincolate, ma senza pregio) opera la regola meno restrittiva che fa rientrare nella «ristrutturazione edilizia» la demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversi sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e

tipologiche. In tal modo, la scelta regionale – richiamando nella disposizione impugnata la soluzione interpretativa contenuta in un atto amministrativo che, in contrasto con i canoni ermeneutici, restringe il significato della norma statale – opera in uno spazio di disciplina riservato allo Stato, ambito in cui non è consentito alla Regione di irrigidire nelle forme della legge la definizione di categorie di interventi che il legislatore ha già regolato; e ciò nemmeno nel caso in cui la soluzione da essa adottata sia già desumibile dall'applicazione in concreto della disciplina statale, essendo assorbente il rilievo per cui dette scelte non possono che essere rimesse al legislatore statale, per evidenti esigenze di uniforme trattamento sull'intero territorio nazionale. (*Precedenti*: S. 282/2016 - mass. 39408; S. 231/2016 - mass. 39093; S. 233/2015 - mass. 38605; S. 259/2014 - mass. 38170; S. 309/2011 - mass. 35944). [S. 240/22. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale, l'art. 17 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che proroga alcuni termini della legislazione regionale attuativa del "Piano casa", contenuti nella legge reg. Sardegna n. 8 del 2015. L'infinito succedersi delle proroghe, ancorate all'entrata in vigore di una nuova legge regionale sul governo del territorio o a termini di volta in volta differiti, interferisce con la tutela paesaggistica e determina il *vulnus* del detto parametro; inoltre, nel consentire interventi parcellizzati, svincolati da una coerente cornice normativa di riferimento, la disposizione impugnata trascura l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio e danneggia il territorio in tutte le sue connesse componenti e, primariamente, nel suo aspetto paesaggistico e ambientale; infine, detta proroga, disposta in pendenza del procedimento, condiviso con lo Stato, di adeguamento del piano paesaggistico relativo alle aree costiere e di elaborazione di quello relativo alle aree interne, finisce per compromettere la stessa pianificazione paesaggistica, deputata a indicare le linee fondamentali della tutela del paesaggio. (*Precedente*: S. 219/2021 - mass. 44346). [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale, l'art. 11, comma 1, lett. a), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 che, intervenendo sull'art. 36, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, fa sì che anche i volumi oggetto di condono edilizio siano computati nella determinazione del volume urbanistico al quale commisurare l'incremento volumetrico. [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale, l'art. 18 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che reca una norma transitoria in tema di titoli abilitativi. La disposizione impugnata dal Governo si inquadra nella reiterata proroga della disciplina sul "Piano casa" e ne definisce le implicazioni sul rilascio di titoli abilitativi e sulla connessa attività istruttoria dell'amministrazione. Il legislatore regionale, nel disporre l'immediata applicazione – anche ai procedimenti in corso – della normativa che innalza gli incrementi volumetrici, estende l'ambito applicativo di tale disciplina derogatoria e incide sul correlato regime dei titoli abilitativi, che la previsione impugnata arbitrariamente estende – con effetti *ex tunc* – così da compromettere la stessa pianificazione paesaggistica. [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento all'art. 3, lett. *f*), dello statuto speciale, dell'art. 14, comma 1, lett. *a*) e *b*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui, modificando, rispettivamente, i commi 2 e 3 dell'art. 39 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, sostituiscono la determinazione dell'ufficio tecnico comunale alla deliberazione del Consiglio comunale, in merito alla possibilità, su proposta del privato interessato, della demolizione dei fabbricati esistenti e della successiva ricostruzione con la concessione di un credito volumetrico pari al volume dell'edificio demolito maggiorato del 30%; nonché dispongono che, ove l'intervento preveda la ricostruzione nel medesimo lotto urbanistico, che l'UTC, con la stessa determinazione, stabilisca i parametri urbanistico-edilizi dell'intervento nel rispetto delle vigenti disposizioni, con eventuale superamento dei parametri volumetrici e dell'altezza previsti dalle vigenti disposizioni comunali e regionali. Il principio fondamentale espresso dall'art. 5, comma 11, del d.l. n. 70 del 2011, che richiede la delibera del Consiglio comunale per consentire la realizzazione di interventi in deroga agli strumenti urbanistici, è in armonia con l'art. 14 t.u. edilizia, il quale vale sino all'entrata in vigore della normativa regionale, sicché l'esistenza di una legge regionale sul "piano casa", come nel caso in esame, ne esclude l'applicabilità. (*Precedente: S. 217/2020 - mass. 43010*). [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 19 della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, che, nel recare l'interpretazione autentica dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Lazio n. 21 del 2009 ("Piano casa"), dispone che gli interventi di ampliamento ivi previsti sono consentiti anche in deroga ai limiti di densità edilizia di cui all'art. 7 del d.m. n. 1444 del 1968. La disposizione impugnata dal Governo contrasta con i principi della legislazione statale di cui all'art. 5, comma 11, secondo periodo, del d.l. n. 70 del 2011, come convertito, in quanto le leggi regionali nell'ambito del "piano casa" non possono derogare alle norme statali, e all'art. 2-*bis* del d.P.R. n. 380 del 2001; al contrario la norma impugnata prevede una deroga che prescinde del tutto da una pianificazione attuativa e si collega solo ai titoli edilizi di cui all'art. 6 della legge reg. Lazio n. 21 del 2009. (*Precedente citato: sentenza n. 232 del 2005*). [S. 217/20. Pres. MORELLI; Red. de PRETIS]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost., l'art. 12 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, che introduce deroghe ai limiti posti dall'art. 2 della legge reg. Basilicata n. 25 del 2009, attuativa del c.d. "Piano casa", alla realizzazione di interventi di ampliamento del patrimonio edilizio in difformità rispetto agli strumenti urbanistici comunali. La norma impugnata dal Governo deroga unilateralmente da quanto stabilito dal legislatore statale all'art. 2-*bis* t.u. edilizia. La circostanza che l'ampliamento del patrimonio edilizio esistente, sia pure con riguardo alle pertinenze della residenza, intervenga in deroga agli strumenti urbanistici, senza seguire la modalità procedurale della collaborazione istituzionale introdotta con il Protocollo di intesa del 14 settembre 2011 tra il Ministero per i beni e le attività culturali (MIBAC), il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) e la Regione Basilicata, lede la sfera di competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, che si impone al legislatore regionale, sia nelle Regioni a statuto speciale che a quelle a statuto ordinario come limite all'esercizio di competenze primarie e

concorrenti. (*Precedente citato: sentenza n. 189 del 2016*). [S. 86/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 8 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, che introduce il comma 4-*bis* all'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 25 del 2009, con cui la Regione ha dato attuazione al c.d. "Piano casa", consentendo deroghe ai divieti di interventi di ampliamento e rinnovo e di interventi straordinari di riuso del patrimonio edilizio esistente, stabiliti per tutti i Comuni che, prima dell'entrata in vigore della legge regionale, erano muniti di piani paesaggistici. Nell'intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata il 1° aprile 2009 si precisava che simili interventi non avrebbero potuto essere realizzati in edifici abusivi o ubicati nei centri storici o in aree di inedificabilità assoluta; la deroga ai richiamati divieti, introdotta dalla norma regionale impugnata, che unilateralmente assegna agli strumenti urbanistici comunali (pur a "valenza paesaggistica") prevalenza sul piano paesaggistico regionale, si pone pertanto in evidente contrasto con quanto stabilito in relazione alle previsioni del piano medesimo, configurate come cogenti e inderogabili da parte degli strumenti urbanistici degli enti locali, dal codice dei beni culturali e del paesaggio, adottato dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. (*Precedente citato: sentenza n. 172 del 2018*). [S. 86/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

Sulla circostanza che «il valore unitario e prevalente della pianificazione paesaggistica [...] mantiene intatta la sua forza imperativa anche con riguardo alle leggi regionali attuative del "piano casa", piano che, pur nelle sue differenti versioni, deve essere sottoposto a stretta interpretazione per quel che attiene alla sua portata derogatoria, v. S. 170/21 [Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA], che ha dichiarato inammissibili, per incompleta ricostruzione del sistema normativo di riferimento, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento all'art. 3 dello statuto reg. Sardegna e agli artt. 9, 117, secondo comma, lett. s), e 120 Cost. – dell'art. 1 della legge reg. Sardegna n. 17 del 2020.

#### **4.6. Gli incrementi volumetrici (casistica)**

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lett. s), Cost., all'art. 3, lett. f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione – dell'art. 5, comma 1, lett. b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte concernente gli incrementi volumetrici, nelle zone urbanistiche omogenee A, delle strutture destinate all'esercizio di attività turistico-ricettive, sanitarie e socio-sanitarie. L'art. 31, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, come modificato dalla disposizione impugnata, nel rinviare all'art. 30, comma 2, primo periodo, della medesima legge regionale, è inequivocabile nel richiedere che gli incrementi volumetrici possano essere realizzati soltanto negli edifici che non conservano rilevanti tracce dell'assetto storico e che siano in contrasto con i caratteri architettonici e tipologici del contesto, previa approvazione di un piano particolareggiato adeguato al piano paesaggistico regionale (PPR). Proprio questa specificazione si pone a

salvaguardia della compatibilità con le prescrizioni del PPR. [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lett. *m*) ed *s*), Cost., all'art. 3, lett. *f*), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione – dell'art. 4, comma 1, lett. *a*), *b*), *c*), nn. 1) e 2), *g*), *h*) e *i*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che disciplina gli interventi di incremento volumetrico del patrimonio edilizio esistente nelle zone urbanistiche omogenee A, B, C, D, E, F e G. La disposizione impugnata dal Governo non reca alcuna deroga alle previsioni del piano paesaggistico regionale (PPR), poiché un'interpretazione sistematica della disciplina conferma che presupposto imprescindibile degli interventi di incremento volumetrico è la compatibilità con le previsioni del PPR, che non può ritenersi, dunque, derogato o eluso. [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lett. *s*), Cost., all'art. 3, lett. *f*), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, dell'art. 11, comma 1, lett. *b*), *d*), *f*), *g*) e *h*), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modificano sotto molteplici profili l'art. 36 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015. In particolare: la lett. *b*) consente l'incremento volumetrico anche quando implichi il superamento del numero dei piani; la lett. *d*) amplia i casi consentiti di frazionamento dell'unità immobiliare ad uso residenziale o artigianale risultante dall'incremento volumetrico; la lett. *f*) subordina l'incremento volumetrico al reperimento degli spazi per parcheggi o, in alternativa, al pagamento di una somma equivalente alla monetizzazione delle aree per parcheggi, da determinarsi con deliberazione del consiglio comunale; la lett. *g*) consente in ogni caso la monetizzazione nel caso di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra ad uso direzionale, commerciale, socio-sanitario e residenziale; la lett. *h*) consente, nelle zone urbanistiche A, B e C e negli edifici con destinazione residenziale legittimamente realizzati in altre zone urbanistiche, l'incremento volumetrico, cumulabile con quelli già previsti dalla medesima legge regionale n. 8 del 2015; la lett. *h*) consente, all'interno di tutti i piani di risanamento urbanistico, nell'ambito dell'edilizia contrattata e previa richiesta degli interessati, la sostituzione dei lotti destinati a standard urbanistici con lotti edificabili, alla condizione che il lotto edificabile da sostituire come standard abbia maggiore o uguale superficie e che tale sostituzione non comporti aumento di volumetrie rispetto a quanto previsto dal piano attuativo, senza limiti di distanza. Tutte le disposizioni indicate – che convergono nell'ampliare le possibilità di realizzare incrementi volumetrici e di monetizzare gli standard, collocandoli diversamente all'interno dei piani di risanamento – possono e devono essere interpretate in coerenza con le disposizioni del piano paesaggistico, al quale non recano alcuna deroga esplicita. Va inoltre ribadito che, per tutti gli incrementi volumetrici disciplinati dal Titolo II, Capo I, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, così come modificata dalla legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, valgono le condizioni di ammissibilità preordinate a salvaguardare i valori paesaggistici, e gli ulteriori requisiti della medesima legge regionale n. 8 del 2015, che garantiscono

l'armonia degli interventi in esame con i caratteri dell'edificio e con il contesto paesaggistico. [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lett. s), Cost., all'art. 3, lett. f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, dell'art. 12 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'art. 38 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 in tema di interventi di trasferimento volumetrico per la riqualificazione ambientale e paesaggistica, apportando modificazioni di dettaglio all'assetto normativo preesistente, che attengono all'entità della premialità volumetrica, alla variante allo strumento urbanistico generale per conseguire l'incremento volumetrico, all'incremento dell'altezza per ciascun livello fuori terra al quale ragguagliare la determinazione del volume, e alla dotazione dell'impianto di elevazione per il trasporto verticale delle persone. Tali specifiche previsioni possono e devono essere interpretate in senso compatibile con le prescrizioni del piano paesaggistico e del d.lgs. n. 42 del 2004, anche con riguardo alla peculiare tutela riservata ai beni culturali, per cui permane l'efficacia cogente delle più restrittive prescrizioni di entrambi, in quanto non derogate e provviste di immediata forza vincolante. Tale interpretazione, in linea con le prescrizioni del piano paesaggistico e della normativa statale di tutela, è poi avvalorata dalla considerazione delle finalità sottese alla disciplina in esame, che persegue lo scopo della riqualificazione ambientale e paesaggistica e si affianca a particolari cautele sulle aree di localizzazione per il trasferimento dei volumi e sulle demolizioni degli edifici inclusi nel centro di prima e antica formazione (art. 38, commi 4 e 12, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015). [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

Sono dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lett. s), Cost., all'art. 3, lett. f), dello statuto e al principio di leale collaborazione, dell'art. 14, comma 1, lett. g), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'art. 39, comma 13, lett. e), della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, per cui gli interventi di integrale demolizione e ricostruzione non sono ammessi quando ricadono in aree sottoposte a particolari vincoli di tutela se già individuate con apposito provvedimento regolamentare o normativo prima della presentazione dell'istanza del richiedente. Le censure sono assertive e non avvalorate da una adeguata ricostruzione del quadro normativo, perché si esauriscono nel rilievo che la disciplina impugnata priverebbe di ogni efficacia la successiva individuazione di ulteriori aree di interesse paesaggistico. Il ricorrente, tuttavia, non offre alcun ragguaglio sui principi vigenti in tema di vincoli paesaggistici sopravvenuti e sulla portata della successiva individuazione delle aree di interesse paesaggistico, né dimostra in modo esauriente il contrasto della normativa regionale con tali principi. [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

#### **4.7. Demolizione e ricostruzione e mutamento di destinazione d'uso (casistica)**

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost.,

quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché al principio di leale collaborazione, dell'art. 10 della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022 che, nel sostituire l'art. 8 della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, dispone che gli interventi di demolizione e ricostruzione ivi previsti, con recupero della capacità edificatoria, avvengano previa variante urbanistica semplificata (ovvero con permesso di costruire in deroga). La disposizione impugnata non può essere interpretata nel senso di avallare o facilitare l'assunzione di decisioni in contrasto con il piano paesaggistico regionale né reca un *vulnus* al rispetto del piano paesaggistico della Regione né alla tutela dei beni paesaggistici; non può infatti la semplificazione dell'attività procedimentale, compreso il silenzio-assenso nei rapporti tra le amministrazioni, precludere alle regioni il potere di prevedere la possibilità di derogare agli indici di edificabilità previsti da strumenti urbanistici mediante varianti urbanistiche semplificate, il cui contenuto deve essere espressamente conforme al piano paesaggistico. [S. 119/24. Pres. BARBERA; Red. MODUGNO - PETITTI - NAVARRETTA - D'ALBERTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 14, comma 1, lett. d), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 che dispone che la disciplina straordinaria degli interventi di demolizione e di ricostruzione si applica agli edifici legittimamente realizzati entro il 31 dicembre 2020 nonché ad edifici successivamente legittimati, a seguito di positiva conclusione del procedimento di condono o di accertamento di conformità e, ove necessario, dell'accertamento di compatibilità paesaggistica. La scelta di estendere l'originario termine per l'applicazione della citata disciplina straordinaria e di includere anche le costruzioni appena edificate in un ambito applicativo che deve essere delimitato con rigore è in palese contrasto con la finalità di riqualificazione e di rigenerazione urbana della stessa legge reg. Sardegna n. 1 del 2021. [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale e dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 14, comma 1, lett. h), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, nella parte in cui, aggiungendo all'art. 39, comma 15, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 l'inciso «senza l'obbligo del rispetto dell'ubicazione, della sagoma e della forma del fabbricato da demolire», esenta gli interventi di demolizione degli edifici esistenti nella fascia dei 300 metri dalla linea di battigia marina e ricadenti nelle zone urbanistiche E (agricole), F (turistiche) e H (di salvaguardia), nonché nelle zone urbanistiche G, dedicate ai servizi generali, non contermini all'abitato, dall'obbligo del rispetto dell'ubicazione, della sagoma e della forma del fabbricato da demolire. La disposizione impugnata modifica unilateralmente – e in senso deteriore – la disciplina della fascia costiera, bene paesaggistico assoggettato a rigorosa tutela, per la peculiarità delle caratteristiche naturali e ambientali. [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost., l'art. 2 della legge reg. Puglia n. 59 del 2018, il quale prevede che l'art. 4, comma 1, della legge reg. Puglia n. 14 del 2009 deve essere inteso nel senso che l'intervento edilizio di ricostruzione da effettuare a seguito della demolizione di uno o più edifici può essere realizzato anche con una diversa sistemazione plano-volumetrica, ovvero con diverse dislocazioni del volume

massimo consentito all'interno dell'area di pertinenza. La disposizione impugnata, non interpreta la disposizione originaria, ma ne estende in via retroattiva l'oggetto, sia con riferimento alle diverse dislocazioni sia alle diverse sistemazioni plano-volumetriche, in violazione dell'allora vigente vincolo della sagoma dell'edificio preesistente (art. 3, comma 1, lett. *d*, t.u. edilizia). La sua portata innovativa, integrando una nuova deroga agli strumenti urbanistici, rende irragionevolmente legittime, in virtù della sua portata retroattiva, condotte non considerate tali al momento della loro realizzazione, realizzando una surrettizia ipotesi di sanatoria. È altresì violato l'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 36 e 37 del t.u. edilizia, i quali esprimono il principio fondamentale della c.d. doppia conformità edilizia – che richiede la coerenza del manufatto con la disciplina urbanistica sia quando è stato edificato, sia quando viene domandato l'accertamento di conformità – e all'art. 5, comma 10, del “decreto sviluppo”. (*Precedenti citati: sentenze n. 174 del 2019, n. 108 del 2019 e n. 73 del 2017*). [S. 70/20. Pres. CARTABIA; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo a partire dalla data del 19 aprile 2019, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 7 della legge reg. Puglia n. 5 del 2019, il quale consente che l'intervento edilizio di ricostruzione da effettuare a seguito della demolizione di uno o più edifici possa essere realizzato anche con una diversa sistemazione plano-volumetrica, ovvero con diverse dislocazioni del volume massimo consentito all'interno dell'area di pertinenza. La disposizione impugnata contrasta con il parametro interposto di cui al comma 1-*ter* dell'art. 2-*bis* t.u. edilizia, introdotto dall'art. 5, comma 1, lett. *b*), del d.l. n. 32 del 2019, il quale dispone che la ricostruzione è consentita nel rispetto delle distanze legittimamente preesistenti, assicurando la coincidenza dell'area di sedime e del volume dell'edificio ricostruito con quello demolito. Né può sostenersi che l'intervenuta modifica normativa statale non incida sulla legislazione regionale attuativa del “piano casa”, considerata disciplina speciale rispetto alla normativa generale prevista dal legislatore nazionale; il nuovo comma 1-*ter* citato stabilisce, infatti, che i limiti volumetrici e di sedime si applichino in ogni caso di intervento di demolizione e ricostruzione, esprimendo in tal modo una *ratio* univoca, volta a superare tutte le disposizioni (anche regionali), in materia di SCIA, incompatibili con i nuovi vincoli. (*Precedenti citati: sentenze n. 86 del 2019, n. 125 del 2017, n. 282 del 2016, n. 272 del 2016 e n. 259 del 2014*). [S. 70/20. Pres. CARTABIA; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost., l'art. 13 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, nella parte in cui, sostituendo l'art. 5, comma 1-*quinquies*, della legge regionale n. 25 del 2009, consente il mutamento di destinazione d'uso a residenza per gli immobili ricompresi nelle zone omogenee “E” (agricole), in tutte le zone il cui piano dell'autorità di bacino ha declassificato la pericolosità geologica prevista nei piani paesistici. La norma impugnata dal Governo deroga agli strumenti urbanistici vigenti, in vista del riutilizzo del patrimonio edilizio dismesso e delle aree edificabili libere, introducendo una facoltà che inevitabilmente incide sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva del legislatore statale, senza seguire la modalità procedurale collaborativa indicata nel Protocollo di intesa del 14 settembre 2011 tra il Ministero per i beni e le attività culturali (MIBAC), il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) e la Regione Basilicata, e senza attendere l'adozione congiunta

del piano paesaggistico regionale, che avrebbe dovuto recepire la declassificazione della pericolosità dell'area effettuata dall'Autorità di bacino. [S. 86/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

#### **4.8. Gli interventi per il recupero e il riuso di spazi**

La disciplina legislativa sul recupero dei sottotetti, nel rispondere alle specifiche finalità di riduzione del consumo di suolo e di efficientamento energetico, persegue l'obiettivo di consentire l'utilizzo, a fini abitativi, di uno spazio – il sottotetto – già esistente, la cui destinazione abitativa determina la riconversione del medesimo in una unità immobiliare, per contenere il consumo di nuovo territorio attraverso un più efficace riutilizzo dei volumi esistenti. (*Precedenti*: S. 54/2021; S. 208/2019 - *mass.* 42925). [S. 119/24. Pres. BARBERA; Red. MODUGNO - PETITTI - NAVARRETTA - D'ALBERTI]

Il principio del necessario rispetto della previa pianificazione urbanistica risulta irrimediabilmente compromesso dalla generalizzata possibilità di recuperare i sottotetti e di riutilizzare porticati e locali seminterrati anche in deroga agli strumenti urbanistici. (*Precedente*: S. 17/2023 - *mass.* 45330). [S. 119/24. Pres. BARBERA; Red. MODUGNO - PETITTI - NAVARRETTA - D'ALBERTI]

In considerazione del carattere di *lex specialis* della disciplina relativa ai requisiti di abitabilità dei sottotetti concernenti altezza e aeroilluminazione, non regolati a livello di legislazione statale, le leggi regionali dettano requisiti a tutela delle medesime esigenze di salubrità e igiene di cui si fa carico la disciplina statale, tenendo conto delle peculiarità strutturali dei locali oggetto di recupero e del loro carattere non autonomo rispetto a unità abitative già esistenti. (*Precedenti*: S. 124/2021; S. 54/2021 - *mass.* 43729; S. 208/2019; S. 282/2016; S. 11/2016). [S. 119/24. Pres. BARBERA; Red. MODUGNO - PETITTI - NAVARRETTA - D'ALBERTI]

Il recupero volumetrico a fini abitativi persegue interessi ambientali certamente apprezzabili, quali la riduzione del consumo di suolo e l'efficientamento energetico. Tuttavia, normative di tal fatta devono essere necessariamente eccezionali e transitorie, poiché una generalizzata possibilità di tale recupero aumenta in maniera esponenziale il numero degli interventi assentibili e può anche incentivare interventi difformi dai piani urbanistici, in contraddizione con i citati obiettivi. (*Precedenti*: S. 17/2023 - *mass.* 45330; S. 54/2021). [S. 147/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

Le leggi regionali che consentono interventi di recupero edilizi perseguono interessi ambientali apprezzabili, quali la riduzione del consumo di suolo e l'efficientamento energetico, ma devono prevedere (o devono essere interpretate nel senso che devono prevedere) il rispetto tanto della normativa sugli standard urbanistici quanto del codice dei beni culturali. (*Precedenti*: S. 17/2023 - *mass.* 45330; S. 24/2022 - *mass.* 44555; S. 124/2021 - *mass.* 43936; S. 54/2021 - *mass.* 43731; S. 208/2019 - *mass.* 42925; S. 282/2016 - *mass.* 39408). [S. 90/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

##### *4.8.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3, primo comma, lett. f), statuto reg. Sardegna, l'art. 4, comma 1, lett. a), della legge reg.

Sardegna n. 17 del 2023, nella parte in cui, al n. 1), ha modificato l'art. 124, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, limitatamente alle parole «degli indici volumetrici e». La disposizione impugnata dal Governo consente gli interventi di riuso dei seminterrati, piani pilotis e locali al piano terra siti negli immobili ad uso abitativo, con un aumento delle cubature e un'alterazione degli standard urbanistici, in violazione del parametro evocato, per cui la Regione autonoma è competente nella materia «edilizia ed urbanistica», nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali, dettate dal legislatore statale, tra cui il parametro interposto evocato (art. 41-*quinquies* della legge n. 1150 del 1942). (*Precedenti*: S. 142/2024 - mass. 46251; S. 147/2023 - mass. 45744; S. 136/2023 - mass. 45626; S. 90/2023 - mass. 45521; S. 17/2023 - mass. 45330). [S. 174/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento agli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lett. s), Cost. e all'art. 3, primo comma, lett. f), dello statuto speciale – degli artt. 123, commi 5, 6 e 7; 124, commi 1, 2, 3 e 4; 126, comma 1, e 133 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, che rispettivamente forniscono la definizione dei sottotetti, la finalità del recupero e le condizioni per il recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti anche nella parte di territorio con agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale (art. 123, commi 5, 6 e 7); disciplinano gli interventi per il riuso e per il recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra con incremento volumetrico (art. 124, commi da 1 a 4); consentono nelle strutture alberghiere la chiusura con elementi amovibili delle verande e tettoie per un periodo massimo di duecentoquaranta giorni (art. 126, comma 1); promuovono il riordino e la valorizzazione degli immobili della borgata di pescatori di Marceddi (art. 133). Quanto all'art. 123, benché la definizione di sottotetto adottata sia particolarmente ampia, tuttavia non vi sono elementi che inducano a ritenere che l'ammissione della realizzazione di tale nuova volumetria disattenda, di per sé, i limiti di edificabilità stabiliti dagli standard o dagli strumenti urbanistici; inoltre il legislatore regionale ha sottoposto l'intervento di recupero *de quo* a più condizioni che garantiscono i valori dell'ambiente e del paesaggio. Quanto all'art. 124, commi da 1 a 4, nel sostenere il superamento delle potenzialità edificatorie con riguardo alla specifica disciplina, il ricorso si limita effettivamente a riportare la definizione legislativa del comma 1 senza dedurre quale sia la specifica norma derogatoria, comunque non rinvenibile nelle disposizioni censurate. Quanto all'art. 126, comma 1, in difetto di elementi letterali e sistematici in senso contrario, risulta piuttosto applicabile la disciplina generale sulle opere stagionali dettata dalla Regione autonoma con l'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, la quale risulta coerente con quanto dettato dal t.u. edilizia, e anzi rispetto a questo maggiormente rigorosa; né si riscontra nella disposizione impugnata alcuna proposizione di espressa deroga ai limiti volumetrici stabiliti dagli standard o dalla pianificazione. Quanto all'art. 133, non si rinvergono deroghe di sorta alle norme di riforma economico-sociali che impongono i limiti della densità edilizia, né vi è alcuna deroga al sistema sanzionatorio previsto dal t.u. edilizia per gli immobili non sanabili, né si riscontra il riconoscimento dei benefici

volumetrici in favore degli immobili condonati. (*Precedente: S. 24/2022 - mass 44575*). [S. 142/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale, l'art. 123, comma 11, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, limitatamente all'inciso «degli indici volumetrici e». La disposizione impugnata dal Governo, che disciplina il riutilizzo dei sottotetti, prevedendo, tra l'altro, che tanto gli interventi di riuso quanto quelli di recupero possano creare nuovo volume urbanistico anche mediante il superamento degli indici volumetrici previsti dalle vigenti disposizioni comunali e regionali, consente espressamente, in via stabile e in termini generali, di disattendere gli standard di densità edilizia fissati dall'art. 4 del decreto assessorile n. 2266/U/1983, o quelli, eventualmente superiori, previsti dai piani urbanistici; ciò senza rispettare le condizioni cui al legislatore regionale è consentito introdurre deroghe alle evocate norme fondamentali di riforma economico-sociale. [S. 142/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo in via parziale, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 8, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, sostitutivo dell'art. 6, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 16 del 2018, il quale dispone che per gli edifici realizzati dopo l'entrata in vigore della legge regionale, il sottotetto è recuperabile decorsi tre anni dalla realizzazione o ad avvenuto perfezionamento delle pratiche di legittimazione. La disposizione regionale impugnata dal Governo – nel consentire un indiscriminato recupero dei sottotetti, compresi quelli futuri – contrasta con il principio di ragionevolezza, determinando uno sviamento dalle finalità della disciplina, quali il contenimento del consumo di suolo e la riduzione dei consumi energetici. [S. 119/24. Pres. BARBERA; Red. MODUGNO - PETITTI - NAVARRETTA - D'ALBERTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 8, comma 6, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, che ammette il recupero dei sottotetti esistenti indipendentemente dagli indici o dai parametri urbanistici ed edilizi previsti dai PRG e dagli strumenti attuativi vigenti o adottati. La disposizione regionale impugnata dal Governo viola il principio di pianificazione del territorio e del rispetto degli standard urbanistici desumibile dall'art. 14 t.u. edilizia, in quanto prevede una deroga generalizzata agli strumenti urbanistici al fine di consentire il recupero dei sottotetti esistenti. [S. 119/24. Pres. BARBERA; Red. MODUGNO - PETITTI - NAVARRETTA - D'ALBERTI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3, 32 e 117, terzo comma, Cost., in relazione al decreto del Ministro per la sanità 5 luglio 1975, dell'art. 8, comma 9, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui prevede la possibilità di derogare ai requisiti prescritti dal d.m. 5 luglio 1975, in ordine alle misure minime dei sottotetti. La disposizione regionale impugnata non lede il diritto alla tutela della salute dal momento che il ricorrente ha erroneamente evocato quale parametro interposto il citato d.m., le cui prescrizioni – generalmente vincolanti per la normativa di dettaglio adottata dalle regioni – sono, invece, derogabili nel caso del recupero di sottotetti. Né sono fondate le questioni riferite agli artt. 3 e 32 Cost., che parimenti presuppongono la inderogabilità dei detti requisiti. [S.

119/24. Pres. BARBERA; Red. MODUGNO - PETITTI - NAVARRETTA - D'ALBERTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 6, comma 2, lett. a), della legge reg. Molise n. 7 del 2022, che sostituisce le parole «30 aprile 2022» con quelle «30 aprile 2023» nel testo dell'art. 1, comma 1, ultimo periodo, della legge reg. Molise n. 25 del 2008, concernente la disciplina degli interventi edilizi per il recupero dei sottotetti, dei locali interrati e seminterrati e dei porticati. La disposizione impugnata dal Governo protrae nel tempo la possibilità, già eccezionale e transitoria, di realizzare modifiche all'aspetto esteriore degli edifici, anche nei territori che risultino assoggettati a tutela paesaggistica; e ciò stabilisce prescindendo, in modo esplicito, dal necessario percorso condiviso con lo Stato, finalizzato a confluire nel piano paesaggistico, al di fuori di qualsiasi schema di cooperazione o di collaborazione con l'autorità statale competente, in violazione del principio della copianificazione paesaggistica, espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato. [S. 163/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione al principio della pianificazione urbanistica, l'art. 13, comma 32, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 che dispone l'abrogazione dell'art. 2, comma 1, lett. b), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, il quale – modificando l'art. 5, comma 1, lett. d), n. 4), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come introdotto dalla legge reg. Siciliana n. 23 del 2021 – consentiva di effettuare gli interventi di recupero volumetrico ai fini abitativi soltanto di pertinenze, locali accessori, interrati, seminterrati e ammezzati già «esistenti alla data di entrata in vigore» della legge regionale del 2016. La disposizione impugnata dal Governo consente detto recupero per immobili venuti a esistenza in ogni tempo e, finanche, non ancora esistenti, compromettendo il principio del necessario rispetto della previa pianificazione urbanistica; la stessa, infatti, oblitera tanto le valutazioni a monte sul carico urbanistico delle edificazioni operata dalla pianificazione comunale, quanto quelle a valle poste in essere con i procedimenti autorizzatori edilizi. La dichiarazione di illegittimità costituzionale di detta norma abrogatrice determina la riviviscenza dell'abrogato art. 2, comma 1, lett. b), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, per cui l'operatività dell'art. 5, comma 1, lett. d), n. 4), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 è di nuovo circoscritta agli immobili esistenti alla data della sua entrata in vigore. (*Precedente: S. 90/2023 - mass. 45521*). [S. 147/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato, in via consequenziale ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, costituzionalmente illegittimo in via parziale l'art. 5, comma 1, lett. d), n. 1), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, come modificato dall'art. 13, comma 58, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, che consente di effettuare gli interventi di recupero volumetrico ai fini abitativi di pertinenze, locali accessori, interrati, seminterrati e ammezzati esistenti alla data del 30 giugno 2023. Tale norma, già di per sé in contrasto con il principio della pianificazione urbanistica per le stesse motivazioni della disposizione impugnata, determina, inoltre, a seguito della riviviscenza dell'art. 2, comma 1, lett. b), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022 (che consente il detto recupero solo per immobili già esistenti alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016), una

contraddizione interna al esito normativo di cui all'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016. Il che, oltre a minare la certezza del diritto, rendendo oscuro agli operatori giuridici l'ambito di operatività temporale della normativa regionale, frustrerebbe la stessa dichiarazione d'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata. [S. 147/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 14 dello statuto, l'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 5, comma 1, lett. *d*), numero 4, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, limitatamente alle parole «in deroga alle norme vigenti e comunque». La disposizione impugnata dal Governo rende possibile effettuare interventi edilizi di recupero volumetrico a fini abitativi anche in deroga alla normativa vigente. [S. 90/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, primo comma, Cost. e all'art. 14 dello statuto speciale, dell'art. 2, comma 1, lett. *a*), *b*) e *c*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, che novella la disciplina in materia di recupero di locali a fini abitativi che hanno ottenuto il titolo in sanatoria. La disciplina impugnata non consente il recupero volumetrico a fini abitativi “a regime”, ovvero riguardante immobili venuti a esistenza in ogni tempo, anche successivamente alla legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, perché con tale novella il legislatore siciliano ha espressamente previsto che il permesso di costruire volto al recupero volumetrico a fini abitativi può essere ottenuto sempre che riguardi un immobile già esistente alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016. (*Precedenti: S. 24/2022 - mass. 44549; S. 107/2017 - mass. 41204*). [S. 90/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3, 9, 97, 117, primo comma – in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio – 117, secondo comma, lett. *s*), Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 38 del 2021, che proroga, dal 30 giugno 2020 al 30 giugno 2021, la data di realizzazione degli edifici nei quali è possibile effettuare il recupero di sottotetti, porticati e locali seminterrati e quella di esistenza degli edifici nei quali effettuare il recupero abitativo dei sottotetti. La disciplina regionale non consente deroghe espresse al divieto, posto dall'art. 20 cod. beni culturali, di distruggere, deteriorare e danneggiare beni culturali o di adibirli a usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione, né consente di realizzare gli interventi senza le autorizzazioni prescritte dal successivo art. 21; né la lamentata mancanza di clausole di salvaguardia – introdotte solo successivamente – è decisiva in senso contrario. Le censure relative alla lesione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione muovono, inoltre, dall'errato presupposto per cui su immobili costituenti beni culturali siano sempre vietati interventi di recupero volumetrico e abitativo e risulta altresì errato il presupposto per cui, una volta elaborato congiuntamente il piano paesaggistico, al legislatore regionale sarebbe precluso disciplinare le trasformazioni del territorio. [S. 17/23. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lett. s), Cost., all'art. 3, lett. f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, dell'art. 8, comma 1, lett. a), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'art. 33 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 in tema di interventi per il riuso di spazi di grande altezza, permettendo la realizzazione di soppalchi anche nelle zone urbanistiche D (zone industriali, artigianali e commerciali), E (agricole) ed F (turistiche), in queste ultime oltre la fascia dei 300 metri dalla battigia marina. È possibile giungere a una interpretazione dell'indicato art. 33, al comma 4, che impone la condizione più stringente di una previsione espressa da parte di un piano particolareggiato adeguato al piano paesaggistico regionale, tale per cui anche nelle zone urbanistiche diverse da quelle A il rispetto del piano paesaggistico sia egualmente imposto. Anche per tali interventi di incremento volumetrico si applicano poi le prescrizioni degli artt. 34 e 36 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che pongono precise condizioni di ammissibilità e prescrivono requisiti puntuali allo scopo di garantire un inserimento coerente nel paesaggio. [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lett. s), Cost., all'art. 3, lett. f), dello statuto e al principio di leale collaborazione, dell'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che modifica l'art. 32 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 estendendo l'ambito oggettivo degli interventi di recupero dei sottotetti esistenti. In particolare: a) include nella categoria dei sottotetti anche gli spazi; b) consente gli interventi di riuso dei sottotetti esistenti per il solo scopo abitativo anche nelle zone E (zone agricole) e nelle zone F (zone turistiche); c) qualifica in modo estensivo i sottotetti, ampliando le possibili modifiche esterne alle unità immobiliari esistenti; d) consente gli interventi di recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti per il solo scopo abitativo anche nelle zone A (centro storico-artistico o di particolare pregio ambientale), per gli edifici che non conservino rilevanti tracce dell'assetto storico e che siano in contrasto con i caratteri storici e tipologici del contesto, e nelle zone urbanistiche F (zone turistiche); e) amplia la possibilità di recupero con incremento volumetrico dei sottotetti esistenti; f) modifica il calcolo del volume urbanistico nei sottotetti oggetto degli interventi di recupero. La previsione impugnata non contiene alcuna deroga alle previsioni del piano paesaggistico regionale e alla normativa dettata dal cod. beni culturali (d.lgs. n. 42 del 2004); pertanto può e deve essere interpretata in armonia con tali prescrizioni, cui si dovranno conformare gli interventi previsti, anche perché assoggettata alle tassative condizioni fissate dall'art. 34, comma 1, lett. f) e g), della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, volte a salvaguardare i valori dell'ambiente e del paesaggio. (*Precedenti*: S. 124/2021 - mass. 43935; S. 54/2021 - mass. 43731). [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lett. s), Cost., all'art. 3, lett. f), dello statuto speciale e al principio di leale

collaborazione, dell'art. 7 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che aggiunge alla legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 un art. 32-*bis*, al fine di regolare e incentivare gli interventi di recupero dei seminterrati, dei piani pilotis e dei locali al piano terra. La disposizione impugnata non racchiude alcuna deroga alle previsioni più restrittive dei piani di assetto idrogeologico, che hanno carattere immediatamente precettivo, e la cui osservanza si impone a prescindere dall'espresso richiamo ad opera del legislatore regionale; egualmente, gli interventi in esame sono pur sempre assoggettati al rispetto delle previsioni di tutela del piano paesaggistico e del cod. beni culturali (d.lgs. n. 42 del 2004), anche in ordine alle necessarie autorizzazioni, e devono obbedire alle condizioni previste dagli artt. 34 e 36 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, che mirano a salvaguardare l'armonia con i valori paesaggistici. [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

Sull'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 9 e 117, commi primo, in relazione alla Convenzione europea sul paesaggio, e secondo, lett. s), Cost., all'art. 3, lett. f), dello statuto speciale e al principio di leale collaborazione, dell'art. 8, comma 1, lett. b), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che aggiunge all'art. 33 della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 un comma 6-*bis*, per cui, in caso di realizzazione di spazi di grande altezza in edifici esistenti, mediante la demolizione parziale di solaio intermedio, si esclude il ricalcolo del volume urbanistico dell'edificio o della porzione di edificio, anche in caso di riutilizzo di spazi sottotetto che originariamente non realizzano cubatura, a condizione che non si realizzino mutamenti nella sagoma dell'edificio o nella porzione di edificio, v. S. 24/22.

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 3, comma 2, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019 che, con riferimento al recupero di locali accessori, pertinenze e di immobili non utilizzati, impone l'obbligo di altezza minima interna dei locali destinati alla permanenza di persone pari a 2,40 metri. Nel fissare requisiti di altezza interna inferiori a quelli prescritti dal d.m. del 5 luglio 1975, la norma impugnata dal Governo contrasta con un principio fondamentale della materia del governo del territorio, vincolante per la legislazione regionale di dettaglio. [S. 124/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento agli artt. 32 e 117, terzo comma, Cost. – dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019 che, con riferimento al recupero di locali accessori, pertinenze e di immobili non utilizzati, consente di assicurare il rispetto dei parametri di aeroilluminazione e dell'altezza minima interna anche mediante opere edilizie che interessano i prospetti del fabbricato oppure mediante l'installazione di impianti e di attrezzature tecnologiche. Quanto all'altezza minima interna, i requisiti sono – alla luce dell'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, secondo periodo, della medesima legge reg. impugnata – quelli imposti dalla normativa statale, che vi derogava. Inoltre, con riguardo ai parametri di aeroilluminazione, non sussiste la deroga all'art. 5 del d.m. 5 luglio 1975, che impone per tutti i locali degli alloggi una illuminazione naturale diretta, adeguata alla destinazione d'uso e detta anche una disciplina di

dettaglio sull'ampiezza delle finestre e sul fattore luce diurna da garantire. [S. 124/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento all'art. 3 Cost. – dell'art. 4, comma 3, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione originaria e in quella modificata dall'art. 24, comma 3, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020, che disciplinano i profili temporali di applicabilità della normativa sul recupero di locali accessori, pertinenze e di immobili non utilizzati. La disposizione regionale impugnata, alla luce del suo inequivocabile tenore letterale e delle finalità che la ispirano, non si risolve nella regolarizzazione di preesistenti abusi, in quanto si applica agli interventi di riutilizzo successivi alla sua entrata in vigore, a condizione che riguardino immobili legittimamente realizzati o che sia stata vagliata la conformità alla normativa edilizia. Pertanto, essa delimita in senso restrittivo i presupposti degli interventi di riutilizzo che intende promuovere, senza introdurre alcuna sanatoria *extra ordinem* delle irregolarità preesistenti. (*Precedenti citati: sentenze n. 118 del 2021, n. 70 del 2020 e n. 73 del 2017*). [S. 124/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento complessivamente agli artt. 3, 32 e 117, terzo comma, Cost., e al principio di leale collaborazione, degli artt. 1, comma 1, e 2, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Veneto n. 51 del 2019, che promuovono il recupero dei sottotetti a fini abitativi, con l'obiettivo di contenere il consumo di suolo e di promuovere l'efficientamento energetico, stabilendo, tra l'altro, specifici limiti di altezza e di illuminazione, e prevedendo che le eventuali modifiche esterne degli immobili – classificate come ristrutturazioni edilizie, assoggettate al regime abilitativo della segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) – avvengano nel rispetto degli aspetti paesistici, monumentali e ambientali dell'edificio, secondo quanto stabilito dal regolamento edilizio comunale all'uopo adottato, con salvezza delle prescrizioni urbanistiche e legislative (regionali e statali) poste a presidio degli edifici. La disciplina regionale impugnata non comporta deroga agli standard uniformi fissati dal d.m. 5 luglio 1975 in attuazione del r.d. n. 1265 del 1934, i quali nulla prescrivono riguardo a una fattispecie così specifica come quella in questione. Del resto, le leggi regionali, tra cui quella in esame, in considerazione del loro carattere di *lex specialis*, hanno dettato da tempo proprie discipline le quali prevedono requisiti di altezza e aerilluminazione a tutela delle medesime esigenze di salubrità e igiene di cui si fa carico la disciplina statale. (*Precedenti citati: sentenze n. 282 del 2019, n. 208 del 2019 e n. 11 del 2016*). [S. 54/21. Pres. CORAGGIO; Red. VIGANÒ]

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 2, commi 2 e 3, della legge reg. Veneto n. 51 del 2019, che rispettivamente contengono una generica clausola di salvaguardia circa il necessario rispetto, da parte del regolamento edilizio comunale, degli aspetti paesistici, monumentali e ambientali dell'edificio sul quale si intende intervenire, e richiamano i limiti posti dal piano, secondo quanto stabilito dalla legge reg. Veneto n. 11 del 2004, contenente la disciplina generale dell'urbanistica e del governo del territorio nella Regione Veneto. Sebbene la

normativa vincolistica del codice dei beni culturali e del paesaggio venga espressamente evocata dall'impugnato comma 3 solo in riferimento alla Parte II (sui beni culturali) e non alla Parte III (sui beni paesaggistici), le disposizioni impugnate ben possono essere interpretate nel senso che non esentano gli interventi edilizi di recupero dei sottotetti dal rispetto del complesso delle prescrizioni d'uso, attuali o future, dei beni paesaggistici, siano esse poste da vincoli derivanti dal piano paesaggistico, o dalle dichiarazioni di notevole interesse pubblico. Anche la censura relativa alla violazione del principio di leale collaborazione è infondata, dal momento che alle Regioni non sono certamente preclusi interventi legislativi nella materia del governo del territorio nelle more dell'adozione del piano paesaggistico, sempre che essi non contrastino con i puntuali contenuti delle eventuali intese raggiunte prima dell'approvazione dell'accordo definitivo. (*Precedente citato: sentenza n. 86 del 2019*). [S. 54/21. Pres. CORAGGIO; Red. VIGANÒ]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017, promosse dal Governo in riferimento all'art. 117, commi secondo, lett. s), e terzo, Cost., che prevede il recupero dei vani e locali accessori situati in edifici esistenti o collegati direttamente ad essi ed utilizzati anche come pertinenze degli stessi e dei vani e locali seminterrati. L'esame congiunto degli artt. 1-4 della legge regionale impugnata rende evidente che esse, dettate nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di governo del territorio, non incidono sulla pianificazione territoriale o sulla localizzazione degli interventi affidati ai piani urbanistici comunali. La norma impugnata, in particolare, consente esclusivamente deroghe minute alla disciplina edilizia comunale, dettate nell'esercizio della suddetta competenza legislativa concorrente, e non pone alcuna deroga alle previsioni del piano di bacino, che si impongono a tutte le amministrazioni e ai privati, a prescindere dal loro recepimento in altre fonti legislative o regolamentari. Né gli interventi di recupero consentiti implicano consumo di suolo mediante l'esercizio di attività di nuova edificazione, in linea con quanto previsto dal parametro interposto invocato. (*Precedenti citati: sentenze n. 68 del 2018, n. 84 del 2017, n. 46 del 2014, n. 251 del 2013 e n. 168 del 2010*). [S. 245/18. Pres. LATTANZI; Red. CORAGGIO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, lett. a) e b), della legge reg. Marche n. 17 del 2015, impugnato dal Governo – in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. e all'art. 2-bis del TUE, per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di “ordinamento civile” – nella parte in cui, disciplinando il recupero di sottotetti a fini abitativi, non prevede il rispetto delle distanze minime di cui al d.m. n. 1444 del 1968. La norma censurata – limitandosi a stabilire che “sono consentiti, anche in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici comunali, il recupero a fini abitativi e l'agibilità, senza modifica della sagoma dell'edificio, dei sottotetti esistenti alla data del 30 giugno 2014, legittimamente realizzati o condonati”, purché siano rispettati una serie di limiti di altezza e di rapporto “illuminotecnico” – non autorizza alcuna deroga alle distanze minime tra fabbricati e agli standard urbanistici, dovendo anzi ritenersi che faccia salvo il rispetto di questi parametri (come confermato anche dall'art. 1, comma 3, della medesima legge regionale). [S. 282/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, lett. a) e b), della legge reg. Marche n. 17 del 2015, impugnato dal Governo – in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. – nella parte in cui prevede l'agibilità dei sottotetti oggetto di recupero a fini abitativi, senza riferimento al certificato di cui agli artt. 24 e 25 del TUE. Avuto riguardo al suo tenore letterale, la norma impugnata dal Governo non elimina l'obbligo di sottoporre a controllo, attraverso la prescrizione del certificato di agibilità, gli interventi di recupero dei sottotetti che possono comportare un sensibile rischio di peggioramento delle condizioni igienico-sanitarie dell'edificio o degli impianti in questione, e va quindi logicamente interpretata nel senso che, dal punto di vista edilizio, il recupero dei sottotetti – ove ne ricorrano i requisiti di igiene e salubrità – consente di ottenere il certificato di agibilità, ferma restando ovviamente la necessità di conseguire in concreto il rilascio. [S. 282/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

#### **4.9. Segue: l'interpretazione delle relative leggi regionali**

Sebbene gli interventi di recupero volumetrico perseguano interessi ambientali certamente apprezzabili, quali la riduzione del consumo di suolo e l'efficientamento energetico, le leggi regionali che li consentano debbono prevedere (o così devono essere interpretate) il rispetto tanto della normativa sugli standard urbanistici, quanto del codice dei beni culturali. (*Precedenti: S. 147/2023 - mass. 45744; S. 90/2023 - mass. 45521; S. 17/2023 - mass. 45330; S. 124/2021 - mass. 43935; S. 54/2021; S. 282/2016 - mass. 39408*). [S. 142/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

Nei casi in cui una legge regionale regoli non in via eccezionale, bensì a regime, il riutilizzo degli spazi e volumi esistenti va, anzitutto, escluso che tale disciplina possa essere interpretata nel senso di porre “di per sé” una generale deroga alle previsioni dei piani urbanistici e agli standard cui questi devono conformarsi. Piuttosto, secondo un approccio sistematico e una loro lettura costituzionalmente orientata, siffatte normative devono intendersi come naturalmente rispettose della pianificazione. [S. 142/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

## Capitolo 13. Il regime dei titoli abilitativi

### 1. Le categorie di interventi edilizi

La disciplina statale inerente ai titoli abilitativi non solo è riconducibile ai principi fondamentali della materia «governo del territorio», ma deve altresì qualificarsi come espressione di norme fondamentali di riforma economico-sociale, in quanto tale condizionante la potestà legislativa primaria delle regioni a statuto speciale. (*Precedenti: S. 90/2023; S. 245/2021 - mass. 44364*). [S. 147/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

La durata dei titoli abilitativi, prevista dal t.u. edilizia, principio fondamentale della materia «governo del territorio», individua un punto di equilibrio fra i contrapposti interessi oggetto di tutela, inerenti alla realizzazione di interventi di trasformazione del territorio compatibili con la tutela dell'ambiente e dell'ordinato sviluppo urbanistico. Al legislatore statale spetta stabilire il regime ordinario concernente i termini di inizio e ultimazione dei lavori – comprensivo della possibilità di richiedere proroghe – nonché incidere eccezionalmente sullo stesso, laddove esigenze temporanee ne consiglino una diversa durata. (*Precedente: S. 245/2021*). [S. 147/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

Le norme che disciplinano i titoli abilitativi – compresa la definizione delle categorie di interventi edilizi, anche in materia di “superSCIA”,– sono riconducibili al rango di principi fondamentali della materia del governo del territorio. (*Precedenti: S. 2/2021 - mass.43164; S. 49/2016 - mass.38768; S. 231/2016 - mass.39093*). [S. 245/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

La definizione dei titoli abilitativi per i diversi interventi edilizi costituisce principio fondamentale nella materia di legislazione concorrente «governo del territorio» e vincola la normativa regionale di dettaglio. (*Precedente citato: sentenza n. 2 del 2021*). [S. 124/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

Il regime dei titoli abilitativi per le categorie dei vari interventi edilizi costituisce principio fondamentale della materia di legislazione concorrente «governo del territorio» e vincola così la legislazione regionale di dettaglio. (*Precedenti citati: sentenze n. 54 del 2021, n. 2 del 2021 e n. 68 del 2018*). [S. 124/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

La definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente del governo del territorio, vincolando così la legislazione regionale di dettaglio; pertanto, pur non essendo precluso al legislatore regionale di esemplificare gli interventi edilizi che rientrano nelle definizioni statali, tale esemplificazione, per essere costituzionalmente legittima, deve essere coerente con le definizioni contenute nel t.u. edilizia. (*Precedenti citati: sentenze n. 282 del 2016, n. 231 del 2016, n. 49 del 2016 e n. 259 del 2014*). [S. 68/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

Sono principi fondamentali della materia [del governo del territorio] le disposizioni che definiscono le categorie di interventi, perché è in conformità a queste ultime che è disciplinato il regime dei titoli abilitativi, con riguardo al

procedimento e agli oneri, nonché agli abusi e alle relative sanzioni, anche penali, sicché la definizione delle diverse categorie di interventi edilizi spetta allo Stato. Lo spazio di intervento che residua al legislatore regionale è quello di esemplificare gli interventi edilizi che rientrano nelle definizioni statali, a condizione, però, che tale esemplificazione sia coerente con le definizioni contenute nel testo unico dell'edilizia. (*Precedenti citati: sentenze n. 49 del 2016, n. 259 del 2014, n. 139 del 2013, n. 102 del 2013 e n. 309 del 2011*). [S. 68/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

La definizione delle categorie di interventi edilizi a cui si collega il regime dei titoli abilitativi costituisce principio fondamentale della materia concorrente "governo del territorio", vincolando così la legislazione regionale di dettaglio. (*Precedenti citati: sentenze n. 259 del 2014, n. 171 del 2012, n. 309 del 2011 e n. 303 del 2003*). [S. 282/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

*Nello stesso senso, S. 231/16.*

Alla Regione non è consentito di discostarsi dalle scelte legislative statali attinenti al regime dei titoli edilizi, attesa la loro natura di principi fondamentali della materia "governo del territorio". [S. 282/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

È in ogni caso precluso al legislatore regionale di introdurre atti di assenso all'esecuzione di opere edilizie del tutto "atipici" rispetto a quelli disciplinati dal TUE. Il regime dei titoli abilitativi – quanto a presupposti, procedimento ed effetti – costituisce principio fondamentale della materia concorrente del "governo del territorio" rimesso alla potestà legislativa dello Stato. [S. 282/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

L'onerosità del titolo abilitativo e le coesenziali deroghe ad esso (elencate all'art. 17 del TUE) partecipano della stessa natura di principio fondamentale della materia "governo del territorio". (*Precedenti citati: sentenze n. 303 del 2003, n. 1033 del 1988 e n. 13 del 1980*). [S. 231/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

#### *1.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 14 dello statuto della Regione Siciliana, l'art. 13, comma 93, della legge reg. Siciliana n. 13 del 2022 che, modificando il termine previsto dalla legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, ha prorogato, dal 31 dicembre 2020 al 31 dicembre 2025, il termine di ultimazione dei lavori rispetto ai quali i permessi di costruire siano stati rilasciati prima della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016 e per i quali sia stato già comunicato l'inizio dei lavori. La disposizione impugnata dal Governo, espressiva della potestà legislativa esclusiva in materia di «urbanistica» e «tutela del paesaggio», è radicalmente incoerente rispetto alla normativa statale, espressiva di norme fondamentali di riforma economico-sociale. La stessa, infatti – diversamente rispetto alle normative nazionali eccezionali che hanno inciso sulla durata dei permessi di costruire, in ragione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 – individua una data identica per tutti i permessi interessati dalla proroga, incidendo sul principio per cui è lo stesso permesso che, in concreto, stabilisce i termini di inizio e ultimazione dei lavori; la proroga,

inoltre, opera *ex lege*, presentandosi eccentrica rispetto sia alla normativa statale sia al regime ordinario regionale. Infine, concernendo l'ultimazione di lavori previsti da permessi rilasciati prima della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, e già più volte prorogati, la proroga può riguardare anche permessi che abbiano un'efficacia temporale più che decennale, ben più ampia della durata di analoghi permessi sul resto del territorio nazionale. (*Precedente: S. 245/2021 - mass. 44365*). [S. 147/2023. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., nonché dell'art. 14, primo comma, lett. *f*), statuto reg. Siciliana, quest'ultimo in relazione all'art. 41-*quinquies*, ottavo e nono comma, della legge n. 1150 del 1942, l'art. 13, comma 108, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2022, ai sensi del quale nelle more della formazione ed approvazione dei PUG, i titoli abilitativi regolarmente rilasciati in deroga agli strumenti urbanistici per realizzare comunità-alloggio e centri socio-riabilitativi per persone disabili in situazione di gravità, oppure contribuire mediante appositi finanziamenti alla realizzazione e al sostegno delle stesse strutture, determinano la modifica permanente della programmazione urbanistica purché gli immobili siano stati già realizzati ed i titoli rilasciati almeno 18 mesi prima della data di entrata in vigore della legge reg. Sicilia n. 2 del 2021, con la possibilità ulteriore, per i sei mesi successivi alla data di entrata in vigore della legge regionale impugnata, del cambio di destinazione urbanistica per usi non residenziali e/o commerciali su richiesta degli aventi titolo. La disposizione impugnata dal Governo modifica gli effetti dei titoli abilitativi rilasciati ai sensi dell'art. 10, comma 6, della legge n. 104 del 1992, che circonda di alcune opportune cautele la deroga alle ordinarie regole della pianificazione urbanistica, escludendo che possano beneficiarne immobili poi non effettivamente destinati al soddisfacimento delle esigenze preminenti delle persone disabili per un arco temporale sufficientemente esteso, in modo da prevenire la possibilità di un utilizzo abusivo di tale deroga. Al contrario, l'impugnato art. 13, comma 108, fa sì che l'effetto di variante del piano urbanistico che la legge statale prevede eccezionalmente, a condizione che l'immobile venga effettivamente utilizzato come comunità-alloggio o centro socio-riabilitativo per persone disabili per almeno vent'anni, si verifichi anche qualora l'immobile non venga utilizzato a tal scopo per tale tempo minimo, anche in contrasto con il principio fondamentale, nella materia «governo del territorio», della programmazione urbanistica. (*Precedenti: S. 90/2023 - mass. 45500; S. 240/2022 - mass. 45217; S. 406/1992 - mass. 18825*). [S. 136/2023. Pres. SCIARRA; Red. VIGANÒ]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 14 dello statuto, l'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 2, lett. *g*), *h*) ed *l*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, che rispettivamente: sottopone al regime giuridico della CILA la realizzazione di strade interpoderali; prescrive che, previa CILA, si può procedere alla nuova realizzazione di opere murarie di recinzione con altezza massima di m. 2,00, mentre quelle di altezza superiore sono sottoposte al regime giuridico della SCIA; considera attività edilizia libera, purché preceduta da CILA, la realizzazione di opere interrato di smaltimento reflui provenienti da singoli immobili destinati a strutture ed attività diverse dalla residenza, che abbiano funzione turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale e rurale. La disposizione impugnata dal Governo determina, in tutti i casi indicati,

una trasformazione urbanistica del territorio non riconducibile a interventi di manutenzione ordinaria, di manutenzione straordinaria, di restauro o risanamento conservativo o di ristrutturazione edilizia quali sono quelli di cui all'art. 3, comma 1, lett. a), b), c) e d), t.u. edilizia; la realizzazione di strade, in particolare, deve considerarsi intervento di nuova costruzione, mentre la realizzazione di opere interrato è riconducibile all'ipotesi della costruzione di manufatti edilizi interrati di cui all'art. 3, comma 1, lett. e.1), t.u. edilizia: in entrambi i casi il legislatore statale richiede il permesso di costruire ex art. 6 t.u. edilizia. [S. 90/2023. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

Sono dichiarate non fondate, nei termini di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 9 Cost. e 14 dello statuto, dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 2, lett. p), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016. Il precedente comma 1, richiamato dal comma 2 impugnato, a seguito di novella espressamente stabilisce che gli interventi edilizi ivi previsti debbono essere realizzati nel rispetto delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, con una chiara e inequivoca esplicitazione del necessario rispetto della normativa posta a tutela del paesaggio, espressiva di norme fondamentali di riforma economico-sociale. Può così escludersi che la disposizione impugnata consenta all'assessorato regionale di impartire linee guida in deroga a detta normativa paesaggistica statale, con il conseguente abbassamento del livello di tutela del paesaggio che ne deriverebbe. (*Precedenti*: S. 251/2022 - mass. 45228; S. 248/2022 - mass. 45203; S. 24/2022 - mass. 44566; S. 21/2022 - mass. 44449). [S. 90/2023. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarata inammissibile, per inesatta individuazione del parametro costituzionale evocato nonché per il carattere contraddittorio e inadeguato della motivazione sulla rilevanza, la questione di legittimità costituzionale - sollevata dalla Corte d'appello di Napoli, sez. quinta pen., in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. - dell'art. 1, comma 65, della legge reg. Campania n. 5 del 2013, nella parte in cui prevede che gli immobili acquisiti al patrimonio comunale possano essere destinati ad alloggi di edilizia residenziale pubblica e sociale e che i comuni stabiliscano i criteri di assegnazione riconoscendo, ad alcune condizioni, la precedenza a coloro che, al tempo dell'acquisizione, occupavano detti cespiti. Il parametro evocato dal rimettente - la tutela dell'ambiente - non è conferente, in quanto la disposizione censurata - che disciplina gli interventi edilizi «abusivi» e, in particolare, la possibile conservazione e destinazione degli immobili - attiene all'edilizia e urbanistica, ricondotte al «governo del territorio». [...] (*Precedente*: S. 140/2018 - mass. 41395). [S. 7/2023. Pres. de PRETIS; Red. NAVARRETTA]

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale - promosse dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. - dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella formulazione originaria e in quella modificata dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 1 del 2020 che, con riguardo al recupero di locali accessori, pertinenze e di immobili non utilizzati, rispettivamente prevedono il permesso di costruire in deroga e il potere esclusivo dei Comuni di individuare le parti soggette a recupero, con esclusione degli ambiti di rigenerazione urbana.

La norma regionale impugnata – interpretata in termini compatibili con il dettato costituzionale e con le prescrizioni del codice dell’ambiente e del paesaggio – concerne i profili eminentemente urbanistici degli interventi e non introduce quindi una deroga non consentita al regime statale dei titoli abilitativi, né delinea una peculiare tipologia di permesso di costruire in deroga, svincolata dal preventivo vaglio del Consiglio comunale e volta a legittimare qualsiasi difformità. (*Precedenti citati: sentenze n. 179 del 2019, n. 245 del 2018 e n. 282 del 2016*). [S. 124/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione degli artt. 3, 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost., gli artt. 147 e 155 e 118, comma 2, lett. h), della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, quest’ultimo nel testo impugnato e nel testo vigente a seguito delle modifiche apportate dall’art. 26, comma 7, della legge reg. Umbria n. 13 del 2016. Le norme regionali impugnate dettano la disciplina dei mutamenti di destinazione d’uso degli edifici e delle unità immobiliari, identificandone le tipologie, individuando i relativi titoli abilitativi richiesti e le connesse sanzioni; tale operazione, assimilabile alla classificazione delle categorie di interventi edilizi o urbanistici, la sottopone pertanto alle indicazioni relative alla disciplina del governo del territorio, mentre l’esame congiunto delle normative – statale e regionale – evidenzia che la normativa regionale impugnata, non solo non si rivela coerente con le definizioni contenute nel t.u. edilizia, ma si pone in contrasto con le stesse, con conseguente incisione dell’ambito di applicazione delle sanzioni previste dal legislatore statale nell’esercizio della competenza esclusiva in materia di ordinamento civile e penale e con i principi fondamentali espressi in materia di governo del territorio. [S. 68/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

### **1.1. In particolare: in zona sismica**

La disciplina degli interventi edilizi in zona sismica è riconducibile all’ambito materiale del “governo del territorio”, nonché a quello relativo alla “protezione civile” per i profili concernenti la tutela dell’incolumità pubblica. In entrambe le materie, di potestà legislativa concorrente, spetta allo Stato fissare i principi fondamentali, tra i quali le disposizioni contenute nel t.u. edilizia che prevedano determinati adempimenti procedurali, ove questi ultimi rispondano ad esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico. (*Precedenti citati: sentenze n. 2 del 2021, n. 264 del 2019, n. 246 del 2019, n. 232 del 2017, n. 60 del 2017, n. 282 del 2016, n. 272 del 2016, n. 182 del 2006, n. 167 del 2014, n. 300 del 2013 e n. 254 del 2010*). [S. 115/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

La regola della doppia conformità vale anche per la normativa antisismica, costituendo, per gli interventi in zona sismica, un principio fondamentale delle materie del governo del territorio e della protezione civile. (*Precedenti citati: sentenze n. 290 del 2019 e n. 101 del 2013*). [S. 2/21. Pres. CORAGGIO; Red. VIGANÒ]

La disciplina degli interventi edilizi in zona sismica è riconducibile all’ambito materiale del governo del territorio, nonché a quello relativo alla protezione civile per i profili concernenti la tutela dell’incolumità pubblica, entrambi di potestà legislativa concorrente, in cui spetta allo Stato fissare i principi fondamentali, quali quelli contenuti nel t.u. edilizia, che prevedono determinati

adempimenti procedurali, ove questi ultimi rispondano ad esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico. (*Precedenti citati: sentenze n. 246 del 2019, n. 232 del 2017, n. 60 del 2017, n. 282 del 2016, n. 167 del 2014 e n. 300 del 2013*). [S. 264/19. Pres. CAROSI; Red. BARBERA]

Le disposizioni di leggi regionali che intervengono sulla disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche devono essere ricondotte all'ambito materiale del governo del territorio, nonché a quello relativo alla protezione civile, per i profili concernenti la tutela dell'incolumità pubblica; assumono inoltre la valenza di principio fondamentale le disposizioni contenute nel t.u. edilizia che prevedono determinati adempimenti procedurali, a condizione che questi ultimi rispondano ad esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico. (*Precedenti citati: sentenze n. 60 del 2017, n. 282 del 2016, n. 167 del 2014, n. 300 del 2013 e n. 182 del 2006*). [S. 68/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

Devono ritenersi principi fondamentali riconducibili all'ambito materiale del governo del territorio e a quello relativo alla protezione civile, per i profili concernenti la tutela dell'incolumità pubblica, le disposizioni contenute nel Capo IV della Parte II del t.u. edilizia, che prevedono adempimenti procedurali, quando questi ultimi rispondano a esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico, per cui eventuali deroghe al d.P.R. n. 380 del 2001 per interventi edilizi in zone sismiche possono essere previste solo con disposizioni statali. (*Precedenti citati: sentenze n. 232 del 2017 e n. 282 del 2016*). [S. 68/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

Il principio della previa autorizzazione scritta per l'inizio di lavori edilizi nelle zone sismiche costituisce espressione evidente dell'intento unificatore che informa la legislazione statale, palesemente orientata ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l'ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali. (*Precedenti citati: sentenze n. 60 del 2017 e n. 182 del 2006*). [S. 232/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

Le disposizioni di leggi regionali che intervengono sulla disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche devono essere ricondotte all'ambito materiale del "governo del territorio", nonché a quello relativo alla "protezione civile", per i profili concernenti la tutela dell'incolumità pubblica. Nella materia in disamina, assumono la valenza di principio fondamentale le disposizioni contenute nel TUE che prevedono determinati adempimenti procedurali, a condizione che questi ultimi rispondano ad esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico. (*Precedenti citati: sentenze n. 282 del 2016, n. 167 del 2014, n. 300 del 2013 e n. 182 del 2006*). [S. 60/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

Le disposizioni di leggi regionali che incidono sulla disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche sono riconducibili all'ambito materiale del "governo del territorio" e a quello relativo alla "protezione civile" per i profili concernenti la tutela dell'incolumità pubblica. In entrambe le materie, di potestà legislativa concorrente, spetta allo Stato fissare i principi fondamentali e tali devono

ritenersi le disposizioni contenute nel Capo IV della Parte II del TUE, che prevedono adempimenti procedurali, quando questi ultimi rispondano a esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico. (*Precedenti citati: sentenze n. 300 del 2013, n. 101 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010, n. 248 del 2009 e n. 182 del 2006*). [S. 282/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

La disciplina statale che rimette a decreti ministeriali l'approvazione delle norme tecniche per le costruzioni la cui sicurezza possa interessare la pubblica incolumità, da realizzarsi in zone dichiarate sismiche (artt. 83 e 84 del TUE), costituisce chiara espressione di un principio fondamentale, come tale vincolante anche per le Regioni. Il legislatore statale ha inteso dettare una disciplina unitaria a tutela dell'incolumità pubblica, con l'obiettivo di garantire, per ragioni di sussidiarietà e di adeguatezza, un regime unico, valido per tutto il territorio nazionale, in un settore nel quale entrano in gioco valutazioni altamente tecniche. [S. 282/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

Anche l'art. 88 del TUE – il quale riconosce soltanto al Ministro per le infrastrutture e i trasporti la possibilità di concedere deroghe all'osservanza delle norme tecniche di costruzione nelle zone considerate sismiche – esprime un principio fondamentale della materia. (*Precedente citato: sentenza n. 254 del 2010*). [S. 282/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

L'intera normativa riguardante le opere da realizzarsi in zone dichiarate sismiche ha, come punto di riferimento del proprio ambito applicativo, non il concetto di nuova costruzione, bensì quello – trasversale e omnicomprensivo – di “tutte le costruzioni la cui sicurezza possa comunque interessare la pubblica incolumità” (art. 83 del TUE). La circostanza che l'opera da realizzare consista in interventi sul patrimonio edilizio esistente non esclude che possa trattarsi comunque di una costruzione da realizzarsi in zona sismica, e quindi ricompresa nell'ambito di applicazione degli artt. 84 e 88 del TUE e delle norme tecniche ministeriali ivi previste. [S. 282/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

Le disposizioni di leggi regionali che disciplinano gli interventi edilizi in zone sismiche sono riconducibili all'ambito materiale del “governo del territorio” nonché a quello della “protezione civile”, per i profili concernenti “la tutela dell'incolumità pubblica”. In tali materie di potestà legislativa concorrente, assumono valore di principi fondamentali le disposizioni contenute nel Capo IV della Parte II del TUE, che prescrivono determinati adempimenti procedurali, quando rispondano ad esigenze unitarie, da ritenere particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico. (*Precedenti citati: sentenze n. 300 del 2013, n. 101 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010, n. 248 del 2009 e n. 182 del 2006*). [S. 272/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

La necessità della previa autorizzazione scritta per l'inizio di lavori edilizi nelle zone sismiche, stabilita dall'art. 94 del TUE, costituisce principio fondamentale e riveste una posizione “fondante” del settore dell'ordinamento al quale pertiene, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende l'ambito della disciplina del territorio e coinvolge valori – facenti capo alla materia della protezione civile – di tutela dell'incolumità pubblica, la quale non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali. (*Precedenti citati: sentenze n. 64 del 2013, n. 312*

del 2010, n. 254 del 2010, n. 282 del 2009, n. 364 del 2006, n. 182 del 2006 e n. 336 del 2005). [S. 272/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

*1.1.1. Casi concreti*

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost. ed in relazione all’art. 94-*bis*, commi 4 e 5, t.u. edilizia – dell’art. 4, comma 1, lett. *b*), della legge reg. Liguria n. 29 del 2019, che disciplina il controllo con metodo a campione per i progetti di costruzioni in zone sismiche. Nell’impianto della legge reg. Liguria n. 29 del 1983, come modificata dalla legge regionale impugnata, la configurabilità dei controlli a campione sui progetti è limitata alle ipotesi in cui non è richiesta l’autorizzazione sismica, la cui procedura di rilascio implica necessariamente il controllo diretto dell’elaborato progettuale. Pertanto, in conformità al sistema di vigilanza previsto dal t.u. edilizia, mantenuta ferma la regola per cui i controlli a campione si applicano esclusivamente agli interventi di “minore rilevanza” o “privi di rilevanza”. [S. 115/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. l’art. 46, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che sostituisce il comma 2 dell’art. 182 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, il quale disciplina la procedura per l’accertamento di conformità in sanatoria per interventi in zone sismiche, rinviando, mediante il richiamo al precedente comma 1, alla disciplina generale dell’accertamento di conformità di cui all’art. 209 della stessa legge regionale. La disposizione impugnata dal Governo contrasta con il principio della “doppia conformità” degli interventi oggetto di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) in sanatoria. Dal combinato disposto dei commi 1 e 2 dell’art. 182 deriva infatti una situazione di incertezza, per il destinatario della norma, se la conformità alla normativa tecnica debba intendersi quale “doppia conformità” – tanto al momento della realizzazione dell’intervento, quanto a quello della presentazione della domanda – come inderogabilmente richiesto dalla legislazione statale, ovvero quale mera conformità al momento della presentazione della domanda; né essa può ritenersi eliminata dalla norma generale di cui all’art. 209 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, che prevede espressamente la doppia conformità, costituendo la disposizione di cui all’art. 182 *lex specialis* rispetto al successivo art. 209. [S. 2/21. Pres. CORAGGIO; Red. VIGANÒ]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., l’art. 44, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, limitatamente ai commi 4 e 5 dell’art. 174 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, come da esso riformulato. Il nuovo comma 4, disponendo l’obbligo di trasmissione, da parte del direttore dei lavori, della sola «relazione di cui all’art. 65 del D.P.R. 380/2011», omette di precisare che l’obbligo si deve estendere anche ai documenti e informazioni che l’art. 65, comma 6, t.u. edilizia – evocato come parametro interposto in materia di governo del territorio – elenca alle lett. da *a*) a *c*), disponendo il loro deposito quali allegati alla relazione stessa, senza che tale omissione sia sanata dal successivo comma 5, il quale fornisce un’indicazione incompleta della documentazione da trasmettere allo sportello unico, e comunque non esattamente coincidente con quella prescritta dalla

norma statale. (*Precedente citato: sentenza n. 232 del 2017*). [S. 2/21. Pres. CORAGGIO; Red. VIGANÒ]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 37, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, limitatamente ai commi 3 e 4 dell'art. 168 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, come da esso riformulato, che rispettivamente dettano norme in materia di autorizzazione relativa a interventi in zone sismiche e dei relativi adempimenti. La mancata previsione – da parte della disposizione nella sua versione impugnata, antecedente alla modifica apportata dalla legge reg. Toscana n. 51 del 2020 – di un termine differenziato, e più breve di quello ordinario, per gli interventi finalizzati all'installazione di reti di comunicazioni elettronica a banda larga (considerati strategici dal legislatore statale) contrasta con una disposizione statale – il comma 2 dell'art. 94 t.u. edilizia – costituente parte integrante del principio fondamentale della necessaria autorizzazione preventiva per gli interventi rilevanti in zona sismica, di cui al comma 1 dello stesso art. 94. Quanto al comma 4 impugnato, l'esclusivo riferimento ai mutamenti sostanziali concernenti le «strutture portanti» degli edifici non risulta conforme ai criteri, assai più articolati e complessi, indicati dall'art. 94-*bis*, comma 1, t.u. edilizia per distinguere tra interventi «rilevanti», «di minore rilevanza» e «privi di rilevanza». Anche le linee guida ministeriali nel frattempo adottate confermano che il criterio adottato dal legislatore statale non è semplicemente quello dell'attinenza della variazione progettuale alle sole strutture portanti dell'opera, bensì quello dell'incidenza su una molteplicità di ulteriori parametri rilevanti ai fini della tutela dell'incolumità pubblica in caso di eventi sismici. (*Precedente citato: sentenza n. 264 del 2019*). [S. 2/21. Pres. CORAGGIO; Red. VIGANÒ]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 40, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, nella parte in cui ha introdotto il comma 5 del nuovo art. 170-*bis* della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, secondo cui gli interventi strutturali in zone sismiche privi di rilevanza nei riguardi della pubblica incolumità non sono assoggettati a controllo. È vero, infatti, che l'art. 94-*bis*, comma 5, t.u. edilizia, assunto come parametro interposto espressivo di un principio fondamentale nella materia del governo del territorio, stabilisce soltanto che le Regioni “possono” istituire controlli, anche con modalità a campione, rispetto agli interventi “di minore rilevanza” e “privi di rilevanza” per la pubblica incolumità; tuttavia, la radicale esclusione, da parte della disposizione regionale impugnata, dei controlli indicati, finisce per escludere *a priori* qualsiasi possibilità di verifica da parte dell'amministrazione della conformità degli interventi al progetto, offrendo carta bianca al privato che intenda illegittimamente discostarsene, mentre la disposizione statale è ragionevolmente da intendersi come autorizzativa di forme di controllo regionale semplicemente a campione, ferma restando la doverosità – in linea di principio – dei controlli medesimi. [S. 2/21. Pres. CORAGGIO; Red. VIGANÒ]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 24, commi da 1 a 8, della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, che, al fine di scongiurare fenomeni di abbandono del territorio, consente ai proprietari degli immobili divenuti inagibili a seguito degli eventi sismici del 2016 di installare strutture abitative

temporanee e amovibili, previa autorizzazione comunale, sullo stesso sito o su diversi terreni ubicati nello stesso Comune. La norma impugnata non viola l'art. 4-*bis* del d.l. n. 189 del 2016, conv., con modif., nella legge n. 229 del 2016, che non afferma nulla di specifico in merito ai necessari assensi edilizi per l'installazione delle strutture abitative temporanee e amovibili, mentre la disciplina di tale specifica questione, per le zone colpite dal sisma del 2016, è semmai contenuta in altre e diverse disposizioni dello stesso d.l. n. 189 del 2016, non specificamente richiamate né invocate dal ricorrente. [S. 281/19. Pres. CAROSI; Red. SCIARRA]

È dichiarata non fondata, per erroneità del presupposto interpretativo, la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma Cost., dell'art. 24, comma 9, lett. b), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, introduttivo del comma 3-*ter* all'art. 55 della legge reg. Lazio n. 38 del 1999, il quale dispone che, ai fini della ricostruzione degli edifici legittimi o legittimati, esistenti nelle zone agricole dei Comuni colpiti dal sisma del 2016 alla data del 24 agosto 2016, sono consentiti gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportano modificazioni della sagoma. La previsione regionale impugnata non si discosta dal parametro interposto dell'art. 30 del d.l. n. 69 del 2013, conv., con modif., in legge n. 98 del 2013, da cui si ricava la regola generale per cui la ristrutturazione edilizia con modifica di sagoma, mediante semplice SCIA, può sempre prescindere dal rilascio del permesso di costruire – ferma la previa coerente registrazione catastale degli immobili interessati – a meno che si tratti di immobili vincolati ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, senza perciò rinvenire una distinzione tra zone storiche urbane e non, che semmai emerge dall'art. 23-*bis* del t.u. edilizia. (*Precedente citato: sentenza n. 224 del 2016*). [S. 281/19. Pres. CAROSI; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 7, comma 1, lett. b), della legge reg. Calabria n. 37 del 2018, limitatamente alla parte in cui introduce il comma 3-*ter*, lett. b), dell'art. 6 della legge reg. Calabria n. 37 del 2015. La norma impugnata dal Governo incide sulla disciplina della vigilanza preventiva sulle costruzioni in zone sismiche, prescrivendo che non debba riguardare la progettazione degli elementi non strutturali e degli impianti, salvo le eventuali interazioni con le strutture, ove la progettazione debba tenerne conto. Tale esenzione contrasta con i principi fondamentali contenuti in particolare negli artt. 65, 93 e 94 t.u. edilizia, espressione dell'intento unificatore che informa la legislazione statale, in tal senso orientata alla tutela dell'incolumità pubblica, che non tollera alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali, essendo pure irrilevante il fatto che, come nel caso di specie, l'esenzioni dalla previa autorizzazione sismica riguardi le sole opere "minori". Non assume inoltre alcun rilievo il contenuto del d.m. 17 gennaio 2018, che aggiorna le norme tecniche per le costruzioni, il quale mantiene quale elemento distintivo fra le categorie di interventi edilizi quello dell'idoneità degli stessi ad arrecare pericolo per l'incolumità delle persone, affatto diverso da quello preso in considerazione dal legislatore regionale. Né, infine, le superiori considerazioni mutano alla luce delle modifiche intervenute successivamente alla proposizione del ricorso, per effetto del d.l. n. 32 del 2019, che, introducendo l'art. 94-*bis* t.u. edilizia, distingue fra diverse categorie di interventi edilizi. A prescindere da ogni considerazione sul possibile rilievo di

mutamenti sopravvenuti del parametro interposto, la modifica della legge statale mantiene invariati i profili di disallineamento, trattandosi di discipline non sovrapponibili. (*Precedenti citati: sentenze n. 232 del 2017, n. 60 del 2017 e n. 272 del 2016*). [S. 264/19. Pres. CAROSI; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 2, comma 1, lett. c), della legge reg. Calabria n. 53 del 2018, che modifica l'art. 6, comma 3-ter, lett. b), della legge reg. Calabria n. 37 del 2015, contestualmente impugnato e dichiarato costituzionalmente illegittimo, aggiungendovi il periodo «in conformità a quanto previsto dalle norme tecniche per le costruzioni di cui all'art. 52 del d.P.R. 380/2001». La norma impugnata dal Governo si configura come un semplice richiamo alla normativa statale, privo di effetti sul contenuto sostanziale della disciplina regionale su cui interviene, la quale prescrive che la vigilanza preventiva sulle costruzioni in zone sismiche non debba riguardare la progettazione degli elementi non strutturali e degli impianti, in violazione dei principi fondamentali nelle materie del governo del territorio e della protezione civile. [S. 264/19. Pres. CAROSI; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 250, comma 1, lett. a), b) e c), in combinato disposto con gli artt. 201, commi 3 e 4, 202, comma 1, e 208, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, che consente alla Giunta regionale, con proprio atto, di sottrarre tipologie di interventi edilizi all'applicazione della normativa sismica e quindi anche all'autorizzazione sismica di cui al t.u. edilizia. Le disposizioni regionali impuginate dal Governo dettano una disciplina derogatoria delle norme tecniche corrispondenti a quelle previste dal Capo IV della Parte II del t.u. edilizia, introducendo una categoria di interventi edilizi ignota alla legislazione statale, con l'effetto di sottrarre indebitamente determinati interventi edilizi ad ogni forma di vigilanza pubblica, in contrasto con il principio fondamentale volto a garantire una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico sull'intero territorio nazionale. (*Precedente citato: sentenza n. 300 del 2013*). [S. 68/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. – l'art. 16, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, che consente l'inizio dei lavori edilizi nelle località sismiche senza necessità della previa autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione. La disposizione impugnata dal Governo è riconducibile alla materia della protezione civile – nella quale alla Regione Siciliana, in assenza di specifiche competenze assegnate dallo statuto speciale, va riconosciuta potestà legislativa concorrente (ex artt. 117, terzo comma, Cost. e 10 della legge cost. n. 3 del 2001) – e si pone in contrasto con il principio fondamentale enunciato in detta materia dall'art. 94 del t.u. dell'edilizia, secondo cui, nelle zone sismiche (eccettuate quelle a bassa sismicità), l'autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione condiziona l'effettivo inizio di tutti i lavori, nel senso che in mancanza di essa il soggetto interessato non può intraprendere alcuna opera, pur se in possesso del prescritto titolo abilitativo edilizio. Tale principio riveste una posizione “fondante” del settore dell'ordinamento al quale pertiene, attesa la rilevanza del bene protetto, costituito dall'incolumità pubblica, che non tollera

alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali. (*Precedente citato: sentenza n. 272 del 2016*). [S. 232/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. – l’art. 7 della legge reg. Abruzzo n. 12 del 2015, nella parte in cui ha introdotto nella legge reg. Abruzzo n. 28 del 2011 all’art. 19-*bis*, la lett. *d*) del comma 2, che assegna al regolamento regionale di attuazione il compito di definire “le opere minori” e quelle “prive di rilevanza ai fini della pubblica incolumità”, esonerate sia dal procedimento di autorizzazione preventiva degli interventi edilizi in zone sismiche (previsto dagli artt. 7 e 8 della legge reg. Abruzzo n. 28 del 2011), sia da quello di preavviso con contestuale deposito del progetto esecutivo (disciplinato dagli artt. 9 e 10 della stessa legge regionale). Al pari di analoghe disposizioni regionali già dichiarate incostituzionali (perché caratterizzate dal sottrarre ad ogni forma di vigilanza e controllo alcuni interventi edilizi realizzati in zone sismiche, non tipizzati dalla legislazione statale di riferimento), la norma impugnata dal Governo si pone in contrasto con i principi fondamentali nelle materie della “protezione civile” e del “governo del territorio” sanciti in particolare dall’art. 94, comma 1, del TUE, a norma del quale, nelle località sismiche – eccettuate quelle a bassa sismicità – “non si possono iniziare lavori senza preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione”. Tali principi costituiscono espressione evidente dell’intento unificatore che informa la legislazione statale, palesemente orientata ad esigere una vigilanza assidua sulle costruzioni riguardo al rischio sismico, attesa la rilevanza del bene protetto, che trascende anche l’ambito della disciplina del territorio, per attingere a valori di tutela dell’incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile, in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali. (*Precedenti citati: sentenze n. 64 del 2013 e n. 300 del 2013*). [S. 60/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all’art. 94 del TUE – l’art. 22 della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015, che esclude dalla preventiva autorizzazione sismica gli interventi sul patrimonio edilizio soggetti a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA). La disposizione impugnata dal Governo contrasta con il principio fondamentale espresso dall’art. 94 del TUE, secondo cui, nelle zone sismiche, l’autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della Regione condiziona l’effettivo inizio di tutti i lavori, nel senso che in mancanza di essa il soggetto interessato non può intraprendere alcuna opera, pur se in possesso del prescritto titolo abilitativo edilizio. Non vale obiettare che la norma regionale esenterebbe dalla previa autorizzazione sismica le sole opere “minori”, rispetto alle quali sarebbe sufficiente l’autocertificazione del tecnico sul rispetto della disciplina di settore, giacché, per un verso, gli interventi sul patrimonio edilizio esistente (alcuni dei quali possono anche presentare rilevante impatto edilizio) sono ricompresi nell’ampio e trasversale concetto di opera edilizia rilevante per la pubblica incolumità utilizzato dalla normativa statale (artt. 83 e 94 del TUE) con riguardo alle zone dichiarate sismiche, e ricadono quindi nell’ambito di applicazione dello stesso art. 94; per altro verso, l’autorizzazione preventiva costituisce uno strumento tecnico idoneo ad assicurare un livello di protezione dell’incolumità pubblica indubbiamente più forte e capillare rispetto al

meccanismo del controllo *ex post* ed eventuale, proprio della SCIA. [S. 272/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

## 2. Di alcuni titoli edilizi

### 2.1. L'edilizia libera

Il potere di estendere la disciplina dell'edilizia libera a “interventi edilizi ulteriori” nonché di disciplinare “le modalità di effettuazione dei controlli” – assegnato alle Regioni a statuto ordinario dall'art. 6, comma 6, lett. *a*) e *b*), del TUE – non permette al legislatore regionale di sovvertire le “definizioni” di “nuova costruzione” recate dall'art. 3 del TUE né rende cedevole l'intera disciplina statale dei titoli edilizi spogliando il legislatore dei principi del compito suo proprio. Lo spazio attribuito alla legge regionale deve infatti svilupparsi attraverso scelte coerenti con le ragioni giustificatrici che sorreggono, secondo le previsioni dell'art. 6 del TUE, le specifiche ipotesi di sottrazione al titolo abilitativo, potendo quindi il legislatore regionale estendere i casi di attività edilizia libera solo ad ipotesi non integralmente nuove, ma “ulteriori”, ovvero coerenti e logicamente assimilabili agli interventi tipici sottratti a titolo abilitativo dai commi 1 e 2 del medesimo art. 6. (*Precedenti citati: sentenze n. 139 del 2013 e n. 171 del 2012*). [S. 282/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

Il potere assegnato dall'art. 6, comma 6, del TUE alle Regioni a statuto ordinario non permette al legislatore regionale di sovvertire le “definizioni” di “nuova costruzione” recate dall'art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001, essendogli conferita solo la possibilità di estendere i casi di attività edilizia libera ad ipotesi non integralmente nuove, ma “ulteriori”, ovvero coerenti e logicamente assimilabili agli interventi di cui ai commi 1 e 2 del medesimo art. 6. (*Precedenti citati: sentenze n. 139 del 2013 e n. 171 del 2012*). [S. 231/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

#### 2.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale per il tramite dell'art. 6 t.u. edilizia, l'art. 131, comma 1, lett. *a*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, nella parte in cui aggiunge la lett. *f-bis*) all'art. 15, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, limitatamente all'inciso «pergole bioclimatiche, intese come». La disposizione impugnata dal Governo inserisce nell'elenco delle opere consentite in Sardegna senza titolo abilitativo e senza previa comunicazione, gli interventi finalizzati al posizionamento di pergole bioclimatiche, che si contraddistinguono per la dotazione di una copertura a lamelle orientabili, ma non retraibili e che pertanto, generano uno stabile spazio chiuso. Per tali caratteristiche strutturali, le pergole bioclimatiche si differenziano dagli altri manufatti, preordinati a ombreggiare lo spazio circostante e a ripararlo da agenti atmosferici, che nella copertura e nell'eventuale chiusura perimetrale non presentano elementi di fissità, stabilità e permanenza e, conseguentemente, non danno vita a nuovi volumi. Dalle differenze strutturali deriva che solo queste ultime coperture sono annoverabili tra gli «elementi di arredo delle aree pertinenziali», che l'art. 6, comma 1, lettera *e-quinquies*), t.u. edilizia dispensa dalla necessità del titolo abilitativo, mentre le pergole bioclimatiche, assimilabili alle tettoie, richiedono un apposito titolo edilizio. [S. 142/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 14 dello statuto, l'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lett. *b*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, limitatamente alle parole «, compresa la realizzazione di ascensori esterni se realizzati su aree private non prospicienti vie e piazze pubbliche». La disposizione impugnata dal Governo consente l'esecuzione senza titolo abilitativo degli interventi indicati, in violazione di quanto consentito dall'art. 6, comma 6, t.u. edilizia, che considera sì interventi di attività edilizia libera quelli volti ad eliminare le barriere architettoniche, ma sempre che non comportino la realizzazione di ascensori esterni o di altri manufatti in grado di alterare la sagoma dell'edificio. [S. 90/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 14 dello statuto, l'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lett. *h*), *l*), *m*), *p*), *s*) e *af*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, che rispettivamente: consente la realizzazione senza titolo abilitativo di strade poderali; considera attività edilizia libera il risanamento e la sistemazione dei suoli agricoli anche se occorrono strutture murarie; consente siano realizzate senza alcun titolo abilitativo le cisterne e le opere connesse interrato, ivi compresi i vasconi in terra battuta per usi irrigui; consente siano realizzate senza titolo abilitativo le opere di ricostruzione e ripristino di muri a secco e di nuova costruzione con altezza massima di 1,50 metri; considera attività edilizia libera la realizzazione di opere interrate per lo smaltimento reflui provenienti da immobili destinati a civile abitazione compresa l'installazione di fosse tipo Imhoff o a tenuta, sistemi di fitodepurazione, per immobili privi di fognatura dinamica comunale; considera attività edilizia libera la realizzazione di piscine pertinenziali prefabbricate fuori terra di dimensioni non superiori al 20% del volume dell'edificio e appoggiate su battuti cementizi non strutturali. Le disposizioni impuginate dal Governo permettono una serie di interventi di trasformazione del territorio, anche di non poco momento, che non sono logicamente assimilabili ad alcuno degli interventi edilizi dei quali l'art. 6 t.u. edilizia consente la realizzazione senza alcun titolo abilitativo, concretizzandosi dunque in un'ipotesi integralmente nuova di attività edilizia libera. [S. 90/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 14 dello statuto, l'art. 1, comma 1, lett. *h*), della legge reg. Siciliana n. 2 del 2022, che sostituendo la lett. *af*) dell'art. 3, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, consente, senza titolo abilitativo, la collocazione di piscine pertinenziali prefabbricate fuori terra, realizzate con materiali amovibili, di dimensioni non superiori al 20% del volume dell'edificio e comunque di volumetria non superiore a 90 mc. Anche con la nuova formulazione possono essere liberamente realizzate piscine di dimensioni tutt'altro che modeste, il cui dato dimensionale e l'impatto visivo hanno potenzialmente una significativa incidenza sull'assetto dei luoghi, cosicché va escluso che piscine siffatte siano logicamente assimilabili ad alcuno degli interventi edilizi dei quali l'art. 6 t.u. edilizia consente la realizzazione senza alcun titolo abilitativo, concretizzandosi dunque in un'ipotesi integralmente nuova di attività edilizia libera. [S. 90/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. – l’art. 4, comma 1, lett. a), della legge reg. Marche n. 17 del 2015, che riconduce all’edilizia libera i movimenti di terra strettamente necessari alla rimodellazione di strade di accesso e aree di pertinenza degli edifici esistenti, sia pubblici che privati, purché non comportino realizzazione di opere di contenimento e comunque con riporti o sterri complessivamente di altezza non superiore a metri 1,00. La norma impugnata dal Governo si pone in contrasto con il principio fondamentale in materia di “governo del territorio” contenuto nell’art. 6, comma 1, lett. d), del TUE, alla cui stregua sono esonerati da permesso di costruire e segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) solo i movimenti di terra strettamente pertinenti all’esercizio dell’attività agricola e alle pratiche agro-silvo pastorali, mentre restano assoggettate a titolo abilitativo le attività di sbancamento del terreno, finalizzate a usi diversi da quelli agricoli, se destinate – in ragione dell’entità dell’opera da realizzare – a incidere sul tessuto urbanistico del territorio. I movimenti di terra liberalizzati dalla norma regionale potenzialmente includono anche opere di sbancamento che, sebbene non preordinate a una successiva costruzione, sono idonee ad alterare la morfologia del territorio e a determinare una trasformazione permanente del suolo non edificato, sicché l’ipotesi di esenzione introdotta dal legislatore regionale non può ritenersi coerente con le ragioni giustificatrici che sorreggono quelle previste dalla normativa statale. [S. 282/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

## 2.2. La CILA (e le “vecchie” CIL e DIA)

Le Regioni possono estendere la disciplina statale dell’edilizia libera ad interventi “ulteriori” rispetto a quelli previsti dall’art. 6, commi 1 e 2, del TUE, ma non anche differenziarne il regime giuridico, dislocando diversamente gli interventi edilizi tra le attività deformalizzate, soggette a comunicazione di inizio dei lavori semplice (CIL) o asseverata (CILA). Stante l’omogeneità funzionale della comunicazione preventiva (asseverata o meno) rispetto alle altre forme di controllo delle costruzioni (permesso di costruire, DIA, SCIA), la norma [art. 6, comma 2, del TUE] che la prescrive – al pari di quelle che disciplinano i titoli abilitativi edilizi – ha natura di principio fondamentale della materia “governo del territorio”, da cui il legislatore regionale non può discostarsi rendendo talune categorie di opere totalmente libere da ogni forma di controllo, sia pure indiretto mediante denuncia. (*Precedente citato: sentenza n. 231 del 2016*). [S. 282/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

### 2.2.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell’art. 14 dello statuto, l’art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l’art. 3, comma 1, lett. i), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, limitatamente alle parole «ricostruzione e» nonché «e di nuova costruzione». La disposizione impugnata dal Governo dispone che possono essere liberamente realizzate, purché precedute da CILA, le opere di ricostruzione e ripristino di muri a secco e di nuova costruzione con altezza compresa tra m. 1,50 e m. 1,70. Esse debbono considerarsi interventi di ristrutturazione edilizia ai sensi dell’art. 3, comma 1, lett. d), t.u. edilizia, che in quanto tali rientrano nel regime della SCIA, ex art. 22, comma 1, lett. c), t.u. edilizia, con esclusione della possibilità che siano logicamente assimilabili alla normativa statale, concretizzandosi

invece in ipotesi integralmente nuove di attività edilizia sottoposta a CILA. [S. 90/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lett. *m*) e *l*), Cost. e all'art. 14 dello statuto speciale, dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui, introducendo l'art. 3, comma 2, lett. *i*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, sottopone al regime giuridico della comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) il ripristino di muri a secco con altezza compresa tra m. 1,50 e m. 1,70. Tali interventi sono sussumibili in quelli di restauro o risanamento conservativo di cui all'art. 3, comma 1, lett. *c*), t.u. edilizia, in quanto rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità, che la disciplina statale sottopone al regime giuridico della CILA. La norma regionale siciliana deve considerarsi, pertanto, esemplificativa di quanto stabilito dal legislatore statale. [S. 90/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

Sono dichiarate non fondate, nei termini di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lett. *m*) e *l*), Cost. e all'art. 14 dello statuto, dell'art. 4 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 3, comma 1, lett. *aa*), della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, che considera attività edilizia libera l'installazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili ad esclusione della zona ZTO A, sia per i casi contemplati dall'art. 1122 cod. civ., sia quando gli stessi contribuiscono alla formazione delle comunità energetiche. La disposizione regionale ben può essere interpretata nel senso che i soli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili realizzabili senza titolo abilitativo sono i pannelli solari e fotovoltaici, in linea con quanto previsto dalla normativa statale. [S. 90/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 118, comma 1, lett. *e*), della legge reg. Umbria n. 1 del 2015, nella parte in cui non prevede che le «opere interne alle unità immobiliari di cui all'art. 7, comma 1, lettera *g*)», siano sottoposte alla comunicazione di inizio dei lavori asseverata (CILA). La disposizione regionale impugnata contrasta con i principi fondamentali della materia stabiliti dal legislatore statale contenuti nell'art. 6, commi 2, lett. *a*), e 4, del t.u. edilizia, abrogati dall'art. 3, comma 1, lett. *b*), n. 4, del d.lgs. n. 222 del 2016, senza tuttavia mutare il quadro normativo dei principi fondamentali della materia. Infatti, le Regioni non possono differenziarne il regime giuridico, dislocando diversamente gli interventi edilizi tra le attività deformalizzate, soggette a CIL e CILA, perché l'omogeneità funzionale della comunicazione preventiva rispetto alle altre forme di controllo delle costruzioni (permesso di costruire, DIA, SCIA) deve indurre a riconoscere alla norma che la prescrive – al pari di quelle che disciplinano i titoli abilitativi edilizi – la natura di principio fondamentale della materia del governo del territorio, in quanto volto a garantire l'interesse unitario ad un corretto uso del territorio. (*Precedenti citati: sentenze n. 282 del 2016 e n. 231 del 2016*). [S. 68/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. – l’art. 4, comma 1, lett. *b*), della legge reg. Marche n. 17 del 2015, che riconduce all’edilizia libera le opere di pavimentazione e di finitura di spazi esterni, compresa l’eventuale necessaria rimodellazione del terreno anche per aree di sosta, che siano contenute entro l’indice di permeabilità ove stabilito dallo strumento urbanistico comunale, e la realizzazione di intercapedini interamente interrato (accessibili o meno). La norma impugnata dal Governo, consentendo l’esecuzione di tali interventi senza comunicazione di inizio dei lavori (CIL), si pone in contrasto con il principio fondamentale in materia di “governo del territorio” contenuto nell’art. 6, comma 2, lett. *c*), del TUE, che subordina al detto onere formale la stessa tipologia di interventi; né l’antinomia è superabile in via di interpretazione conforme, non potendosi rimodulare in via interpretativa l’impianto sistematico in cui la previsione regionale censurata si colloca, connotato da una rigida classificazione delle categorie di opere edilizie e del loro regime giuridico. Sotto altro profilo, includendo nel regime della edilizia libera le “intercapedini interamente interrato” senza il limite della loro “non accessibilità”, la Regione ha introdotto e liberalizzato un intervento edilizio “nuovo”, e non semplicemente “ulteriore”, rispetto alle previsioni dell’art. 6 [commi 1 e 2] del TUE, poiché l’accessibilità dell’intercapedine ne altera la funzione da volume tecnico a vero e proprio “vano” potenzialmente utilizzabile a diversi fini. [S. 282/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. – l’art. 4, comma 1, lett. *d*), della legge reg. Marche n. 17 del 2015. La norma impugnata dal Governo, non subordinando alla presentazione della CIL gli interventi consistenti nella realizzazione di “aree ludiche senza fini di lucro” e di “elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici senza creazione di volumetria e con esclusione delle piscine”, si pone in contrasto con il principio fondamentale in materia di “governo del territorio” contenuto nell’art. 6, comma 2, lett. *e*), del TUE, che subordina la stessa tipologia di interventi al suddetto onere formale e che va interpretato nel senso di escludere dal suo ambito applicativo sia gli interventi volti alla creazione di nuove volumetrie, sia la costruzione di piscine (in quanto opere comportanti l’effettuazione di scavi e, come tali, del tutto estranee alla nozione di edilizia libera). Né l’antinomia è superabile in via di interpretazione conforme, non potendosi rimodulare in via interpretativa l’impianto sistematico in cui si colloca la previsione regionale censurata, connotato da una rigida classificazione delle categorie di opere edilizie e del loro regime giuridico. [S. 282/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. – l’art. 4, comma 1, lett. *h*), della legge reg. Marche n. 17 del 2015, che, nel suo combinato disposto con l’art. 5, commi 1 e 2, esclude dall’obbligo di comunicazione di inizio dei lavori asseverata da un tecnico abilitato (CILA) nonché di comunicazione semplice (CIL) “le opere interne a singole unità immobiliari, ivi compresi l’eliminazione, lo spostamento e la realizzazione di aperture e pareti divisorie interne che non costituiscono elementi strutturali, sempre che non comportino aumento del numero delle unità immobiliari o implicino incremento degli standard urbanistici”. La norma impugnata dal Governo contrasta con i principi fondamentali in materia di “governo del territorio” contenuti nell’art. 6, comma 2, lett. *a*), del TUE, alla cui stregua la

manutenzione straordinaria è sottoposta a CILA quando interessi la rinnovazione o sostituzione di parti interne delle singole unità immobiliari e quelle esterne non strutturali, e ciò anche se tali interventi non comportino aumento del numero delle unità immobiliari o incremento degli standard urbanistici, sicché neppure vale ad escludere il contrasto con la norma statale il fatto – evidenziato dalla difesa regionale – che si tratta di interventi di minimo impatto. [S. 282/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. – l’art. 4, comma 1, lett. *m*), della legge reg. Marche n. 17 del 2015, che esonera dall’obbligo di presentazione della CILA le opere necessarie a consentire lavorazioni eseguite all’interno di locali chiusi, anche comportanti modifiche nell’utilizzo dei locali adibiti a esercizio d’impresa. La norma impugnata dal Governo contrasta con il principio fondamentale in materia di “governo del territorio” contenuto nell’art. 6, comma 2, lett. *e-bis*), del TUE, perché, a differenza della norma statale, non prescrive alcuna comunicazione preventiva, neppure semplice, per la realizzazione dei lavori individuati, e non limita espressamente la possibilità di realizzare mediante CILA interventi sui fabbricati adibiti a esercizio di impresa ai soli casi in cui non interessino le parti strutturali ovvero modificano la destinazione d’uso dei locali adibiti a esercizio d’impresa. Né l’impianto sistematico in cui si colloca la previsione regionale censurata, connotato da una rigida classificazione delle categorie di opere edilizie e del loro regime giuridico, può essere rimodulato mediante l’interpretazione riduttiva costituzionalmente orientata prospettata dalla resistente. [S. 282/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. – l’art. 6, comma 15, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015, con cui è stato modificato l’art. 23, comma 1, lett. *b*), della legge reg. Liguria n. 16 del 2008. La disposizione impugnata dal Governo, assoggettando obbligatoriamente a dichiarazione di inizio di attività (DIA) gli interventi di ristrutturazione edilizia comportanti mutamenti della destinazione d’uso su immobili compresi nelle zone omogenee A o nelle zone o ambiti ad esse assimilabili, prevede la DIA “obbligatoria” come modello procedimentale sostitutivo del permesso di costruire, anziché come modello alternativo, così discostandosi dalla disciplina statale dei titoli abilitativi, e quindi dai principi fondamentali della materia “governo del territorio”, alla cui stregua – per la stessa tipologia di opere – il privato ha facoltà di chiedere il permesso di costruire (artt. 10, comma 1, lettera *c*, del TUE) o, alternativamente, di optare per la presentazione della DIA (c.d. “super DIA”, di cui all’art. 22, comma 3, del TUE). [S. 231/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. – l’art. 6, commi 3, 8, secondo trattino, e 11, terzo trattino, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015, con cui sono stati modificati gli artt. 6, comma 2, secondo trattino, lett. *i*), 21, comma 1 (con l’aggiunta della lett. *i-bis*), e 21-*bis*, comma 1, lett. *i*), della legge reg. Liguria n. 16 del 2008. La disciplina impugnata dal Governo – che include nella nozione di manutenzione ordinaria l’installazione, all’esterno degli edifici, di impianti tecnologici o di elementi di arredo urbano e privato pertinenti non comportanti la creazione di volumetria, ed assoggetta al regime di edilizia libera l’installazione di opere di

arredo pubblico e privato, anche di natura pertinenziale, non comportanti creazione di nuove volumetrie anche interrato, precedentemente assoggettate alla SCIA – eccede dalla sfera della competenza regionale concorrente in materia di «governo del territorio». Nella parte relativa agli impianti tecnologici, essa permette infatti la realizzazione di impianti anche nuovi senza alcun onere di comunicazione e al di fuori di qualsivoglia, seppur indiretto, controllo edilizio, così violando i principi fondamentali della legislazione statale che restringono la nozione generale di manutenzione ordinaria all'integrazione o mantenimento in efficienza degli impianti tecnologici già esistenti (art. 3, comma 1, lett. *a*, del TUE) e assoggettano la realizzazione dei nuovi al regime della CILA (art. 6 del TUE) o della SCIA, a seconda della consistenza del manufatto. Nella parte relativa alle opere di arredo, la disciplina regionale – pur contemplando un'ipotesi non integralmente nuova e collocandosi, perciò, entro i limiti del potere (assegnato alle Regioni dall'art. 6, comma 6, del TUE) di estendere l'ambito dell'attività edilizia libera ad «interventi ulteriori», coerenti e logicamente assimilabili a quelli di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 6 del TUE – esonera le opere di arredo su area pertinenziale dalla previa comunicazione dell'inizio dei lavori, in contrasto con il regime stabilito, per gli «elementi di arredo delle aree pertinenziali degli edifici», dall'art. 6, comma 2, lett. *e*, del TUE, il quale – al pari delle norme che disciplinano i titoli abilitativi edilizi – costituisce principio fondamentale della materia «governo del territorio», stante l'omogeneità funzionale della comunicazione preventiva (asseverata o meno) rispetto alle altre forme di controllo delle costruzioni (permesso di costruire, DIA, SCIA). [S. 231/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

### **2.3. La SCIA e la super SCIA**

L'obbligo di non iniziare i lavori prima di trenta giorni dalla segnalazione stabilito dall'art. 23, comma 1, t.u. edilizia, concorre a caratterizzare indefettibilmente il regime del titolo abilitativo della “super SCIA”, e costituisce pertanto principio fondamentale nella materia del governo del territorio [S. 2/21. Pres. CORAGGIO; Red. VIGANÒ]

#### *2.3.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 3, comma 2, della legge reg. Veneto n. 51 del 2019, limitatamente alle parole «sono soggetti a segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, e». La disposizione impugnata dal Governo, per come formulata, potrebbe facilmente indurre i destinatari del precetto a ritenere sufficiente la SCIA “ordinaria” per tutti gli interventi in questione, compresi quelli assoggettati a permesso di costruire o a SCIA “alternativa” in base al t.u. edilizia, in contrasto con il principio fondamentale della materia del governo del territorio posto dall'art. 10, comma 1, lett. *c*), del t.u. edilizia. Non è invece necessario dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 3, dal momento che la disciplina residua si limita in sostanza a prevedere che gli interventi in questione comportano la corresponsione del contributo di costruzione, su cui il ricorso governativo non formula alcuna censura. [S. 54/21. Pres. CORAGGIO; Red. VIGANÒ]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 66, comma 1,

della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che inserisce il comma 2-*bis* nell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 5 del 2010, con specifico riferimento all'ipotesi di cui alla lett. *b*), la quale consente che, per il tramite degli interventi di recupero abitativo dei sottotetti e contestualmente a tali interventi, si possa far transitare – mediante segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) “ordinaria” – l'unità immobiliare (cui il sottotetto accede) alla categoria funzionale “residenziale”, precisando che ciò non possa avvenire nei centri storici, per i quali essa impone il permesso di costruire o la “super SCIA”, secondo quanto stabilito dal t.u. edilizia. La Regione ha fatto uso della facoltà prevista dall'art. 10, comma 2, t.u. edilizia, per cui, in assenza di alterazioni dell'edificio originario tali da costituire interventi di ristrutturazione “pesante”, essa non appare in contrasto con alcun principio fondamentale stabilito dal t.u. edilizia. [S. 2/21. Pres. CORAGGIO; Red. VIGANÒ]

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Tar Toscana in riferimento agli artt. 3, 11, 97, e 117, primo comma, quest'ultimo in riferimento all'art. 1 del Prot. add. alla CEDU e all'art. 6, par. 3, del TUE, e secondo comma, lett. *m*), Cost. – dell'art. 19, comma 6-*ter*, della legge n. 241 del 1990, nella parte in cui non prevede un termine finale per la sollecitazione, da parte del terzo, dei poteri di verifica sulla segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA) spettanti alla pubblica amministrazione. I suddetti poteri di verifica non sono diversi da quelli (inibitori, repressivi, conformativi, comunque sempre vincolati) previsti dai precedenti commi 3, 4 e 6-*bis*, sia sulla base del dato testuale, che per la genesi della disposizione censurata (introdotta non con la finalità di introdurre nuovi poteri, ma di limitare le possibilità di tutela del terzo all'azione contro il silenzio inadempiuto) che, infine, per l'evoluzione del quadro normativo di riferimento a seguito della introduzione, ad opera della legge n. 124 del 2015, del termine di diciotto mesi per l'esercizio dell'autotutela di cui all'art. 21-*novies* della legge n. 241 del 1990. Il riconoscimento di un potere “in bianco” sarebbe peraltro in manifesto contrasto con il principio di legalità-tipicità che caratterizza, qualifica e limita tutti i poteri amministrativi, comportando quel recupero dell'istituto della SCIA all'area amministrativa tradizionale che il legislatore ha inteso inequivocabilmente escludere con la scelta di liberalizzazione dell'attività oggetto di segnalazione. Tutto ciò, peraltro, non esclude l'opportunità di un intervento normativo, quantomeno ai fini, da una parte, di rendere possibile al terzo interessato una più immediata conoscenza dell'attività segnalata e, dall'altra, di impedire il decorso dei relativi termini in presenza di una sua sollecitazione, in modo da sottrarlo al rischio del ritardo nell'esercizio del potere da parte dell'amministrazione e al conseguente effetto estintivo di tale potere. (*Precedente citato: sentenza n. 49 del 2016*). [S. 45/19. Pres. LATTANZI; Red. CORAGGIO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. – l'art. 4, comma 1, lett. *c*), della legge reg. Marche n. 17 del 2015, che riconduce all'edilizia libera la realizzazione di rampe e pedane per l'abbattimento e superamento delle barriere architettoniche per dislivelli inferiori a metri 1,00. La norma impugnata dal Governo si pone in contrasto con le previsioni del TUE – da considerare come principi fondamentali della legislazione statale in materia di “governo del territorio” – alla cui stregua gli interventi di rimozione delle barriere architettoniche che “comportino la

realizzazione di rampe o ascensori esterni” sono espressamente esclusi dal regime dell’attività edilizia libera (art. 6, comma 1, lett. *b*, del TUE), mentre le opere necessarie alla loro realizzazione, compresi i manufatti che alterino la sagoma, rientrano nell’ambito applicativo dell’art. 22 del TUE e sono quindi soggette a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA). [S. 282/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 6, comma 1, lett. *c*) e *g*), della legge reg. Marche n. 17 del 2015, impugnato dal Governo – in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost. e agli artt. 10, comma 1, lett. *c*), e 22, comma 3, lett. *a*), del TUE – in quanto consentirebbe di realizzare mediante SCIA (invece che tramite permesso di costruire o DIA alternativa al permesso di costruire) gli interventi di “ristrutturazione edilizia” e di “demolizione parziale e integrale di manufatti edilizi”. Le previsioni regionali censurate non contraddicono il regime edilizio dettato dal TUE, poiché il citato art. 6, comma 1, si apre con la precisazione che sono soggetti alla SCIA gli interventi non riconducibili al permesso di costruire, e va quindi interpretato nel senso che si riferisce soltanto agli interventi di ristrutturazione edilizia cosiddetta “leggera” (compresi quelli di demolizione e ricostruzione che non rispettino la sagoma dell’edificio preesistente), i quali, ai sensi dell’art. 10, comma 1, del TUE, non sono subordinati al rilascio del permesso di costruire. [S. 282/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

#### **2.4. Il permesso di costruire**

L’istituto delle misure di salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati dai comuni, dettata dall’art. 12, comma 3, t.u. edilizia, è volto a contemperare interessi contrapposti: da un lato, l’interesse pubblico a che, nelle more dell’approvazione definitiva dello strumento urbanistico, non siano realizzati interventi edilizi che comportino una modificazione del territorio tale da rendere difficile o impossibile l’attuazione del nuovo piano non ancora approvato; dall’altro, l’interesse del privato a vedere esaminata dal comune la sua richiesta di permesso di costruire, che è conforme allo strumento urbanistico vigente ma non anche a quello non ancora approvato, che potrebbe anche non entrare mai in vigore. La *ratio* della disciplina è, pertanto, quella di evitare che la mancata approvazione da parte delle regioni di eventuali previsioni di non edificabilità previste dal piano in vigore consenta ai proprietari delle aree interessate di realizzare, nel periodo intercorrente tra la predisposizione di un nuovo piano e la sua approvazione, nuove costruzioni, in tal modo eludendo le previsioni contenute nel progettato nuovo piano. (*Precedente*: S. 102/2013). [S. 147/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

L’art. 15 t.u. edilizia – che disciplina l’efficacia temporale e la decadenza del permesso di costruire – detta standard uniformi e si rivela di cruciale importanza in un ordinato governo del territorio, che non può tollerare difformità tra Regioni con riguardo all’aspetto prioritario della durata e dell’efficacia dei titoli edilizi. In questa prospettiva emerge il carattere di norma fondamentale di riforma economico-sociale, che, in quanto tale, vincola la potestà legislativa primaria della Regione autonoma Sardegna nella materia dell’edilizia e dell’urbanistica. [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

La disciplina statale del rilascio del permesso di costruire in deroga alla disciplina urbanistica ed edilizia [posta dall'art. 14 t.u. edilizia] richiede una previa deliberazione del Consiglio comunale; ammette, nei limiti tracciati dal comma 1-*bis*, la possibilità di deroga per gli interventi edilizi riguardanti generiche "attività produttive"; è volta a soddisfare esigenze costruttive stabili; e consente deroghe alle previsioni degli strumenti urbanistici comunali, con riferimento ai soli limiti di densità edilizia, di altezza e di distanza tra i fabbricati. [S. 282/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

L'art. 10, comma 1, lettera *c*), del TUE, costituente principio fondamentale della materia «governo del territorio», assoggetta a permesso di costruire o a DIA alternativa (art. 22, comma 3, lettera *a*, del TUE) gli interventi di ristrutturazione edilizia comportanti modifiche «dei prospetti» (ovvero, del fronte o della facciata) e dunque modifiche «all'esterno» dell'edificio. [S. 231/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

#### 2.4.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 14 dello statuto, l'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 23 del 2021, nella parte in cui introduce l'art. 10, comma 10, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, che prevede che gli interventi di demolizione e ricostruzione e gli interventi di ripristino di edifici crollati, sottoposti a vincolo *ex cod.* beni culturali, possano essere realizzati nel solo rispetto della volumetria esistente e previa SCIA. La disposizione impugnata dal Governo contrasta con l'art. 3, comma 1, lett. *d*), t.u. edilizia, ultimo periodo, che assoggetta gli interventi indicati al permesso di costruire. [S. 90/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale, l'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021 che, nel modificare l'art. 26-*bis*, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, proroga al 31 dicembre 2023 l'originario termine del 31 dicembre 2020 per completare le edificazioni in zona agricola nei casi in cui non sarebbe possibile ottenere il rinnovo del permesso di costruire, divenuto inefficace a causa di una sopravvenuta disciplina pianificatoria incompatibile. La disposizione impugnata dal Governo deroga in maniera indiscriminata alla decadenza sancita dalla legislazione statale, senza richiedere le tassative condizioni individuate dal t.u. edilizia. [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 2, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 30 del 2019, nella parte in cui, con riguardo ai locali accessori e alle pertinenze di un fabbricato, anche collocati in piani seminterrati, subordina gli interventi consistenti nel mero mutamento di destinazione d'uso senza opere alla segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA) di cui all'art. 13-*bis* della legge reg. Liguria n. 16 del 2008, anche con riguardo agli immobili posti nei centri storici (zone territoriali omogenee A di cui all'art. 2 del d.m. n. 1444 del 1968). La norma regionale impugnata dal Governo si discosta dalla normativa statale di principio contenuta nell'art. 10 t.u. edilizia, nella parte in cui, in virtù della sua formulazione generale e onnicomprensiva, ritiene sufficiente la SCIA ordinaria – anziché il permesso di costruire – anche per i mutamenti di destinazione d'uso degli immobili posti nei centri storici, in contrasto con la peculiarità di tali zone

territoriali omogenee e con le relative esigenze di più incisiva tutela. (*Precedente citato: sentenza n. 2 del 2021*). [S. 124/21. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. *l*), *m*) ed *s*), Cost. e all’art. 3 dello statuto speciale per la Sardegna, nonché in relazione all’art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 – dell’art. 2, comma 1, lett. *b*), della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020, che abroga l’art. 43, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, secondo cui, nelle more dell’approvazione del Piano di utilizzo dei litorali (PUL), la durata del permesso di costruire strutture turistico-ricreative a servizio della balneazione è limitata alla sola stagione balneare. L’intervento normativo riguarda esclusivamente il permesso di costruire, ovvero un titolo edilizio la cui disciplina ricade nella competenza del legislatore sardo. [S. 101/21. Pres. CORAGGIO; Red. MODUGNO]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., degli artt. 30, commi 1 e 4, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, che inseriscono rispettivamente nell’art. 134 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014 la lett. *e-bis*), nel comma 1, e il nuovo comma *2-bis*, stabilendo che i mutamenti di destinazione d’uso di immobili o di loro parti, compresi nei centri storici, sono soggetti, in alternativa, a permesso di costruire o a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), anche nel caso in cui non siano accompagnati dall’esecuzione di opere edilizie. Tali norme regionali sono pienamente conformi al t.u. edilizia, anche alla luce della giurisprudenza amministrativa e di legittimità che impone il permesso di costruire per i mutamenti di destinazione d’uso nei centri storici anche in assenza di opere. [S. 2/21. Pres. CORAGGIO; Red. VIGANÒ]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost. – l’art. 6, comma 2, della legge reg. Marche n. 17 del 2015, che assoggetta a SCIA gli interventi di ristrutturazione cosiddetta “pesante”, gli interventi di nuova costruzione o di ristrutturazione urbanistica disciplinati da piani attuativi, e gli interventi di nuova costruzione direttamente esecutivi di strumenti urbanistici generali. Contrariamente alla norma impugnata dal Governo, per tali categorie di opere l’art. 22, comma 3, del TUE prescrive il permesso di costruire o, alternativamente, la “super DIA”. [S. 282/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

## **2.5. Il contributo di costruzione**

L’onerosità del permesso di costruire è una regola generale che costituisce un principio fondamentale della materia «governo del territorio» e norma fondamentale delle riforme economico-sociali. Le deroghe previste anche dalla normativa statale sono sempre rivolte al perseguimento di interessi generali di natura solidaristica o di incentivo ad attività e interventi che abbiano un positivo impatto sull’ambiente. (*Precedenti: S. 247/2020 - mass. 43133; S. 64/2020 - mass. 43145; S. 296/1991; S. 1033/1988 - mass. 13281*). [S. 182/24. Pres. BARBERA; Red. ANTONINI]

In base alla previsione dell’esonero dal pagamento del contributo di costruzione di cui all’art. 16, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, nell’ipotesi di cambio di destinazione d’uso di immobili costitutivi della memoria e dell’identità storico-

culturale del territorio espressione di principi in materia di governo del territorio, anche nel caso particolare di cambio di destinazione d'uso, l'obbligo di corresponsione del contributo è legato al maggior carico urbanistico quale effetto dell'intervento edilizio. (*Precedenti citati: sentenze n. 231 del 2016, n. 303 del 2003, n. 1033 del 1988, n. 13 del 1980*). [S. 247/20. Pres. MORELLI; Red. CORAGGIO]

#### 2.5.1. Casi concreti

Sono dichiarate inammissibili, implicando interventi di sistema sul complesso quadro normativo, le questioni di legittimità costituzionale, sollevate dal TRGA del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, in riferimento agli artt. 3 e 31 Cost., del combinato disposto degli artt. 87, comma 4, lett. a), n. 2), e 90, comma 1, lett. d), della legge prov. Trento n. 15 del 2015, che dispongono un'esenzione dal contributo di costruzione per la realizzazione dell'abitazione principale (limitatamente ai primi 120 metri quadrati e se la residenza non è qualificabile come di lusso) quando il richiedente e il suo coniuge non siano già titolari del diritto di proprietà, o di altri diritti reali, su un alloggio idoneo alle esigenze familiari ubicato nel territorio provinciale. Le disposizioni censurate configurano norme di privilegio che esonerano il costruttore – oltre che dalla socializzazione del maggior valore che questi ricava – anche dagli oneri di urbanizzazione, ovvero dal costo che lo stesso pone a carico della collettività; e ciò senza che sia riscontrabile un effettivo interesse generale, non potendo essere qualificato tale, *a priori*, l'interesse individuale alla edificazione della prima abitazione. Ciò in un contesto in cui, peraltro, la Provincia autonoma di Trento è finanziata prevalentemente con compartecipazioni alle imposte nazionali – e solo in minima parte con uno sforzo fiscale autonomo – e l'esenzione prevista, che non trova eguali in altra legislazione regionale o provinciale, non è nemmeno strutturata in modo da interessarsi di situazioni di fragilità finendo, così, per porre a carico della fiscalità generale, e quindi anche delle persone a basso reddito, il costo determinato dalle costruzioni. Tuttavia, pur riconosciuta l'effettiva sussistenza del *vulnera* al principio di ragionevolezza le modalità con cui essi possono essere superati sono molteplici, implicando interventi di sistema sul complesso quadro normativo; pertanto, questi sono rimessi alla discrezionalità del legislatore provinciale, che, nel rispetto del principio di ragionevolezza e sulla scorta dei modelli presenti nella disciplina statale, ha diverse opzioni a disposizione per ricondurre l'esenzione entro un binario costituzionalmente compatibile. È, pertanto, a lui rimesso provvedere, con sollecitudine, a una riforma sistematica di tale insieme di esenzioni. (*Precedenti: S. 148/2024 - mass. 46369; S. 27/2024 - mass. 46006; S. 209/2022 - mass. 45103*). [S. 182/24. Pres. BARBERA; Red. ANTONINI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. s, in relazione agli artt. 143 e 145 cod. beni culturali, 5 e 120 Cost., e all'art. 3 dello statuto speciale per la Sardegna – dell'art. 13, comma 60, della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, che aggiunge il comma 8-*bis* all'art. 37 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985, secondo cui, nelle more dell'approvazione dei piani di risanamento urbanistico e dell'adeguamento del piano urbanistico comunale al piano paesaggistico regionale, i comuni possono rilasciare, a fronte di specifica istanza e del rispetto di condizioni procedurali ed economiche stabilite nello stesso comma 60, il permesso di costruire o l'autorizzazione in sanatoria. La

prevista possibilità non ha quale effetto la deroga ai termini per l'adeguamento dei piani urbanistici a quello paesaggistico, definiti nel cod. beni culturali e nelle NTA del piano paesaggistico, essendo, peraltro, la stessa disposizione impugnata a subordinare la possibilità di concedere i suddetti titoli edilizi alla sussistenza di «tutti gli altri presupposti di legge». [S. 248/22. Pres. SCIARRA; Red. MODUGNO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 11 della legge Reg. Veneto n. 29 del 2019, nella parte in cui inserisce l'art. 40-*bis* della legge Reg. Veneto n. 11 del 2004, limitatamente alla previsione dell'esonero dal contributo di costruzione di cui all'art. 16, comma 4, lettera *d-ter*), del d.P.R. n. 380 del 2001, nelle ipotesi di cambio di destinazione d'uso con aumento di valore degli immobili costitutivi della memoria e dell'identità storico-culturale del territorio disciplinati dal medesimo art. 40-*bis*. La norma impugnata – in base alla quale, secondo una lettura combinata delle disposizioni di cui ai suoi commi 2 e 5, il Comune individua gli immobili in parola provvedendo all'approvazione di una variante al Piano degli interventi, anche al fine di permetterne la modificazione di destinazione d'uso – contrasta con il citato parametro interposto, il quale impone il c.d. contributo straordinario in presenza di una variante urbanistica comportante un aumento di valore, cui lo stesso contributo è commisurato. Il legislatore regionale, nell'escludere la debenza del contributo in questione, si limita a dettare una disciplina indifferenziata centrata sulla mancanza di un aumento del carico urbanistico, mentre invece, secondo la disciplina statale, solo la dimostrata inesistenza di un aumento di valore può giustificare l'esonero. [S. 247/20. Pres. MORELLI; Red. CORAGGIO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. – l'art. 2, comma 3, della legge reg. Veneto n. 4 del 2015, limitatamente alle parole «, purché la determinazione sia avvenuta all'atto del rilascio del permesso di costruire e non con una successiva richiesta di conguaglio». La norma censurata dal TAR Veneto, non consentendo la richiesta di conguaglio ai Comuni che avevano liquidato un importo inferiore all'atto del rilascio del titolo, esclude che la quota del costo di costruzione sia determinata in base ai parametri fissati dall'art. 16, comma 9, del t.u. edilizia in relazione a fattispecie che ne avrebbero prevista la necessaria applicazione. Tale effetto determina la disapplicazione della citata norma statale, espressione di un principio nella materia “governo del territorio”, in quanto – fissando la cornice entro la quale le singole Regioni possono determinare il contributo per il costo di costruzione – persegue un obiettivo di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale. Ove tale previsione mancasse, infatti, il legislatore regionale sarebbe libero di prevedere interventi edilizi che non comportano alcun costo, o comportano un esborso talmente irrisorio da eludere ogni profilo di correttezza del contributo rispetto al titolo edilizio rilasciato. [S. 64/20. Pres. CARTABIA; Red. BARBERA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. – dell'art. 6, comma 21, secondo trattino, della legge della Regione Liguria n. 12 del 2015, con cui è stato modificato l'art. 39, comma 2-*bis*, della legge reg. Liguria n. 16 del 2008. La disposizione impugnata si limita a precisare la nozione di aumento del “carico

*Capitolo 13. Il regime dei titoli abilitativi*

urbanistico”, stabilendo che esso ricorre quando vi sia un incremento della superficie agibile all’interno dell’unità immobiliare pari o superiore a 25 mq e non derivante dalla mera eliminazione di pareti divisorie, ma non per questo si discosta dal principio fondamentale della materia “governo del territorio” espresso dall’art. 17, comma 4, del TUE, che commisura alla incidenza delle sole opere di urbanizzazione il contributo di costruzione per gli interventi di manutenzione straordinaria comportanti aumento del carico urbanistico. [S. 231/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

## Capitolo 14. Il controllo dell'attività urbanistico-edilizia e le sanzioni

### 1. L'accertamento di conformità e il rilascio del titolo in sanatoria

Spetta allo Stato – sia in sede di definizione dei principi fondamentali della materia governo del territorio, sia in sede di adozione delle norme fondamentali di riforma economico-sociale – il compito di stabilire, a tutela dell'effettività della disciplina urbanistica ed edilizia su tutto il territorio nazionale, i casi in cui il requisito della c.d. “doppia conformità” debba trovare necessaria applicazione ai fini del rilascio della concessione in sanatoria, nonché i casi in cui possano ammettersi limitazioni alla sua concreta operatività. A tale disciplina statale devono conformarsi tanto le regioni a statuto ordinario quanto le regioni a statuto speciale, nell'esercizio delle rispettive competenze legislative. [S. 125/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

Il principio della c.d. “doppia conformità”, nel delimitare presupposti e limiti della sanatoria, riveste importanza cruciale nella disciplina edilizia e, in quanto riconducibile alle norme fondamentali di riforma economico-sociale, vincola anche la potestà legislativa di regioni ad autonomia speciale a cui sia riconosciuta, a livello statutario, una competenza primaria in materia urbanistica. (*Precedenti: S. 24/2022 - mass. 44558; S. 232/2017; S. 232/2017 - mass. 41706*). [S. 125/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

Ai fini della “regolarizzazione” delle opere realizzate in assenza o in difformità del titolo edilizio, è necessario l'assoluto rispetto delle relative prescrizioni durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza, con la conseguenza che risultano sanabili i soli abusi formali (opere realizzate in difetto o in difformità dal titolo edilizio) che non arrecano danno urbanistico-edilizio. (*Precedenti: S. 93/2023 - mass. 45617; S. 77/2021 - mass. 43785; S. 68/2018 - mass. 41447 - 41449*). [S. 125/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

L'art. 36 t.u. edilizia [nel disciplinare l'accertamento di conformità] prescrive il requisito della doppia conformità – principio fondamentale nella materia del governo del territorio e norma fondamentale di riforma economico-sociale – per cui, ai fini del rilascio del permesso in sanatoria, è richiesta la rispondenza delle opere alla disciplina urbanistico-edilizia vigente tanto al momento della loro realizzazione quanto al momento della presentazione della relativa istanza. Ai fini della “regolarizzazione” è, dunque, necessario l'assoluto rispetto delle relative prescrizioni durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza con la conseguenza che risultano sanabili i soli abusi formali (opere realizzate in difetto di, o in difformità dal, titolo edilizio), che non arrecano danno urbanistico-edilizio. (*Precedenti: S. 165/2022 - mass. 45175; S. 24/2022 - mass. 44558; S. 70/2020 - mass. 43257; S. 77/2021 - mass. 43785; S. 68/2018 - mass. 41447 - 41449; S. 232/2017 - mass. 41706; S. 107/2017 - mass. 41204*). [S. 93/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

L'accertamento di conformità, di cui all'art. 36 del t.u. edilizia, è condizionato alla rispondenza delle opere, realizzate in difetto del, o in difformità dal, titolo edilizio, alla disciplina urbanistico-edilizia vigente tanto al momento di realizzazione dell'opera quanto al momento dell'istanza. L'istituto consente in

via generale la regolarizzazione postuma di abusi difettosi nella forma, ma non nella sostanza, in quanto privi di danno urbanistico e si distingue, pertanto, dalle ipotesi del condono edilizio nelle quali la legge, in via straordinaria e con regole *ad hoc*, consente di sanare situazioni di abuso, perpetrate sino ad una certa data, di natura sostanziale, in quanto difformi dalla disciplina urbanistico-edilizia. (*Precedenti*: S. 68/2018 - mass. 41706, n. 232/2017 - mass. 41706; S. 50/2017 - mass. 39737). [S. 42/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

Nel procedimento per l'accertamento di conformità sul richiedente grava l'onere di dimostrare la doppia conformità e l'amministrazione è tenuta a pronunciarsi con adeguata motivazione, entro sessanta giorni, decorsi i quali la richiesta si intende rifiutata: si tratta di una fattispecie di silenzio con valore legale di diniego della proposta istanza (silenzio-rigetto) e non di mera inerzia nel provvedere (silenzio-inadempimento). (*Precedente*: S. 232/2017 - mass. 41706). [S. 42/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

Il principio della doppia conformità di cui all'art. 36 t.u. edilizia – vincolante anche per le autonomie speciali in quanto norma di grande riforma economico–sociale – presuppone la conformità dell'intervento realizzato senza titolo sia alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della realizzazione dell'abuso, sia a quella in vigore al momento della presentazione della domanda. [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

Il giudice penale non ha competenza istituzionale per compiere l'accertamento di conformità delle opere agli strumenti urbanistici. (*Precedenti citati*: sentenze n. 103 del 2021, n. 250 del 2018, n. 161 del 2018, n. 49 del 2015, n. 250 del 2012, n. 196 del 2004, n. 148 del 1994 e n. 370 del 1988; ordinanze n. 266 del 2014 e n. 187 del 1998). [S. 146/21. Pres. CORAGGIO; Red. PETITTI]

Costituisce principio fondamentale della materia governo del territorio la verifica della c.d. “doppia conformità” di cui all'art. 36 t.u. edilizia, in base al quale il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, sia al momento della presentazione della domanda, in quanto si tratta di un adempimento finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità. (*Precedenti citati*: sentenze n. 232 del 2017, n. 107 del 2017 e n. 101 del 2013). [S. 77/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

Con riguardo alla sanatoria degli interventi edilizi realizzati in assenza o in difformità dal titolo abilitativo, la verifica della c.d. “doppia conformità” costituisce principio fondamentale della “materia governo del territorio”, in quanto adempimento finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità. Costituisce altresì, principio fondamentale la previsione del pagamento di una somma, ma non necessariamente la relativa misura, che può essere autonomamente determinata dal legislatore regionale.

(*Precedenti citati: sentenze n. 232 del 2017, n. 107 del 2017 e n. 101 del 2013*).  
[S. 2/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

[Nel] meccanismo di estinzione dei reati edilizi delineato dagli artt. 36, comma 2, e 45, comma 3, del TUE l'effetto estintivo del reato è determinato dal rilascio del permesso in sanatoria previo accertamento della c.d. "doppia conformità" dell'abuso, e [...] il pagamento dell'oblazione – lungi dall'essere riconducibile al modello di cui agli artt. 162 e 162-*bis* cod. pen. – si configura quale adempimento (con funzione in parte ripristinatoria e in parte sanzionatoria) del procedimento amministrativo che conduce all'adozione del permesso. [S. 2/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

L'istituto dell'accertamento di conformità, finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità, è espressione di un principio fondamentale nella materia governo del territorio e si distingue dal condono edilizio, in quanto fa riferimento alla possibilità di sanare opere che, sebbene sostanzialmente conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia, sono state realizzate in assenza del titolo stesso, ovvero con varianti essenziali, laddove il condono edilizio ha quale effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia. (*Precedenti citati: sentenze n. 232 del 2017, n. 107 del 2017, n. 50 del 2017 e n. 101 del 2013*). [S. 68/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

Il requisito della c.d. doppia conformità degli interventi realizzati alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione degli stessi, che a quello della presentazione della domanda, garantisce l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità. [S. 68/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

L'accertamento di conformità di cui all'art. 36 del t.u. edilizia costituisce principio fondamentale nella materia "governo del territorio", finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza. Detto istituto fa riferimento alla possibilità di sanare opere che, sebbene sostanzialmente conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia, sono state realizzate in assenza del titolo stesso ovvero con varianti essenziali, e si distingue pertanto dal condono edilizio, che ha quale effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia. (*Precedenti citati: sentenze n. 107 del 2017, n. 50 del 2017 e n. 101 del 2013*). [S. 232/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

Sebbene la disciplina dell'accertamento di conformità attenga al "governo del territorio", spetta comunque al legislatore statale la scelta sull'*an*, sul *quando* e sul *quantum* della sanatoria, potendo il legislatore regionale intervenire solo per quanto riguarda l'articolazione e la specificazione di tali disposizioni. Quanto alle Regioni ad autonomia speciale, ove nei rispettivi statuti si prevedano

competenze legislative di tipo primario, esse devono, in ogni caso, rispettare il limite della materia penale e di quanto è immediatamente riferibile ai principi di grande riforma, come nel caso del titolo abilitativo edilizio in sanatoria. (*Precedenti citati: sentenze n. 233 del 2015 e n. 196 del 2004*). [S. 232/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

A differenza del condono edilizio – che ha quale effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia – l'accertamento previsto dall'art. 36 del TUE fa riferimento alla possibilità di sanare opere che, sebbene sostanzialmente conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia, sono state realizzate in assenza del titolo abilitativo, ovvero con varianti essenziali. [S. 50/17. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

#### *1.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 4 e 8 statuto reg. Trentino-Alto Adige, l'art. 135, comma 7, della legge prov. autonoma di Trento n. 1 del 2008, che consente, dietro pagamento di una sanzione pecuniaria maggiorata del 20%, il rilascio di concessioni edilizie in sanatoria in via generalizzata, in relazione ad opere che, al momento della loro realizzazione, si ponevano in contrasto con gli strumenti urbanistici a quel tempo vigenti, così derogando al requisito della c.d. “doppia conformità”. La disposizione provinciale censurata dal TRGA di Trento si pone in evidente contrasto con una norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, contenuta nell'art. 36, comma 1, t.u. edilizia. Né incide sulla questione l'art. 1 del d.l. n. 69 del 2024 che, oltre a essere in attesa di conversione, risulta sopravvenuto, sicché non può applicarsi alla fattispecie sottoposta all'attenzione del rimettente. [S. 125/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

È dichiarata inammissibile, per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal TAR Lazio, sez. seconda *bis*, in riferimento agli artt. 3, 24, 97, secondo comma, e 113 Cost., dell'art. 36, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, nella parte in cui prevede la formazione del silenzio-rigetto sulla domanda di titolo edilizio in sanatoria decorsi sessanta giorni dalla sua presentazione. L'ordinanza di rimessione presenta una ricostruzione della cornice normativa e giurisprudenziale di riferimento carente e in parte erronea, non essendosi il rimettente soffermato sulla natura del potere di sanatoria, sulla *ratio* del silenzio-rigetto e sulle ragioni che consentono la comparazione con il condono edilizio; lo stesso non si è confrontato nemmeno con gli orientamenti giurisprudenziali sulla tutela riconosciuta in caso di rigetto tacito; ciò ha compromesso l'*iter* logico-argomentativo posto a fondamento della valutazione di non manifesta infondatezza. (*Precedenti: S. 114/2021 - mass. 43914; S. 61/2021 - mass. 43765; O. 229/2020 - mass. 43122; O. 59/2019 - mass. 40499*). [S. 42/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 22, comma 2, lett. b), della legge reg. Lazio n. 15 del 2008, nel testo in vigore anteriormente alle modifiche apportate dall'art. 2, comma 1, lett. c), n. 2), della legge reg. Lazio n. 1 del 2020. La disposizione censurata dal TAR Lazio – applicabile al caso di specie, in base al principio *tempus regit actum* – subordina

il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria, per taluni interventi edilizi, al pagamento, per oblazione, di un importo pari al doppio dell'incremento del valore di mercato dell'immobile conseguente alla esecuzione delle opere. In tal modo, essa equipara in modo ingiustificato il costo della sanatoria per l'opera sanabile eseguita in parziale difformità dal titolo posseduto, con il costo fissato per la medesima opera non sanabile, ma non tecnicamente rimovibile (art. 18, comma 3, della legge reg. Lazio n. 15 del 2008). L'identità tra le conseguenze pecuniarie poste a carico di chi abbia realizzato interventi in difformità dal titolo posseduto, ma doppiamente rispettose della disciplina urbanistico-edilizia (sia al momento dell'abuso che al momento della sanatoria), e come tali sanabili ("abuso formale"), e quelle poste a carico di chi abbia realizzato interventi in difformità dal titolo, non sanabili per contrasto con la disciplina urbanistico-edilizia ("abuso sostanziale"), ma di cui non sia praticabile la demolizione, non risulta sorretta da alcuna ragione e dà luogo alla violazione del principio di uguaglianza per ingiustificata omologazione di situazioni differenti. Inoltre, la previsione censurata si mostra irragionevole anche perché dà vita a un regime sanzionatorio irragionevolmente più favorevole per le più gravi ipotesi delle *res* sostanzialmente illegittime, e solo tollerate dall'ordinamento per impraticabilità dell'abbattimento, rispetto a quelle meno gravi delle *res* prive di danno urbanistico con deficit di titolo regolarizzabile, evidenziando la complessiva distonia con il principio di gradualità del loro trattamento. Dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale non deriva alcun "vuoto" di disciplina atteso che, per la determinazione dell'oblazione relativa ai titoli in sanatoria rilasciati anteriormente alla entrata in vigore della legge reg. Lazio n. 1 del 2020, potrà applicarsi il criterio previsto dalla legislazione statale che, cedevole rispetto alla legislazione regionale (art. 2, comma 3, t.u. edilizia), riespande la sua operatività al venir meno della norma costituzionalmente illegittima. (*Precedenti*: S. 185/2021 - mass. 44239; mass. 44241; S. 113/2019 - mass. 41186; S. 2/2019 - mass. 40268; S. 274/2016 - mass. 39190; S. 144/2005 - mass. 29317; S. 5/2000 - mass. 25117). [S. 165/22. Pres. AMATO; Red. PATRONI GRIFFI]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 36 e 37 t.u. edilizia, gli artt. 1 e 2 della legge reg. Veneto n. 50 del 2019, il primo che consente la regolarizzazione amministrativa delle parziali difformità edilizie risalenti nel tempo, il secondo che in particolare consente la regolarizzazione amministrativa delle opere edilizie provviste di titolo edilizio abilitativo o di certificato di abitabilità od agibilità ed eseguite in parziale difformità dai titoli edilizi rilasciati o dai progetti approvati prima dell'entrata in vigore della legge n. 10 del 1977, mediante presentazione di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e previo pagamento di sanzione pecuniaria. Le norme impugnate dal Governo introducono, al di fuori di quanto previsto dalla normativa nazionale, ipotesi nelle quali è possibile sostituire la sanzione demolitoria con quella pecuniaria, consentendo così una sanatoria degli abusi edilizi senza il rispetto del requisito della "doppia conformità", di cui ai parametri interposti evocati. La presentazione della SCIA, nel caso in esame, attesta infatti la conformità dell'opera alla normativa regionale sopravvenuta, in vigore al momento della segnalazione, ma non la conformità alla disciplina vigente al momento della realizzazione dell'intervento. (*Precedenti citati*: sentenze n. 2 del 2019 e n. 233 del 2015). [S. 77/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 36 e 37 del d.P.R. n. 380 del 2001 (t.u. edilizia), l'art. 5, comma 6, lett. c), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, che ha introdotto l'art. 57-ter nella legge reg. Lazio n. 38 del 1999, attribuendo la qualifica di "edificio legittimo esistente" ai manufatti per i quali si sono verificate le condizioni descritte nelle due norme statali richiamate a parametro interposto, sia pure per le sole finalità connesse ai piani di utilizzazione aziendale in agricoltura e a quelli per le attività integrate e complementari. Con la norma impugnata dal Governo il legislatore regionale attribuisce la qualifica di "edifici legittimi esistenti" a determinati edifici, sia pure ai limitati fini degli artt. 57 e 57-bis della legge reg. Lazio n. 38 del 1999, sostituendosi, per questo verso, al legislatore statale cui spetta, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di governo del territorio, il compito di porre le norme di principio che consentano di qualificare un immobile come edificio legittimo esistente. La natura di normativa di principio della disciplina statale indicata – concernente il regime della sanatoria degli interventi edilizi abusivi – rende illegittimo l'intervento regionale che, quand'anche fosse meramente ripetitivo delle previsioni statali, non potrebbe superare il test di costituzionalità. [S. 290/19. Pres. CAROSI; Red. de PRETIS]

È ritenuta non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della legge reg. Lazio n. 15 del 2008, censurato dal TAR Lazio, in riferimento agli artt. 25 e 117, secondo comma, lett. l), Cost., in quanto – nella procedura di accertamento di conformità alla normativa urbanistico-edilizia vigente e pregressa degli interventi edilizi eseguiti in assenza di titolo abilitativo o in difformità da esso – condiziona il rilascio della sanatoria al pagamento, a titolo di oblazione, di una somma (pari al valore di mercato dell'intervento) più elevata di quella (pari al doppio degli oneri concessori) stabilita dall'art. 36 del TUE. [La] scelta del legislatore regionale di quantificare autonomamente l'oblazione interviene su un elemento del procedimento di formazione dell'atto amministrativo senza alterare il meccanismo di estinzione del reato, e dunque non invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia penale, risultando bensì espressiva della funzione di "governo del territorio" tipica della disciplina urbanistica ed edilizia, rimessa alla potestà legislativa delle Regioni nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale e, in particolare, di quelli desumibili dal TUE, tra i quali rientra la previsione del pagamento di una somma, ma non necessariamente la relativa misura, che può essere determinata autonomamente dalle leggi regionali. [S. 2/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. – l'art. 22, comma 2, della legge reg. Lazio n. 15 del 2008. La disposizione censurata dal TAR Lazio – ragguagliando al valore venale dell'abuso la misura della somma da pagare, a titolo di oblazione, nella procedura di accertamento di conformità degli interventi edilizi eseguiti in assenza di titolo abilitativo o in difformità da esso – assoggetta chi intenda sanare tale forma di abuso al medesimo onere pecuniario previsto, dall'art. 20 della citata legge regionale, per la sanatoria degli interventi edilizi eseguiti in base a titolo abilitativo successivamente annullato, con l'irragionevole conseguenza di parificare, sul piano dei costi, abusi connotati da disvalore diverso, atteso che nell'ipotesi prevista dalla norma censurata trattasi di interventi conformi alla

normativa urbanistico-edilizia vigente e pregressa, regolarizzabili sotto l'aspetto formale mediante il relativo accertamento di conformità, mentre in quella prevista dall'art. 20 trattasi di interventi edilizi sostanzialmente illegittimi, per i quali sarebbe necessario il ricorso all'ordinario iter repressivo con la demolizione del manufatto, cui l'amministrazione decide invece di soprassedere per ragioni di materiale impossibilità. [S. 2/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, commi secondo, lett. s), e terzo, l'art. 264, commi 14 e 16, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015. La disposizione contenuta nel comma 14 prevede il rilascio del permesso in sanatoria relativo a interventi riguardanti l'area di pertinenza degli edifici dell'impresa agricola, già esistenti alla data del 30 giugno 2014, realizzati in assenza del titolo; tale sanatoria – che si configura come un'ipotesi di condono edilizio, che ha quale effetto la sanatoria formale e sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia – contrasta con l'art. 36 del t.u. edilizia, che subordina l'accertamento di conformità per il rilascio del titolo abilitativo in sanatoria alla doppia conformità degli interventi realizzati con la disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione degli stessi, che a quello della presentazione della domanda. Il comma 16, nella parte in cui attribuisce alla semplice domanda di concessione di piccola derivazione di acqua pubblica valore di autorizzazione all'attingimento, invade la sfera di competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, riducendo il livello di protezione fissato dalla legge statale nell'art. 17 del r.d. n. 1775 del 1933, che vieta di derivare o utilizzare acqua pubblica senza un provvedimento autorizzativo o concessorio dell'autorità competente, in vista dell'obiettivo di garantire la tutela dell'ambiente e di assicurare, al tempo stesso, un uso corretto e misurato dell'acqua pubblica, preordinato anche alla produzione di energia. (*Precedenti citati: sentenze n. 232 del 2017, n. 50 del 2017 e n. 101 del 2013*). [S. 68/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi – per violazione dell'art. 14, primo comma, lett. f), dello statuto siciliano e dell'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. – l'art. 14, commi 1 e 3, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, nella parte in cui, rispettivamente, prevedono che “[...] il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda” (comma 1) e non anche a quella vigente al momento della realizzazione dell'intervento; e nella parte in cui si pone “un meccanismo di silenzio-assenso che discende dal mero decorso del termine di novanta giorni” (comma 3) dalla presentazione dell'istanza al fine del rilascio del permesso in sanatoria. La normativa regionale impugnata dal Governo consente – in contrasto con il principio fondamentale della c.d. doppia conformità enunciato dall'art. 36, comma 1, del t.u. edilizia – di rilasciare il permesso in sanatoria pur se l'intervento edilizio non era conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della realizzazione dell'opera, e inoltre introduce l'istituto del silenzio assenso, in luogo del silenzio rigetto previsto dal citato art. 36 in base a una scelta che costituisce norma di principio e che esclude, tra l'altro, l'effetto estintivo delle contravvenzioni contemplate dall'art. 44 del t.u. edilizia. In tal modo, il legislatore siciliano

finisce per configurare un surrettizio condono edilizio e comunque travalica la competenza legislativa esclusiva statutariamente attribuita alla Regione in materia di urbanistica, invadendo la competenza esclusiva statale in materia di “ordinamento penale”, con riguardo alla sanatoria di abusi edilizi. Né rileva in contrario la presunta coerenza delle disposizioni regionali impugnate con gli approdi di una parte della giurisprudenza amministrativa, peraltro contraddetta da orientamenti espressi anche di recente, giacché un eventuale riconoscimento normativo della c.d. sanatoria giurisprudenziale (o impropria) può provenire solo dal legislatore statale. (*Precedente citato: sentenza n. 233 del 2015*). [S. 232/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione degli artt. 3 e 97, secondo comma, Cost. – l’art. 12, comma 4-*bis*, della legge reg. Campania n. 19 del 2009, come sostituito dall’art. 8, comma 1, lett. *l*), della legge reg. Campania n. 6 del 2016, nella parte in cui fa riferimento “alla stessa legge” anziché “alla disciplina edilizia ed urbanistica vigente”. La disposizione impugnata dal Governo – pur richiamando e parzialmente riproducendo l’art. 36 del t.u. – si differenzia sensibilmente e senza ragionevoli giustificazioni dal suo contenuto, prescrivendo che, ai fini del rilascio del titolo abilitativo in sanatoria, l’intervento edilizio deve essere conforme “alla stessa legge” (ossia alla legge regionale n. 19 del 2009), anziché, come previsto dalla norma statale, alla disciplina urbanistica ed edilizia in vigore sia al momento della sua realizzazione sia al momento della presentazione della domanda di sanatoria. In tal modo, la norma regionale viola i principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, poiché induce dubbi interpretativi in ordine al rispetto del principio fondamentale della c.d. “doppia conformità” imposto dalla norma statale, così da determinare potenziali incertezze nell’azione amministrativa diretta alla verifica della legittimità degli interventi edilizi ricompresi nell’ambito della normativa di favore prevista dal “Piano Casa” della Regione resistente. In particolare, la mancata espressa precisazione che deve comunque farsi riferimento alla disciplina “vigente” alla data di realizzazione dell’intervento rappresenta un elemento testuale di differenziazione potenzialmente in grado di indurre l’interprete a ritenere che siano sanabili opere conformi alla disciplina regionale nella sua attuale formulazione, frutto di successivi interventi di modifica, e non a quella vigente all’epoca della loro esecuzione, con conseguente rischio di elusione del principio fondamentale stabilito dalla norma statale e pregiudizio dell’esigenza unitaria ad esso sottesa. (*Precedenti citati: sentenza n. 101 del 2013*). [S. 107/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 34, comma 1, della legge reg. Liguria n. 11 del 2015, che inserisce l’art. 29-*ter* nella legge regionale urbanistica n. 36 del 1997, impugnato dal Governo in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., per inosservanza dei limiti della potestà legislativa regionale in materia di condono edilizio e violazione dei principi fondamentali in materia di “governo del territorio” di cui agli artt. 36 e 37 del TUE. La disposizione regionale – nel prevedere (ultimo periodo del comma 3 dell’art. 29-*ter*) il riconoscimento di un “credito edilizio” a fronte della demolizione, per fini di riqualificazione urbanistica o edilizia, di fabbricati realizzati in assenza o in difformità dai prescritti titoli abilitativi e paesaggistici, “previa loro regolarizzazione” – ha inteso subordinare il riconoscimento del

credito edilizio, nel caso in cui ciò sia necessario, all'accertamento di conformità dettato dall'art. 36 del TUE, in coerenza con la disciplina statale e con i relativi principi fondamentali, e dunque non comporta alcun condono edilizio né deroga al requisito della c.d. "doppia conformità" dell'intervento alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della sua realizzazione sia a quello di presentazione della domanda. [S. 50/17. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

## 2. Le tolleranze edilizie

[Le] prescrizioni statali sulle tolleranze costruttive di cui all'art. 34-*bis* t.u. edilizia [...] definiscono il profilo di capitale importanza delle difformità rilevanti, in una prospettiva che non può non essere omogenea sull'intero territorio nazionale e che investe norme fondamentali di riforma economico-sociale, vincolanti anche la potestà legislativa attribuita alla Regione autonoma Sardegna dall'art. 3 dello statuto di autonomia. [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

### 2.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale, l'art. 19 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che amplia la qualificazione delle tolleranze edilizie e le ipotesi di sanatoria *ex post* di ulteriori parziali difformità dal titolo edilizio. La norma regionale impugnata dal Governo diverge dalle prescrizioni statali sulle tolleranze costruttive di cui all'art. 34-*bis* t.u. edilizia [...]. [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019, nella parte in cui – mediante l'introduzione di un nuovo comma 1-*bis* all'art. 7-*bis* della legge reg. Sardegna n. 23 del 1985 – introduce l'istituto delle c.d. tolleranze edilizie di cantiere in tutti i casi in cui le previsioni legislative o regolamentari, comprese le disposizioni in materia di distanze e di requisiti igienico-sanitari, individuano misure minime. L'impugnata disposizione è sostanzialmente ricognitiva delle medesime regole dettate dalla legislazione dello Stato, dovendosi interpretare alla luce di quest'ultima. (*Precedenti citati: sentenze n. 153 del 2019, n. 81 del 2019 e n. 201 del 2018*). [S. 43/20. Pres. CARTABIA; Red. SCIARRA]

## 3. Il condono edilizio

La legislazione sui condoni edilizi va considerata come assolutamente *extra ordinem* e destinata a operare *una tantum* in vista di un definitivo superamento di situazioni di abuso. Quanto agli effetti, il condono non elide la situazione di illiceità, ma opera unicamente su due piani e in particolare sul piano penale, perché al ricorrere dei presupposti di legge determina l'estinzione dei reati edilizi e su quello amministrativo comporta il conseguimento della concessione in sanatoria e l'estinzione dell'illecito amministrativo. Ne consegue che per gli immobili abusivi condonati vi è il divieto di riconoscimento di vantaggi edilizi (che esorbitino dagli interventi tesi a preservare l'integrità e la funzionalità delle costruzioni) che assurge a principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica. (*Precedenti: S. 119/2024 - mass 46273; S. 90/2023 - mass 45506; S. 44/2023 - mass 45358; S. 42/2023 - mass 45414; S. 24/2022 - mass. 44555; S. 181/2021 - mass 44170; S. 70/2008 - mass 32216; S. 238/2000 - mass 25454*). [S. 142/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

Un intervento normativo dispone un condono edilizio straordinario quando consente la sanatoria di opere non solo prive del necessario titolo edilizio (abusi formali) ma anche contrarie alle previsioni urbanistico-edilizie (abusi sostanziali). (*Precedenti*: S. 68/2018 - mass. 41447; S. 232/2017 - mass. 41706; S. 50/2017 - mass. 39737). [S. 93/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

La previsione regionale di una sanatoria extra ordinem viola i criteri di riparto della potestà legislativa in tema di condono edilizio e si traduce nella lesione di un principio fondamentale nella materia di governo del territorio, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.; spettano, infatti, alla legislazione statale le scelte di principio e, in particolare, quelle relative all'*an* del condono, con la conseguenza che esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale. (*Precedenti*: S. 70/2020 - mass. 43257; S. 68/2018 - mass. 41447; S. 73/2017 - mass. 39504; S. 233/2015 - mass. 38605). [S. 93/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

Il condono edilizio straordinario disciplinato dall'art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, come convertito, opera su due piani distinti: sul piano penale, al ricorrere dei presupposti di legge, determina l'estinzione dei reati edilizi; su quello amministrativo comporta il conseguimento della concessione in sanatoria e l'estinzione dell'illecito amministrativo. In questo quadro, anche per effetto dei molteplici rinvii operati da tale norma a diverse disposizioni della legge n. 47 del 1985, il versamento integrale dell'oblazione è elemento costitutivo della fattispecie estintiva del reato, e come tale si riconnette alla competenza esclusiva del legislatore statale, che non solo è l'unico che può intervenire sulla sanzionabilità penale, ma dispone anche, specie in occasione di sanatorie amministrative, di assoluta discrezionalità in materia di estinzione del reato o della pena, o di non procedibilità. (*Precedenti*: S. 178/2019 - mass. 42875; S. 2/2019 - mass. 40268; S. 70/2008 - mass. 32215; S. 196/2004 - mass. 28573; S. 167/1989 - mass. 12737; O. 327/2000 - mass. 25598; O. 149/1999 - mass. 24635). [S. 44/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

La disciplina dell'oblazione si impone alle regioni, in quanto riconducibile al monopolio in capo allo Stato sulle scelte sanzionatorie, unicamente in relazione alla misura dell'oblazione, ai relativi termini di versamento, ed in genere alle relative articolazioni procedurali ed organizzative. Per il fatto di inerire a una fattispecie estintiva del reato che si ripercuote anche sulla sanzionabilità amministrativa, i presupposti e le procedure dell'oblazione si impongono alle regioni anche in vista della collaborazione cui sono tenuti – nell'ambito del complessivo procedimento – i Comuni, titolari di fondamentali poteri di gestione e controllo del territorio, con l'autorità giurisdizionale, anche considerato che il giudice penale non ha competenza "istituzionale" per compiere l'accertamento di conformità delle opere agli strumenti urbanistici. (*Precedenti*: S. 146/2021 - mass. 44059; S. 198/2004 - mass. 28586; S. 196/2004 - mass. 28573; S. 370/1988 - mass. 13791). [S. 44/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

La giurisprudenza costituzionale definisce i poteri di intervento del legislatore regionale in materia di condono edilizio nel senso che quest'ultimo non possa incidere né sulle scelte di principio relative all'*an*, al *quando* e al *quantum* della

sanatoria amministrativa, né conseguentemente sul regime penale dei relativi abusi, ma debba limitarsi a concorrere alla più precisa definizione *secundum legem* dei presupposti della disciplina statale sul condono, compresa quella penale. (Precedenti: S. 178/2019 - mass. 42875; S. 2/2019 - mass. 40268; S. 68/2018 - mass. 41447; S. 73/2017 - mass. 39504; S. 117/2015 - mass. 38422; S. 46/2014 - mass. 37771; S. 63/2012 - mass. 36160; S. 290/2009 - mass. 34064; S. 49/2006 - mass. 30152; S. 70/2005 - mass. 29218; S. 196/2004). [S. 135/22. Pres. AMATO; Red. de PRETIS]

L'insistente ricorso ad aggettivi come «eccezionale», «straordinario», «temporaneo» e «contingente», utilizzati per descrivere la normativa sui condoni edilizi, esprime la peculiare *ratio* di queste misure, da considerare come assolutamente *extra ordinem* e destinate a operare *una tantum* in vista di un definitivo superamento di situazioni di abuso. Per queste stesse ragioni, il legislatore regionale non può ampliare i limiti applicativi della sanatoria, né allargare l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato. Al legislatore regionale compete l'articolazione e la specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale, e, in questo contesto, gli spetta il compito di farsi garante dei valori paesaggistico-ambientali e archeologici, che rischierebbero di essere ulteriormente compromessi da un ampliamento del regime condonistico. L'intervento regionale può essere diretto solo a introdurre una disciplina più restrittiva di quella statale, nell'esercizio delle competenze in materia di governo del territorio, e quindi anche a proteggere meglio gli anzidetti valori. (Precedenti citati: sentenze n. 77 del 2021, n. 73 del 2017, n. 233 del 2015, n. 117 del 2015 e n. 290 del 2009). [S. 181/21. Pres. CORAGGIO; Red. de PRETIS]

In tema di condono edilizio, spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici (integralmente sottratti al legislatore regionale), le scelte di principio, in particolare quelle relative all'*an*, al *quando* e al *quantum*, ossia la decisione sul se disporre un titolo abilitativo edilizio straordinario, quella relativa all'ambito temporale di efficacia della sanatoria e infine l'individuazione delle volumetrie massime condonabili. Solo nel rispetto di tali scelte di principio competono poi alla legislazione regionale l'articolazione e la specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale. (Precedenti citati: sentenze n. 70 del 2020, n. 208 del 2019, n. 68 del 2018, n. 73 del 2017, n. 233 del 2015, n. 49 del 2006, n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004). [S. 77/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

In tema di condono edilizio "straordinario", spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici, integralmente sottratti al legislatore regionale, le scelte di principio sul versante della sanatoria amministrativa, in particolare quelle relative all'*an*, al *quando* e al *quantum*. Esula, infatti, dalla potestà legislativa concorrente delle Regioni il potere di ampliare i limiti applicativi della sanatoria oppure, ancora, di allargare l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato. A maggior ragione, esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale. (Precedenti citati: sentenze n. 208 del 2019, n. 68 del 2018, n. 73 del 2017, n. 233 del 2015, n. 117 del 2015, n. 290 del 2009, n. 49 del 2006, n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004). [S. 70/20. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

Il ruolo del legislatore regionale, specificativo – all'interno delle scelte riservate al legislatore nazionale – delle norme in tema di condono edilizio, contribuisce a rafforzare la più attenta e specifica considerazione di quegli interessi pubblici, come la tutela dell'ambiente e del paesaggio, che sono – per loro natura – i più esposti a rischio di compromissione da parte delle legislazioni sui condoni edilizi. (*Precedente citato: sentenza n. 49 del 2006*). [S. 208/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

È esclusa la possibilità per le Regioni di introdurre un condono *extra ordinem*. (*Precedenti citati: sentenze n. 232 del 2017, n. 73 del 2017 e n. 233 del 2015*). [S. 68/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

Il condono edilizio di tipo straordinario appare essenzialmente caratterizzato dalla volontà dello Stato di intervenire in via straordinaria sul piano della esenzione dalla sanzionabilità penale nei riguardi dei soggetti che, avendo posto in essere determinate tipologie di abusi edilizi, ne chiedano il condono, sulla base di una delicata valutazione, che non può che essere operata dal legislatore statale, in quanto volta a realizzare, in via del tutto eccezionale, un contemperamento dei valori del paesaggio, della cultura, della salute, della conformità dell'iniziativa economica privata all'utilità sociale, della funzione sociale della proprietà da una parte, e quelli, pure di fondamentale rilevanza sul piano della dignità umana, dell'abitazione e del lavoro, dall'altra. Ne consegue che non solo spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici (integralmente sottratti al legislatore regionale), le scelte di principio sul versante della sanatoria amministrativa, in particolare quelle relative all'*an*, al *quando* e al *quantum*, ma che esula dalla potestà legislativa regionale il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 73 del 2017, n. 233 del 2015, n. 49 del 2006, n. 70 del 2005, n. 196 del 2004, n. 302 del 1996 e n. 427 del 1995*). [S. 68/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

In tema di condono edilizio “straordinario” spettano alla legislazione statale, oltre ai profili penalistici (integralmente sottratti al legislatore regionale), le scelte di principio sul versante della sanatoria amministrativa, in particolare quelle relative all'*an*, al *quando* e al *quantum*. Esula, infatti, dalla potestà legislativa concorrente delle Regioni [in materia di governo del territorio] il potere di ampliare i limiti applicativi della sanatoria o allargare l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato, e, a maggior ragione, il potere di disporre autonomamente una sanatoria straordinaria per il solo territorio regionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 49 del 2006, n. 70 del 2005, n. 196 del 2004, n. 233 del 2015, n. 117 del 2015 e n. 290 del 2009*). [S. 73/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

*V. anche S. 68/18, 232/17 e 50/17, in Capitolo 14, par. 1.*

### 3.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale, l'art. 128, comma 1, lett. a), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, limitatamente all'inciso «condono o». La disposizione impugnata dal Governo, che consente il riutilizzo degli immobili con difformità sanate con

condono, viola il divieto di riconoscimento di benefici edilizi per gli immobili abusivi, pur condonati, che assurge a principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica e, come tale, costituisce limite della potestà legislativa primaria della Regione autonoma Sardegna. [S. 142/24. Pres. BARBERA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 36 t.u. edilizia, l'art. 66 della legge reg. Umbria n. 11 del 2005 che esonera le strutture non conformi, in tutto o in parte, agli strumenti urbanistici – realizzate per sostituire edifici abitativi e produttivi sgomberati per effetto del terremoto del 1997 – dalla conformità agli strumenti urbanistici vigenti al momento della edificazione. Così facendo, la norma censurata dal TAR Umbria, sez. prima, è contraria al requisito della doppia conformità e si discosta dall'istituto dell'accertamento di conformità introducendo, invero, un condono edilizio straordinario, in quanto consente la sanatoria di opere non solo prive del necessario titolo edilizio ma anche contrarie alle previsioni urbanistico-edilizie. L'illegittimità costituzionale della disposizione che consente tale speciale sanatoria si ripercuote sulle norme che disciplinano la variante appositamente adottata e su quelle contenute nei restanti commi dell'art. 66, tutte censurate dal rimettente e a quella strettamente funzionali. [S. 93/23. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarata non fondata, per inconferenza del parametro dedotto, la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost. – dell'art. 1 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021 che, sostituendo il comma 1-bis dell'art. 4 della legge reg. Veneto n. 21 del 2004, prevede la possibilità di destinare l'incremento della misura dell'oblazione prevista dalla legge statale sul condono edilizio per finalità diverse da quelle contemplate dalla legislazione statale. Alla disciplina dell'oblazione in quanto ricadente nell'ambito di competenza di cui all'evocato parametro è estranea la destinazione degli introiti che le regioni riscuotono per effetto dell'incremento consentito dall'art. 32, comma 33, del d.l. n. 269 del 2003, come convertito. Infatti, a differenza dei proventi della fattispecie ordinaria di oblazione, l'impiego della quota incrementale è liberamente modulabile dalle Regioni, in quanto la tipologia degli interventi che tali fondi sono destinati a sostenere non è correlata – tanto nella normativa statale, quanto in quella regionale – alle attività procedimentali e organizzative concernenti le singole domande di condono, ma unicamente al perseguimento di finalità generali inerenti al governo del territorio, situandosi così completamente “a valle” della fattispecie estintiva del reato. (*Precedenti: S. 248/2022 - mass. 45207; S. 198/2021 - mass. 44314; S. 286/2019 - mass. 42858*). [S. 44/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s), Cost. e 14 dello statuto, l'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2021, il quale dispone che l'art. 24 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2004, che ha recepito in Sicilia il terzo condono edilizio, deve essere interpretato nel senso che è ammissibile la sanatoria delle opere abusive «realizzate nelle aree soggette a vincoli che non comportino inedificabilità assoluta». La disposizione impugnata dal Governo – a dispetto della autoqualificazione come norma di interpretazione autentica – ha carattere innovativo perché, consentendo, con efficacia retroattiva, la sanatoria delle opere

realizzate nelle aree soggette a vincoli di inedificabilità relativa, contrasta con quanto stabilito dalla disposizione che intende interpretare, poiché deve escludersi che l'applicabilità del condono edilizio in presenza di vincoli relativi possa rientrare tra le possibili varianti di senso del testo originario del citato art. 24. Se, infatti, è ben vero che la disposizione impugnata, nella sua portata innovativa, è espressione della competenza statutaria primaria della Regione Siciliana nelle materie dell'urbanistica e della tutela del paesaggio, tuttavia è altresì vero che essa deve essere esercitata senza pregiudizio delle riforme economico-sociali, che assurgono, dunque, a limite "esterno" della potestà legislativa primaria. (*Precedenti*: S. 70/2020 - mass. 43257; S. 232/2017 - mass. 41702; S. 73/2017 - mass. 39503; S. 196/2004 - mass. 28567). [S. 252/22. Pres. de PRETIS; Red. BARBERA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento all'art. 14, lett. *f*) e *n*), dello statuto speciale e agli artt. 3, 9, e 117, secondo comma, lett. *l*), *m*) e *s*), Cost. – del comma 5 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021, nella parte in cui, abrogando il comma 11 dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996, limita il vincolo paesaggistico ai soli boschi, con esclusione delle relative zone di rispetto e conseguente asserita estensione dell'area di applicazione del condono edilizio. La disposizione impugnata è stata assunta in osservanza dei limiti dei poteri di intervento del legislatore regionale in materia per cui la detta eliminazione non allarga di per sé l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato, né invade la sfera di competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento penale». [S. 135/22. Pres. AMATO; Red. de PRETIS]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dal CGARS in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. – dell'art. 5, comma 3, della legge reg. Siciliana n. 17 del 1994 che, con riguardo alle richieste di nulla osta alla concessione in sanatoria, esclude l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie derivanti dal vincolo paesaggistico nell'ipotesi in cui quest'ultimo sia sopravvenuto rispetto all'ultimazione di un'opera abusiva. La norma censurata non lede i principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione poiché da un lato impone il nulla-osta, ai fini del condono, anche in caso di vincolo paesaggistico intervenuto dopo l'abuso edilizio; dall'altro non prevede per tale ipotesi il pagamento dell'indennità, in ragione dell'assenza dell'illecito paesaggistico al momento della realizzazione dell'opera. (*Precedenti*: S. 39/2006 - mass. 30133; O. 44/2001 - mass. 26057). [S. 75/22. Pres. AMATO; Red. de PRETIS]

*V. anche O. 13/23 [Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS] che ha dichiarato manifestamente infondata una questione sollevata sulla stessa norma e prospettata nei medesimi termini.*

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal TAR Lazio, sez. seconda-*quater*, in riferimento agli artt. 3, 42 e 97 Cost. – dell'art. 3, comma 1, lett. *b*), della legge reg. Lazio n. 12 del 2004, nella parte in cui non consente il condono delle opere abusive realizzate anche prima dell'apposizione di un vincolo imposto sulla base di leggi statali e regionali a tutela dei monumenti naturali, dei siti di importanza comunitaria e delle zone a

protezione speciale, non ricadenti all'interno dei piani urbanistici attuativi vigenti, nonché a tutela dei parchi e delle aree naturali protette nazionali, regionali e provinciali. Introducendo un regime più rigoroso di quello disegnato dalla normativa statale, il legislatore regionale del Lazio non ha oltrepassato il limite costituito dal principio di ragionevolezza. Per un verso, infatti, la possibile sopravvenienza di vincoli ostativi alla concessione del condono risulta espressamente prevista dalla disposizione censurata, ciò che ne esclude la lamentata assoluta imprevedibilità. Per altro verso, il regime più restrittivo introdotto dalla legge regionale ha come obiettivo la tutela di valori che presentano precipuo rilievo costituzionale, quali quelli paesaggistici, ambientali, idrogeologici e archeologici, sicché non è irragionevole che il legislatore regionale, nel bilanciare gli interessi in gioco, abbia scelto di proteggerli maggiormente, restringendo l'ambito applicativo del condono statale, sempre restando nel limite delle sue attribuzioni. (*Precedenti citati: sentenze n. 77 del 2021, n. 70 del 2020, n. 208 del 2019, n. 68 del 2018, n. 73 del 2017, n. 233 del 2015, n. 117 del 2015, n. 225 del 2012, n. 54 del 2009, n. 49 del 2006, n. 196 del 2004, n. 256 del 1996, n. 427 del 1995, n. 416 del 1995 e n. 369 del 1988; ordinanze n. 150 del 2009 e n. 174 del 2002*). [S. 181/21. Pres. CORAGGIO; Red. de PRETIS]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Consiglio di Stato in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., dell'art. 34, comma 2, lett. a), della legge reg. Emilia-Romagna n. 23 del 2004, adottata in applicazione della normativa statale che ha introdotto il cosiddetto "terzo condono" edilizio (art. 32 del d.l. n. 269 del 2003, conv., con modif., in legge n. 326 del 2003). La disposizione regionale censurata, limitando le eccezioni al divieto di condono di interventi di ristrutturazione edilizia, che comportino un aumento delle unità immobiliari, all'ipotesi delle sole unità immobiliari ottenute attraverso il recupero ai fini abitativi dei sottotetti, in edifici residenziali bifamiliari e monofamiliari – anziché estendendola anche all'ipotesi in cui le unità immobiliari nuove siano prodotte per effetto della trasformazione anche di altri spazi interni ad organismo edilizio rimasto invariato per sagoma e volumetria – non è arbitraria, stante il riconoscimento alle Regioni del potere di modulare l'ampiezza del condono edilizio in relazione alla quantità e alla tipologia degli abusi sanabili. L'intento del legislatore regionale – di consentire l'utilizzo, a fini abitativi, di uno spazio, il sottotetto, già esistente – è finalizzato a contenere il consumo di nuovo territorio attraverso un più efficace riutilizzo dei volumi esistenti; appare pertanto evidente la non comparabilità di tale fattispecie con quella oggetto del giudizio principale – cui il rimettente chiede di estendere la sanatoria. Inoltre, la norma censurata è "eccezionale" rispetto al divieto generale di condono degli interventi di ristrutturazione edilizia che comportino un aumento delle unità immobiliari, per cui non può essere assunta come utile termine di raffronto ai fini del giudizio sulla corretta osservanza, da parte del legislatore, del principio di eguaglianza. (*Precedenti citati: sentenze n. 20 del 2018, n. 282 del 2016, n. 49 del 2006, n. 11 del 2016, n. 196 del 2004 e n. 298 del 1994*). [S. 208/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 117, commi secondo, lett. l), e terzo, Cost., gli artt. 258 e 264, comma 13, della legge reg. Umbria n. 1 del 2015. Le disposizioni regionali impugnate dal Governo si inseriscono nell'ambito di una serie di norme speciali per le aree terremotate e

disciplinano il recupero urbanistico-edilizio di edifici, non conformi, in tutto o in parte, agli strumenti urbanistici, realizzati prima del 31 dicembre 2000, che per effetto della crisi sismica dell'anno 1997 sono stati oggetto di sgombero totale, disponendo che i titoli abilitativi relativi alle istanze di condono edilizio sono rilasciati previa acquisizione dei pareri per interventi nelle aree sottoposte a vincolo imposti da leggi statali e regionali vigenti al momento della presentazione delle istanze medesime. In tal modo esse disciplinano una ipotesi di condono edilizio straordinario, da cui discende la cessazione degli effetti penali dell'abuso, non previsto dalla legge statale, in contrasto con i principi fondamentali in materia di governo del territorio di cui al t.u. edilizia (in particolare con l'art. 36) e con conseguente invasione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e penale. [S. 68/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi – per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., con potenziali ricadute sull'effettività del diritto ad agire in giudizio (art. 24, primo comma, Cost.) e sull'integrità delle attribuzioni costituzionali dell'autorità giurisdizionale (art. 102 Cost.) – gli artt. 42 e 44, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Basilicata n. 5 del 2016, che, in via di interpretazione autentica, estendono la possibilità di interventi sul patrimonio edilizio esistente in deroga agli strumenti urbanistici, prevista dalla legge regionale n. 25 del 2009, alle “costruzioni” in fase di realizzazione in forza di un titolo abilitativo in corso di validità ed attribuiscono, in via generalizzata, natura di norme di interpretazione autentica a tutte le modifiche apportate dalla legge regionale n. 4 del 2015 alla citata legge regionale n. 25. Contrariamente all'erronea autoqualificazione come norme interpretative – indice della irragionevolezza del loro retroagire – le disposizioni impugnate dal Governo hanno carattere di norme innovative con efficacia retroattiva, in quanto reintroducono il medesimo significato che il legislatore regionale aveva espunto, con precedenti modifiche, dalla norma interpretata e, per altro verso, evocano categorie di interventi (aventi ad oggetto “nuove costruzioni”) il cui contenuto non è coerente con la *ratio* (riferita agli “edifici esistenti”) sottesa alla legge regionale n. 25 del 2009. Anche ad ammettere l'esigenza della Regione di assicurare una maggiore omogeneità normativa per far fronte al sovrapporsi delle modifiche intervenute nel tempo, tale finalità è recessiva rispetto al valore della certezza del diritto in materia urbanistica, nella quale assume peculiare rilevanza l'affidamento della collettività nella sicurezza giuridica. Le innovazioni introdotte – per lo più destinate ad ampliare le deroghe agli strumenti urbanistici – consentono, in quanto retroattive, di rendere legittime *ex post* condotte che non lo erano al momento della loro realizzazione, sacrificando, in linea di principio, le posizioni soggettive dei potenziali controinteressati, che facevano affidamento sulla stabilità dell'assetto normativo allora vigente, e dando corpo a una surrettizia ipotesi di sanatoria, estranea alla competenza regionale in materia di governo del territorio ed analoga ad iniziative legislative già sanzionate dalla Corte costituzionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 233 del 2015, n. 209 del 2010, n. 103 del 2013, n. 41 del 2011, n. 290 del 2009 e n. 54 del 2009*). [S. 73/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

#### **4. La confisca urbanistica**

La natura amministrativa della sanzione della confisca urbanistica non è di per sé incompatibile con il fatto che essa debba essere irrogata nel rispetto di quanto

prevede l'art. 7 CEDU per le sanzioni di natura punitiva. Tale doppio binario corrisponde alla necessità di salvaguardare l'effettività delle garanzie convenzionali e i connessi profili sostanziali di tutela, senza con questo sacrificare la discrezionalità del legislatore nel configurare gli illeciti amministrativi come autonomi dal diritto penale, nel rispetto del principio di sussidiarietà. (*Precedenti citati: sentenze n. 68 del 2017, n. 49 del 2015, n. 317 del 2009 e n. 487 del 1989; ordinanza n. 187 del 2015*). [S. 146/21. Pres. CORAGGIO; Red. PETITTI]

Il principio di proporzionalità della sanzione rispetto alla gravità dell'illecito è applicabile anche alla generalità delle sanzioni amministrative; la confisca, per la sua incidenza sulla sfera patrimoniale del singolo, è vincolata anche al rispetto del principio di proporzionalità di cui all'art. 1 Prot. addiz. CEDU, che tuttavia offre una tutela di diversa intensità a seconda della struttura delle fattispecie sanzionatorie e delle finalità da esse perseguite. (*Precedente citato: sentenza n. 112 del 2019*). [S. 146/21. Pres. CORAGGIO; Red. PETITTI]

## **5. La rimozione degli interventi abusivi**

La demolizione degli immobili abusivi acquisiti al patrimonio del Comune, con le sole deroghe previste dal comma 5 dell'art. 31 del d.P.R. n. 380 del 2001, costituisce un principio fondamentale della legislazione statale che vincola la legislazione regionale di dettaglio in materia di "misure alternative alle demolizioni". Tale principio rivela la scelta operata dal legislatore statale di sanzionare le violazioni più gravi della normativa urbanistico-edilizia – quali sono la realizzazione di opere in assenza di permesso di costruire, in totale difformità o con variazioni essenziali rispetto a esso, di cui al citato art. 31 t.u. edilizia – in ragione della gravità del pregiudizio recato all'interesse pubblico, imponendo la rimozione dell'opera abusiva e, con essa, il ripristino dell'ordinato assetto del territorio. Tale principio, pertanto, implica che l'opera abusiva acquisita al patrimonio comunale debba, di regola, essere demolita e che possa essere conservata in via solo eccezionale. (*Precedente citato: sentenza n. 140 del 2018*). [S. 86/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

### *5.1. Casi concreti*

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., degli artt. 53, comma 3, e 54, comma 1, della legge reg. Toscana n. 69 del 2019, il primo che inserisce il comma 6-*bis* nell'art. 200 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, il quale detta la disciplina sanzionatoria per gli interventi compiuti in assenza di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) o in difformità da essa, e il secondo che inserisce il comma 2-*bis* nell'art. 201 della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, che disciplina gli interventi di attività edilizia libera realizzati in difformità dalle norme urbanistiche e dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici dei Comuni, prevedendo che il Comune ordini la cessazione dell'utilizzazione difforme dell'immobile entro il termine massimo di sei mesi. Non sussiste alcun contrasto tra le disposizioni impugnate e il parametro interposto invocato dalla difesa statale (l'art. 31 t.u. edilizia che prevede l'acquisizione gratuita al patrimonio del Comune del bene e dell'area di sedime, nel caso in cui il responsabile dell'abuso non provveda alla demolizione e al ripristino dello stato dei luoghi nel termine di novanta giorni dall'ingiunzione), perché esso si riferisce soltanto a interventi eseguiti in assenza di permesso di

costruire, o in totale difformità rispetto ad esso, che comportano la realizzazione di un organismo edilizio integralmente diverso da quello oggetto del permesso, ovvero l'esecuzione di volumi edilizi oltre i limiti indicati nel progetto che dia vita a un organismo edilizio (o parte di esso) autonomamente utilizzabile: ipotesi ben distinte da quelle della mera modificazione dell'uso senza opere edilizie di un'unità immobiliare, cui si riferisce la disposizione regionale impugnata. [S. 2/21. Pres. CORAGGIO; Red. VIGANÒ]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 47 della legge reg. Basilicata n. 11 del 2018, che consente, al verificarsi delle condizioni indicate, il completamento delle opere edilizie in caso di interventi realizzati in assenza o difformità del titolo edilizio. La norma impugnata dal Governo – che sostituisce l'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, già dichiarato costituzionalmente illegittimo, riproducendone sostanzialmente il contenuto – contrasta con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di governo del territorio agli artt. 31 e 34 t.u. edilizia. Essa, infatti, configura il completamento delle opere realizzate in assenza o in difformità dal titolo abilitativo quale esito ordinario della realizzazione di tale opera, invertendo il rapporto fra “regola” (la demolizione) ed “eccezione” (le misure alternative alla demolizione), delineato dal legislatore statale, contraddicendo altresì la scelta fondamentale espressa da quest'ultimo di sanzionare – con l'obbligo della rimozione degli interventi abusivi e di ripristino dell'ordinato assetto del territorio – le più gravi violazioni della normativa urbanistico-edilizia, in ragione della entità del pregiudizio arrecato all'interesse pubblico. (*Precedenti citati: sentenze n. 86 del 2019 e n. 140 del 2018*). [S. 233/20. Pres. MORELLI; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., – per contrasto con i principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di governo del territorio e in specie agli artt. 31 e 34 del d.P.R. n. 380 del 2001 – l'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, che detta disposizioni in tema di interventi edilizi in assenza o in difformità del titolo abilitativo. Il legislatore lucano, là dove prescrive, in via generale, che i Comuni autorizzano il completamento funzionale ai fini dell'agibilità/abitabilità delle opere realizzate in assenza o in totale difformità dal titolo abilitativo, così escludendo il ripristino dello stato dei luoghi in ragione del pregiudizio che da tale ripristino deriverebbe, sul piano strutturale, ad opere esistenti ovvero anche al decoro e/o alla qualità urbana dell'area, allorquando il completamento funzionale dell'opera abusiva si inserisca all'interno di un apposito progetto su cui si esprime l'ufficio tecnico comunale, configura tale completamento – e non già la demolizione – quale esito “normale”, addirittura obbligatorio, della realizzazione di tale opera. In tal modo si inverte il rapporto fra “regola” (la demolizione) ed “eccezione” (le misure alternative alla demolizione), delineato dall'art. 31, comma 5, t.u. edilizia e si contraddice la scelta fondamentale espressa dal legislatore statale di sanzionare con l'obbligo della rimozione degli interventi abusivi e del ripristino dell'ordinato assetto del territorio le più gravi violazioni della normativa urbanistico-edilizia in ragione della entità del pregiudizio arrecato all'interesse pubblico. (*Precedente citato: sentenza n. 140 del 2018*). [S. 86/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 25 e 117, secondo comma, lett. *l*), Cost., dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 19 del 2017, che detta disposizioni in tema di interventi edilizi in assenza o in difformità del titolo abilitativo. Dal tenore letterale della disposizione impugnata emerge chiaramente che essa non incide sulla responsabilità penale dell'autore dell'abuso, che resta soggetto alla normativa statale, anche con riguardo alle sanzioni amministrative che saranno irrogate. Il censurato art. 5, infatti, lungi dal delineare nuove fattispecie di condono straordinario o un ampliamento di un condono disposto dal legislatore statale, interviene solo sulla facoltà, accordata ai Comuni, in presenza di determinate condizioni, di escludere la demolizione dell'opera e di autorizzarne, all'opposto, il completamento in ragione della impossibilità del ripristino dello stato dei luoghi connessa al pregiudizio che da tale ripristino deriverebbe, sul piano strutturale, ad opere esistenti ovvero al decoro e/o alla qualità urbana dell'area, allorquando essa si inserisca all'interno di un apposito progetto su cui si esprime l'ufficio tecnico comunale. [S. 86/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

## **6. Le variazioni essenziali al progetto approvato**

L'art. 32 t.u. edilizia detta, con riguardo alle variazioni essenziali al progetto approvato, principi fondamentali nella materia «governo del territorio»; in particolare, nel rimettere alle regioni di stabilire quali siano tali variazioni, detta il limite espresso per cui l'essentialità ricorre esclusivamente quando si verifica una o più delle condizioni dettate nel comma 1, lettere da *a*) ad *e*). [S. 119/24. Pres. BARBERA; Redd. MODUGNO - PETITTI - NAVARRETTA - D'ALBERTI]

### *6.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 41, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, nella parte in cui ha sostituito l'art. 6, comma 1, lett. *a*), *b*), e *c*), della legge reg. Piemonte n. 19 del 1999, prevedendo, ai sensi dell'art. 32 t.u. edilizia, le condizioni al verificarsi delle quali si ha variazione essenziale al progetto approvato. La disposizione regionale impugnata dal Governo viola i principi fondamentali della materia «governo del territorio» contenuti nel citato art. 32, in ragione della diversa formulazione rispetto a quest'ultimo. La normativa di dettaglio affidata alle regioni non può, infatti, per sua natura, contraddire la scelta fondamentale espressa dal legislatore statale di sanzionare con la demolizione, in ragione dell'entità del pregiudizio arrecato all'interesse pubblico, ogni modifica incompatibile con l'originario progetto edificatorio, tale da comportare il mutamento della destinazione d'uso implicante alterazione degli standard, aumento consistente della cubatura o della superficie di solaio, modifiche sostanziali di parametri urbanistico-edilizi, modifica delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito e violazione delle norme vigenti in materia antisismica). (*Precedente: S. 217/2022 - mass. 45118*). [S. 119/24. Pres. BARBERA; Redd. MODUGNO - PETITTI - NAVARRETTA - D'ALBERTI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 41, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 7 del 2022, che, nell'individuare le variazioni essenziali al progetto approvato, ha omissis di richiamare l'art. 32, comma 1,

lett. *d*, t.u. edilizia che vi include il «mutamento delle caratteristiche dell'intervento edilizio assentito». Il rispetto del limite della essenzialità, che appartiene a ogni intervento che comporti una diversa qualificazione dello stesso, può infatti ritenersi implicito e quindi vincolante nel territorio della Regione, così da colmare in via interpretativa il silenzio della disposizione impugnata sul punto. [S. 119/24. Pres. BARBERA; Redd. MODUGNO - PETITTI - NAVARRETTA - D'ALBERTI]

## SEZIONE QUARTA. LA PRODUZIONE, IL TRASPORTO E LA DISTRIBUZIONE NAZIONALE DELL'ENERGIA

### Capitolo 15. Gli impianti alimentati da fonti rinnovabili

#### 1. Le fonti energetiche rinnovabili

L'interesse allo sviluppo di energie rinnovabili è di cruciale rilievo rispetto all'obiettivo di tutela dell'ambiente, anche nell'interesse delle future generazioni. [S. 216/22. Pres. SCIARRA; Red. VIGANÒ]

Le fonti energetiche rinnovabili (FER), definite talvolta alternative, sono quelle forme di energia che per loro caratteristica intrinseca si rigenerano o non sono esauribili nella scala dei tempi "umani" e, per estensione, il cui utilizzo non pregiudica le risorse naturali per le generazioni future, e verso le quali sia la normativa internazionale (Protocollo di Kyoto e Statuto dell'Agenzia internazionale per le energie rinnovabili IRENA) che quella comunitaria manifestano un deciso *favor*, al fine di eliminare la dipendenza dai carburanti fossili, con conseguente esigenza di semplificazione dei relativi procedimenti autorizzatori. (*Precedenti citati: sentenze n. 237 del 2020, n. 148 del 2019, n. 177 del 2018, n. 275 del 2012 e n. 85 del 2012*). [S. 46/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

#### 2. I principi fondamentali e le linee guida del 2010

Le linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, approvate in sede di conferenza unificata, sono espressione della leale collaborazione tra Stato e Regioni e sono, pertanto, vincolanti, in quanto costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria. Nell'indicare puntuali modalità attuative della legge statale, le citate linee guida hanno natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale, essendo le disposizioni in esse contenute annoverate tra i principi fondamentali della materia, vincolanti nei confronti delle regioni. (*Precedenti: 77/2022 - mass. 44822; S. 177/2021 - mass. 44094; S. 106/2020 - mass. 42993; S. 286/2019 - mass. 40965; S. 86/2019 - mass. 42667; S. 69/2018*). [S. 216/22. Pres. SCIARRA; Red. VIGANÒ]

Le linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, adottate in Conferenza unificata in attuazione del principio di leale collaborazione, definiscono criteri funzionali all'individuazione di punti di equilibrio tra l'interesse al rispetto dei vincoli imposti dalla normativa europea e degli obblighi assunti con le ratifiche del Protocollo di Kyoto e dell'Accordo di Parigi, la tutela del paesaggio e del territorio e la necessità di assicurare l'effettività della tutela giurisdizionale ai privati interessati alla realizzazione degli impianti. (*Precedenti: S. 121/2022 - mass. 44902; S. 77/2022 - mass. 44822; S. 46/2021; S. 237/2020; S. 148/2019; S. 275/2012; S. 85/2012 - mass. 36239*). [S. 216/22. Pres. SCIARRA; Red. VIGANÒ]

Poiché lo statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia non prevede alcuna competenza legislativa in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, opera la clausola di maggior favore di cui

all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; pertanto, la competenza legislativa così acquisita dalla detta Regione è soggetta al regime complessivo del Titolo V, che comprende, ai sensi dell'art. 117, comma terzo, Cost., l'obbligo di rispettare i principi fondamentali stabiliti dallo Stato quali, per la materia in esame, l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e le linee guida da esso previste. (*Precedenti*: S. 148/2019 - mass. 42410; S. 119/2019 - mass. 42772). [S. 216/22. Pres. SCIARRA; Red. VIGANÒ]

Nel regolare le procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, gli artt. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e 4 e seguenti del d.lgs. n. 28 del 2011, nonché le previsioni del d.m. 10 settembre 2010 – che recano principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» – non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale. (*Precedenti*: S. 77/2022 - mass. 44822; S. 177/2021 - mass. 44094; S. 106/2020 - mass. 42993; S. 286/2019 - mass. 40965; S. 86/2019 - mass. 42682; S. 177/2018 - mass. 40192; S. 69/2018; S. 99/2012). [S. 121/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

Le linee guida, emanate con il d.m. 10 settembre 2010, disciplinano l'inserimento degli impianti alimentati da fonti rinnovabili nel contesto del paesaggio, vincolando, quali principi generali della materia, tutto il territorio nazionale. Le relative norme sono espressione della leale collaborazione fra Stato e Regioni e rappresentano, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria. (*Precedenti*: S. 77/2022 - mass. 44822; S. 11/2022; S. 177/2021 - mass. 44094; S. 46/2021 - mass. 43714; S. 106/2020 - mass. 42993; S. 286/2019 - mass. 40965; S. 86/2019; S. 69/2018; S. 308/2011). [S. 121/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

Tra i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» sono annoverate le linee guida approvate con il d.m. 10 settembre 2010, vincolanti nei confronti delle Regioni in quanto costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria. Nell'indicare puntuali modalità attuative della legge statale, esse hanno natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale. (*Precedenti*: S. 177/2021 - mass. 44094; S. 46/2021 - mass. 43714; S. 106/2020 - mass. 42993; S. 286/2019 - mass. 40965; S. 86/2019 - mass. 42667; S. 69/2018). [S. 77/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

La disciplina dei regimi abilitativi degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, riconducibile alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.), deve conformarsi ai principi fondamentali previsti dal d.lgs. n. 387 del 2003, nonché, in attuazione del suo art. 12, comma 10, dalle Linee guida; queste ultime, approvate in sede di conferenza unificata, sono espressione della leale collaborazione tra Stato e Regioni e sono, pertanto, vincolanti, in quanto costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria. Nell'indicare puntuali modalità attuative della legge statale, le Linee guida hanno natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale. (*Precedenti citati*: sentenze n. 258 del 2020, n. 106 del 2020, n. 286 del 2019, n. 86 del 2019 e n. 69 del 2018). [S. 177/21. Pres. CORAGGIO; Red. NAVARRETTA]

I regimi abilitativi degli impianti per la produzione di energia rinnovabile sono regolati dalle Linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, atti di normazione secondaria, che costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria. Pertanto essi rappresentano un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche tecniche che mal si conciliano con il contenuto di un atto legislativo e che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale ed hanno carattere vincolante. (*Precedenti citati: sentenze n. 106 del 2020, n. 69 del 2018 e n. 99 del 2012*). [S. 46/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

La disciplina del regime abilitativo degli impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili è riconducibile alla materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, i cui relativi principi fondamentali sono dettati dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e dalle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, adottate in sede di Conferenza unificata e quindi espressione della leale collaborazione fra Stato e Regione, di natura inderogabile e da applicare in modo uniforme in tutto il territorio nazionale. Le Regioni (e le Province autonome) possono soltanto individuare, caso per caso, aree e siti non idonei alla localizzazione degli impianti, all'esito di un'istruttoria, volta a prendere in considerazione tutti gli interessi coinvolti, la cui protezione risulti incompatibile con l'insediamento, in determinate aree, di specifiche tipologie e/o dimensioni di impianti, valutazione che può e deve utilmente avvenire nel procedimento amministrativo. Ne consegue che le Regioni non possono prescrivere limiti generali inderogabili, valevoli sull'intero territorio regionale, specie nella forma di distanze minime, perché ciò contrasterebbe con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea. (*Precedenti citati: sentenze n. 286 del 2019, n. 86 del 2019 e n. 69 del 2018*). [S. 106/20. Pres. CARTABIA; Red. SCIARRA]

La disciplina del regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili rientra, oltre che nella materia della tutela dell'ambiente, anche nella competenza legislativa concorrente, in quanto riconducibile alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (art. 117, terzo comma, Cost.), nel cui ambito i principi fondamentali sono dettati anche dal d.lgs. n. 387 del 2003 e, in specie, dall'art. 12. Pertanto, il legislatore statale ha introdotto principi che non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, che si desumono dalle Linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, e il cui rispetto si impone al legislatore regionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 86 del 2019, n. 177 del 2018, n. 69 del 2018, n. 14 del 2018 e n. 99 del 2012*). [S. 286/19. Pres. CAROSI; Red. de PRETIS]

Le linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, quali atti di normazione secondaria che, in settori squisitamente tecnici, completano la normativa primaria, rappresentano un corpo unico con la disposizione legislativa che li prevede e che ad essi affida il compito di individuare le specifiche tecniche che mal si conciliano con il contenuto di un atto legislativo e che necessitano di applicazione uniforme in tutto il territorio nazionale. Alle Regioni è consentito soltanto di individuare, caso per caso, aree e siti non idonei, avendo specifico

riguardo alle diverse fonti e alle diverse taglie di impianto, in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti, all'esito di un procedimento amministrativo nel cui ambito deve avvenire la valutazione sincronica di tutti gli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela. (*Precedenti citati: sentenze n. 69 del 2018 e n. 308 del 2011*). [S. 286/19. Pres. CAROSI; Red. de PRETIS]

Il legislatore statale, attraverso la disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, ha introdotto principi che non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, in quanto espressione della competenza legislativa concorrente in materia di energia, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (*Precedente citato: sentenza n. 99 del 2012*). [S. 148/19. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

Il legislatore regionale, senza poter prescrivere limiti generali, è tenuto al rispetto delle norme fondamentali della materia [dell'energia], quali poste dalla normativa statale, che, in riferimento alla disciplina delle fonti rinnovabili, essenzialmente di matrice europea, tende a favorire la produzione di energia "pulita", sì da meglio salvaguardare l'ambiente, disciplinando il procedimento autorizzatorio e la localizzazione dei siti per la realizzazione degli impianti (art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003). [S. 148/19. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

Le norme statali poste dalla legge n. 239 del 2004 e l'art. 29, comma 2, lett. g), del d.lgs. n. 112 del 1998 costituiscono principi fondamentali per la localizzazione e la realizzazione delle opere d'interesse nazionale, e quindi anche nella materia produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, in base all'evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario, anche in relazione ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, nonché al principio di leale collaborazione. La pluralità di interessi e di competenze che ricorrono nella materia in esame trova la sua composizione nell'intesa, prevista anche per la fase di localizzazione e realizzazione dell'opera ai sensi dall'art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001. (*Precedenti citati: sentenze n. 249 del 2016, n. 154 del 2016, n. 131 del 2016, n. 119 del 2014, n. 182 del 2013 e n. 383 del 2005*). [S. 105/17. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

### *2.1. Casi concreti*

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 953, della legge n. 145 del 2018 – sollevate dal Consiglio di Stato in riferimento agli artt. 3, 24, 41, 97, 101, 102, 111, 113 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione ai principi generali della materia della produzione energetica da fonti rinnovabili sanciti dagli artt. 6 della direttiva 2001/77/CE e 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, e agli obblighi internazionali sanciti dagli artt. 6 CEDU, 1 Prot. addiz. CEDU, e 2 del Protocollo di Kyoto – il quale, al fine di adeguare per il futuro gli accordi contenenti misure compensative di carattere meramente patrimoniale alle Linee guida approvate con d.m. del 10 settembre 2010 ed entrate in vigore il successivo 3 ottobre, dispone per il passato la sanatoria generalizzata di accordi contrari alle stesse. Il fulcro della norma censurata – costituito dall'obbligo a contrattare per la revisione degli accordi

stipulati prima del 3 ottobre 2010, per renderli conformi alle indicate Linee guida, sentita la conferenza dei servizi – è inserito in una regolamentazione più ampia, secondo un bilanciamento ponderato e ragionevole, al fine di garantire la concorrenza e promuovere la tutela dell'ambiente e del paesaggio. Tale ragionevolezza conduce, a cascata, alla non fondatezza di tutte le altre censure. [...]. (Precedenti citati: sentenze n. 276 del 2020, n. 237 del 2020, n. 235 del 2020, n. 167 del 2020, n. 177 del 2018, n. 148 del 2019, n. 275 del 2012, n. 119 del 2010, n. 124 del 2010, n. 282 del 2009, e n. 383 del 2005). [S. 46/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., l'art. 111, comma 5, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, che condiziona l'autorizzazione ai manufatti e alle installazioni relativi agli impianti energetici a biomassa, agli impianti energetici a biogas e gas di discarica e di processi di depurazione di potenzialità uguale o superiore a 999 kW elettrici al rispetto del piano energetico regionale e, ove presenti, ai piani energetici comunali. La norma regionale impugnata dal Governo, nell'individuare nella sede pianificatoria quella idonea a introdurre vincoli, contrasta con la normativa statale, di cui al par. 14. 5 delle Linee guida introdotte con d. interm. del 10 settembre 2010 – per cui il superamento di eventuali limitazioni di tipo programmatico contenute nel piano energetico regionale, o delle quote minime di incremento dell'energia elettrica da fonti rinnovabili, non preclude l'avvio e la conclusione favorevole del procedimento autorizzatorio – che costituisce un principio fondamentale della materia. [S. 69/18. Pres. LATTANZI; Red. CORAGGIO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118, Cost. – l'art. 1, comma 3, della legge reg. Puglia n. 41 del 2014, come sostituito dall'art. 1 della legge reg. Puglia n. 7 del 2016, il quale introduce talune deroghe al divieto di variazione della destinazione urbanistica posto in via generale dai precedenti commi del medesimo articolo sulle aree che abbiano subito espianzi di ulivi affetti da xylella fastidiosa o da co.di.r.o (complesso del disseccamento rapido dell'olivo). La normativa impugnata dal Governo da un lato include nel divieto la realizzazione di opere rientranti di sicuro nella competenza statale – come le opere energetiche d'interesse strategico nazionale, per la cui localizzazione e realizzazione, in ragione della pluralità di interessi coinvolti, è richiesta l'intesa tra Stato e Regione (*ex art. 52-quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001) – e dall'altro, per le opere pubbliche di cui è ammessa la realizzazione, fa riferimento a interessi quali l'ambiente e la pubblica incolumità, l'uno di esclusiva competenza statale, l'altra coinvolgente profili, come la sicurezza, attinenti a valutazioni proprie dello Stato. Ad ostacolare la localizzazione e la realizzazione di opere energetiche di interesse strategico nazionale è il comma 3 dell'art. 1, poiché – nel prevedere le deroghe al divieto – la Regione, eccedendo le proprie competenze, disciplina casi nei quali la realizzazione dell'opera dipende da una valutazione non sua, ma dello Stato. Il permanere del generale divieto di edificazione su determinati territori regionali, previsto dai commi 1 e 2 dello stesso art. 1, invece, non osta, di per sé, al raggiungimento delle intese necessarie alla localizzazione di opere d'interesse strategico nazionale e, dunque, alla loro realizzazione. Ciò, infatti, discende dalle leggi dello Stato che, come la legge n. 239 del 2004, attribuiscono a quest'ultimo il potere di stabilire, in base all'interesse nazionale e salva l'intesa con le

Regioni, la localizzazione e la realizzazione di opere siffatte. Il divieto regionale, perciò, è di per sé inoperante davanti a opere rientranti in ambiti in cui le competenze amministrative e legislative della Regione sono sovrastate, e quindi limitate, dal predetto potere statale. [S. 105/17. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

### **3. Il principio di massima diffusione**

Il principio della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili opera non solo sul piano nazionale ma che è anche il riflesso dei vincoli imposti dalla normativa dell'Unione europea, così come degli obblighi assunti a livello internazionale con la ratifica del Protocollo di Kyoto e dell'Accordo di Parigi nel comune intento di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici. (*Precedenti*: S. 77/2022 - mass. 44822; S. 46/2021; S. 13/2014 - mass. 37604; S. 275/2012; S. 85/2012 - mass. 36239). [S. 121/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

Costituiscono principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» la celere conclusione delle procedure di autorizzazione e la massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, al contempo attuativi di direttive dell'Unione europea e riflesso di impegni internazionali. (*Precedenti*: S. 286/2019 - mass. 40965 - 40967; S. 13/2014 - mass. 37604). [S. 77/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

Nella disciplina relativa all'autorizzazione di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, le Regioni non possono imporre in via legislativa vincoli generali non previsti dalla disciplina statale. Una normativa regionale che non rispetti la riserva di procedimento amministrativo e, dunque, non consenta di operare un bilanciamento in concreto degli interessi, strettamente aderente alla specificità dei luoghi, impedisce la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati e, di riflesso, viola il principio, conforme alla normativa dell'Unione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili. (*Precedenti citati*: sentenze n. 106 del 2020, n. 286 del 2019, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011). [S. 177/21. Pres. CORAGGIO; Red. NAVARRETTA]

Il principio della massima diffusione delle energie rinnovabili comporta un'esigenza di semplificazione dei procedimenti autorizzatori. (*Precedenti citati*: sentenze n. 148 del 2019, n. 177 del 2018 e n. 275 del 2012). [S. 237/20. Pres. MORELLI; Red. AMOROSO]

A tutela del principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea, il margine di intervento riconosciuto al legislatore regionale non permette che le Regioni prescrivano limiti generali. (*Precedente citato*: sentenza n. 148 del 2019). [S. 258/20. Pres. MORELLI; Red. MODUGNO]

#### *3.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 2, comma 1, della legge reg. Toscana n. 82 del 2020, che prevede la realizzazione, nelle zone rurali, di impianti fotovoltaici a terra fino alla potenza massima, per ciascun impianto, di 8.000 kW. La norma impugnata

dal Governo contrasta con i principi fondamentali in materia di energia, contemplando un divieto generale non previsto dalla legislazione statale. Spetta all'atto di pianificazione escludere l'installazione in determinate aree di impianti, in relazione alla loro specifica tipologia o alle loro dimensioni, a seguito di uno specifico iter procedimentale e attraverso una determinazione, attuata con il singolo atto autorizzativo, volta a comporre in concreto i tanti interessi coinvolti. [S. 177/21. Pres. CORAGGIO; Red. NAVARRETTA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 12 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019, concernente il rinnovo del titolo abilitativo all'esercizio degli impianti eolici e fotovoltaici. La norma impugnata dal Governo contrasta con i principi fondamentali in materia di energia, imponendo condizioni per ottenere detto rinnovo, in assenza di simili indicazioni nella legislazione di principio. La disciplina statale delle procedure per il conferimento del titolo abilitativo non pone, infatti, condizioni ulteriori o specifiche al fine dell'ottenimento del rinnovo di detto titolo, mentre a essa è riservato il compito della semplificazione delle procedure riguardanti i titoli abilitativi in questa materia, in attuazione della normativa europea, ispirandosi alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità, al fine di favorire gli investimenti nel settore. (*Precedenti citati: sentenze n. 106 del 2020, n. 286 del 2019, n. 86 del 2019 e n. 177 del 2018*). [S. 258/20. Pres. MORELLI; Red. MODUGNO]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., gli artt. 9 e 10 della legge reg. Basilicata, n. 4 del 2019, i quali, modificando la disciplina regionale previgente, pongono condizioni relative alla distanza degli aerogeneratori dalle abitazioni e dalle strade. Le norme regionali impuginate dal Governo prevedono, fra i requisiti di sicurezza inderogabili per l'avvio dell'iter di autorizzazione alla realizzazione di un impianto eolico, il rispetto di distanze minime fra tali impianti, le abitazioni e le strade comunali, senza una previa istruttoria, quindi senza un'adeguata concreta valutazione dei molteplici e rilevanti interessi coinvolti. Per questo, esse si pongono in contrasto con i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale (d.lgs. n. 387 del 2003), e, in specie, dal principio, di derivazione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili. [S. 106/20. Pres. CARTABIA; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 32 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, nella parte in cui ha introdotto la lett. b.4) del comma 1 dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012. La norma regionale impugnata dal Governo prevede ulteriori condizioni – quali la disponibilità di una superficie pari almeno al triplo di quella del generatore per l'accesso alla procedura abilitativa semplificata (PAS) – per la costruzione e l'esercizio degli impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili (FER) con potenza nominale non superiore a 200 kW, introducendo un aggravamento ingiustificato degli oneri a carico dell'operatore, anche per il divieto di altre iniziative nell'area, in contrasto con l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e con i par. 1.2 e 17 delle linee guida di cui al d.m. del 10 settembre 2010, normativa ispirata nel suo insieme al principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, in conformità con quello

dell'Unione europea. (*Precedente citato: sentenza n. 86 del 2019*). [S. 286/19. Pres. CAROSI; Red. de PRETIS]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento agli artt. 3 e 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 79 del 1999 – dell'art. 111, comma 7, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, che consente solo agli imprenditori agricoli la possibilità di essere autorizzati a costruire o ampliare gli impianti energetici a biomassa, degli impianti energetici a biogas e gas di discarica e di processi di depurazione di potenzialità uguale o superiore a 999 kW elettrici in zone agricole. La norma regionale impugnata costituisce un'eccezione alla sospensione delle autorizzazioni, disposta in attesa dell'entrata in vigore delle linee guida regionali, in questo contesto in linea con il *favor* per le fonti rinnovabili e non discriminatoria, in quanto la finalizzazione della produzione di energia all'attività agricola, implicita nella qualità del richiedente, costituisce un'adeguata giustificazione del diverso trattamento. [S. 69/18. Pres. LATTANZI; Red. CORAGGIO]

#### **4. La localizzazione delle infrastrutture energetiche**

##### **4.1. In generale**

Le norme statali poste dalla legge n. 239 del 2004 e l'art. 29, comma 2, lett. g), del d.lgs. n. 112 del 1998 costituiscono principi fondamentali per la localizzazione e la realizzazione delle opere d'interesse nazionale, e quindi anche nella materia produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, in base all'evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario, anche in relazione ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, nonché al principio di leale collaborazione. La pluralità di interessi e di competenze che ricorrono nella materia in esame trova la sua composizione nell'intesa, prevista anche per la fase di localizzazione e realizzazione dell'opera ai sensi dall'art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001. (*Precedenti citati: sentenze n. 249 del 2016, n. 154 del 2016, n. 131 del 2016, n. 119 del 2014, n. 182 del 2013 e n. 383 del 2005*). [S. 105/17. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

##### *4.1.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, terzo comma, cost. – l'art. 1 della legge della Regione Abruzzo n. 13 del 2015, nella parte in cui introduce l'art. 1.2, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2008. La disposizione impugnata dal Governo – che affida alla Regione la competenza a stabilire le distanze di sicurezza dei nuovi metanodotti, secondo un criterio proporzionale legato al diametro delle condotte e alla loro pressione d'esercizio – si pone in contrasto con l'espressa riserva allo Stato della “determinazione dei criteri generali tecnico-costruttivi e delle norme tecniche essenziali degli impianti di produzione, trasporto, stoccaggio e distribuzione dell'energia”, fissata dall'art. 1, comma 7, lett. c), della legge n. 239 del 2004. Tale riserva risponde alla necessità di salvaguardare l'uniformità delle soluzioni tecniche, la cui adozione deve pertanto essere mantenuta in capo allo Stato, anche nelle materie di legislazione concorrente. (*Precedente citato: sentenza n. 103 del 2006*). [S. 249/16. Pres. GROSSI; Red. CORAGGIO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per contrasto con l’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all’art. 1, comma 4, della legge n. 239 del 2004 e all’art. 52-*quinqüies* del d.P.R. n. 327 del 2001 – l’art. 1 della legge della Regione Abruzzo n. 13 del 2015, nella parte in cui introduce l’art. 1.2, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 2 del 2008. La disposizione censurata dal Governo, consentendo la localizzazione, mediante intesa, delle centrali di spinta del gas funzionali ai metanodotti nelle sole zone industriali dove l’impatto ambientale e il rischio sismico sono minori, si pone in contrasto con i principi fondamentali che dettano le condizioni e i requisiti necessari allo scopo di non ostacolare la localizzazione e realizzazione di impianti di interesse nazionale relativi alla rete degli oleodotti e dei gasdotti nonché dei connessi impianti di compressione a gas. Tali principi riconoscono agli organi statali un ruolo fondamentale nell’esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, in ragione di esigenze di carattere unitario tanto più valevoli di fronte al rischio sismico, e individuano nell’intesa (espressamente prevista dal citato art. 52-*quinqüies*) lo strumento di leale collaborazione ai fini della composizione della pluralità di interessi coinvolti. Proprio la centralità dell’intesa esclude la legittimità di misure unilaterali che, come il divieto di localizzazione in zone diverse da quelle individuate dalla Regione, impediscano *a priori* il suo raggiungimento. (*Precedenti citati: sentenze n. 119 del 2014 e n. 182 del 2013*). [S. 249/16. Pres. GROSSI; Red. CORAGGIO]

#### 4.2. Il ruolo delle Regioni

Sulla base del quadro normativo delineato dalle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, nella materia del sostegno alla produzione di energia derivante da fonti alternative, non può riconoscersi alle Regioni il potere di provvedere autonomamente, per legge, all’individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa né *a fortiori* quello di creare preclusioni assolute e aprioristiche che inibiscano ogni accertamento in concreto da effettuare in sede autorizzativa. (*Precedenti: S. 121/2022 - mass. 44902; S. 106/2020 - mass. 42993; S. 286/2019 - mass. 40965; S. 298/2013; S. 308/2011; S. 168/2010 - mass. 34639*). [S. 216/22. Pres. SCIARRA; Red. VIGANÒ]

Dai principi che regolano le procedure per l’autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili non è dato inferire un potere delle Regioni di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento di detti impianti nel paesaggio né *a fortiori* quello di creare preclusioni assolute e aprioristiche che inibiscano ogni accertamento in concreto da effettuare in sede autorizzativa. (*Precedenti: S. 177/2021 - mass. 44094; S. 106/2020 - mass. 42993; S. 286/2019 - mass. 40965; S. 298/2013; S. 308/2011; S. 168/2010 - mass. 34639*). [S. 121/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

Lungi dal modificare in alcun modo il quadro normativo esistente, la sentenza n. 110 del 2016 si è limitata a chiarire, in via d’interpretazione, che anche ai gasdotti di approvvigionamento di gas dall’estero si applica l’art. 52-*quinqüies*, comma 5, del d.P.R. n. 327 del 2001, il quale prevede che l’atto conclusivo del procedimento di autorizzazione alla costruzione di ogni infrastruttura lineare energetica sia adottato d’intesa con le Regioni interessate. Né l’interpretazione assunta in tale pronuncia ha riguardato in alcun modo la scelta delle procedure

necessarie in caso di mancata definizione dell'intesa, a seconda che sia determinata da un dissenso espresso oppure da una mera inerzia regionale. (*Precedente citato: sentenza n. 110 del 2016*). [S. 230/17. Pres. GROSSI; Red. ZANON]

Sia l'art. 1, comma 8-*bis*, della legge n. 239 del 2004 che l'art. 14-*quater*, comma 3 – e ora l'art. 14-*quinqües* (come sostituito dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 127 del 2016) – della legge n. 241 del 1990 dettano procedure volte a superare l'eventuale stallo nel raggiungimento dell'intesa tra Stato e regioni; tuttavia, la prima disposizione disciplina gli effetti di condotte meramente passive delle amministrazioni regionali, concretanti esse stesse ipotesi di mancata collaborazione, mentre l'art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990 trova applicazione quando la Regione non si è sottratta alle trattative ma l'intesa ugualmente non è stata raggiunta, a causa di un motivato dissenso. (*Precedenti citati: sentenze n. 142 del 2016 e n. 239 del 2013*). [S. 114/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

In tema di infrastrutture energetiche, le norme della legge n. 239 del 2004 ridefiniscono in modo unitario ed a livello nazionale i procedimenti di localizzazione e realizzazione delle opere, in base all'evidente presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, a fronte di esigenze di carattere unitario, ma anche in relazione ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, nonché al principio di leale collaborazione. (*Precedente citato: sentenza n. 131 del 2016*). [S. 39/17. Pres. GROSSI; Red. CORAGGIO]

#### 4.2.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 5, della legge n. 239 del 2004, l'art. 2, comma 1, lett. c), della legge reg. Puglia n. 27 del 2023, nella parte in cui – nel sostituire l'art. 2, comma 4, della legge reg. Puglia n. 28 del 2022 – prevede che «[a]lle misure di compensazione territoriale di cui al presente articolo, limitate agli impianti e alle infrastrutture del gas che abbiano acquisito il titolo per la costruzione alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni e per i quali non siano state applicate misure compensative si aggiungono le misure di compensazione di cui al comma 1 dell'articolo 1 e con il procedimento di cui all'articolo 1». La novella impugnata dal Governo, consentendo le misure di compensazione anche in relazione agli impianti a gas di fatto esistenti alla data di entrata in vigore della legge regionale, in quanto autorizzati (ed anche se non ancora costruiti), viola un principio fondamentale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, che attribuisce alle regioni e agli enti territorialmente interessati il diritto di stipulare accordi che individuino misure di compensazione e riequilibrio ambientale esclusivamente con i soggetti proponenti nuove infrastrutture, ovvero il potenziamento o la trasformazione di quelle esistenti. Il parametro interposto evocato, infatti, consente l'imposizione delle misure di compensazione solo in ipotesi in cui è sempre necessaria l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività (nuova, potenziata o trasformata). Tale necessaria contestualizzazione, del resto, è espressamente imposta dalle Linee guida del 2010, sia pure in relazione allo specifico e diverso ambito degli impianti e delle infrastrutture energetiche alimentati da fonti rinnovabili, oltre

che dallo stesso legislatore regionale pugliese in relazione a tutti gli impianti e le infrastrutture energetiche diversi da quelli del gas (art. 1, comma 2-*bis*, della medesima legge reg. Puglia n. 28 del 2022). (*Precedenti*: S. 124/2010 - *mass.* 34547; S. 119/2010 - *mass.* 34497; S. 248/2006 - *mass.* 30539). [S. 165/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 75, comma 1, lett. *b*), n. 5), della legge reg. Lazio n. 14 del 2021, nella parte in cui introduce i commi 5-*quater* e 5-*quinqies* dell'art. 3.1 della legge reg. Lazio n. 16 del 2011. Le disposizioni censurate dal Governo dispongono una sospensione dei procedimenti autorizzativi per la costruzione ed esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili ivi indicati (c.d. "moratorie") per otto mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore della medesima legge regionale, in evidente contrasto con la normativa statale, senza che assuma rilievo la circostanza che tale sospensione sia temporalmente circoscritta ad un termine peraltro di gran lunga superiore a quello, di novanta giorni, previsto dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, espressione di un principio fondamentale funzionale al raggiungimento degli obiettivi di massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili sancito dalla normativa europea. L'art. 12 indicato, infatti – nella valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità – esprime l'esigenza di potenziare le fonti rinnovabili con quella di tutelare il territorio nella dimensione paesaggistica, storico-culturale e della biodiversità. (*Precedenti*: S. 121/2022 - *mass.* 44902; S. 77/2022 - *mass.* 44822; S. 117/2022 - *mass.* 44910; S. 177/2021 - *mass.* 44094; S. 46/2021 - *mass.* 43712; S. 258/2020; S. 177/2018 - *mass.* 40192; S. 69/2018). [S. 221/22. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 4, comma 18, lett. *a*), *d*) e *f*), della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2021 che – fermi i divieti di installazione previsti dalla stessa legge regionale – individua una serie di condizioni cui è subordinata la realizzazione degli impianti fotovoltaici a terra, di potenza superiore a 1 MW, relative alla non compromissione di un bene paesaggistico, alla loro posizione nonché al contenimento del livello di compromissione e degrado determinato dalla loro dimensione e concentrazione. La Regione non può dettare per legge criteri generali per la localizzazione dei detti impianti, a maggior ragione quando si risolvano in divieti assoluti di concedere autorizzazioni in singole porzioni del territorio regionale. [S. 216/22. Pres. SCIARRA; Red. VIGANO]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 117, terzo comma, gli artt. 1, comma 1, lett. *a*) e *b*), e 2, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Basilicata n. 30 del 2021. Le disposizioni impugnate dal Governo – nel modificare in senso più restrittivo il Piano di indirizzo energetico regionale-PIEAR, Appendice A, approvato con la legge reg. Basilicata n. 1 del 2010 – contrastano con i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», recati dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e dagli artt. 4 e ss. del d.lgs. n. 28 del 2011, nonché dal d.m. 10 settembre 2010. Né detto contrasto può essere superato tramite un'interpretazione meno fedele al dato letterale: le stesse, infatti, violano anche i principi fondamentali dettati dalle

linee guida per l'individuazione di siti non idonei, riguardando, da una parte, genericamente porzioni significative del territorio e non rispettando, dall'altro, la riserva di procedimento amministrativo e la relativa istruttoria. Le disposizioni impugnate introducono, pertanto, in via legislativa una modifica del precedente PIEAR, nelle more del completamento del procedimento amministrativo destinato a condurre all'approvazione del nuovo piano: in ogni caso esse contrastano con i principi fondamentali della materia, con sacrificio del principio, nazionale, europeo e internazionale, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili. (*Precedenti: S. 77/2022 - mass. 44822; S. 177/2021 - mass. 44094; S. 237/2020 - mass. 42820; S. 106/2020 - mass. 42993; S. 286/2019 - mass. 40965 e 40967; S. 148/2019; S. 86/2019 - mass. 42665; S. 69/2018 - mass. 40784; S. 267/2016 - mass. 39304; S. 13/2014 - mass. 37604; S. 44/2011 - mass. 35352; S. 124/2010 - mass. 34547*). [S. 121/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

#### **4.3. Segue: l'individuazione delle aree non idonee**

Il paragrafo 17 delle linee guida, enunciando principi fondamentali della materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, richiede un'apposita istruttoria, finalizzata all'individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili – nella quale vengano bilanciati l'interesse alla massima diffusione delle energie rinnovabili e quelli alla tutela del paesaggio, del patrimonio storico e artistico, delle tradizioni agroalimentari locali, della biodiversità e del paesaggio rurale –, che deve sfociare in un atto di programmazione avente natura di provvedimento amministrativo. [S. 216/22. Pres. SCIARRA; Red. VIGANÒ]

La dichiarazione di inidoneità all'installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili deve risultare quale provvedimento finale di un'istruttoria adeguata, volta a prendere in considerazione una serie di interessi coinvolti, e l'individuazione delle aree o zone non idonee da parte delle Regioni deve avvenire attraverso atti di programmazione. Una normativa regionale che non rispetti la riserva di procedimento amministrativo impedisce la migliore valorizzazione di tutti gli interessi pubblici implicati e, di riflesso, viola il principio, conforme alla normativa dell'Unione europea, della massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili. (*Precedenti: S. 177/2021 - mass. 44094; S. 106/2020 - mass. 42993; S. 286/2019 - mass. 40965; S. 86/2019 - mass. 42665 e 42667, S. 69/2018 - mass. 40784; S. 13/2014 - mass. 37604; S. 44/2011 - mass. 35352*). [S. 216/22. Pres. SCIARRA; Red. VIGANÒ]

L'individuazione, previa istruttoria amministrativa, di aree o zone non idonee all'installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati da fonti rinnovabili da parte delle Regioni e delle Province autonome comporta una elevata probabilità di esito negativo delle valutazioni in sede di autorizzazione, integrando un giudizio di primo livello con finalità acceleratorie; spetterà, poi, al procedimento di autorizzazione il compito di verificare se l'impianto così come effettivamente progettato, considerati i vincoli insistenti sull'area, possa essere realizzabile. (*Precedenti: S. 77/2022 - mass. 44821; S. 11/2022*). [S. 121/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

L'individuazione, da parte delle Regioni e delle Province autonome, di aree o zone non idonee all'installazione di specifiche tipologie di impianti alimentati

da fonti rinnovabili, opera una valutazione di “primo livello”, finalizzata a semplificare e ad accelerare la valutazione che, in via definitiva, deve compiersi nell’ambito del procedimento di autorizzazione. In detta istruttoria le stesse sono tenute a conciliare le politiche di tutela dell’ambiente e del paesaggio con quelle di sviluppo e valorizzazione delle energie rinnovabili, tenendo conto di quanto eventualmente già previsto dal piano paesaggistico e del rispetto della quota minima di produzione di energia da fonti rinnovabili loro assegnata (*burden sharing*). (Precedenti: S. 11/2022; S.177/2021 - mass. 44094). [S. 77/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

Le finalità proprie delle misure di salvaguardia sono quelle di impedire quei cambiamenti degli assetti urbanistici ed edilizi, che potrebbero contrastare con le nuove previsioni pianificatorie, in pendenza della loro approvazione. (Precedenti: S. 102/2013 - mass. 37092; S. 84/2017 - mass. 41190; S. 232/2009 - mass. 33653; S. 379/1994 - mass. 21080; S. 617/1987 - mass. 3986; S. 83/1982 - mass. 9424). [S. 11/22. Pres. CORAGGIO; Red. SAN GIORGIO]

[La] disciplina delle aree non idonee all’installazione di impianti di energia alimentati da fonti rinnovabili [...] si pone al crocevia fra la materia della tutela dell’ambiente e quella della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia. [S. 86/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

In materia di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, alle Regioni è consentito soltanto individuare, caso per caso, aree e siti non idonei, avendo specifico riguardo alle diverse fonti e alle diverse taglie di impianto, in via di eccezione e solo qualora ciò sia necessario per proteggere interessi costituzionalmente rilevanti, senza però potere prescrivere limiti generali, specie nella forma di distanze minime. (Precedenti citati: sentenze n. 13 del 2014, n. 99 del 2012 e n. 308 del 2011). [S. 69/18. Pres. LATTANZI; Red. CORAGGIO]

*V. anche in questo capitolo S. 106/20 e 286/19.*

#### *4.3.1. Casi concreti*

Sono dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 4 e 8 dello statuto speciale, e all’art. 117, commi primo, secondo, lett. s), e terzo, Cost. dell’art. 4, commi 1, 2 e 5, della legge prov. autonoma di Trento n. 4 del 2022, che detta norme sull’individuazione delle aree idonee all’installazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, consentendo ai comuni di individuare ulteriori aree idonee mediante una variante semplificata al Piano regolatore generale (PRG). [...] Quanto al terzo parametro evocato, il regime dell’autorizzazione unica va inserito nel complessivo contesto delle norme delineate sia dal d.lgs. n. 387 del 2003, sia dalle linee guida ministeriali di cui d.m. 10 settembre 2010, che costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria, e che hanno natura inderogabile e devono essere applicate in modo uniforme in tutto il territorio nazionale. In tale quadro, nella materia concorrente dell’energia le autonomie speciali dotate di competenza statutaria in materia di tutela del paesaggio possono individuare aree e siti non idonei alla installazione degli impianti al di fuori delle prescrizioni contenute nelle linee guida, ma sempre all’interno dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale. Il ricorrente invece non si è adeguatamente confrontato con la portata del d.lgs. n.

199 del 2021, mancando di verificare in quali termini il nuovo sistema di individuazione delle aree potesse considerarsi già efficace; ancor prima, il ricorrente non ha adeguatamente ricostruito gli effettivi margini di autonomia che, per questo specifico profilo, devono oggi considerarsi assegnati alle due Province autonome, anche in ordine alla corretta tempistica dell'intervento del legislatore provinciale. (*Precedenti*: S. 27/2023 - mass. 45337; S. 216/2022 - mass. 45114; S. 121/2022 - mass. 44902; S. 77/2022 - mass. 44822; S. 11/2022 - mass. 44476; S. 177/2021 - mass. 44094; S. 46/2021 - mass. 43712; S. 106/2020 - mass. 42993; S. 286/2019 - mass. 40965; S. 69/2018 - mass. 40784; S. 275/2012 - mass. 36780; S. 224/2012 - mass. 36638; S. 99/2012 - mass. 36270; S. 275/2011 - mass. 35873). [S. 58/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, primo e terzo comma, Cost., l'art. 19 della legge reg. Abruzzo n. 5 del 2022, che sostituisce interamente l'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021, assegnando ai comuni il compito di individuare entro e non oltre il 31 maggio 2022 le aree e i siti non idonei all'installazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, relativamente alle stesse zone cui si riferiva già la norma sostituita, cosicché, decorso tale termine, non possono essere posti limiti ulteriori alla facoltà autorizzatoria della Regione in materia. La disposizione impugnata dal Governo viola i principi dettati dal legislatore statale in tema di individuazione delle aree e dei siti non idonei. Fermo restando il possibile coinvolgimento dei comuni nella definizione dell'atto di programmazione, infatti, la regione non può per legge demandare a essi un compito che le è stato assegnato dai principi statali al fine di garantire, nell'ambito dei singoli territori regionali, il delicato contemperamento dei vari interessi implicati e il rispetto dei vincoli imposti alle regioni (e analogamente alle province autonome) per il raggiungimento della quota minima di incremento dell'energia prodotta da fonti rinnovabili. Inoltre, essa lascia inferire che l'individuazione delle aree e dei siti non idonei si traduce nella previsione di un limite alla facoltà di autorizzazione, laddove – nella prospettiva statale – serve, viceversa, solo a segnalare, a fini acceleratori e di semplificazione, un probabile esito negativo della procedura autorizzativa. La possibilità di prevedere limiti alla facoltà di autorizzare l'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili si pone, infine, in aperto contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'obiettivo di garantire la massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, perseguito sia dalla direttiva 2009/28/CE, e già prima da quella 2001/77/CE, sia dalla direttiva 2018/2001/UE, stante la necessità di garantire la massima diffusione degli impianti da fonti di energia rinnovabili, nel comune intento di ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, onde contrastare il riscaldamento globale e i cambiamenti climatici. (*Precedenti*: S. 221/2022 - mass. 45130; S. 216/2022 - mass. 45114; S. 121/2022 - mass. 44902; S. 77/2022 - mass. 44822; S. 11/2022 - mass. 44476; S. 177/2021 - mass. 44094; S. 46/2021 - mass. 43714; S. 237/2020 - mass. 42820; S. 106/2020 - mass. 42994; S. 286/2019 - mass. 40965; S. 148/2019 - mass. 42410; S. 69/2018 - mass. 40784; S. 13/2014 - mass. 37604; S. 275/2012 - mass. 36780; S. 85/2012 - mass. 36239; S. 44/11 - mass. 35352). [S. 27/23. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

Sono dichiarate inammissibili le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento all'art. 117, commi primo, secondo, lett. e) ed s), e

terzo, Cost., dell'art. 75, comma 1, lett. b), nn. 2), 3), 4) e 5) – quest'ultimo nella parte in cui introduce i commi 5-bis e 5-ter dell'art. 3.1 della legge reg. Lazio n. 16 del 2011 – e lett. c), della legge reg. Lazio n. 14 del 2021, che dettano una serie di norme in materia di individuazione delle aree non idonee all'installazione di impianti fotovoltaici, attribuendo tale compito ai comuni. Il ricorrente si è limitato a dedurre la violazione dei parametri costituzionali indicati, senza alcuna autonoma motivazione che illustri le supposte ragioni di contrasto; né richiama la disciplina recata dal d.lgs. n. 387 del 2003, o quella dettata dalle linee guida emanate con d.m. 10 settembre 2010, che recano principi fondamentali nella materia *de qua* e che sono pienamente operanti nelle more della compiuta attuazione della nuova disciplina statale di cui alla legge di delega n. 53 del 2021 e al relativo d.lgs. n. 199 del 2021. La dichiarazione d'inammissibilità non esonera di per sé la Regione Lazio, ove ne ricorrano i presupposti, dall'adeguare la normativa regionale alla sopravvenuta disciplina statale dettata, in attuazione della richiamata legge di delega, dall'art. 20 del d.lgs. n. 199 del 2021. [S. 221/22. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 4, comma 17, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2021, che individua una serie di aree inidonee alla realizzazione di impianti fotovoltaici a terra di potenza superiore a 1 MW. La norma impugnata dal Governo è incompatibile con il par. 17 delle linee guida. Non può, infatti, ritenersi consentito dichiarare non idonee aree individuate in esito a diversi procedimenti amministrativi, nei quali non viene in considerazione l'interesse allo sviluppo di energie rinnovabili; né può ovviare alla mancanza del procedimento amministrativo la circostanza che le aree previste dalla disposizione impugnata corrispondano, in parte, a quelle menzionate nell'Allegato f) alle linee guida, per le quali l'installazione di impianti non è vietata in maniera generalizzata ma solo a seguito di un'apposita istruttoria. (Precedenti: S. 121/2022 - mass. 44902, n. 177 del 2021 - mass. 44094, S. 106/2020 - mass. 42993, n. 86 del 2019 - mass. 42665; S. 69/2018 - mass. 40784). [S. 216/22. Pres. SCIARRA; Red. VIGANÒ]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021 che, nelle more dell'individuazione in via amministrativa delle aree e dei siti inidonei all'installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili, sospende le procedure di autorizzazione di impianti di produzione di energia eolica, di grandi installazioni di fotovoltaico posizionate a terra e di impianti per il trattamento dei rifiuti nelle zone agricole caratterizzate da produzioni agro-alimentari di qualità e/o di particolare pregio. Dette procedure, che – in base ai principi fondamentali dettati a livello statale – devono essere semplificate e accelerate vengono sospese, nelle citate zone agricole, in contrasto con l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 che individua un termine massimo per la conclusione del procedimento unico. La sospensione delle procedure, in attesa del compimento del procedimento di individuazione delle zone non idonee, ne contraddice la stessa *ratio* di strumento acceleratorio né è giustificata dal ritardo nel suo completamento, atteso che tutti gli interessi coinvolti – compresi quelli alla tutela delle produzioni alimentari di qualità e di particolare pregio – vengono ponderati nel procedimento di autorizzazione, implicando la mancanza della previa istruttoria regionale soltanto l'insussistenza di una valutazione di “primo

livello”, che avrebbe reso più agevole e celere il giudizio da operare in concreto nel procedimento autorizzativo. (*Precedenti: S. 11/2022 - mass. 44476; S.177/2021 - mass. 44094*). [S. 77/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 3, 9, 11, 97 e 117, commi primo e secondo, lett. s), Cost., nonché del principio di leale collaborazione, dell’art. 2 della legge reg. Toscana n. 73 del 2020, che prescrive l’immediata efficacia della delibera del Consiglio regionale n. 41 del 2020, la quale individua le aree non idonee per l’installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana, anticipando gli effetti della modifica del Piano ambientale ed energetico regionale (PAER), non ancora approvata, e il cui effetto non è venuto meno con la revoca della delibera n. 41 del 2020 da parte della successiva delibera n. 39 del 2021. Come emerge dalle premesse della delibera consiliare n. 41 del 2020, la modifica del PAER effettuata con la delibera medesima costituisce una specifica e puntuale integrazione del PAER vigente, secondo le indicazioni provenienti dalle linee guida nazionali. La disposizione impugnata costituisce, dunque, una norma di salvaguardia ambientale, transitoria e con finalità cautelare, volta a evitare che la non ancora intervenuta conclusione del procedimento amministrativo concernente l’individuazione delle aree non idonee possa consentire ai proprietari dei luoghi interessati di realizzare nuove installazioni di impianti, in tal modo eludendo, nelle more della conclusione del procedimento di approvazione, la stessa individuazione di quelle aree in via amministrativa. (*Precedente: S. 177/2021 - mass. 44094*). [S. 11/22. Pres. CORAGGIO; Red. SAN GIORGIO]

È dichiarata non fondata, per erroneo presupposto interpretativo, la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all’art. 117, terzo comma, Cost., dell’art. 2 della legge reg. Toscana n. 73 del 2020, che prescrive l’immediata efficacia della delibera del Consiglio regionale n. 41 del 2020, la quale individua le aree non idonee per l’installazione di impianti di produzione di energia geotermica in Toscana, anticipando gli effetti della modifica del Piano ambientale ed energetico regionale - PAER -, non ancora approvata, applicandosi anche ai c.d. impianti geotermici cosiddetti “pilota”. La disposizione censurata deve essere letta nel quadro normativo di riferimento, quindi nel senso che essa – nel recepire l’atto consiliare indicato – si riferisce solo agli impianti che rientrano nella competenza regionale, e non anche a quelli “pilota”, ossia delle centrali geotermoelettriche che, per effetto del ridotto impatto ambientale e delle connesse esigenze di sperimentazione che li caratterizzano, sono considerati, al pari dei fluidi geotermici impiegati, di interesse nazionale. (*Precedente: S. 156/2016 - mass. 38949*). [S. 11/22. Pres. CORAGGIO; Red. SAN GIORGIO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l’art. 43 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, che reca integrazioni all’allegato A della legge reg. Basilicata n. 54 del 2015, il quale indica i siti non idonei all’installazione di impianti da fonti di energia rinnovabile (FER), in deroga alle fasce di rispetto nel caso in cui non ci sia un contatto visivo fra l’impianto e il sito protetto. Prevedendo – in una disciplina che si pone al crocevia fra la materia della tutela dell’ambiente e quella della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia – una deroga alle fasce di rispetto

delle aree non idonee, stabilita in via generale, senza istruttoria e senza un'adeguata valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale, la norma regionale impugnata dal Governo viola i criteri fissati dalle linee guida del d.m. del 10 settembre 2010 e, di conseguenza, il parametro costituzionale evocato. (*Precedente citato: sentenza n. 86 del 2019*). [S. 286/19. Pres. CAROSI; Red. de PRETIS]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 117, commi secondo, lett. s), e terzo, Cost., gli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, nonché l'Allegato alla medesima legge, che inserisce un Allegato D) nella legge reg. Basilicata n. 54 del 2015. La prima delle due norme impuginate abroga la previsione, contenuta nell'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 54 del 2015, che imponeva alla Giunta regionale, nel rispetto dell'intesa stipulata il 14 settembre 2011 tra il Ministero per i beni e le attività culturali (MIBAC), il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) e la Regione Basilicata, di provvedere, nelle more dell'adozione congiunta del piano paesaggistico regionale, in collaborazione con gli organi statali competenti, a introdurre specifiche linee guida per il corretto inserimento degli impianti alimentati da fonti rinnovabili. La seconda delle norme impuginate, con l'indicato Allegato D), di conseguenza provvede a individuare le aree idonee e non idonee, per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio degli impianti da fonti di energia rinnovabile da 0 a 1 MW. In tal modo, il legislatore lucano, stabilendo in via generale e unilaterale, senza istruttoria e valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale, l'individuazione delle aree indicate, previa abrogazione dei criteri individuati congiuntamente con gli organi statali, viola non solo l'impegno assunto con il Protocollo indicato, siglato in attuazione dell'art. 145, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, ma anche i criteri fissati dal par. 17 delle linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, che costituiscono, in settori squisitamente tecnici, il completamento della normativa primaria, e che definiscono standard omogenei di tutela dell'ambiente e principi fondamentali in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, vincolanti per le Regioni. (*Precedente citato: sentenza n. 69 del 2018*). [S. 86/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, comma 3, Cost., l'art. 111, comma 2, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, che fissa le distanze minime rispetto alle residenze civili sparse e concentrate per la collocazione degli impianti energetici a biomassa, degli impianti energetici a biogas e gas di discarica e di processi di depurazione di potenzialità uguale o superiore a 999 kW elettrici. La norma regionale impugnata dal Governo, che fissa in via generale, senza istruttoria e valutazione in concreto dei luoghi in sede procedimentale, le distanze minime suddette, viola il principio di derivazione comunitaria – contenuto nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, e nei par. 1.2 e 17.1 delle Linee guida di cui al d. interm. del 10 settembre 2010 – della massima diffusione degli impianti di energia a fonte rinnovabile, che può trovare eccezione in presenza di esigenze di tutela della salute, paesaggistico-ambientale e dell'assetto urbanistico del territorio, ma [solo se] la compresenza dei diversi interessi coinvolti, tutti costituzionalmente rilevanti, ha come luogo elettivo di composizione il procedimento amministrativo, dove avviene la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela. (*Precedenti*

*citati: sentenze n. 13 del 2014 e n. 224 del 2012).* [S. 69/18. Pres. LATTANZI; Red. CORAGGIO]

## **5. Il regime abilitativo degli impianti**

### **5.1. In generale**

La disciplina dei regimi abilitativi degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, riconducibile alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» (art. 117, terzo comma, Cost.), deve conformarsi, per la generalità delle Regioni, ai principi fondamentali, previsti dal d.lgs. n. 387 del 2003, nonché, in attuazione del suo art. 12, comma 10, dalle linee guida approvate con il d.m. 10 settembre 2010. (*Precedenti: S. 177/2021 - mass. 44094; S. 258/2020 - mass. 43546; S. 106/2020 - mass. 42993, 86/2019 - mass. 40965; S. 69/2018 - mass. 40785).* [S. 216/22. Pres. SCIARRA; Red. VIGANÒ]

Le norme che regolano le procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili sono volte a bilanciare interessi di fondamentale rilevanza assiologica, intendendo, per un verso, potenziare le fonti rinnovabili – punto di intersezione tra l'obiettivo di difendere l'interesse ambientale e l'istanza di garantire la produzione di energia – e, per l'altro, contemperare il massimo sviluppo delle dette fonti con l'istanza, potenzialmente confliggente, della tutela del territorio, nella dimensione paesaggistica, storico-culturale e della biodiversità. (*Precedenti: S. 46/2021; S. 86/2019 - mass. 42665; S. 177/2018; S. 199/2014 - mass. 38076, S. 67/2011; S. 119/2010 - mass. 34496).* [S. 121/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

Nel valorizzare lo sviluppo delle fonti rinnovabili, l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e gli artt. da 4 a 9 del d.lgs. n. 28 del 2011 regolano le autorizzazioni e le relative procedure amministrative, nel solco della semplificazione e dell'esigenza di rendere più rapida la costruzione degli impianti di produzione di energia alternativa. (*Precedenti: S. 189/2014 - mass. 38057; S. 344/2010 - mass. 35135).* [S. 121/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

Il compito di valutare in concreto gli interessi coinvolti nell'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili è affidato a celeri procedure amministrative, sicché dette valutazioni non possono essere condizionate e limitate da criteri cristallizzati in disposizioni legislative regionali, né *a fortiori* essere impedito e, sia pure temporaneamente, ostacolato da fonti legislative regionali. (*Precedenti: S. 177/2021 - mass. 44094; S. 106/2020 - mass. 42993, S. 286/2019 - mass. 40965; S. 69/2018 - mass. 40784; S. 44/2011 - mass. 35352).* [S. 77/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

Le disposizioni che attengono al regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili coinvolgono la materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», affidata dall'art. 117, terzo comma, Cost. alla legislazione concorrente di Stato e Regioni, nel cui ambito le Regioni sono tenute a rispettare i principi fondamentali dettati dal legislatore statale, in buona parte racchiusi nel d.lgs. n. 387 del 2003. In particolare, l'art. 12, che disciplina le procedure per l'autorizzazione dei detti impianti, ha introdotto principi che non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale. (*Precedenti: S. 177/2021 - mass. 44094; S. 106/2020 - mass. 42993; S. 286/2019 - mass. 40965; S. 69/2018*

- *mass. 40785; S. 99/2012 - mass. 36270*). [S. 77/22. Pres. AMATO; Red. NAVARRETTA]

La disciplina del regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili rientra, oltre che nella materia “tutela dell’ambiente”, anche nella competenza legislativa concorrente, in quanto riconducibile a “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” (art. 117, terzo comma, Cost.), nel cui ambito i principi fondamentali sono dettati anche dal d.lgs. n. 387 del 2003 e, in specie, dall’art. 12. (*Precedenti citati: sentenze n. 177 del 2018 e n. 14 del 2018*). [S. 86/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

La disciplina del regime abilitativo degli impianti di energia da fonti rinnovabili rientra, oltre che nella materia “tutela dell’ambiente”, anche nella competenza legislativa concorrente, in quanto riconducibile a “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, nel cui ambito i principi fondamentali sono dettati anche dal d.lgs. n. 387 del 2003 e, in specie, dall’art. 12, che garantisce, in modo uniforme sull’intero territorio nazionale, la conclusione entro un termine definito del procedimento autorizzativo. (*Precedenti citati: sentenze n. 14 del 2018 e n. 156 del 2016*). [S. 177/18. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

La disciplina degli impianti di energia da fonti rinnovabili rientra nell’ambito della competenza legislativa concorrente Stato-Regioni, in quanto riconducibile alla materia della “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” di cui all’art. 117, terzo comma, Cost. i cui principi fondamentali sono contenuti nelle norme del d.lgs. n. 387 del 2003 e nelle “Linee guida”, di cui al d.m. 10 settembre 2010, adottate in sede di Conferenza unificata e, quindi, nel rispetto del principio di leale collaborazione. (*Precedenti citati: sentenze n. 307 del 2013, n. 275 del 2012, n. 224 del 2012, n. 308 del 2011, n. 192 del 2011, n. 124 del 2010 e n. 282 del 2009*). [S. 14/18. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

#### *5.1.1. Casi concreti*

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento agli artt. 117, terzo comma, Cost., in relazione all’art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 e al paragrafo 17.1. delle Linee guida di cui al d. interm. 10 settembre 2010 – dell’art. 111, commi 3 e 4, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, che subordinano l’autorizzazione degli impianti energetici a biomassa, degli impianti energetici a biogas e gas di discarica e di processi di depurazione di potenzialità uguale o superiore a 999 kW elettrici alla conformità alle disposizioni stabilite per gli elementi costituenti la rete ecologica. Le norme regionali impugnate non violano il principio della necessaria ponderazione delle scelte nell’appropriata sede procedimentale amministrativa, perché rinviano alla rete ecologica, rilevante strumento della politica dell’Unione europea per la conservazione della biodiversità, istituito dal d.P.R. n. 357 del 1997, in attuazione della direttiva 92/43/CEE, poi integrato dal d.P.R. n. 120 del 2003, che ha introdotto la valutazione di incidenza, volta all’esame delle interferenze di piani, progetti e interventi che, non essendo direttamente connessi alla conservazione degli habitat e delle specie caratterizzanti i siti stessi, possono condizionarne l’equilibrio ambientale. [S. 69/18. Pres. LATTANZI; Red. CORAGGIO]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal TAR Puglia in riferimento agli artt. 3, 41, 117, commi secondo, lett. *m*), e terzo, Cost. – dell’art. 4, comma 2, lett. *c*), della legge reg. Puglia n. 31 del 2008, che pone a carico del soggetto autorizzato alla realizzazione di un impianto di produzione di energia da fonti rinnovabili una fideiussione a garanzia della sua realizzazione, da depositare entro centottanta giorni dalla presentazione della comunicazione di inizio lavori. La disposizione censurata non viola i principi fondamentali della materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, contenuti nel d.lgs. n. 387 del 2003 e rinvenibili altresì nelle “Linee guida”, di cui al d.m. del 10 settembre 2010. Tali disposizioni statali prevedono, per il rilascio dell’autorizzazione alla costruzione di impianti eolici, un’unica fideiussione, bancaria o assicurativa, a garanzia della rimessione in pristino dello stato dei luoghi, con generica correlazione alla “dismissione dell’impianto”, riferibile sia all’ipotesi della dismissione che consegua alla conclusione del suo ciclo produttivo, sia a quella della dismissione di un impianto la cui costruzione sia stata iniziata, ma poi non completata, ovvero realizzata in difformità dall’autorizzazione rilasciata. Pertanto, le due fideiussioni previste dalla legge regionale denunciata sono autonome, complementari e non sovrapponibili, e non aggravano la disciplina statale, ma riflettono una subarticolazione del meccanismo di garanzia in relazione alle due ipotesi di dismissione che possono in concreto verificarsi. Né è vulnerata la libertà di iniziativa economica, o si determina una disparità di trattamento del titolare dell’autorizzazione unica alla costruzione di impianti produttivi di energia di fonti rinnovabili, rispetto al soggetto autorizzato all’esito di analogo procedimento, in quanto la premessa interpretativa del ricorrente – secondo cui la fideiussione in esame trasforma la “facoltà” di realizzazione dell’impianto in un vero e proprio “obbligo” – è erronea, perché basata su una incompleta lettura della disposizione denunciata. [S. 14/18. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

## **5.2. L’autorizzazione unica**

La realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili comporta la concorrenza di vari interessi costituzionalmente rilevanti, per certi versi interni alla stessa materia della “tutela dell’ambiente”, che si realizza attraverso l’incrocio di diverse tipologie di verifica, il cui coordinamento e la cui acquisizione sincronica, essendo necessari per l’autorizzazione unica finale, non tollerano ulteriori differenziazioni su base regionale. In altri termini, attraverso distinti sub-procedimenti, il legislatore statale ha operato il bilanciamento tra l’intrinseca utilità di simili impianti, che producono energia senza inquinare l’ambiente, e il principio di precauzione attuato mediante la separata verifica che gli stessi impianti non danneggino in altro modo il medesimo ambiente. (*Precedenti citati: sentenza n. 267 del 2016*). [S. 232/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

Nel modello autorizzatorio disegnato dal legislatore statale [per l’autorizzazione unica all’installazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di energia] il fulcro è rappresentato dalla conferenza dei servizi, nella quale devono concentrarsi tutti gli apporti amministrativi necessari al fine di approvare la costruzione e l’esercizio dei [detti] impianti. (*Precedenti citati: sentenze n. 106 del 2020, n. 177 del 2018, n. 267 del 2016 e n. 156 del 2016*). [S. 177/21. Pres. CORAGGIO; Red. NAVARRETTA]

5.2.1. *Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, primo e terzo comma, Cost., l'art. 16 della legge reg. Abruzzo n. 1 del 2022, che, modificando l'art. 4, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2021, proroga dal «31 dicembre 2021» al «30 giugno 2022» il termine entro il quale la Giunta regionale è chiamata a proporre al Consiglio regionale lo strumento di pianificazione contenente l'individuazione delle aree e dei siti idonei all'installazione di specifici impianti da fonti rinnovabili, prolungando così il correlato meccanismo di moratoria degli stessi. La disposizione impugnata dal Governo viola i principi fondamentali della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» desumibili tanto dalla disciplina sull'autorizzazione unica (da ultimo, art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2011), quanto dalle relative linee guida, espressione della leale collaborazione tra Stato e regioni e vincolanti nei confronti di queste, in quanto poste a completamento della normativa primaria in settori squisitamente tecnici, connotate dal carattere della inderogabilità a garanzia di una disciplina uniforme in tutto il territorio nazionale. La moratoria, in particolare, confligge con la previsione di un termine massimo entro il quale concludere il procedimento unico, con le funzioni di mera accelerazione e semplificazione del procedimento di autorizzazione unica e acuendo, proprio in ragione della proroga, il contrasto con l'obiettivo acceleratorio. In pari tempo, l'art. 16 impugnato collide con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione ai principi espressi dalla direttiva 2018/2001/UE, in linea di continuità con quelli fatti propri dalle direttive 2001/77/CE e 2009/28/CE, violando i citati impegni assunti dallo Stato italiano nei confronti dell'Unione europea e a livello internazionale. (*Precedenti*: S. 221/22 - mass. 45129; S. 216/2022 - mass. 45114; S. 121/2022 - mass. 44902; S. 77/2022 - mass. 44822; S. 11/2022 - mass. 44476; S. 177/2021 - mass. 44094; S. 46/2021 - mass. 43712; S. 106/2020 - mass. 42993; S. 286/2019 - mass. 40965; S. 86/2019 - mass. 42669; S. 69/2018). [S. 27/23. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 12 della legge reg. Basilicata, n. 4 del 2019, che prevede la possibile proroga – su istanza dell'interessato e per motivi indipendenti dalla volontà di quest'ultimo –, per un periodo massimo di 60 giorni, del termine (di 90 giorni) per la presentazione della documentazione prescritta dal piano di indirizzo energetico ambientale regionale (PIEAR) ai fini dell'autorizzazione regionale unica alla realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili. La disposizione impugnata dal Governo si discosta dalla disciplina statale di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 e, in particolare, dalle Linee guida attuative, nonché dall'art. 27-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, previsto per i progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale (VIA), che individua la possibilità di un ampio periodo di sospensione dei termini, ma solo nella fase antecedente alla convocazione della conferenza di servizi. In tal modo, la proroga stabilita dal legislatore lucano finisce con l'aggiungere un ulteriore irragionevole anello alla già lunga catena di adempimenti previsti da quello statale, determinando un aggravamento del procedimento autorizzativo, lesivo, ad un tempo del principio del buon andamento della pubblica amministrazione e dello standard di tutela dell'ambiente fissato dalla disciplina statale. (*Precedente citato*: sentenze n. 246 del 2018, n. 177 del 2018, n. 267 del 2016 e n. 156 del 2016). [S. 106/20. Pres. CARTABIA; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 41, 97 e 117, primo e terzo comma, Cost., l'art. 15, comma 3, della legge reg. Campania n. 6 del 2016, che prevede la sospensione del rilascio dell'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio di impianti eolici fino al verificarsi delle condizioni contemplate dal medesimo art. 15. La norma censurata dal TAR Campania produce un effetto di procrastinazione che contrasta sia con il principio fondamentale espresso dall'art. 12, comma 4, del d.lgs. n. 387 del 2003 in materia di "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", sia con la prescrizione dell'art. 13 della direttiva 2009/28/CE, che promuove il maggiore ricorso all'energia da fonti rinnovabili. La sospensione, inoltre, paralizza, seppur momentaneamente, la stessa sede in cui tutti gli interessi coinvolti debbono confluire per trovare adeguato contemperamento onde garantire il buon andamento dell'azione amministrativa, sacrificando la posizione del richiedente – consistente non in un diritto al rilascio dell'autorizzazione, bensì in un interesse qualificato alla tempestiva disamina dell'istanza – che concorre a influenzare la relativa scelta di sfruttamento imprenditoriale. Né la moratoria può essere giustificata con l'interesse alla tutela paesaggistica del territorio, che trova adeguata valorizzazione all'interno degli schemi procedurali tipizzati dal legislatore competente. (*Precedenti citati: sentenze n. 151 del 2018, n. 150 del 2018, n. 69 del 2018, n. 267 del 2016, n. 13 del 2014, n. 275 del 2012, n. 192 del 2011, n. 168 del 2010, n. 124 del 2010, n. 282 del 2009 e n. 364 del 2006*). [S. 177/18. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

### **5.3. La procedura abilitativa semplificata (casistica)**

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento agli artt. 4 e 8 dello statuto speciale e all'art. 117, terzo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, dell'art. 5 della legge prov. Trento n. 4 del 2022, nella formulazione antecedente all'integrazione disposta con l'art. 19, comma 2, della legge prov. Trento n. 7 del 2022, che, in punto di regime autorizzatorio per gli impianti alimentati da fonti rinnovabili con potenza inferiore a determinate soglie, stabilisce il regime della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e detta le relative norme procedurali. La speciale procedura abilitativa "semplificata" (PAS), prevista dall'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, è sussumibile nel modello procedimentale della SCIA di cui all'art. 19 della legge n. 241 del 1990; analogamente, la DIA, così come la SCIA, si inseriscono in una fattispecie il cui effetto è pur sempre quello di legittimare il privato ad effettuare gli interventi edilizi. Deve quindi concludersi che la SCIA introdotta dalle norme provinciali impugnate non presenta alcuna sostanziale differenza rispetto alla PAS: il legislatore provinciale ha solo utilizzato la denominazione «SCIA» per riferirsi all'atto che segna l'inizio di un procedimento caratterizzato – nel raffronto con il citato art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011 – dalle medesime scansioni e dai medesimi poteri di intervento inibitorio del comune. (*Precedenti: S. 49/2016 - mass. 38768; S. 121/2014 - mass. 37921; S. 188/2012 - mass. 36507; S. 164/2012 - mass. 36442*). [S. 58/23. Pres. SCIARRA; Red. SAN GIORGIO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. in relazione all'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011, dell'art. 11 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019, che disciplina il regime abilitativo delle modifiche sostanziali e non

sostanziali degli impianti eolici e fotovoltaici esistenti. Nella sua prima parte, l'articolo impugnato riproduce la disciplina statale evocata come parametro interposto, prevedendo i casi in cui le modifiche dell'impianto siano assentite con procedura abilitativa semplificata (PAS), aggiungendo che la PAS sia però esclusa qualora, come effetto dell'intervento, si ottenga un impianto di potenza superiore a 1 MW. Con quest'ultima previsione, il legislatore pugliese introduce una precisazione avente funzione antielusiva del quadro normativo statale, intendendo evitare che, a seguito di singoli interventi di *revamping*, risultino in esercizio impianti – in origine assentiti con procedure semplificate – che generano una potenza superiore a 1 MW senza essere passati per i più approfonditi controlli, anche sugli impatti ambientali, previsti nel procedimento di Autorizzazione Unica (AU). Quanto, infine, al mutamento sopravvenuto – dopo l'instaurazione del giudizio di costituzionalità e senza che sul punto si sia svolto contraddittorio fra le parti – della disciplina statale di riferimento, con il d.l. n. 76 del 2020, come conv., che ulteriormente semplifica le procedure in esame, eventuali incompatibilità potranno essere rilevate nell'operare degli ordinari meccanismi di risoluzione delle antinomie. (*Precedenti citati: sentenze n. 106 del 2020, n. 286 del 2019, n. 86 del 2019, n. 69 del 2018 e n. 99 del 2012*). [S. 258/20. Pres. MORELLI; Red. MODUGNO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione ai principi fondamentali di cui al d.lgs. n. 387 del 2003 e, in particolare, al d.lgs. n. 28 del 2011, di attuazione della direttiva 2009/28/CE – l'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, nella parte in cui ha sostituito i commi 1 e 2 dell'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, che stabilisce condizioni diverse e aggiuntive rispetto a quelle prescritte dal legislatore statale per il rilascio della procedura abilitativa semplificata (PAS) per la realizzazione e l'esercizio degli impianti solari fotovoltaici di potenza fino a 200 kW, da collocare a terra. La norma impugnata dal Governo, se estende l'applicazione della PAS a tali impianti, tuttavia detta una serie di condizioni ulteriori rispetto a quelle indicate dalla normativa statale, il cui mancato rispetto determina l'obbligo dell'applicazione dell'autorizzazione unica, in contrasto con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea. (*Precedenti citati: sentenze n. 177 del 2018, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014, n. 99 del 2012 e n. 44 del 2011*). [S. 86/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 7 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, nella parte in cui ha inserito l'art. 6-*bis*, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, stabilendo ulteriori condizioni per il rilascio dell'autorizzazione con procedura semplificata (PAS) con riferimento agli impianti fotovoltaici a terra con potenza compresa fra 0-20 kW, in mancanza delle quali tali impianti non possono essere abilitati nemmeno con l'autorizzazione unica. La norma regionale impugnata dal Governo, in difformità dei principi introdotti dal legislatore statale nella disciplina delle procedure per l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, che non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, ha invece prescritto ulteriori condizioni tecniche, che si traducono in ingiustificati aggravii per la realizzazione e l'esercizio degli impianti in questione, che possono essere addirittura preclusivi degli stessi. Ciò è in

contrasto con il principio fondamentale di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabile, stabilito dal legislatore statale in conformità alla normativa dell'Unione europea. (*Precedenti citati: sentenze n. 177 del 2018, n. 69 del 2018, n. 13 del 2014 e n. 44 del 2011*). [S. 86/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

#### **5.4. Il ruolo dell'iniziativa economica privata**

Costituisce una scelta di politica programmatoria quella secondo cui l'obiettivo di interesse generale della realizzazione di impianti energetici alternativi, anziché essere affidato esclusivamente alla mano pubblica, viene ritenuto perseguibile attraverso l'iniziativa economica privata, quando non ostino altri interessi di carattere generale. Nel caso dell'attività di sfruttamento dell'energia eolica, l'iniziativa economica comporta la destinazione di capitali privati ad un processo produttivo, il quale implica la creazione di risorse materiali di interesse pubblico strategico, la cui rilevanza non è inficiata dal fatto che lo scopo del privato sia diretto a fini lucrativi. Pertanto, deve essere considerata costituzionalmente illegittima l'imposizione di condizionamenti e vincoli, anche di carattere temporale, non collegati funzionalmente alla cura di interessi ambientali, in quanto l'assenza di un nesso teleologico con la salvaguardia di detti interessi finisce per costituire una grave interferenza con l'iniziativa dell'imprenditore. (*Precedenti citati: sentenze n. 20 del 1980 e n. 78 del 1958*). [S. 276/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

##### *5.4.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 42, comma 4-*sexies*, del d.lgs. n. 28 del 2011, nella parte in cui non prevede la riammissione agli incentivi in favore anche di altri impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili di cui al d.m. 6 luglio 2012, collocati utilmente nella graduatoria relativa ad altro registro informatico, a condizione che l'errata indicazione della data del titolo autorizzativo o concessorio, quale unica causa del diniego di accesso agli incentivi, non abbia effettivamente portato all'impianto alcun vantaggio in relazione alla loro posizione in graduatoria. La norma censurata dal Tar Lazio – chiamato a pronunciarsi sulla mancata riammissione agli incentivi sia di un'impresa idroelettrica, sia di un'impresa eolica iscritta a un registro diverso da quello EOLN-RG2012 – determina un'illegittima disparità di trattamento tra situazioni simili, laddove – sul comune presupposto che l'errata indicazione della data del titolo autorizzativo non abbia portato all'impianto alcun vantaggio in relazione alla sua posizione in graduatoria – non contempla la “riammissione” agli incentivi per impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, diversi da quelli che producono energia eolica, ovvero per impianti eolici iscritti in registri differenti da quello relativo all'anno 2012. In relazione al primo profilo, non si rinvergono differenze significative nella considerazione delle fonti energetiche rinnovabili; è pertanto priva di giustificazione l'esclusione dal trattamento più favorevole per impianti che producono energia elettrica da fonti rinnovabili diverse da quelle eoliche. Anche sotto l'altro indicato profilo (quello diacronico) la norma censurata viola il parametro evocato: appare infatti discriminatoria – a fronte delle permanenti difficoltà interpretative su una materia multilivello e in continua evoluzione sul piano normativo, come quella dei titoli concessori abilitativi in materia – la prevista limitazione della “riammissione” agli incentivi, a parità della verificata condizione che l'errata indicazione della data del titolo autorizzativo non abbia portato all'impianto un vantaggio in relazione alla sua

posizione in graduatoria. (*Precedenti citati: sentenze n. 148 del 2019, n. 177 del 2018, n. 148 del 2019, n. 51 del 2017, n. 275 del 2012 e n. 85 del 2012*). [S. 237/20. Pres. MORELLI; Red. AMOROSO]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., gli artt. 5 e 6 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, nella parte in cui rispettivamente hanno sostituito il comma 4 dell'art. 5 e il comma 4 dell'art. 6 della legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, in quanto stabiliscono che più impianti fotovoltaici a terra e eolici, autorizzati con la procedura di autorizzazione semplificata (PAS), non possono essere ceduti a terzi costituenti un unico centro decisionale, qualora la somma delle potenze degli impianti superi la soglia di 200 kW. Poiché un simile divieto non è contemplato dalla normativa statale che fissa i principi fondamentali della materia – e non può legittimamente fondarsi sul silenzio del legislatore statale, in quanto si risolve in una limitazione di un diritto, quello di cedere gli impianti, che costituisce espressione della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost. (pur non evocato dal ricorrente), strumentalmente connessa al diritto di proprietà (degli impianti), tutelato dall'art. 42 Cost., per cui la Costituzione stabilisce una riserva di legge – è palese il contrasto delle norme regionali denunciate con tali principi. [S. 86/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 42 Cost., l'art. 7 della legge reg. Basilicata n. 21 del 2017, nella parte in cui ha inserito l'art. 6-*bis*, comma 2, nella legge reg. Basilicata n. 8 del 2012, in quanto stabilisce che più impianti fotovoltaici e eolici, autorizzati con la procedura di autorizzazione semplificata (PAS), non possono essere ceduti a terzi costituenti un unico centro decisionale, qualora la somma delle potenze degli impianti superi la soglia di 200 kW. Un simile divieto non è contemplato dalla normativa statale di principio di cui al d.m. 10 settembre 2010; pertanto, la norma regionale impugnata dal Governo, ponendo un limite a un diritto che costituisce espressione della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost. (pur non evocato dal ricorrente), strumentalmente connessa al diritto di proprietà (degli impianti), entrambi garantiti da una riserva di legge, si pone in evidente contrasto con tali principi fondamentali. [S. 86/19. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi – per violazione dell'art. 76 Cost., in relazione all'art. 2, lett. c), della legge delega n. 96 del 2010 – gli artt. 23, comma 3, e 43, comma 1, del d.lgs. n. 28 del 2011, che prevedono (rispettivamente, a regime e in via transitoria) l'interdizione decennale dagli incentivi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, da qualsiasi fonte normativa prevista, nei confronti dei soggetti che abbiano fornito documenti non veritieri o reso false dichiarazioni al gestore dei servizi energetici (GSE) allo scopo di beneficiare delle tariffe incentivanti per gli impianti di energia fotovoltaica. A prescindere dal problema qualificatorio della sua natura giuridica, la misura interdittiva introdotta dal legislatore delegato e censurata dal Consiglio di Stato è eccentrica rispetto al perimetro dell'intervento disegnato dalla legge delega n. 96 del 2010, i cui "principi e criteri direttivi generali" contemplano, in tema di infrazioni, unicamente l'esercizio del potere di irrogare sanzioni penali o amministrative, limitando queste ultime solo a quelle di tipo pecuniario (art. 2, lett. c, della legge delega). Per di più, tale misura – incidendo

sulla libertà di iniziativa economica privata imprenditoriale (in un settore di attività particolarmente legato al sostegno di incentivi), nei confronti di un'ampia platea di soggetti e per un periodo di tempo particolarmente rilevante, in termini di rigido automatismo e di non graduabilità in rapporto al pur variabile contenuto lesivo delle violazioni commesse – contraddice manifestamente i principi di proporzionalità ed adeguatezza ai quali il legislatore delegante voleva, viceversa, conformata la risposta alle infrazioni commesse dagli operatori del settore. [S. 51/17. Pres. GROSSI; Red. MORELLI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, del d.l. n. 91 del 2014, convertito, con modificazioni, nella legge n. 116 del 2014, censurato dal TAR Lazio, in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost., in quanto – prevedendo una rimodulazione riduttiva delle tariffe incentivanti per la produzione di energia regolate nelle convenzioni ventennali stipulate con il GSE dai titolari di impianti fotovoltaici di potenza superiore a 200 kW – lederebbe il legittimo affidamento dei fruitori nella conservazione della misura degli incentivi e comprometterebbe irragionevolmente gli investimenti da essi effettuati. La normativa censurata – adeguando gli incentivi fotovoltaici all'aumentata remuneratività di essi (rispetto ai costi di produzione e al quadro complessivo europeo) e destinando, con logica perequativa, i correlativi minori oneri per l'utenza alla riduzione delle tariffe elettriche dei clienti di energia in media e in bassa tensione – opera un equo bilanciamento tra le opposte esigenze di garantire sostenibilità alla politica di supporto alle energie rinnovabili e di ridurre il peso economico di incentivi che gravano, come onere generale di sistema, anche sugli utenti finali dell'energia elettrica. Un simile intervento – rispondente ad un interesse pubblico – non incide con carattere “improvviso e imprevedibile” sui rapporti di durata riconducibili alle convenzioni, e dunque non viola il principio del legittimo affidamento nella sicurezza giuridica (come elaborato dalla giurisprudenza costituzionale e delle Corti europee), dovendo escludersi – anche in base alla sequenza evolutiva della normativa di settore – sia la pretesa consolidazione di un “diritto quesito” dei fruitori degli incentivi a conservarne immutata la misura originaria per l'intero ventennio di convenuta durata del rapporto, sia l'asserita imprevedibilità della loro rimodulazione, la quale risulta, in qualche modo, preannunciata e finalizzata proprio ad assicurare la “stabilità”, come caratteristica dell'intero sistema incentivante e non del singolo incentivo, oltre a costituire (nel quadro di un mercato “regolato” di settore, come quello di cui trattasi) un elemento fisiologicamente riconducibile al rischio normativo di impresa. Né l'operata riduzione incide radicalmente sugli investimenti effettuati, essendo invece declinata in modo da salvaguardarne la sostenibilità ed assicurarne l'equa remunerazione, attraverso l'articolazione della rimodulazione in tre opzioni alternative – con facoltà per ciascun operatore di scegliere tra due diverse da quella imposta *ex lege* in via residuale – e la previsione della possibilità di accedere a misure compensative erogate da operatori bancari o finanziari (tali da attenuare l'incidenza economica della riduzione). [S. 16/17. Pres. GROSSI; Red. MORELLI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 3, del d.l. n. 91 del 2014, convertito, con modificazioni, nella legge n. 116 del 2014, censurato dal TAR Lazio – in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 alla CEDU e all'art. 6, par. 3, del Trattato sull'Unione europea – in quanto sottrarrebbe, a

beneficio dello Stato, parte dei crediti spettanti ai titolari degli impianti fotovoltaici di potenza nominale superiore a 200 kW in virtù delle convenzioni ventennali da essi stipulate con il GSE. La rimodulazione riduttiva degli incentivi al fotovoltaico, disposta dalla norma censurata, non viola il principio di “protezione della proprietà”, esteso ai diritti di credito, dal momento che – secondo la giurisprudenza della Corte EDU – detto principio non è di ostacolo ad interferenze da parte della pubblica autorità in presenza di un interesse generale e che, al fine della verifica di sussistenza di un tale interesse e della congruità delle sue modalità attuative, è riconosciuto a ciascuno Stato membro un ampio margine di apprezzamento. A sua volta, la giurisprudenza della Corte di giustizia UE in tema di legittimo affidamento nei rapporti di durata ha riconosciuto che l’abolizione anticipata di un regime di favore rientra nel potere discrezionale delle Autorità nazionali, incontrando ostacolo solo nell’affidamento che nel mantenimento di esso potrebbe porre l’«operatore economico prudente e accorto», e poiché la rimodulazione di cui trattasi non è stata imprevedibile né improvvisa, l’«operatore economico prudente e accorto» avrebbe potuto tener conto della possibile evoluzione normativa, considerate le caratteristiche di temporaneità e mutevolezza dei regimi di sostegno. [S. 16/17. Pres. GROSSI; Red. MORELLI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 26, comma 3, del d.l. n. 91 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 116 del 2014, sollevata dal TAR Lazio – in riferimento all’art. 41 Cost. – per lesione dell’autonomia privata, derivante dall’incidenza della censurata rimodulazione delle tariffe incentivanti per gli impianti fotovoltaici su “negozi di diritto privato”. A prescindere dall’accessorietà di detti “negozi” a provvedimenti di concessione dell’incentivo, la limitazione all’esercizio della libertà d’iniziativa economica corrisponde all’utilità sociale, individuata non arbitrariamente e perseguita con misure non palesemente incongrue. [S. 16/17. Pres. GROSSI; Red. MORELLI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dal TAR Lazio in riferimento agli artt. 3 e 41 Cost. – dell’art. 26, comma 2, del d.l. n. 91 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 116 del 2014, che introduce una nuova modalità di pagamento delle tariffe incentivanti per gli impianti fotovoltaici (di potenza superiore o inferiore ai 200 kW). Detta modalità non è tale da penalizzare gli operatori del settore, ai quali anzi garantisce, a regime, una maggiore certezza e stabilità dei flussi finanziari, per effetto del previsto meccanismo di anticipazione-conguaglio, basato sulla corresponsione di rate mensili, di importo costante, corrispondenti al “90 per cento della producibilità media annua stimata di ciascun impianto, nell’anno solare di produzione” e successivo “conguaglio, in relazione alla produzione effettiva, entro il 30 giugno dell’anno successivo”. [S. 16/17. Pres. GROSSI; Red. MORELLI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s), e 41 Cost. – l’art. 2, comma 1, lett. h), n. 3), della legge reg. Puglia n. 17 del 2007 [sostitutivo dell’art. 16, comma 7, ultimo periodo, della legge reg. Puglia n. 11 del 2001], nella parte in cui prevede che «La pronuncia di esclusione dalla procedura di VIA ha efficacia per il periodo massimo di tre anni, trascorso il quale senza che sia stato dato inizio ai lavori le

procedure di cui al presente articolo devono essere rinnovate». La norma censurata dal TAR Puglia istituisce nuovi e non coordinati vincoli, in specie, allo sfruttamento dell'energia eolica, frapponendo in tale settore un dilatorio ostacolo all'iniziativa economica privata, come "funzionalizzata" alla cura di interessi ambientali dalla disciplina procedimentale statale. Quest'ultima – parcellizzando, a fini di bilanciamento anche in sede amministrativa, la tutela dei vari interessi coinvolti nella produzione energetica eolica e concentrando in una autorizzazione unica finale la tempistica e gli esiti delle singole procedure autorizzatorie (art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003) – supera il test di ragionevolezza in ordine alla congruità tra mezzi e fini, risultando contemporaneamente idonea a sorreggere scelte strategiche in campo economico-ambientale e a prevenire le situazioni soggettive degli imprenditori di settore da determinazioni mutevoli e incostanti dell'amministrazione; nondimeno comporta una obiettiva penalizzazione (sotto il profilo dei maggiori, doverosi adempimenti istruttori) della fonte energetica eolica, connotata da criticità soprattutto estetiche ma anche da aspetti evolutivi in termini di efficienza produttiva e di vantaggi per l'ambiente. Tale penalizzazione non può essere aggravata da ulteriori non ordinati "schermi burocratici", come quelli introdotti dalla norma regionale censurata, che – in quanto priva di coordinamento, sotto il profilo logico e temporale, con l'esigenza di concentrare tempi e definitività degli accertamenti confluenti nell'autorizzazione finale – penalizza le strategie industriali di settore, condizionate dal fattore tempo e dal grado di certezza degli esiti delle procedure amministrative. In tal modo è violata anche la competenza dello Stato in materia ambientale, non potendo ravvisarsi nel caso in esame un livello di tutela regionale superiore a quello statale, poiché la comparazione in termini quantitativi e qualitativi tra le due tutele è inibita dalla complessità della scala dei valori e degli interessi che lo Stato ha assunto come primari nel disciplinare lo sfruttamento dell'energia eolica (tra i quali spiccano la tutela dell'ambiente, del paesaggio e della salute ed il coinvolgimento dell'iniziativa economica privata). [S. 276/16. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

*Sulla rimodulazione in senso (asseritamente) riduttivo degli incentivi concordati con il Gestore dei servizi elettrici spa (GSE) dai titolari di impianti fotovoltaici con potenza superiore a 200 kw, v. la questione di legittimità costituzionale affrontata in O. 138/17 – avente ad oggetto l'art. 26, comma 3, del d.l. n. 91 del 2014, conv., con modif., nella legge n. 116 del 2014, censurato dal TAR Lazio, in riferimento all'art. 97 Cost. – dichiarata manifestamente inammissibile, per mancanza di adeguata motivazione sulla lesione denunciata.*

#### **6. Le comunità energetiche rinnovabili (casistica)**

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., l'art. 9, comma 1, lett. b), della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022, limitatamente alle parole «i requisiti dei soggetti che possono partecipare alle CER e». La disposizione impugnata dal Governo, affidando alla Giunta regionale il compito di definire i requisiti per poter partecipare alle comunità energetiche rinnovabili (CER), laddove essi sono invece già esaustivamente definiti dalla legge statale, viola il parametro interposto dell'art. 31, comma 2, del d.lgs. n. 199 del 2021, finalizzato a garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale la più ampia possibilità di partecipare a una CER, in attuazione di quanto disposto dal legislatore europeo. Né vale a escludere il vizio di illegittimità costituzionale il carattere non immediatamente lesivo della norma

regionale, in quanto la violazione si concreta già nel momento in cui la Regione si appropria di una disciplina che deve invece essere uniforme su tutto il territorio nazionale. [S. 48/23. Pres. SCIARRA; Red. VIGANÒ]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione agli artt. 31 e 32 del d.lgs. n. 199 del 2021, dell'art. 3, comma 3, lett. b), della legge reg. Abruzzo n. 8 del 2022, il quale prevede che le comunità energetiche rinnovabili (CER) possano stipulare accordi e convenzioni con ARERA e i gestori della rete di distribuzione al fine di ottimizzare la gestione e l'utilizzo delle reti di energia. La disposizione impugnata non limita in alcun modo la funzione regolatoria assegnata ad ARERA, né interferisce con le funzioni di quest'ultima e dei gestori della rete, come disciplinate dalla legge statale, limitandosi piuttosto a riconoscere alle CER una facoltà di collaborare con ARERA e con i gestori, che potrà trovare realizzazione solamente se, e nella misura in cui, tali ultimi soggetti intendano, nell'esercizio della rispettiva autonomia, effettivamente darvi corso, senza che in capo ad ARERA o ai gestori della rete sia imposto alcun obbligo non previsto dalla legge statale. (*Precedenti: S. 176/2021 - mass. 44083; S. 161/2021 - mass. 44116; S. 177/2020 - mass. 43371; S. 285/2019 - mass. 40959; S. 116/2019 - mass. 41874*). [S. 48/23. Pres. SCIARRA; Red. VIGANÒ]

## Capitolo 16. Il settore degli idrocarburi

### 1. Le attività minerarie: il riparto di competenza

[Nel caso di attività minerarie in mare, diversamente rispetto a quelle sulla terraferma], non sussiste alcuna competenza regionale con riguardo alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi, onde l'impossibilità di configurare una fattispecie di attrazione in sussidiarietà e la necessità dell'intesa che essa implica. [S. 170/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

Riguardo alla ricerca sottomarina di idrocarburi, sul fondo e sul sottofondo marino si esplicano poteri di contenuto e di intensità uguali per tutta la fascia che va dalla linea della bassa marea fino al limite esterno della piattaforma, e tale circostanza non consente di riconoscere alle Regioni una competenza neppure con riguardo alle attività che possono esercitarsi sulla porzione di fondo e di sottofondo sottostante al mare territoriale. (*Precedente citato: sentenza n. 21 del 1968*). [S. 39/17. Pres. GROSSI; Red. CORAGGIO]

[Costituisce] principio fondamentale della materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", emergente dalla legge n. 239 del 2004 (art. 1, comma 7, lett. g ed l), [il fatto che] per il rilascio dei titoli "a mare" la competenza dello Stato è esclusiva. [S. 39/17. Pres. GROSSI; Red. CORAGGIO]

#### 1.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 Cost., l'art. 38, comma 10, del d.l. n. 133 del 2014, conv., con modif., in legge n. 164 del 2014, che introduce una deroga al divieto di attività minerarie in mare, per mezzo di un decreto del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le Regioni interessate. La norma impugnata dalla Regione Veneto, a fronte del precedente reiterato divieto, consente nel golfo di Venezia le attività minerarie – quantomeno connotate da un alto grado di rischio ambientale, alla luce della precedente normativa, peraltro ad oggi non abrogata –, prevedendo la sperimentazione delle migliori tecnologie, fino a quando non sia definitivamente accertata la non sussistenza di rischi apprezzabili di subsidenza sulle coste, e prevedendone pertanto l'interruzione quando l'eventuale danno si sia ormai prodotto. In tal modo essa non bilancia affatto i valori che vengono in rilievo, bensì sacrifica agli interessi energetici e fiscali – desumibili dalle finalità esplicitamente perseguite – quello alla salvaguardia dell'ambiente, ossia proprio il bene che l'impianto normativo intenderebbe maggiormente proteggere. [S. 170/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lett. c), della legge n. 208 del 2015 (sostitutivo dell'art. 38, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014, conv., con modif., nella legge n. 164 del 2014), impugnato dalle Regioni Puglia e Veneto – in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione – in quanto non prevede il coinvolgimento regionale, attraverso l'intesa, qualora le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi da svolgere secondo il programma generale dei lavori siano localizzate in mare. Sebbene la disposizione censurata – prevedendo la coesistenza del titolo concessorio unico

e dei titoli abilitativi singoli di cui alla legge n. 9 del 1991 e quindi occupandosi dei titoli che abilitano alle attività minerarie nel settore degli idrocarburi – sia astrattamente riconducibile alla materia concorrente “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, non si ravvisano i presupposti per la chiamata in sussidiarietà, la quale implica la sussistenza di una competenza regionale, mentre le Regioni non hanno alcuna competenza con riguardo alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi in mare, né quindi devono essere coinvolte, attraverso l’intesa, nel rilascio dei titoli abilitativi alle attività che ivi dovrebbero svolgersi. (*Precedente citato: sentenza n. 39 del 2017*). [S. 114/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

## **2. seue: Il coinvolgimento delle Regioni nel rilascio dei titoli abilitativi**

Gli atti d’intesa relativi ai permessi di prospezione e ricerca degli idrocarburi [ricadono] nella sfera applicativa del principio di leale collaborazione in materie di competenza concorrente Stato-Regione, quali la «produzione trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», nonché il «governo del territorio». [S. 224/19. Pres. LATTANZI; Red. AMATO]

### *2.1. Casi concreti*

È dichiarato che spettava allo Stato e, per esso, al Ministro dello sviluppo economico adottare il decreto 9 agosto 2017, che ha modificato il precedente disciplinare tipo per il rilascio e l’esercizio dei titoli minerari per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in terraferma, nel mare territoriale e nella piattaforma continentale, al fine di adeguarlo alla sentenza della Corte costituzionale n. 170 del 2017. Il decreto non viola gli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., in quanto il legislatore statale – espungendo dal d.m. 7 dicembre 2016 ogni riferimento al titolo concessorio unico – ha sostanzialmente rinunciato parzialmente alla chiamata in sussidiarietà, con conseguente rimozione del vizio del precedente decreto e determinando l’assenza di una concreta lesione delle attribuzioni costituzionali presidiate dai parametri evocati. La chiamata in sussidiarietà prefigurata a livello legislativo in relazione al titolo concessorio unico – conforme alla norma di riferimento (i commi 7 e 10 dell’art. 38 del d.l. n. 133 del 2014), come modificata dalla sentenza indicata – dovrà essere realizzata secondo quanto previsto dall’art. 1, comma 2, del d.m. impugnato, che demanda a due direzioni generali del MISE di provvedere al coinvolgimento regionale per determinare le modalità di conferimento del titolo concessorio unico, senza che ciò determini un coinvolgimento solo “a valle” delle Regioni, anche in ragione del fatto che la disposizione ministeriale impugnata va interpretata in coerenza con il dettato legislativo – il cui contenuto riproduce – che, in virtù della indicata sentenza, impone l’adeguato coinvolgimento regionale (il quale, in relazione al singolo titolo concessorio unico, è già previsto dall’art. 38, comma 6, lett. b, del d.l. n. 133 del 2014) proprio per l’adozione del disciplinare tipo. Infine, per effetto dell’eliminazione dei riferimenti al titolo concessorio unico contenuti nel d.m. 7 dicembre 2016, quest’ultimo finisce per riguardare esclusivamente gli altri titoli minerari, con conseguente ulteriore infondatezza del ricorso, poiché la modalità di conferimento degli stessi non è contenuta nel decreto censurato, bensì in quello precedente. (*Precedente citato: sentenza n. 114 del 2017*). [S. 42/19. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell’art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all’art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006 e all’art. 1, comma 7, lett. n), della legge n. 239 del 2004 – l’art. 1, comma 30, della legge reg. Campania n. 10 del 2017, che vieta la prospezione, la ricerca, l’estrazione e lo stoccaggio di idrocarburi liquidi e gassosi, nonché la realizzazione delle relative infrastrutture tecnologiche nelle aree di affidamento delle rocce carboniche. La preclusione imposta unilateralmente su alcune aree dalla disposizione impugnata dal Governo incide nelle materie di competenza concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia» e «governo del territorio», e contrasta con il principio al confronto, vanificando in radice la bilateralità della procedura d’intesa necessaria per inserire in modo coerente nel quadro dei principi fissati dal legislatore statale le peculiarità degli interessi ambientali e pianificatori della Regione. (*Precedenti citati: sentenze n. 39 del 2017, n. 131 del 2016 e n. 117 del 2013*). [S. 117/18. Pres. LATTANZI; Red. CAROSI]

È dichiarato che non spettava allo Stato, e per esso al Ministro dello sviluppo economico, adottare il decreto del 25 marzo 2015 senza un adeguato coinvolgimento delle Regioni, ed è annullato, per l’effetto, il suddetto decreto ministeriale. La sopravvenuta sentenza n. 170 del 2017, dichiarando l’illegittimità costituzionale *in parte qua* dell’art. 38, comma 7, del d.l. n. 133 del 2014 (come convertito dalla legge n. 164 del 2014), ha introdotto l’obbligo di adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento di adozione del decreto del Ministero dello sviluppo economico con cui, ai sensi del citato comma, sono stabilite le modalità di conferimento del titolo concessorio unico e quelle di esercizio delle relative attività. Ne consegue che l’impugnato decreto ministeriale, in quanto adottato senza coinvolgimento regionale, risulta autonomamente e direttamente lesivo delle attribuzioni costituzionali della ricorrente Regione Abruzzo in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” e “governo del territorio”, realizzando una chiamata in sussidiarietà senza il rispetto delle garanzie previste dagli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost. (*Precedenti citati: sentenze n. 170 del 2017; sentenza n. 103 del 2016*). [S. 198/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., l’art. 38, comma 7, del d.l. n. 133 del 2014, conv., con modif., in legge n. 164 del 2014, nella parte in cui non prevede un adeguato coinvolgimento delle Regioni nel procedimento finalizzato all’adozione del d.m. con cui sono stabilite le modalità di conferimento del titolo concessorio unico, nonché le modalità di esercizio delle relative attività. La norma impugnata dalle Regioni Abruzzo, Lombardia e Campania – che incide sulla materia di competenza concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia, cui ricondurre le attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma – rimettendo esclusivamente al Ministro dello sviluppo economico l’adozione del disciplinare tipo – effettivamente adottato con d.m. 25 marzo 2015 e successivamente abrogato e sostituito dal d.m. 7 dicembre 2016 – realizza una chiamata in sussidiarietà senza alcun coinvolgimento delle Regioni, sebbene occorre prevedere procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, di adeguati meccanismi di cooperazione per l’esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi

centrali. (*Precedenti citati: sentenze n. 7 del 2016 e n. 339 del 2009*). [S. 170/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dalla Regione Abruzzo in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118 Cost., dell'art. 38, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, conv., con modif., in legge n. 164 del 2014, che – nella versione originaria – qualificava le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi (liquidi e gassosi) e stoccaggio sotterraneo di gas naturale indicate come di interesse strategico e di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili. L'intervento normativo impugnato riguarda un ambito circoscritto, con riferimento al quale si esplicitano, seppur sinteticamente, le ragioni di unitarietà e proporzionalità fondanti la chiamata in sussidiarietà. In tale contesto l'accentramento realizzato non risulta sproporzionato, bensì coerente col carattere strategico degli interventi cui si rivolge e si giustifica alla luce del ruolo centrale nella politica energetica nazionale già riconosciuto alle attività minerarie nel settore degli idrocarburi. Quanto al preteso effetto acceleratorio e semplificatorio sulla procedura di VIA, il presupposto interpretativo della ricorrente è erroneo, risultando smentito dall'art. 38, comma 6-bis – aggiunto in sede di conversione – il quale rimanda alle normali modalità e competenze di cui al codice dell'ambiente. (*Precedenti citati: sentenze n. 142 del 2016, n. 165 del 2011 e n. 313 del 2010*). [S. 170/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalle Regioni Abruzzo, Marche, Puglia e Veneto in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost. ed al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dell'art. 38, comma 6, lett. b), del d.l. n. 133 del 2014, conv., con modif., in legge n. 164 del 2014, nella parte in cui, per le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi (liquidi e gassosi) e stoccaggio sotterraneo di gas naturale, prevede che il titolo concessorio unico è accordato, per le attività da svolgere in terraferma, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, previa intesa con la Regione territorialmente interessata. L'assunto presupposto delle censure – che la norma impugnata realizzi una fattispecie di attrazione in sussidiarietà, la quale, per essere legittima, imporrebbe il modulo collaborativo dell'intesa con la Regione – contrasta con i presupposti per la chiamata in sussidiarietà, la quale implica la sussistenza di una competenza regionale, che invece non hanno con riguardo alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi in mare. (*Precedenti citati: sentenze n. 114 del 2017 e n. 39 del 2017*). [S. 170/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dalle Regioni Abruzzo, Marche, Puglia e Veneto in riferimento agli artt. 117, secondo, terzo e quarto comma, e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., dell'art. 38, comma 10, del d.l. n. 133 del 2014, conv., con modif., in legge n. 164 del 2014, che introduce una deroga al divieto di attività minerarie in mare, per mezzo di un decreto del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentite le Regioni interessate. Le censure muovono dal presupposto che la norma impugnata realizzi una fattispecie di attrazione in sussidiarietà, la quale, per essere costituzionalmente legittima, imporrebbe il modulo

collaborativo dell'intesa con la Regione. Tuttavia, nella fattispecie non si ravvisano i presupposti per la chiamata in sussidiarietà, la quale implica la sussistenza di una competenza regionale. Le Regioni, infatti, non hanno alcuna competenza con riguardo alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi in mare. Ne consegue l'infondatezza della pretesa delle ricorrenti di coinvolgimento regionale, attraverso l'intesa. (*Precedenti citati: sentenze n. 114 del 2017 e n. 39 del 2017*). [S. 170/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dalla Regione Lombardia in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., dell'art. 38 del d.l. n. 133 del 2014, conv., con modif., in legge n. 164 del 2014, che contiene una nuova disciplina delle attività minerarie nel settore degli idrocarburi, stabilendone l'urgenza e l'indifferibilità. Considerati la notoria situazione di crisi economica sistemica, il tenore delle disposizioni censurate e la *ratio* che le ispira, non sono riscontrabili né la mancanza dei presupposti della straordinaria necessità ed urgenza né l'irragionevolezza o l'arbitrarietà della loro valutazione. Dalla loro mera lettura ne emerge inoltre la portata precettiva e la immediata e diretta applicabilità. Infine, la normativa risulta omogenea sia al suo interno, dal momento che si compone di disposizioni che disciplinano organicamente misure volte alla valorizzazione delle risorse energetiche nazionali, sia, per *ratio*, al contenuto dell'intero d.l. n. 133 del 2014, il quale, nonostante la diversità dei settori in cui interviene, reca una normativa unitaria sotto il profilo della finalità perseguita. (*Precedenti citati: sentenze n. 244 del 2016, n. 220 del 2013 e n. 22 del 2012*). [S. 170/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dalla Regione Veneto in riferimento all'art. 3 Cost., dell'art. 38, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014, conv., con modif., in legge n. 164 del 2014, che – nella versione originaria – disciplinava le modalità di rilascio del titolo concessorio unico per le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi. In un'ottica acceleratoria e semplificatoria, non è di per sé irragionevole attribuire i poteri *ex ante* solo per il caso in cui effettivamente sia scoperto un giacimento suscettibile di sviluppo, situazione in cui potranno essere concretamente esercitati, mentre l'eventuale difficoltà di specificazione delle aree interessate dal programma generale di lavori sulla base del quale rilasciare il titolo concessorio unico, preteso indice di irragionevolezza, costituisce un mero inconveniente di fatto. (*Precedente citato: sentenza n. 114 del 2017*). [S. 170/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lett. b), della legge n. 208 del 2015, impugnato dalle Regioni Puglia e Veneto – in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione – in quanto, abrogando l'art. 38, comma 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014 (conv., con modif., nella legge n. 164 del 2014), sopprime il piano delle aree disponibili per le attività minerarie e la disciplina per la sua adozione, incentrata, per le attività sulla terraferma, sulla previa intesa con la Conferenza unificata quale momento di raccordo con le Regioni. Il legislatore statale – abolendo il piano (peraltro, mai concretamente adottato), la relativa disciplina di adozione e il regime transitorio da applicarsi ai titoli minerari fino a tale momento – ha sostanzialmente rinunciato

all'attrazione in sussidiarietà, presidiata dai parametri evocati dalle ricorrenti, che la norma abrogata realizzava e che è presupposto per il coinvolgimento regionale attraverso l'intesa. D'altra parte, la disposizione censurata non ha prodotto l'effetto di estromettere le Regioni da ogni decisione afferente alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi sulla terraferma, atteso che, per il rilascio dei relativi titoli abilitativi, l'intesa con la Regione interessata è richiesta, in generale, dall'art. 1, comma 7, lett. n), della legge n. 239 del 2004, e, con specifico riguardo al titolo concessorio unico, dall'art. 38, comma 6, lett. b), del d.l. n. 133 del 2014. [S. 114/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015 (sostitutivo del secondo e terzo periodo dell'art. 16, comma 17, del d.lgs. n. 152 del 2006), impugnato dalle Regioni Puglia e Veneto – in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. – nella parte in cui farebbe salvi tutti i titoli abilitativi, anziché le sole concessioni di coltivazione, già rilasciati per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi nelle zone di mare poste entro dodici miglia dalle linee di costa e dal perimetro esterno delle aree marine e costiere protette. La disposizione impugnata va ragionevolmente interpretata nel senso che la proroga dei titoli abilitativi riguarda esclusivamente le concessioni di coltivazione, e non anche i permessi di prospezione e ricerca, poiché questi ultimi hanno senso logico ed economico solo se potenzialmente suscettibili di condurre al rilascio della concessione di coltivazione, che è invece precluso dal divieto (emergente dal raffronto con il previgente testo dell'art. 16, comma 17, cod. ambiente) di rilascio di (nuovi) titoli abilitativi alla coltivazione anche in caso di avvenuto rinvenimento di idrocarburi. Tale interpretazione restrittiva trova conferma nel dato letterale, in quanto “la durata di vita utile del giacimento”, prevista come termine ultimo della proroga, si attaglia specificamente solo alla concessione di coltivazione. [S. 114/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lett. b), della legge n. 208 del 2015, impugnato dalle Regioni Puglia e Veneto – in riferimento agli artt. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 2, par. 1, e 3, par. 2 e 3, della direttiva 94/22/CE – in quanto, abrogando l'art. 38, comma 1-bis, del d.l. n. 133 del 2014 (conv., con modif., nella legge n. 164 del 2014) e sopprimendo il piano delle aree disponibili da adottarsi, per le attività minerarie sulla terraferma, previa intesa con la Conferenza unificata, violerebbe l'obbligo di preventiva pianificazione delle aree aperte alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi, asseritamente imposto allo Stato dalla normativa comunitaria. Sebbene la pianificazione appaia strumento capace di favorire il buon andamento dell'amministrazione, le disposizioni della menzionata direttiva evocate a parametro interposto – nel prevedere che gli Stati membri “mantengono” il diritto di determinare le aree da rendere disponibili per l'attività mineraria e nel disciplinare i relativi procedimenti autorizzatori – non impongono l'obbligo invocato dalle ricorrenti, né fanno sorgere dubbi circa la loro corretta esegesi, con conseguente insussistenza degli estremi per un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'UE. [S. 114/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

### **3. segue: la VIA afferente ai progetti relativi ad attività minerarie**

Poiché la VIA [pur afferente ai progetti relativi ad attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma] è autonoma, ancorché connessa, rispetto al procedimento amministrativo nell'ambito del quale si colloca, ove pure siano presenti ambiti materiali di spettanza regionale, deve ritenersi che all'identificazione della competenza esclusiva del legislatore statale nella materia della tutela dell'ambiente – cui va iscritta la procedura di VIA – conseguono, da un lato, l'impossibilità di configurare una fattispecie di chiamata in sussidiarietà e, dall'altro, la spettanza al legislatore statale del potere di allocare le relative funzioni amministrative ai diversi livelli di governo ed anche ad organi centrali, ove giustificato alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza senza che la Regione abbia titolo per concorrere al relativo esercizio. (*Precedenti citati: sentenze n. 114 del 2017, n. 93 del 2013, n. 20 del 2012, n. 278 del 2010, n. 221 del 2010, n. 234 del 2009 e n. 225 del 2009*). [S. 170/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

#### *3.1. Casi concreti*

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalle Regioni Marche, Puglia e Lombardia in riferimento all'art. 120 Cost., anche in relazione all'art. 8, comma 1, della legge n. 131 del 2003, dell'art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014, conv. con modif. in legge n. 164 del 2014, il quale prevede che, decorso inutilmente il termine del 31 marzo 2015, entro cui la Regione presso la quale sono stati avviati i procedimenti di valutazione di impatto ambientale (VIA) relativi alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, deve concluderli, sia trasmessa la relativa documentazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per i seguiti istruttori di competenza, dandone notizia al Ministero dello sviluppo economico, con versamento dei conseguenti oneri di spesa istruttori al bilancio dello Stato. Il parametro evocato non trova applicazione nella fattispecie in considerazione, la quale comunque non verte in un ambito di competenza regionale, ma esclusivo del legislatore statale, che, in materia di tutela dell'ambiente, si riappropria della procedura di VIA. Peraltro, l'attrazione delle funzioni non attinge al livello locale, ma a quello regionale, presso il quale erano allocate prima dell'accentramento; infine, l'avocazione avviene per esigenze unitarie nazionali di sfruttamento delle risorse energetiche. [S. 170/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., dell'art. 38, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014, conv. con modif. in legge n. 164 del 2014, il quale prevede che, decorso inutilmente il termine del 31 marzo 2015, entro cui la Regione presso la quale sono stati avviati i procedimenti di valutazione di impatto ambientale (VIA) relativi alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, deve concluderli, sia trasmessa la relativa documentazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per i seguiti istruttori di competenza, dandone notizia al Ministero dello sviluppo economico, con versamento dei conseguenti oneri di spesa istruttori al bilancio dello Stato. L'asserito aggravio del lavoro della Commissione VIA nazionale che la norma impugnata determinerebbe costituisce un mero inconveniente di fatto, che non è idoneo ad introdurre il giudizio di legittimità di una norma, in quanto non direttamente riferibile alla previsione normativa, invece ricollegabile a

circostanze contingenti attinenti alla sua concreta applicazione, non involgenti, per ciò, un problema di costituzionalità. (*Precedenti citati: sentenze n. 157 del 2014, n. 114 del 2017, n. 270 del 2012, n. 117 del 2012 e n. 295 del 1995; ordinanze n. 158 del 2014 e n. 362 del 2008*). [S. 170/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015 (sostitutivo del secondo e terzo periodo dell'art. 16, comma 17, del d.lgs. n. 152 del 2006), impugnato dalle Regioni Puglia e Veneto – in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione – in quanto, prorogando *ex lege*, per la durata di vita utile del giacimento, l'efficacia dei titoli abilitativi già rilasciati per la prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi nelle zone di mare poste entro dodici miglia dalle linee di costa e dal perimetro esterno delle aree marine e costiere protette, non prevede la previa intesa con le Regioni interessate. Contrariamente alla tesi delle ricorrenti, difettano gli estremi dell'attrazione in sussidiarietà e non sono quindi violati i parametri che la presidiano, dovendo ritenersi che la norma impugnata sia riconducibile non già alla materia concorrente “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” (art. 117, terzo comma, Cost.), ma in via prevalente alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lett. s, Cost.), dal momento che incide sulla normativa contenuta nel codice dell'ambiente e in particolare sulla disciplina in tema di VIA e di VAS; che persegue finalità di tutela dell'ambiente; e che realizza un bilanciamento non implausibile tra la salvaguardia ambientale e il soddisfacimento di altri interessi rilevanti, quali la piena valorizzazione delle iniziative imprenditoriali in essere, ancora economicamente utili, con conseguente generale beneficio in termini occupazionali, finanziari e fiscali. (*Precedenti citati: sentenze n. 39 del 2017, n. 117 del 2015, n. 197 del 2014 e n. 117 del 2013*). [S. 114/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

#### **4. Le misure di compensazione territoriale**

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 1, comma 5, della legge n. 239 del 2004, l'art. 2, comma 1, lett. c), della legge reg. Puglia n. 27 del 2023, nella parte in cui – nel sostituire l'art. 2, comma 4, della legge reg. Puglia n. 28 del 2022 – prevede che «[a]lle misure di compensazione territoriale di cui al presente articolo, limitate agli impianti e alle infrastrutture del gas che abbiano acquisito il titolo per la costruzione alla data di entrata in vigore delle presenti disposizioni e per i quali non siano state applicate misure compensative si aggiungono le misure di compensazione di cui al comma 1 dell'articolo 1 e con il procedimento di cui all'articolo 1». La novella impugnata dal Governo, consentendo le misure di compensazione anche in relazione agli impianti a gas di fatto esistenti alla data di entrata in vigore della legge regionale, in quanto autorizzati (ed anche se non ancora costruiti), viola un principio fondamentale in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, che attribuisce alle regioni e agli enti territorialmente interessati il diritto di stipulare accordi che individuino misure di compensazione e riequilibrio ambientale esclusivamente con i soggetti proponenti nuove infrastrutture, ovvero il potenziamento o la trasformazione di quelle esistenti. Il parametro interposto evocato, infatti, consente l'imposizione delle misure di compensazione solo in ipotesi in cui è sempre necessaria

l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività (nuova, potenziata o trasformata). Tale necessaria contestualizzazione, del resto, è espressamente imposta dalle Linee guida del 2010, sia pure in relazione allo specifico e diverso ambito degli impianti e delle infrastrutture energetiche alimentati da fonti rinnovabili, oltre che dallo stesso legislatore regionale pugliese in relazione a tutti gli impianti e le infrastrutture energetiche diversi da quelli del gas (art. 1, comma 2-*bis*, della medesima legge reg. Puglia n. 28 del 2022). (*Precedenti: S. 124/2010 - mass. 34547; S. 119/2010 - mass. 34497; S. 248/2006 - mass. 30539*). [S. 165/24. Pres. BARBERA; Red. PITRUZZELLA]

## Capitolo 17. Le derivazioni idroelettriche

### 1. Le grandi derivazioni idroelettriche

La disciplina delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche, per i profili del rapporto concessorio relativi al canone e alla fornitura gratuita, è riconducibile alla materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di competenza legislativa concorrente. (*Precedenti: S. 155/2020 - mass. 43416; S. 158/2016 - mass. 38952; S. 85/2014 - mass. 37850*). [S. 173/23. Pres. SCIARRA; Red. BARBERA]

In tema di grandi derivazioni d'acqua, il canone e la fornitura gratuita sono soggetti alla normativa statale di principio in quanto sussiste la necessità di una loro uniforme e adeguata regolazione anche al fine di garantire la continuità e la produttività nello sfruttamento della risorsa idrica, in ragione del fatto che entrambi consentono vantaggi immediati per le popolazioni locali. (*Precedente: S. 117/2022 - mass. 44910*). [S. 173/23. Pres. SCIARRA; Red. BARBERA]

La disciplina della concessione delle grandi derivazioni idroelettriche (art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999) è ascrivibile all'ambito materiale della concorrenza "per il mercato" in quanto volta a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici. La fase dell'assegnazione di dette concessioni è, dunque, attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. Permangono, infatti, inalterate, almeno a livello di principio, le ragioni in favore di una regolazione uniforme degli aspetti più rilevanti della materia, che riguardano, certamente, il rispetto dei vincoli europei quanto all'affidamento (anche) a privati di beni e servizi pubblici, perché la tutela effettiva della concorrenza e della trasparenza rappresenta un interesse primario dell'Unione europea. (*Precedenti: S. 259/2022; S. 117/2022; S. 44/2023 - mass. 45360; S. 112/2022 - mass. 44833; S. 4/2022 - mass. 44469, S. 56/2020 - mass. 42162; S. 137/2018 - mass. 41385*). [S. 102/23. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

La disciplina dei procedimenti di selezione del concessionario va ricondotta all'ambito della tutela della concorrenza, senza trovare ostacolo nel loro inerire allo specifico settore energetico. (*Precedenti: S. 259/2022 - mass. 45171; S. 117/2022 - mass. 44910; S. 28/2014 - mass. 37661; S. 339/2011 - mass. 36017; S. 1/2008 - mass. 32063*). [S. 102/23. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

Nella materia delle grandi derivazioni idroelettriche non sono in gioco solo interessi economici di forte rilevanza. Tra l'altro, le attività produttive che in essa si svolgono sono gravide di rischi per la sicurezza pubblica (quali il pericolo di inondazioni o di crolli degli sbarramenti), e determinano un notevole impatto sull'ambiente, sull'ecosistema, sul paesaggio. Sotto questi specifici profili, sussiste la necessità di una uniforme e adeguata regolazione, anche al fine di garantire la continuità e la produttività nello sfruttamento della risorsa idrica. Accanto ai vantaggi immediati per le popolazioni locali (conseguiti attraverso il pagamento dei canoni e la fornitura gratuita di quote di energia elettrica agli enti locali), vanno del resto considerate la necessità di assicurare, a livello nazionale, il maggior equilibrio possibile tra fonti energetiche e quella di disporre dell'energia necessaria per le attività produttive e per le stesse esigenze di vita

dei consociati. (*Precedenti*: S. 70/2022 - mass. 44857; S. 16/2020 - mass. 41462). [S. 117/22. Pres. AMATO; Red. ZANON]

La riforma costituzionale del 2001, introducendo la competenza concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, ha attribuito alle Regioni a statuto ordinario una competenza di cui le Province autonome, all'epoca, non disponevano, ma che doveva intendersi estesa anche a esse, in forza della clausola di maggior favore di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. [Nella materia delle grandi derivazioni idroelettriche spetta], dunque, allo Stato intervenire in via esclusiva sugli aspetti riconducibili agli ambiti di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., nonché stabilire i principi fondamentali; dall'altro alle Province autonome regolare tutti gli altri profili, quali, ad esempio, l'uso delle acque, la trasparenza delle concessioni e la disciplina delle funzioni amministrative. (*Precedenti*: S. 64/2014; S. 28/2014 - mass. 37661; S. 383/2005 - mass. 29821). [S. 117/22. Pres. AMATO; Red. ZANON]

Il principio del procedimento unico costituisce norma fondamentale di riforma nella materia delle grandi derivazioni idroelettriche. Lo è, in particolare, la previsione in forza della quale tutte le amministrazioni interessate, comprese quelle statali, devono poter esprimere le proprie valutazioni, collegate alla tutela di interessi essenziali dell'ordinamento costituzionale, fin dalla fase della selezione dei diversi progetti presentati dai concorrenti nella procedura. La legislazione provinciale in materia, pertanto, deve adeguarsi a tale norma fondamentale. [S. 117/22. Pres. AMATO; Red. ZANON]

La disciplina delle grandi derivazioni idroelettriche è rimessa alla competenza concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia per quanto relativo alla misura dei canoni di concessione, spettando invece allo Stato la determinazione dei principi fondamentali (quali l'onerosità della concessione e la proporzionalità del canone all'entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava) e alla Regione la fissazione del *quantum*, nel rispetto dei criteri generali di competenza esclusiva statale che condizionano, per ragioni di tutela della concorrenza, la determinazione dei valori massimi. (*Precedenti citati*: sentenze n. 119 del 2019 e n. 59 del 2017). [S. 155/20. Pres. CARTABIA; Red. ZANON]

La determinazione e la quantificazione della misura dei canoni idroelettrici devono essere ricondotte alla competenza legislativa concorrente in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., mentre è ascrivibile alla tutela della concorrenza, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., la definizione, con d.m., dei "criteri generali" che condizionano la determinazione, da parte delle Regioni, dei valori massimi dei canoni. In assenza di tale decreto, le Regioni hanno attualmente titolo, nell'ambito dell'art. 117, terzo comma, Cost., a determinare i canoni idroelettrici, nel rispetto del principio fondamentale della onerosità della concessione e della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava, nonché dei principi di economicità e ragionevolezza (*Precedenti citati*: sentenze n. 59 del 2017, n. 158 del 2016, n.

85 del 2014, n. 64 del 2014 e n. 28 del 2014). [S. 119/19. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

Fino a che non intervenga il decreto ministeriale di cui all'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012 come conv. – con il quale, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, saranno definiti i “criteri generali” che condizionano la determinazione, da parte delle Regioni, dei valori massimi dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico – le Regioni sono competenti a determinare e a quantificare la misura dei canoni idroelettrici nel rispetto dei principi fondamentali della onerosità della concessione e della proporzionalità del canone alla entità dello sfruttamento della risorsa pubblica e all'utilità economica che il concessionario ne ricava, nonché dei principi di economicità e ragionevolezza (previsti espressamente dallo stesso art. 37, comma 7), dovendosi ricondurre tale intervento alla materia di potestà concorrente “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia” (art. 117, terzo comma, Cost.). È invece precluso alle Regioni adottare “criteri generali” per detta determinazione, essendo tale attività ascrivibile alla competenza esclusiva statale in materia di “tutela della concorrenza” (art. 117, secondo comma, lett. e, Cost.): nella perdurante attesa che sia adottato il suddetto decreto ministeriale, in tale ambito restano pur sempre fermi, ove stabiliti, i criteri previsti dalla normativa statale di riferimento. (*Precedenti citati: sentenze n. 158 del 2016, n. 85 del 2014, n. 64 del 2014 e n. 28 del 2014*). [S. 59/17. Pres. GROSSI; Red. MODUGNO]

### *1.1. Casi concreti*

È dichiarato che spettava alla Regione Veneto individuare, tra le concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico di cui al secondo elenco dell'Allegato B alla delibera della Giunta reg. Veneto n. 1499 del 2022, soggette alla fornitura di energia elettrica gratuita ai sensi della legge reg. Veneto n. 27 del 2020, da sottoporre a specifici accordi con gli enti confinanti, le concessioni in favore di Primiero Energia spa GDI14BR denominata “Val Schener-Moline”, Hydro Dolomiti Energie srl D/0012 denominata “Bussolengo-Chievo” ed ENEL Produzione spa G/0022 denominata “Saviner”. Con riferimento alle prime due concessioni, l'impostazione della ricorrente Provincia autonoma di Trento contraddice la natura delle fonti statutarie, anche speciali, quanto all'ambito territoriale di applicazione delle relative disposizioni. Né l'invocata efficacia extraterritoriale delle attribuzioni statutarie potrebbe fondarsi sulla norma statale di principio, attraverso la “clausola di salvaguardia” di cui all'art. 12, comma 1-*octies*, del d.lgs. n. 79 del 1999, conducendo detto assunto all'aberrante risultato di consentire che la legge ordinaria possa estendere o derogare l'applicazione di una fonte sovraordinata. Inoltre, la delibera impugnata non si pone neanche in contrasto con le pregresse intese tra le parti, in riferimento a tutte le citate concessioni, poiché tra le materie da esse regolate non era compresa la fornitura gratuita di una quota di energia da parte del concessionario di una grande derivazione d'acqua posta su territori confinanti, regolamentata dal legislatore statale soltanto in epoca successiva. [S. 173/23. Pres. SCIARRA; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., l'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 9 del 2022 che esclude dall'applicazione della disciplina regionale delle modalità di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche la fattispecie della prevalente

autoproduzione, ossia quella nella quale è soddisfatto, per almeno l'80%, il consumo energetico annuo dell'autoproduttore. La disposizione impugnata dal Governo adotta una disciplina contrastante con l'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999 che non consente all'autoproduzione di derogare al rispetto delle procedure finalizzate a garantire la concorrenza per il mercato. Né rileva che la disposizione preveda l'applicazione, per tale fattispecie, di un regolamento regionale: da un lato, la peculiare procedura ivi delineata non trova corrispondenza nel citato art. 12 e, dall'altro, sussistono elementi di intrinseca contraddittorietà nel raccordo tra la disposizione censurata e il regolamento cui la stessa rinvia. [S. 102/23. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

Sono dichiarate inammissibili, per difetto di motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., degli artt. 12, commi 2 e 3 (quest'ultimo in combinato disposto con l'art. 15, comma 2); 13, comma 1; 18; 19; 20; 21 e 24, comma 2 (quest'ultimo in combinato disposto con l'art. 31, comma 1, lett. f), della legge reg. Basilicata, n. 29 del 2021. Le disposizioni regionali censurate disciplinano le procedure di assegnazione delle concessioni di grandi derivazioni a scopo idroelettrico in relazione ai requisiti tecnico-organizzativi ed economico-finanziari richiesti agli operatori economici (art. 12, commi 2 e 3), ai criteri di aggiudicazione e di valutazione delle proposte progettuali (art. 13), alle condizioni richieste per le proposte progettuali dei partecipanti alle gare in termini di obblighi e limiti gestionali (art. 18), di miglioramenti energetici (art. 19) e ambientali (art. 20) nonché di misure di compensazione (art. 21) e, infine, anche in relazione alla disciplina del canone concessorio (art. 24). Le prime sette questioni sono inammissibili per inconferenza del parametro costituzionale evocato, poiché il dato normativo, quello sistematico e contenutistico nonché i precedenti costituzionali portano a ricondurre la normativa sulle concessioni di grandi derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico alla materia «tutela della concorrenza» di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., avendo ad oggetto la disciplina delle procedure ad evidenza pubblica. Quanto alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 2, che disciplina la determinazione della componente fissa del canone dovuto dal concessionario per l'utilizzo della forza motrice conseguibile con le acque e con i beni costituenti la grande derivazione idroelettrica, anch'essa risulta carente nella motivazione, perché il ricorrente non solo ha ommesso di rappresentare che la componente fissa del canone "binomio" è disciplinata, oltre che dal comma 1-*quinquies* dell'art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, anche dal successivo comma 1-*septies*, ma neppure ha spiegato come sarebbe vulnerata la sostenuta riserva di legge regionale, non adempiendo l'esigenza di adeguata motivazione che, nei giudizi proposti in via principale, si pone in termini più pregnanti rispetto a quelli instaurati in via incidentale. (*Precedenti*: S. 119/2022 - mass. 44774; S. 117/2022 - mass. 44910; S. 4/2022 - mass. 44469; S. 219/2021; S. 171/2021 - mass. 44136; S. 95/2021 - mass. 43878; S. 28/2014 - mass. 37659; S. 411/2008 - mass. 33017; S. 1/2008 - mass. 32061; S. 401/2007 - mass. 31859). [S. 259/22. Pres. de PRETIS; Red. PATRONI GRIFFI]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 117, comma primo e secondo, lett. e), gli artt. 8, comma 14, e 16, comma 1, della legge prov. Trento n. 9 del 2020, quest'ultimo nella parte in cui introduce l'art. 1-*bis* 1.8, commi 3 e 4, dopo l'art. 1-*bis* 1.7 della legge prov. Trento n. 4 del

1998, secondo cui le offerte degli aspiranti alla concessione di grande derivazione idroelettrica sono valutate dal punto di vista tecnico ed economico da una commissione tecnica, e dopo l'aggiudicazione provvisoria, l'operatore è invitato dalla struttura provinciale competente per le risorse idriche a presentare una domanda di provvedimento unico, in modo che la menzionata struttura provinciale trasmetta tale domanda alle amministrazioni interessate, che compiono l'istruttoria per i profili di rispettiva competenza secondo quanto previsto dalla normativa di settore. La disciplina provinciale impugnata dal Governo si discosta dal principio del procedimento unico, poiché disegna una serie di passaggi procedurali con esso non compatibili, in quanto la fase della selezione delle offerte non vede affatto la partecipazione di tutte le amministrazioni, anche non provinciali, interessate, secondo la logica invece accolta dal principio del procedimento unico: la graduatoria è infatti redatta dalla sola commissione tecnica, indipendente ma di nomina provinciale; l'assegnazione provvisoria dipende dalla posizione che un dato offerente ha assunto nella graduatoria; la procedura di valutazione, peraltro ulteriormente frammentata in istruttorie separate, si attiva unicamente riguardo alla offerta pre-selezionata con l'assegnazione provvisoria. Ne discende che le amministrazioni non provinciali preposte alla tutela degli interessi di primaria rilevanza costituzionale – ambiente, paesaggio, territorio, sicurezza – restano escluse dalla possibilità di apprezzare e comparare proposte alternative a quella prescelta dalla Provincia stessa, potendo soltanto indicare ragioni di dissenso rispetto all'unico progetto portato alla loro attenzione. La rilevata illegittimità costituzionale della normativa provinciale non determina alcun vuoto normativo, potendo trovare immediata applicazione sia la stessa disciplina statale richiamata a parametro interposto, recata dall'art. 12, comma 1-ter, lett. m), del d.lgs. n. 79 del 1999, sia, ove necessario, la pertinente normativa statale in tema di garanzia partecipativa delle amministrazioni interessate. Nell'esercizio della propria competenza, e nel rispetto del principio del procedimento unico, il legislatore provinciale potrà ovviamente intervenire, anche al fine di correggere eventuali e residuali disarmonie procedurali. (*Precedenti*: S. 166/2019 - mass. 42438; S. 263/2016 - mass. 39291). [S. 117/22. Pres. AMATO; Red. ZANON]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento agli artt. 13 del d.P.R. n. 670 del 1972, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 49 TFUE, e all'art. 14, par. unico, n. 3), della direttiva 2006/123/CE – dell'art. 8, comma 9, della legge prov. Trento n. 9 del 2020, nella parte in cui introduce la lett. s) del comma 2 dell'art. 1-bis 1 della legge prov. Trento n. 4 del 1998, disponendo che il bando per la concessione di una grande derivazione idroelettrica prescriva che il concessionario, entro 180 giorni dalla aggiudicazione, si doti di una sede operativa nel territorio provinciale avente in dotazione risorse umane e strumentali idonee in relazione alle caratteristiche della concessione oggetto della procedura di gara. La previsione impugnata non è una condizione imposta per la partecipazione alla gara, e non si presenta nemmeno come fattore di attribuzione di punteggi aggiuntivi per la formazione della graduatoria, né quale requisito per l'accesso a condizioni di favore per la prestazione delle garanzie necessarie in vista della gara medesima. La richiesta di dotarsi di una sede operativa non riguarda tutti gli aspiranti alla concessione, ma è riferita unicamente all'aggiudicatario della concessione; essa non può quindi esercitare, almeno non in via diretta, in capo agli aspiranti concessionari, un effetto di dissuasione. In definitiva, la richiesta

all'operatore di approntare una sede "operativa" in prossimità con l'impianto da gestire, o anche in coincidenza con esso, è misura necessaria per la tutela di evidenti esigenze di sicurezza pubblica, idonea a raggiungere il fine perseguito, e, infine, proporzionata, tanto in termini di bilanciamento tra vantaggi e costi per l'imprenditore, quanto in riferimento al rapporto tra obiettivi assicurati e possibili effetti sulla concorrenza. (*Precedenti: S. 98/2020 - mass. 42581; S. 83/2018 - mass. 40489; S. 28/2013 - mass. 40493*). [S. 117/22. Pres. AMATO; Red. ZANON]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 136 Cost., l'art. 15, comma 6-*quinquies*, del d.l. n. 78 del 2010, conv. con modif., nella legge n. 122 del 2010, secondo cui le somme incassate dai Comuni, versate dai concessionari delle grandi derivazioni idroelettriche antecedentemente alla sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 2008, sono definitivamente trattenute dagli stessi Comuni. Con la sentenza indicata sono state dichiarate costituzionalmente illegittime varie disposizioni dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, aventi ad oggetto un'articolata disciplina delle concessioni di grandi derivazioni di acqua a scopo idroelettrico, tra cui la proroga decennale delle concessioni già esistenti (art. 1, comma 485), da cui era stata fatta altresì discendere l'illegittimità costituzionale, in particolare, del successivo comma 486, che aveva introdotto a carico dei concessionari un canone aggiuntivo unico. Sebbene, successivamente, la legge n. 208 del 2015 ha modificato la disposizione censurata dal Tribunale regionale delle acque pubbliche presso la Corte d'appello di Venezia – sopprimendo la sola previsione che autorizzava lo Stato a trattenere i canoni aggiuntivi unici ricevuti prima della sentenza n. 1 del 2008 – ha lasciato in vigore la previsione che abilita i Comuni a trattenere le somme ad essi versate in forza del citato art. 1, comma 486, cosicché la sostanza della volontà dello stesso legislatore è nel senso di raggiungere, con la nuova disciplina, un risultato corrispondente a quello dichiarato costituzionalmente illegittimo. (*Precedenti citati: sentenze n. 5 del 2017 e n. 205 del 2011*). [S. 256/20. Pres. MORELLI; Red. ZANON]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. – l'art. 1, comma 2, lett. b), della legge reg. Abruzzo n. 36 del 2015 e l'art. 11, comma 6, lett. b), della legge reg. Abruzzo n. 5 del 2016, entrambi sostitutivi dell'art. 12, comma 1-*bis*, della legge reg. Abruzzo n. 25 del 2011, che definiscono (l'uno autonomamente e l'altro mediante rinvio alla nozione ufficiale utilizzata dal GSE e dall'AEEG) la "potenza efficiente" ai fini del calcolo del canone idroelettrico complessivo per le utenze con potenza nominale superiore a 220 Kw. Le disposizioni impugnate dal Governo – in quanto rivolte all'utilizzazione di un criterio di determinazione del canone diverso da quello della "potenza nominale media", previsto dagli artt. 6 e 35 del r.d. n. 1775 del 1933, al quale, finché non sia adottato il decreto ministeriale di cui all'art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012 (conv., con modif., in legge n. 134 del 2012), le Regioni non possono derogare – contrastano con la disciplina di cui al citato art. 37, comma 7, diretta ad evitare effetti anticoncorrenziali e garantire omogeneità sull'intero territorio nazionale nella determinazione dei canoni idroelettrici, e invadono pertanto la competenza statale esclusiva, in materia di "tutela della concorrenza", a definire i "criteri generali" cui le Regioni devono attenersi nella determinazione dei valori massimi dei canoni delle concessioni ad uso idroelettrico, siano essi dovuti dai

concessionari futuri come dagli attuali. [S. 59/17. Pres. GROSSI; Red. MODUGNO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. – l’art. 1, comma 1, lett. a), della legge reg. Abruzzo n. 11 del 2016 (sostitutivo del comma 1 dell’art. 12 della legge reg. Abruzzo n. 25 del 2011), nella parte in cui, nello stabilire il costo unitario del canone per l’uso idroelettrico, prevede che esso sia dovuto “per ogni Kw di potenza efficiente” anziché “per ogni Kw di potenza nominale media”. La disposizione impugnata dal Governo invade *pro parte* la competenza esclusiva statale in materia di “tutela della concorrenza”, in quanto il legislatore regionale – nell’esercizio della propria competenza, ascrivibile alla potestà concorrente in materia di “produzione, trasporto e distribuzione dell’energia” (art. 117, terzo comma, Cost), a determinare il costo unitario del canone idroelettrico delle utenze con potenza nominale superiore a 220 Kw – ha adottato un parametro, per il calcolo del canone complessivo dovuto dai concessionari, diverso da quello della “potenza nominale media”, previsto dagli artt. 6 e 35 del r.d. n. 1775 del 1933, al quale le Regioni non possono derogare fintanto che non intervenga il decreto ministeriale di cui all’art. 37, comma 7, del d.l. n. 83 del 2012 (conv., con modif., in legge n. 134 del 2012). [S. 59/17. Pres. GROSSI; Red. MODUGNO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. – l’art. 1, comma 1, lett. b) e c), della legge reg. Abruzzo n. 11 del 2016, sostitutive, rispettivamente, dei commi 1-*bis* e 1-*ter* dell’art. 12 della legge reg. Abruzzo n. 25 del 2011. Le disposizioni impuginate dal Governo – l’una rinviando, per la nozione di “potenza efficiente”, a quella di potenza ufficiale netta utilizzata dall’AEEGSI e l’altra disciplinando, per le utenze con potenza nominale superiore a 220 Kw, le modalità per la riscossione del canone idroelettrico calcolato in base a detto criterio – intervengono in toto nella materia di esclusiva competenza statale della “tutela della concorrenza”, poiché si discostano dal criterio generale della “potenza nominale media” stabilito dalla normativa statale di riferimento. [S. 59/17. Pres. GROSSI; Red. MODUGNO]

## **2. Le piccole derivazioni idroelettriche (casistica)**

È disposto di sottoporre alla Corte di giustizia dell’Unione europea, ai sensi e per gli effetti dell’art. 267 TFUE, la questione pregiudiziale se: a) l’art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE – in base al quale, ove sia limitato il numero di autorizzazioni disponibili per un’attività, per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, l’autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente – debba essere interpretato nel senso della sua applicabilità anche a impianti che svolgono attività di mera produzione di energia elettrica, quali gli impianti di piccole derivazioni idroelettriche; b) in caso di risposta affermativa, se il medesimo art. 12, paragrafi 1 e 2, debba essere interpretato nel senso che il riferimento al requisito della scarsità delle risorse osti a una disciplina nazionale che si avvalga, quale criterio generale e astratto per distinguere l’attitudine o meno degli impianti di derivazione a rendere scarsa la risorsa idroelettrica, della differenza fra grandi e piccoli impianti (che, rispettivamente, producono una forza motrice

con potenza nominale media annua maggiore o, viceversa, pari o inferiore a 3000 kW); c) in caso di risposta affermativa al primo e al secondo quesito, se il citato art. 12, paragrafo 2, debba essere interpretato nel senso che osti a una disciplina nazionale che preveda una proroga della durata della concessione, motivata dall'esigenza di consentire al concessionario l'utilizzo integrale degli incentivi ottenuti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, fermo restando il rispetto della durata massima (trent'anni) che sin dall'inizio può essere assegnata a una concessione per piccola derivazione idroelettrica. Si ritiene necessario promuovere, in uno spirito di leale collaborazione, tale rinvio pregiudiziale, in quanto si ravvisano dubbi interpretativi con riferimento alla possibilità che il perimetro della citata direttiva ricomprenda le concessioni di piccole derivazioni idroelettriche e osti, così, alla normativa impugnata dal Governo (art. 3 della legge reg. Emilia-Romagna n. 17 del 2023), che dispone una proroga legale, su istanza del titolare di concessioni di piccole derivazioni idroelettriche, al fine di consentire l'integrale utilizzo degli incentivi ottenuti per la produzione di energia da fonti rinnovabili e a condizione che sia rispettato il termine massimo della durata massima trentennale. Risulta, anzitutto, dirimente sciogliere il dubbio in merito alla qualificazione dell'attività di produzione dell'energia come produzione di un bene o prestazione di un servizio: solo nel secondo caso la stessa sarebbe, infatti, soggetta al citato art. 12. In caso di risposta affermativa al primo quesito merita, in via subordinata, un chiarimento interpretativo la riferibilità ai piccoli impianti di derivazione idroelettrica del presupposto della scarsità delle risorse, che condiziona l'applicabilità del paragrafo 2 del medesimo art. 12. Infine, e in via ulteriormente subordinata, si sottopone alla Corte di giustizia UE un quesito concernente l'interpretazione del medesimo art. 12, risultando quantomeno incerto se si possa ascrivere alla nozione di vantaggio al prestatore uscente, anche una proroga legale – come quella oggetto della disposizione impugnata – che, per un verso, serve ad allineare la durata della concessione a quella necessaria a fruire degli incentivi statali ottenuti per la produzione di energia da rinnovabili e, per l'altro, non può superare, anche sommata alla durata originariamente fissata per la concessione, il termine massimo trentennale. (*Precedenti*: O. 29/2024 - *mass.* 46057; O. 217/2021 - *mass.* 44360; O. 216/2021 - *mass.* 44272; O. 182/2020 - *mass.* 43382; O. 117/2019 - *mass.* 42634). [O. 161/24. Pres. BARBERA; Red. NAVARRETTA]

Sono dichiarate inammissibili, per carente ricostruzione del quadro normativo e genericità delle censure, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento all'art. 117, comma primo, in relazione agli artt. 49 e 57 TFUE e 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123/CE, secondo, lett. e), e terzo, Cost. – dell'art. 4, commi da 16 a 23, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 13 del 2021, che interviene sulle concessioni di piccole derivazioni d'acqua a uso idroelettrico, disponendo il rinnovo, a determinate condizioni, in favore del concessionario uscente fino al 2031, e fino al 2036 per alcune concessioni, nonché l'esclusione del rinnovo trentennale per le derivazioni d'acqua a uso idroelettrico «non grandi». Il ricorrente non ricostruisce il quadro normativo statale in materia di concessioni di piccole derivazioni d'acqua a uso idroelettrico, che – risalendo al r.d. n. 1775 del 1933 – non è ispirato a esigenze concorrenziali, né chiarisce se e come la disciplina regionale possa conformare il proprio assetto normativo a tali esigenze in mancanza di un quadro di principi statali con esse coerente. Inoltre, pur presupponendo la non applicazione di tale disciplina, per contrasto con la direttiva servizi, non argomenta adeguatamente

in merito all' idoneità di quest' ultima a disciplinare la fattispecie in esame. Dal quadro normativo emergono anche tratti di contraddittorietà del ricorso in quanto, ove accolta, l' impugnazione del comma 23 renderebbe applicabile la precedente disciplina del rinnovo trentennale, meno concorrenziale di quella impugnata. Il ricorso non si sofferma, infine, né sulla specificità delle concessioni per cui è previsto il rinnovo al 2036 né sulle norme relative ai profili procedurali. Il carattere generico delle censure rende inammissibili anche le questioni concernenti la libertà di stabilimento e la presunta violazione della materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell' energia». [S. 265/22. Pres. SCIARRA; Red. NAVARRETTA]

### **3. La progettazione, la costruzione e l' esercizio di dighe e altri sbarramenti idrici (casistica)**

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell' art. 117, terzo comma, Cost., l' art. 1, comma 1, della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, nella parte in cui prevede che l' ambito applicativo della legge sia limitato «agli sbarramenti ed ai manufatti di qualsiasi tipo e forma in alveo e fuori alveo, anche temporanei, che non superino i 15 metri di altezza o che determinino un volume di invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi», invece che «agli sbarramenti ed ai manufatti di qualsiasi tipo e forma in alveo e fuori alveo, anche temporanei, che non superino i 15 metri di altezza e che determinino un volume di invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi». Benché, nel delimitare l' ambito di applicazione della legge regionale impugnata, l' art. 1 opera un espresso riferimento «alle attribuzioni trasferite alla Regione dalla legislazione statale vigente», la successiva individuazione degli impianti oggetto di disciplina non è tuttavia coerente con tale premessa, in quanto indica espressamente come alternativi i requisiti di altezza e capacità che la legge statale, la quale esprime un principio fondamentale della materia «governo del territorio», prevede, invece, come concorrenti. [S. 201/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell' art. 117, terzo comma, Cost., l' art. 2 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020 nella parte in cui prevede, alle lett. a) e b), la congiunzione «e/o», anziché la congiunzione «e». L' uso inequivocabile della disgiuntiva «o» nella prima disposizione impugnata dal Governo e della doppia congiunzione «e/o» nella seconda comporta l' estensione dell' ambito di applicazione della norma, relativa agli sbarramenti e manufatti di qualsiasi tipo e forma in alveo e fuori alveo che presentano uno solo degli indicati requisiti dimensionali, in difformità dalla legge statale, la quale esprime un principio fondamentale della materia «governo del territorio», e che prevede, invece, tali requisiti come concorrenti. [S. 201/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all' art. 117, terzo comma, Cost., dell' art. 1, comma 3, lett. a), della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, che esclude dall' ambito applicativo della legge le opere poste al servizio di grandi derivazioni di acqua. L' art. 61, comma 3, cod. ambiente, dopo aver individuato i limiti di altezza e capacità degli sbarramenti la cui disciplina compete alle Regioni e alle Province autonome, precisa che per tali sbarramenti, ove posti al servizio di grandi derivazioni di acqua di competenza statale, restano ferme le attribuzioni del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. La disposizione impugnata,

pertanto, si conforma alla normativa statale di principio. [S. 201/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, commi secondo, lett. s), e terzo, Cost., dell'art. 5, comma 3, della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, nella parte in cui prevede che l'approvazione delle opere degli sbarramenti di ritenuta e dei bacini di accumulo di competenza regionale tiene integralmente luogo degli adempimenti tecnici ed amministrativi di cui alla legge n. 1086 del 1971. La disposizione impugnata rinvia alle previsioni di tale legge, ivi compresa la prescrizione del collaudo statico per le opere che la stessa elenca all'art. 1, secondo una tecnica normativa già adottata anche dalla legge statale; inoltre, nel caso di specie essa opera comunque un richiamo alla normativa statale di principio applicabile, laddove dispone che il soggetto che richiede il rilascio del titolo autorizzativo non sia in ogni caso esentato dall'acquisizione di altre autorizzazioni o nullasta, comunque denominati, previsti da ulteriori disposizioni di legge. (*Precedente: S. 78 del 2021 - mass. 43775*). [S. 201/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., dell'art. 12 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, che prevede il trattamento sanzionatorio per le diverse ipotesi di realizzazione o gestione degli impianti di sbarramento in assenza di autorizzazione, ovvero in difformità dalla stessa, ovvero ancora in violazione delle prescrizioni che il titolo autorizzativo impartisce. Con la disposizione impugnata, il legislatore veneto ha previsto e regolato le sanzioni amministrative conseguenti all'inosservanza delle prescrizioni attinenti alla realizzazione ed all'esercizio degli impianti di sbarramento regionali, nel legittimo esercizio di una prerogativa sua propria. (*Precedenti: S. 84/2019 - mass. 42240*). [S. 201/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

## SEZIONE QUINTA. LA CACCIA

### Capitolo 18. Caratteri generali

#### 1. Il riparto e l'attività venatoria

La materia della caccia rientra, dopo la revisione del Titolo V della Costituzione, nella potestà legislativa residuale delle regioni. Tuttavia, tale potestà deve esercitarsi nel rispetto dei criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992 in quanto considerata espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ambiente, avente carattere trasversale; tali criteri si impongono pertanto anche alle regioni a statuto speciale. [S. 124/24. Pres. BARBERA; Red. PROSPERETTI]

La materia della caccia rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni, tenute nondimeno a rispettare i criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992, a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema, punto di equilibrio tra il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse all'esercizio dell'attività venatoria; in considerazione di tale *ratio* della norma statale, la legge regionale può intervenire su detto profilo della disciplina esclusivamente innalzando il livello della tutela. (*Precedenti*: S. 7/2019 - *mass.* 40308; S. 278/2012 - *mass.* 36754; S. 174/2017 - *mass.* 40339; S. 74/2017 - *mass.* 39907; S. 4/2000 - *mass.* 25093). [S. 148/23. Pres. SCIARRA; Red. D'ALBERTI]

L'approvazione con legge regionale, anziché con provvedimento amministrativo, del piano faunistico-venatorio comportando una modificazione *in peius* degli standard minimi e uniformi di protezione della fauna, contrasta con i principi che regolano la disciplina del prelievo venatorio desumibili dalla legislazione statale e implicanti la "procedimentalizzazione" dell'attività di adozione del piano e la sua approvazione con provvedimento amministrativo. (*Precedenti*: S. 178/2020 - *mass.* 43044; S. 258/2019 - *mass.* 42722; S. 10/2019 - *mass.* 40397; S. 193/2013 - *mass.* 37230; S. 20/2012 - *mass.* 36061). [S. 148/23. Pres. SCIARRA; Red. D'ALBERTI]

I "piani faunistico-venatori", di cui all'art. 10 della legge n. 157 del 1992, rispondono all'esigenza di pianificazione delle attività esercitabili sul territorio regionale e costituiscono il momento di composizione di contrapposti interessi che insistono tutti sul territorio agro-silvo-pastorale attraverso l'equilibrata individuazione – secondo criteri dotati di sufficiente elasticità – di spazi a destinazione differenziata nell'ambito di un complessivo bilanciamento di interessi nel quale trovano considerazione, accanto alle esigenze di protezione della fauna, quelle venatorie e quelle, altresì, degli agricoltori, interessati non solo al contenimento della fauna selvatica che si riproduce spontaneamente, ma anche all'impedimento di una attività venatoria indiscriminata. (*Precedente*: S. 448/1997 - *mass.* 23614). [S. 254/22. Pres. de PRETIS; Red. PROSPERETTI]

Il divieto di caccia su tutti i valichi montani attraversati dalla fauna migratoria, per una distanza di mille metri, stabilito dall'art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992, attiene alla materia della tutela dell'ambiente. La disposizione integra uno standard minimo di protezione, prescritto dal legislatore statale

nell'esercizio della relativa competenza esclusiva, che funge da limite al potere legislativo delle regioni e delle provincie autonome: queste ultime, infatti, nell'esercizio delle proprie competenze che concorrono con quella dell'ambiente, possono solo dettare prescrizioni nel senso dell'innalzamento della tutela ma non possono derogarvi *in peius*. (*Precedenti*: S. 158/2021 - mass. 44131; S. 66/2018 - mass. 40777). [S. 254/22. Pres. de PRETIS; Red. PROSPERETTI]

L'ambito di esercizio della potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di caccia incontra alcuni limiti, per effetto della normativa statale, quando la materia regionale si sovrappone, per naturale coincidenza, con ambiti afferenti ad interessi diversi che insistono su specifici aspetti del bene ambiente, così che le attribuzioni legislative delle Regioni non possono essere esercitate abbassando i livelli di tutela ambientale fissati dalla legislazione nazionale. (*Precedenti citati*: sentenze n. 74 del 2017 e n. 278 del 2012). [S. 138/21. Pres. CORAGGIO; Red. PROSPERETTI]

*Nello stesso senso, S. 291/19.*

L'esercizio della competenza legislativa regionale [in materia di caccia] trova un limite nella disciplina statale della tutela ambientale, salva la facoltà delle Regioni di prescrivere livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato. (*Precedenti citati*: sentenze n. 7 del 2019 e n. 74 del 2017). [S. 63/20. Pres. CARTABIA; Red. PROSPERETTI]

La materia della caccia rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni, tenute nondimeno a rispettare i criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992 a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema, che stabilisce il punto di equilibrio tra il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse all'esercizio dell'attività venatoria; conseguentemente, i livelli di tutela da questa fissati non sono derogabili *in peius* dalla legislazione regionale. (*Precedenti citati*: sentenze n. 174 del 2017, n. 139 del 2017, n. 74 del 2017 e n. 4 del 2000). [S. 44/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

La materia della caccia rientra, dopo la revisione del Titolo V avvenuta per opera della legge costituzionale n. 3 del 2001, nella potestà legislativa residuale delle Regioni, le quali sono nondimeno tenute a rispettare i criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992, che stabilisce il punto di equilibrio tra il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse all'esercizio dell'attività venatoria; conseguentemente, i livelli di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema fissati da questa legge statale non sono derogabili *in peius* dalla legislazione regionale. (*Precedenti citati*: sentenze n. 7 del 2019, n. 174 del 2017, n. 303 del 2013 e n. 4 del 2000). [S. 16/19. Pres. LATTANZI; Red. VIGANÒ]

La materia "caccia" – in quanto espressamente annoverata, prima della riforma del Titolo V della Costituzione, tra le materie di legislazione concorrente e poi non indicata nel novellato art. 117 Cost. – è certamente riconducibile alla competenza regionale residuale (art. 117, quarto comma, Cost.), senza possibilità di ritenerla, neppure implicitamente, ricompresa in altri settori della competenza statale. Anche nell'ambito di detta materia è tuttavia necessario, in

base all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., che la legislazione regionale rispetti la normativa statale in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ove essa esprima regole minime uniformi. (*Precedenti citati: sentenze n. 7 del 2019 e n. 139 del 2017*). [S. 10/19. Pres. LATTANZI; Red. PROSPERETTI]

La materia "caccia" – in quanto espressamente annoverata, prima della riforma del Titolo V della Costituzione, tra le materie di legislazione concorrente e poi non indicata nel novellato art. 117 Cost. – è certamente riconducibile alla competenza regionale residuale (art. 117, quarto comma, Cost.), senza possibilità di ritenerla, neppure implicitamente, ricompresa in altri settori della competenza statale. Anche nell'ambito di detta materia è tuttavia necessario, in base all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., che la legislazione regionale rispetti la normativa statale in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ove questa esprima regole minime uniformi, da ciò conseguendo che i precipui livelli di protezione fissati dalla legge n. 157 del 1992 a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema non sono derogabili *in peius* dal legislatore regionale, e che quest'ultimo è invece abilitato, nell'esercizio della competenza residuale, a intervenire su tale disciplina per innalzare il livello della tutela ambientale, come avviene, in particolare, ove la legge regionale, anziché (illegittimamente) ampliare, riduca il numero delle specie cacciabili. (*Precedenti citati: sentenze n. 174 del 2017, n. 139 del 2017, n. 74 del 2017, n. 278 del 2012, n. 233 del 2010, n. 227 del 2003, n. 272 del 1996, n. 577 del 1990 e n. 1002 del 1988*). [S. 7/19. Pres. LATTANZI; Red. ANTONINI]

La competenza legislativa residuale spettante alle Regioni in materia di caccia deve essere esercitata rispettando i livelli di tutela garantiti dalla legislazione statale fissati dalla legge n. 157 del 1992. (*Precedenti citati: sentenze n. 2 del 2015 e n. 142 del 2013*). [S. 174/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

La materia della caccia rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni, che sono tenute nondimeno a rispettare i criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992, a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema. Tale legge stabilisce il punto di equilibrio tra il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse all'esercizio dell'attività venatoria, con la conseguenza che i livelli di tutela in essa fissati non sono derogabili *in peius* dalla legislazione regionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 139 del 2017, n. 74 del 2017 e n. 4 del 2000*). [S. 174/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

#### *1.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 1 della legge reg. Veneto n. 2 del 2022, il quale esclude, agli Allegati B e C, il territorio del Comune di Rivoli Veronese dalla zona faunistica delle Alpi. La disposizione censurata dal TAR Veneto, nel disporre l'integrale approvazione con legge del piano faunistico-venatorio della Regione Veneto, non assicura il rispetto delle garanzie procedurali imposte dalla legge dello Stato, così violando la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente. È altresì fondata la questione inerente all'esclusione del territorio del Comune di Rivoli Veronese dalla ZFA: dalla relazione al piano si evince che la scelta in esame è stata assunta in accoglimento della proposta della Provincia di Verona di modificare la ZFA rispetto al precedente piano faunistico-venatorio, in considerazione delle caratteristiche

territoriali del Comune di Rivoli Veronese e di altri comuni, a causa della quota altimetrica in cui si trovano. Tuttavia, il legislatore statale, dettando standard minimi e uniformi di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, non ha fatto riferimento a dati puramente morfologici, né ha ritenuto il fattore altimetrico un criterio prioritario per individuare la ZFA. (*Precedenti: S. 139/2017 - mass. 39322; S. 90/2013 - mass. 37059*). [S. 148/23. Pres. SCIARRA; Red. D'ALBERTI]

Sono dichiarate non fondate, per erroneità del presupposto interpretativo, le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal Tar Lombardia in riferimento agli artt. 3, 9, 32 e 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione alla direttiva 2009/147/CE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici – dell'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992 e dell'art. 13, comma 3, lett. a), della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, che ne ripropone il contenuto, i quali prevedono, in relazione all'adozione dei piani faunistico-venatori, la percentuale massima nella quale il territorio agro-silvo-pastorale regionale possa essere assoggettato al divieto di caccia, comprensiva di tutti i territori ove quest'ultima sia comunque vietata, per effetto di altre leggi e disposizioni. Diversamente rispetto a quanto ritenuto dal rimettente, tuttavia, il divieto di caccia sui valichi montani percorsi dall'avifauna – posto dall'art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992, a tutela dall'esistenza della rotta migratoria – esula dalle percentuali di territorio tutelabile ai sensi delle disposizioni censurate, presentando invece carattere perentorio e di norma di chiusura e operando, pertanto, direttamente. [S. 254/22. Pres. de PRETIS; Red. PROSPERETTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 43, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, che circoscrive il divieto di caccia sui valichi montani attraversati dall'avifauna soltanto a quelli che si trovano nel comparto di maggior tutela della zona faunistica delle Alpi. La disposizione, censurata dal TAR Lombardia, riduce il livello di tutela ambientale determinato dall'art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992, che pone un divieto assoluto di caccia nel raggio di mille metri per tutti i valichi attraversati dalla fauna migratoria. [S. 254/22. Pres. de PRETIS; Red. PROSPERETTI]

Sono dichiarate non fondate, per inconferenza dei parametri costituzionali evocati, le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. d) e h), Cost. - dell'art. 39, comma 1, lett. b), della legge reg. Sardegna n. 17 del 2021, che modifica l'art. 41 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1998, introducendo il comma 1-bis, secondo cui i caricatori dei fucili ad anima rigata a ripetizione semiautomatica non possono contenere più di due cartucce durante l'esercizio dell'attività venatoria ad eccezione della caccia al cinghiale per la quale possono contenere fino a cinque cartucce. Le disposizioni impugnate si inseriscono nella trama della legge regionale sull'attività venatoria, incidendo, in accordo con la disciplina statale di settore, l'ambito materiale – di competenza regionale ex art. 3, lett. i), dello statuto speciale – della caccia. Esse non estendono il proprio ambito di operatività oltre aspetti attinenti all'uso degli strumenti utili all'esercizio dell'attività venatoria, così evitando di invadere la competenza generale dello Stato sull'utilizzo delle armi da fuoco. Né può ritenersi che venga alterato il

punto di equilibrio fissato a livello statale, o che siano stati creati pericoli per l'ordine e la sicurezza, atteso che il contenuto delle previsioni regionali è conforme alle norme statali, in particolare all'art. 13 della legge n. 157 del 1992. (*Precedenti: S. 9/2016 - mass. 38701*). [S. 248/22. Pres. SCIARRA; Red. MODUGNO]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione Campania in riferimento agli artt. 3, 97, 118, 119 e 120 Cost., dell'art. 1, commi 757 e 758, della legge n. 178 del 2020, che istituisce un Fondo di 1 milione di euro, per l'anno 2021, per l'attività di tutela e cura della fauna selvatica, rimettendo esclusivamente al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e il Ministro della salute, le modalità di attuazione e l'individuazione delle associazioni ambientaliste beneficiarie. Le disposizioni impugnate, destinando risorse alla tutela, alla cura e al recupero della fauna selvatica, perseguono in modo esclusivo finalità di tutela ambientale, ricadendo così nell'ambito della materia di esclusiva competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., senza afferire anche alla materia di competenza residuale delle Regioni della caccia, di cui all'art. 117, quarto comma, Cost. [S. 114/22. Pres. AMATO; Red. MODUGNO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – l'art. 1, comma 1, lett. b), della legge reg. Veneto n. 6 del 2019, sostitutivo dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Veneto n. 2 del 2000, nella parte in cui, consentendo l'allenamento e l'addestramento del falco durante tutto l'anno, prevede il divieto di cattura di fauna selvatica in luogo del precedente divieto di predazione. La disposizione abbassa il livello di tutela dell'ambiente rispetto alla norma previgente che, prevedendo il divieto di predazione, implicava l'obbligo, per il falconiere, di evitare che la preda venisse uccisa dal falco, mentre il divieto di cattura previsto dalla norma impugnata esclude soltanto la possibilità di appropriarsi dell'animale eventualmente ucciso dal rapace durante il volo di addestramento. La limitazione, prevista dalla disposizione impugnata, dell'allenamento e dell'addestramento del falco alle aree riservate alla falconeria, coincidenti con quelle in cui sono consentiti gli appostamenti fissi e l'addestramento dei cani, non è sufficiente a garantire il livello di tutela ambientale assicurato dalla disposizione precedente, costituendo il divieto di predazione punto di equilibrio tra il rispetto della normativa statale e l'esigenza, soddisfatta attraverso l'autorizzazione al volo durante tutto l'anno, di mantenere il rapace in condizioni fisiche adeguate. (*Precedenti citati: sentenze n. 74 del 2017, n. 104 del 2008, n. 378 del 2007 e n. 468 del 1999*). [S. 63/20. Pres. CARTABIA; Red. PROSPERETTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo - per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – l'art. 92 della legge della Regione Liguria n. 29 del 2015, nella parte in cui, sostituendo l'art. 35, comma 9, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, consente il recupero dei capi feriti con le armi anche fuori degli orari previsti per la caccia e nelle giornate di silenzio venatorio. La norma impugnata dal Governo si pone in contrasto con l'inderogabile regola – desumibile dagli artt. 12, commi 2 e 3, e 21, comma 1, lett. g), della legge n. 157 del 1992, e ricadente nella competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente – che vieta, quando l'esercizio venatorio è

precluso, l'introduzione di armi in forme potenzialmente idonee all'uso. (*Precedente citato: sentenza n. 2 del 2015*). [S. 139/17. Pres. GROSSI; Red. LATTANZI]

*V. anche S. 144/22, in Capitolo 25, par. 3.*

## **2. La disciplina statale di alcuni aspetti dell'attività venatoria**

### **2.1. Sopravvivenza, riproduzione e selezione delle specie cacciabili**

Rientra nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema la disciplina statale finalizzata ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili attraverso standard minimi e uniformi di tutela valevoli sull'intero territorio nazionale, i quali pertanto non possono essere ridotti dal legislatore regionale nell'esercizio della propria competenza residuale in materia di caccia. (*Precedenti citati: sentenze n. 40 del 2020 e n. 7 del 2019*). [S. 113/21. Pres. CORAGGIO; Red. ANTONINI]

La disciplina statale che delimita il periodo entro il quale è consentita l'attività venatoria è ascrivibile al novero delle misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, rientrando nella materia della tutela dell'ambiente, vincolante per il legislatore regionale, e ad essa sono riconducibili anche i limiti orari nei quali quotidianamente detta attività è lecitamente svolta in relazione a determinate specie cacciabili. I precipui livelli di protezione fissati dalla legge n. 157 del 1992 a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema non sono, infatti, derogabili in *peius* nell'esercizio della competenza legislativa residuale regionale in materia di caccia. (*Precedenti citati: sentenze n. 7 del 2019 e n. 191 del 2011*). [S. 40/20. Pres. CARTABIA; Red. ANTONINI]

La selezione delle specie cacciabili compete al legislatore statale poiché implica l'incisione di profili propri della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che fanno capo alla competenza esclusiva dello Stato. (*Precedenti citati: sentenze n. 20 del 2012, n. 191 del 2011, n. 226 del 2003 e n. 536 del 2002*). [S. 260/17. Pres. GROSSI; Red. PROSPERETTI]

#### *2.1.1. Casi concreti*

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. e in relazione all'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992 – dell'art. 30 della legge reg. Toscana n. 61 del 2020 che, intervenendo sull'art. 37-*bis* della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, ha aggiunto il comma 2-*ter*, in base al quale il limite al prelievo delle specie in deroga non si cumula con il numero totale di capi abbattibili di fauna migratoria stabilito dall'art. 4, comma 1, della legge reg. Toscana n. 20 del 2002. L'evocato parametro interposto, nel porre un limite al prelievo venatorio, è dettato dalla necessità di bilanciare la tutela dell'ambiente con l'attività di caccia, mentre l'autorizzazione al prelievo in deroga, di cui al successivo art. 19-*bis*, è disposta per consentire l'abbattimento o la cattura di uccelli appartenenti alle specie protette in ragione di specifiche esigenze concrete, temporaneamente circoscritte. Dal momento che sono proprio tali esigenze a condizionare il computo dei capi da abbattere – nonché a determinare, eventualmente, la sospensione dell'efficacia della deroga – il numero dei capi complessivi giornalieri cacciabili con riferimento alle specie nocive oggetto

della deroga non deve essere computato nel numero massimo dei capi previsti giornalmente dalla caccia programmata, giacché altrimenti i cacciatori sarebbero disincentivati all'abbattimento dei capi nocivi in favore di altre specie più appetibili. [S. 158/21. Pres. CORAGGIO; Red. PROSPERETTI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 39, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 26 del 2015 e 1, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 27 del 2016 (che, rispettivamente, aggiungono la lett. *f-ter* e la lett. *f-quater* all'art. 40, comma 4, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2012), censurati dal TAR Piemonte – in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – in quanto estendono il divieto di caccia a specie che, sulla scorta dell'art. 18, comma 1, della legge n. 157 del 1992, sarebbero cacciabili. Le norme regionali censurate non violano la competenza statale in materia di “tutela dell'ambiente” e “dell'ecosistema”, poiché non si risolvono in una riduzione della soglia minima di tutela della fauna selvatica, ma risultano, al contrario, più rigorose rispetto alla disciplina statale, essendo dirette a un legittimo incremento della suddetta protezione minima. Con esso, il legislatore regionale – nell'esercizio della competenza residuale spettantegli in materia di caccia – ha concretizzato un'attuazione del principio autonomista coerente con la particolare sensibilità della comunità piemontese al valore costituzionale dell'ambiente e dell'ecosistema, dimostrata da una normativa regionale tradizionalmente caratterizzata dalla riduzione del numero di specie cacciabili e dunque notevolmente più rigorosa di quella statale. (*Precedenti citati: sentenze n. 227 del 2003 e n. 577 del 1990*). [S. 7/19. Pres. LATTANZI; Red. ANTONINI]

## **2.2. Il calendario venatorio e la durata dei periodi di caccia**

La disciplina dei termini per l'attività venatoria, di cui all'art. 18 della legge n. 157 del 1992, è attratta nella competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale, integrando tale disposizione il punto di equilibrio tra il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse all'esercizio dell'attività venatoria, con conseguente vincolo al suo rispetto per il legislatore regionale che non può derogare *in peius* i livelli di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema fissati dalla legislazione statale. (*Precedenti citati: S. 16/2019 - mass. 41580; S. 7/2019 - mass. 40308, S. 174/2017 - mass. 40339; S. 303/2013 - mass. 37530 e 37535; S. 4/2000*). [S. 69/22. Pres. AMATO; Red. PROSPERETTI]

Se i termini dei periodi di caccia sono modificabili, non lo sono le relative durate, che non possono essere superiori a quelle stabilite, e che, comunque, non possono essere estese all'intera stagione venatoria. (*Precedente: S. 113/2021 - mass. 43927*). [S. 69/22. Pres. AMATO; Red. PROSPERETTI]

L'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992 prescrive l'adozione del calendario venatorio con atto amministrativo e tale previsione costituisce espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Infatti, la modalità tecnica del provvedimento è necessaria per la protezione della fauna, perché l'attività amministrativa non si esaurisce in un unico atto, dovendo essere riesercitata nel caso di esigenze sopravvenute, che richiedono una celerità di decisione non compatibile con le forme e i tempi del procedimento legislativo. Questa scelta risponde, altresì, all'esigenza di garantire un'adeguata istruttoria, anche tramite il parere

obbligatorio dell'ISPRA, che, attraverso la rilevazione delle situazioni ambientali locali, consenta alla Regione di adeguare il calendario alla specificità del contesto. (*Precedenti citati: sentenze n. 258 del 2019, n. 209 del 2014, n. 193 del 2013, n. 90 del 2013 e n. 20 del 2012*). [S. 178/20. Pres. MORELLI; Red. PROSPERETTI]

[...] L'adozione di una legge-provvedimento [che adotti il calendario venatorio] si pone in contrasto con l'implicita riserva di amministrazione stabilita dall'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992 – che garantisce un'istruttoria approfondita e trasparente anche ai fini del controllo giurisdizionale e non tollera che il calendario venatorio venga irrigidito nella forma legislativa a scapito dell'esigenza di raffrontabilità sottesa al principio di generalità e astrattezza della legge – il quale esprime una scelta compiuta dal legislatore statale che attiene alle modalità di protezione della fauna e si ricollega per tale ragione alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Inoltre, la successiva cristallizzazione del contenuto del provvedimento nella forma della legge impedisce anche di assicurare il più marcato regime di flessibilità proprio della natura amministrativa dell'atto, altresì idoneo a prevenire i danni che potrebbero conseguire a un repentino ed imprevedibile mutamento delle circostanze di fatto in base alle quali il calendario venatorio è stato approvato. (*Precedenti citati: sentenze n. 193 del 2013, n. 90 del 2013 e n. 20 del 2012*). [S. 258/19. Pres. LATTANZI; Red. ANTONINI]

#### 2.2.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), l'art. 80, comma 1, lett. b), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, che dispone l'apertura della caccia alla tortora selvatica – *Streptopelia turtur* – dal 1° settembre, secondo il piano adottato dalla conferenza Stato-regioni. La disposizione impugnata dal Governo manca di definire il periodo di cacciabilità della tortora selvatica nel perimetro fissato dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992, il quale è espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente», perché la disciplina statale dettata dalla predetta legge delimitante il periodo entro il quale è consentita l'attività venatoria è ascrivibile al novero delle misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili stabilendo il punto di equilibrio tra il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse all'esercizio dell'attività venatoria, con la conseguenza che i livelli di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema fissati dalla predetta normativa statale non sono derogabili *in peius* dal legislatore regionale. Inoltre, l'anticipazione è stata disposta per legge e non in sede di calendario venatorio, e dunque non con atto amministrativo, in violazione della riserva di amministrazione, che esprime una scelta compiuta dal legislatore statale che attiene alle modalità di protezione della fauna e si ricollega per tale ragione alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Invero, la possibilità di modificare i termini del periodo venatorio è strettamente correlata alla presenza di oggettive esigenze contingenti che, dunque, possono mutare, mentre la disposizione impugnata stabilizza nell'ordinamento regionale l'anticipazione al 1° settembre dell'apertura della caccia alla tortora selvatica, sottraendola alla revisione in sede di predisposizione annuale del calendario venatorio, e quindi anche alla verifica giudiziale. Infine, non risulta espressamente rispettato nemmeno l'arco temporale massimo

dell'esercizio del periodo venatorio tramite la contestuale anticipazione "compensativa" del termine finale di caccia di durata pari a quella del periodo di anticipazione, disposta dal ricordato art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992. (Precedenti: S. 158/2021 - mass. 44131; S. 138/2021 - mass. 44056; S. 40/2020 - mass. 42482; S. 291/2019 - mass. 40981; S. 258/2019 - mass. 42722; S. 16/2019 - mass. 41580; S. 193/2013 - mass. 37229; S. 90/2013 - mass. 37059; S. 536/2002 - mass. 27450). [S. 124/24. Pres. BARBERA; Red. PROSPERETTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s, Cost., l'art. 29, comma 3, della legge reg. Liguria n. 32 del 2020 che ha inserito nell'art. 34 della legge reg. Liguria n. 29 del 1994 i commi 1-ter e 1-quater, ai sensi dei quali, rispettivamente, l'«arco temporale massimo» in cui è consentita l'attività venatoria – di cui all'art. 18, commi 1 e 2, della legge n. 157 del 1992 – va inteso come il numero complessivo di giornate di caccia fruibili nel corso della stagione venatoria, riferite ad una determinata specie, e il divieto temporaneo di caccia sospende il decorso dei termini, consentendo il recupero delle giornate di sospensione. La disciplina della durata del periodo di caccia – richiedendo la conservazione delle specie un periodo continuativo di "pacificazione venatoria" finalizzato alla riproduzione – rientra nella competenza esclusiva statale in materia ambientale; la norma regionale impugnata dal Governo, intervenendo su tale durata, viola pertanto l'indicata competenza, non potendo le Regioni né allungare né frammentare il periodo di caccia, con recuperi successivi alla data finale, senza incorrere in un abbassamento degli standard di tutela statali. [S. 69/22. Pres. AMATO; Red. PROSPERETTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 9 della legge reg. Liguria n. 9 del 2020 che, modificando l'art. 7, comma 1, lett. a), della legge reg. Liguria n. 35 del 2006, consente, nelle zone di protezione speciale (ZPS), l'esercizio dell'attività venatoria nel mese di gennaio per due giornate settimanali a scelta del cacciatore. La disposizione impugnata dal Governo viola la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente poiché l'art. 5, comma 1, lett. a), del d.m. 17 ottobre 2007 impone che le due giornate settimanali siano predefinite dal calendario venatorio e non discrezionalmente scelte dai cacciatori nell'arco temporale dell'intera settimana. [S. 138/21. Pres. CORAGGIO; Red. PROSPERETTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 12, comma 5, lett. a), della legge reg. Molise n. 1 del 2020, che aggiunge il comma 1-bis all'art. 27 della legge reg. Molise n. 19 del 1993, attribuendo alla Giunta regionale la facoltà di estendere la durata dei periodi venatori, per ogni specie cacciabile e in particolari condizioni ambientali, all'intera stagione venatoria. La norma regionale impugnata dal Governo viola la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema poiché consente di estendere la durata del periodo di caccia alle singole specie oltre l'arco temporale massimo per esse fissato dall'art. 18, primo comma, della legge n. 157 del 1992 e perché omette di prevedere il preventivo parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), riducendo, in violazione del principio di gradualità, il livello di protezione della

fauna selvatica stabilito dal legislatore statale. (*Precedenti citati: sentenze n. 21 del 2021 e n. 10 del 2019*). [S. 113/21. Pres. CORAGGIO; Red. ANTONINI]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., gli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, della legge reg. Marche n. 46 del 2018 che, nel sostituire il comma 2 dell'art. 3 della legge reg. Marche n. 44 del 2018, autorizzano l'esercizio venatorio nei siti della rete Natura 2000 secondo le modalità e le condizioni indicate nel calendario venatorio vigente (Allegato A), all'uopo aggiunto alla stessa legge reg. Marche n. 44 del 2018. Le norme impugnate hanno fatto propria la disciplina dell'attività venatoria già in precedenza posta dal calendario approvato con provvedimento amministrativo (deliberazione della Giunta reg. Marche 30 luglio 2018, n. 1068, dal contenuto pressoché integralmente coincidente con quello di cui alla legge impugnata), così attraendo quest'ultimo nella sfera legislativa e attribuendogli gli effetti tipici degli atti normativi [...]. [S. 258/19. Pres. LATTANZI; Red. ANTONINI]

È dichiarata non fondata, per erroneità del presupposto interpretativo, la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 13, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018, che prevede che la Giunta regionale adotti con proprio provvedimento, entro il 15 giugno di ogni anno, il calendario venatorio e le disposizioni relative alla stagione venatoria. È esclusa la possibilità che la disposizione impugnata determini un aumento delle specie cacciabili, sia perché essa prevede il necessario rispetto dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992, che non lo prevede, sia in virtù del coordinamento dell'impugnata disposizione con l'art. 2 della legge reg. Piemonte n. 5 del 2018 – al cui rispetto la Giunta regionale è tenuta nell'adozione del calendario venatorio – che ha esteso le “specie non cacciabili”, dettando una disciplina più rigorosa rispetto a quella statale. (*Precedente citato: sentenza n. 7 del 2019*). [S. 171/19. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 39, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 26 del 2015 e 1, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 27 del 2016 (che, rispettivamente, aggiungono la lett. *f-ter* e la lett. *f-quater* all'art. 40, comma 4, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2012), censurati dal TAR Piemonte – in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – in quanto non rispetterebbero il principio (desumibile dall'art. 18, commi 2 e 4, della legge n. 157 del 1992 ed enunciato nella sentenza n. 20 del 2012) secondo cui il calendario venatorio deve necessariamente essere adottato con atto amministrativo. Le norme regionali censurate – a ciò legittimate dalla competenza legislativa residuale in materia di caccia – hanno introdotto, in via generale e astratta, un divieto di caccia per determinate specie prescindendo da una specifica stagione venatoria, e dunque hanno stabilito un precetto normativo suscettibile di ripetuta applicazione nel tempo, privo del contenuto tipico (e degli effetti temporanei e contingenti) del calendario venatorio, il quale, lungi dall'essere attratto nella disciplina legislativa, è stato invece approvato (con tre successive deliberazioni della Giunta regionale) nella forma dell'atto amministrativo, conformemente all'evocato principio. Né il comma 3, secondo periodo, del citato art. 18 – a norma del quale la variazione delle specie cacciabili può essere disposta, sentito l'ISPRA, con decreto del Presidente del Consiglio

dei ministri – impedisce al legislatore regionale di innalzare in via generale e astratta il livello minimo di tutela faunistica posto dalla legislazione statale, giacché, alla stregua dell'interpretazione indicata nella sentenza n. 20 del 2012, la legge n. 157 del 1992 impone alle Regioni la forma dell'atto amministrativo soltanto nell'adozione del calendario venatorio. (*Precedenti citati: sentenze n. 90 del 2013, n. 310 del 2012 e n. 20 del 2012*). [S. 7/19. Pres. LATTANZI; Red. ANTONINI]

### 2.3. Il territorio di caccia

Con l'art. 14 della legge n. 157 del 1992, il legislatore statale ha inteso circoscrivere il territorio di caccia, determinando, allo stesso tempo, uno stretto vincolo tra il cacciatore ed il territorio nel quale è autorizzato l'esercizio dell'attività venatoria, e ciò anche al fine di valorizzare il ruolo della comunità insediata in quel territorio, chiamata, attraverso gli organi direttivi degli ambiti, a gestire le risorse faunistiche. (*Precedenti citati: sentenze n. 142 del 2013 e n. 4 del 2000*). [S. 174/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

La disciplina della composizione degli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia prevista dall'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992 stabilisce uno standard inderogabile di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, con riferimento alla composizione degli organi direttivi, mirando a preservare la rappresentanza democratica delle categorie, espressione dei diversi interessi sottesi all'attività venatoria. (*Precedenti citati: sentenze n. 124 del 2016, n. 268 del 2010 e n. 165 del 2009*). [S. 174/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

#### 2.3.1. Casi concreti

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione all'art. 14, comma 5, della legge n. 157 del 1992 – dell'art. 67, comma 1, della legge reg. Veneto n. 45 del 2017, aggiuntivo dell'art. 19-*bis* della legge reg. Veneto n. 50 del 1993, nella parte in cui introduce un sistema “automatizzato” di autorizzazione all'accesso di ciascun cacciatore in un ambito territoriale di caccia diverso da quello in cui risulta iscritto. La disciplina impugnata non determina una deroga *in peius* del livello di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema garantito dalla legislazione statale, in quanto l'esigenza di permettere all'amministrazione competente di verificare periodicamente l'adeguatezza del rapporto tra cacciatori autorizzati e porzione di territorio interessata – cui è funzionale il requisito, previsto dal parametro interposto indicato, del «previo consenso» degli organi di gestione dell'ambito territoriale di caccia interessato – appare soddisfatta dal meccanismo autorizzatorio informatico. In una prospettiva di semplificazione, quest'ultimo consente infatti al cacciatore non iscritto in un determinato ambito territoriale di accedervi previa verifica, da parte dello stesso sistema informatico, del mancato raggiungimento dell'indice di densità venatoria massima, stabilito annualmente con delibera della Giunta regionale, nel rispetto dei vincoli posti dalla legislazione statale. La circostanza che il sistema informatico non possa autorizzare automaticamente l'accesso in un determinato ambito territoriale di un numero di cacciatori superiore all'indice venatorio massimo, in assenza dell'apposita delibera dell'organo di gestione, esclude, d'altra parte, ogni possibile effetto pregiudizievole della disciplina regionale medesima rispetto al livello di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema assicurato dalla disciplina statale di riferimento.

(*Precedenti citati: sentenze n. 174 del 2017, n. 303 del 2013 e n. 4 del 2000*). [S. 16/19. Pres. LATTANZI; Red. VIGANÒ]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 68, comma 1, della legge reg. Veneto n. 18 del 2016, modificativo dell'art. 24, comma 5, della legge reg. Veneto n. 50 del 1993, impugnato dal Governo – in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – nella parte in cui, estendendo ai comprensori alpini la disciplina sulla rappresentanza nei comitati direttivi degli ambiti territoriali di caccia, consente la partecipazione ad essi anche dei rappresentanti di associazioni venatorie riconosciute a livello regionale. La disposizione censurata non è in contrasto con la disciplina della composizione degli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia prevista dall'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992, in quanto, da un canto, costituisce attuazione del principio generale fissato dall'art. 11 della stessa legge, il quale consente che i comprensori alpini siano oggetto di una regolamentazione specifica da parte delle Regioni, e, dall'altro, valorizza la necessità di una conoscenza specifica di tali territori e delle tradizioni e consuetudini locali, allo scopo di proteggere la fauna e di disciplinare l'attività venatoria, ferma la verifica, nella fase applicativa, dell'idoneità delle associazioni regionali ad esprimere democraticamente l'indirizzo dei cacciatori iscritti ad esse. [S. 174/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

#### **2.4. Le modalità di esercizio dell'attività venatoria (casistica)**

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., l'art. 17, comma 1, lett. b), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, che ha disposto l'abrogazione dei commi 5-*bis* e 5-*quater* dell'art. 26 della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, con la conseguente definitiva soppressione, nella Regione Lombardia, della banca dati regionale dei richiami vivi. La disposizione impugnata dal Governo si pone in contrasto con la direttiva 2009/147/CE, perché svuota il contenuto di tutela che aveva in precedenza scelto di adottare nella materia *de qua* al fine di porre rimedio alle violazioni della normativa UE sui controlli cui vanno sottoposte le catture dei richiami vivi. La pronuncia determina – trattandosi di disposizione meramente abrogatrice – la riviviscenza dei commi 5-*bis* e 5-*quater* della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993. (*Precedenti: S. 9/2022 - mass. 44494; S. 255/2019 - mass. 41892*). [S. 126/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 25, comma 1, lett. a), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, limitatamente alle parole «è svolta verificando unicamente la presenza dell'anellino sull'esemplare e». La prescrizione, introdotta dalla norma regionale impugnata dal Governo, che limita l'attività dell'organo accertatore alla sola verifica della presenza dell'anellino sull'esemplare, si colloca ad un livello di tutela ambientale nettamente inferiore rispetto a quello che deriva dalle prescrizioni nazionali, perché impedisce all'organo accertatore di verificare che l'anellino sia inamovibile e abbia la stampigliatura del numero. Il *vulnus* alla Costituzione non si estende invece alla parte della disposizione che impone il controllo sull'anellino, trattandosi di una funzione, rimessa all'organo accertatore, che non può certo dirsi in contrasto con le invocate previsioni della legge-quadro statale. (*Precedente: S. 69/2022 - mass. 44668*). [S. 126/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 17, comma 1, lett. a), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, che, nel disciplinare l'uso di richiami che non siano identificabili mediante anello inamovibile, aggiunge le parole «in materiale metallico, plastico o altro materiale idoneo» nel testo del comma 1 dell'art. 26 della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993. L'art. 5, comma 7, della legge n. 157 del 1992, nel fissare standard minimi e uniformi di tutela della fauna, la cui determinazione appartiene in via esclusiva alla competenza del legislatore statale, non prescrive il tipo di materiale con cui deve essere confezionato l'anellino, limitandosi a indicare due requisiti dello stesso, e cioè l'inamovibilità e la numerazione. Essa rimette, quindi, alle norme regionali la procedura da adottare per assicurare il rispetto di tali requisiti. In siffatto contesto, anche gli anellini in plastica dovranno comunque assicurare le medesime caratteristiche sostanziali che sono imposte dalla norma statale. (Precedente: S. 441/2006 - mass. 30897). [S. 126/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal TRGA di Trento in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. e agli artt. 8, primo comma, e 103 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, nonché in relazione all'art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992 – dell'art. 24, comma 1, della legge prov. Trento n. 24 del 1991 e dell'art. 1 del d.lgs. n. 239 del 2016, modificativo dell'art. 1, terzo comma, delle norme di attuazione dello statuto in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste, che, nel regolare l'attività venatoria nella Provincia autonoma di Trento, autorizzano l'esercizio della caccia in maniera cumulativa, e cioè sia in forma vagante sia mediante appostamento fisso. Le norme censurate, di contenuto sostanzialmente analogo, non alterano i rapporti tra potestà legislativa provinciale in materia di caccia e potestà legislativa statale in materia di tutela ambientale, poiché l'art. 1 del d.lgs. n. 239 del 2016, che deroga al principio di esclusività previsto dalla legge n. 157 del 1992, è stato legittimamente approvato in ragione del regime riservistico del territorio provinciale e con il coinvolgimento dei rappresentanti delle autonomie. [S. 51/20. Pres. CAROSI; Red. PROSPERETTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 34, comma 7-bis, ultimo periodo, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, che, nel caso di caccia da appostamento fisso o temporaneo, consente il prelievo venatorio dei capi di fauna migratoria fino a mezz'ora dopo il tramonto. La norma impugnata dal Governo contrasta con lo standard minimo di tutela previsto dalla normativa statale (che lo consente sino al tramonto). [S. 40/20. Pres. CARTABIA; Red. ANTONINI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. e in relazione all'art. 21, comma 1, lett. e) ed f), della legge n. 157 del 1992, dell'art. 15, comma 1, lett. q), della legge reg. Lombardia n. 17 del 2018, che prevede che le distanze attinenti agli appostamenti di caccia devono essere misurate seguendo il profilo morfologico del terreno. Le prescrizioni indicate quali norme interposte, relative al rispetto delle distanze minime dai fabbricati adibiti ad abitazione o al lavoro e

dalle vie di comunicazione e dalle strade e al rispetto delle distanze per l'esercizio venatorio e per l'uso dei fucili da caccia, sono estranee alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, e mirano a garantire la tutela di coloro che, trovandosi nei pressi del cacciatore, possono essere coinvolti dalla sua attività, a garanzia della pubblica incolumità. Diversamente, la prescrizione impugnata ricade nell'ambito della competenza legislativa regionale residuale in materia di caccia, che è legittimamente esercitata anche quando le prescrizioni tecniche per il suo esercizio sono dettate in vista della tutela di interessi diversi, che si intrecciano o contrappongono a quello del cacciatore e che, nella specie, afferiscono alla pubblica incolumità. [S. 291/19. Pres. CAROSI; Red. PROSPERETTI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. e in relazione agli artt. 5, comma 5, e 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992, dell'art. 15, comma 1, lett. m), della legge reg. Lombardia n. 17 del 2018, secondo cui la selvaggina ferita può essere recuperata fino a duecento metri dal capanno, in attitudine di caccia e con l'uso del cane o del natante, ma con arma scarica e riposta in custodia. La prescrizione impugnata, posta dalla Regione nell'ambito dell'esercizio della potestà legislativa residuale in materia di caccia, integra un'attività neutra ai fini della tutela ambientale, poiché, per le modalità con cui avviene il recupero, è esclusa la possibilità di uccisione di capi aggiuntivi rispetto a quelli già feriti. La norma censurata, dunque, va ricondotta al legittimo esercizio della competenza residuale delle Regioni in materia di caccia, quale disciplina delle modalità di esercizio delle attività afferenti ad essa. [S. 291/19. Pres. CAROSI; Red. PROSPERETTI]

È dichiarata inammissibile, per radicale difetto di motivazione, la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione all'art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992 – dell'art. 67, comma 1, della legge reg. Veneto n. 45 del 2017, aggiuntivo dell'art. 19-*bis* della legge reg. Veneto n. 50 del 1993, nella parte in cui consentirebbe di esercitare l'attività venatoria in forme e modalità ulteriori rispetto a quelle individuate dalla normativa statale, che prevede tre modalità di caccia da esercitare in via esclusiva da parte di ciascun cacciatore. Il ricorrente non ha in alcun modo spiegato perché la disciplina regionale *de qua* debba essere interpretata nel senso censurato e, nel silenzio serbato sul punto dalla disciplina regionale impugnata, deve ritenersi che la regola generale posta dalla disciplina statale continui a trovare piena applicazione. [S. 16/19. Pres. LATTANZI; Red. VIGANÒ]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – l'art. 65 della legge reg. Veneto n. 18 del 2016, che ha inserito i commi 1-*bis*, 1-*ter*, 1-*quater* e 1-*quinquies* nell'art. 14 della legge reg. Veneto n. 50 del 1993. La norma impugnata dal Governo – nel permettere, sia pure limitatamente, che la caccia sia esercitata in altra forma rispetto a quella per la quale si è optato – si pone in contrasto con l'art. 12 della legge n. 157 del 1992, che obbliga a praticare la caccia in via esclusiva in una delle forme ivi previste e consente alla Regione di intervenire su tale profilo solo nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela. Lo stesso art. 65 – nel prevedere che l'attività venatoria nei confronti della fauna migratoria può essere

svolta, per trenta giorni, in ambiti territoriali di caccia diversi da quelli nei quali il soggetto è autorizzato ad accedere, senza prescrivere una richiesta preventiva all'amministrazione competente – viola l'art. 14 della legge n. 157 del 1992, che detta richiesta contempla proprio al fine di permettere agli organi di gestione un'attività di verifica periodica dell'adeguatezza del rapporto tra i cacciatori autorizzati e la porzione di territorio interessata. (*Precedenti citati: sentenze n. 139 del 2017 e n. 278 del 2012*). [S. 174/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – il comma 3-*bis* dell'art. 20 della legge reg. Veneto n. 50 del 1993, inserito dall'art. 69, comma 2, della legge reg. n. 18 del 2016, limitatamente alle parole “e del fucile”. La norma impugnata dal Governo, nella parte in cui permette che il recupero della fauna abbattuta o ferita avvenga utilizzando una barca e con l'ausilio del fucile, legittima l'esercizio venatorio mediante l'utilizzo di un natante, in contrasto con lo standard di tutela fissato dall'art. 21, comma 1, lett. i), della legge n. 157 del 1992, il quale prescrive il divieto di cacciare servendosi di natanti. [S. 174/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – l'art. 89, comma 1, della legge reg. Liguria n. 29 del 2015, che ha inserito il comma 1-*bis* nell'art. 18 della legge reg. Liguria n. 29 del 1994. La norma impugnata dal Governo – nel permettere, sia pur con condizioni e limiti, che la caccia sia esercitata in altra forma rispetto a quella per la quale si è optato – si pone in contrasto con l'art. 12 della legge n. 157 del 1992, che obbliga a praticare la caccia “in via esclusiva” in una delle tre forme ivi elencate. Tale prescrizione, in quanto volta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, può essere oggetto di integrazione da parte della legge regionale esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela, ciò che non avviene nella specie in esame. (*Precedenti citati: sentenze n. 116 del 2012 e n. 278 del 2012*). [S. 139/17. Pres. GROSSI; Red. LATTANZI]

### **2.5. Il tesserino venatorio (casistica)**

È dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 13 della legge reg. Lombardia n. 8 del 2021, che, modificando l'art. 22 della legge reg. Lombardia n. 26 del 1993, dispone che i capi di selvaggina migratoria vanno annotati sul tesserino venatorio, in modo indelebile, sul posto di caccia dopo gli abbattimenti o l'avvenuto recupero. L'espressione che si legge nella disposizione impugnata è stata adottata proprio in ossequio ai rilievi formulati con la sentenza costituzionale n. 291 del 2019, e va correttamente intesa nel senso che l'annotazione deve essere sempre effettuata subito dopo l'abbattimento, salvi i casi in cui la contezza dell'abbattimento stesso, anche ad opera di terzi, avvenga solo al momento del recupero. (*Precedenti: S. 40/2020 - mass. 42483; S. 291/2019 - mass. 40980; S. 249/2019 - mass. 40861; S. 174/2017 - mass. 40345; S. 74/2017 - mass. 39907; S. 278/2012 - mass. 36758*). [S. 126/22. Pres. AMATO; Red. SAN GIORGIO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal TAR Liguria in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 38, comma 8, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, che stabilisce che il cacciatore deve indicare, negli appositi spazi del tesserino venatorio regionale relativi alla fauna stanziale e migratoria, la sigla del capo abbattuto subito dopo l'abbattimento «accertato». La precisazione dell'abbattimento come «accertato» – presupponendo soltanto che l'animale sia stato realmente abbattuto – non procrastina in alcun modo l'obbligo d'immediata registrazione e non determina, pertanto, una diminuzione del livello di protezione stabilito dal legislatore statale; la disposizione regionale censurata, peraltro, nel prevedere espressamente che l'annotazione sia effettuata «subito dopo» l'abbattimento esclude ogni possibilità di differimento. Né è fondata la censura per cui essa consentirebbe di omettere l'annotazione degli animali uccisi ma non rintracciati e/o recuperati, dal momento che l'effettiva uccisione dell'animale comporta l'obbligo di immediata registrazione, il quale non viene meno se particolari condizioni di tempo, luce e sparo ne impediscono il recupero. (*Precedenti citati: sentenze n. 291 del 2019 e n. 249 del 2019*). [S. 40/20. Pres. CARTABIA; Red. ANTONINI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 15, comma 1, lett. j), della legge reg. Lombardia n. 17 del 2018, nella parte in cui ha sostituito le parole «dopo gli abbattimenti accertati» con le parole «dopo gli abbattimenti e l'avvenuto recupero». La norma regionale impugnata dal Governo, la quale prevede che le annotazioni dei capi di selvaggina migratoria sul tesserino venatorio devono essere effettuate, in modo indelebile, sul posto di caccia, dopo gli abbattimenti e l'avvenuto recupero dell'animale, contrasta con l'art. 12, comma 12-*bis*, della legge n. 157 del 1992 – introdotto su sollecitazione della Commissione europea – che impone l'annotazione subito dopo l'abbattimento. Nella prospettiva di tutela della sopravvivenza della fauna selvatica, l'obbligo di annotazione non può che investire l'abbattimento dell'esemplare, inteso come evento effettivamente realizzatosi, a nulla rilevando la materiale apprensione del capo. Al contrario, la norma censurata, che subordina le annotazioni sul tesserino venatorio – il quale ha funzione abilitativa e di controllo per la verifica della selvaggina cacciata e il rispetto del regime della caccia controllata – al preventivo recupero dell'animale, frustra la ratio sottesa alla disciplina normativa statale e abbassa la soglia di protezione da essa stabilita. (*Precedenti citati: sentenze n. 249 del 2019, n. 174 del 2017, n. 74 del 2017, n. 90 del 2013, n. 278 del 2012, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007*). [S. 291/19. Pres. CAROSI; Red. PROSPERETTI]

È dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Marche n. 44 del 2018, che, nell'inserire all'art. 29 della legge reg. Marche n. 7 del 1995, il comma 5-*bis*, dispone che il cacciatore deve annotare in modo indelebile, negli appositi spazi del tesserino personale, il numero di capi di selvaggina stanziale e migratoria dopo gli abbattimenti accertati. La norma impugnata, infatti, collega l'obbligo predetto all'evento dell'abbattimento e non, invece, a eventi successivi e da questo distinti (come il “recupero”), dei quali non vi è menzione nella disposizione stessa, per cui non riduce il livello minimo di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema stabilito dall'art. 12, comma 12-*bis*, della legge n. 157 del

1992. Né, sotto altro profilo, può valere a procrastinare l'obbligo di immediata annotazione la specificazione dell'abbattimento come "accertato", perché il concetto di abbattimento utilizzato dalla disposizione statale indicata – la quale è sì incentrata sulla massima tempestività dell'annotazione, ma pur sempre in relazione a un evento effettivamente realizzatosi – si riferisce evidentemente solo all'avvenuta uccisione del capo di fauna selvatica e se l'abbattimento ben può essere percepito contestualmente all'atto di caccia, tuttavia, in tutti gli altri casi di mancata evidenza, la sua verifica potrebbe richiedere un accertamento dell'effettiva uccisione del capo di fauna, che il cacciatore dovrà comunque effettuare immediatamente dopo avere sparato. (*Precedenti citati: sentenze n. 90 del 2013, n. 278 del 2012, n. 227 del 2011 e n. 332 del 2006*). [S. 249/19. Pres. LATTANZI; Red. ANTONINI]

### **3. Di alcuni ambiti materiali affini**

L'attività di tassidermia ed imbalsamazione e la detenzione o il possesso di preparazioni tassidermiche e trofei rientra, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, all'interno della competenza residuale regionale, pur con i medesimi limiti trasversali inerenti l'attività venatoria cui è strettamente collegata. (*Precedente citato: sentenza n. 7 del 2019*). [S. 236/19. Pres. LATTANZI; Red. ANTONINI]

L'attività di recupero della fauna selvatica con l'utilizzo delle armi costituisce esercizio venatorio ed è perciò soggetta ai limiti e alle garanzie previste dalla legge statale n. 157 del 1992, la quale stabilisce un livello uniforme di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. (*Precedenti citati: sentenze n. 139 del 2017 e n. 2 del 2015*). [S. 174/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

L'addestramento dei cani, in quanto strumentale all'esercizio venatorio, va ricondotto alla materia della caccia ed è sottoposto alla medesima disciplina. (*Precedenti citati: sentenze n. 303 del 2013 e n. 350 del 1991*). [S. 74/17. Pres. GROSSI; Red. PROSPERETTI]

#### *3.1. Casi concreti*

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lett. l) e s), Cost. – dell'art. 9 della legge reg. Liguria n. 17 del 2018, che sostituisce l'art. 9 della legge reg. Liguria n. 7 del 1984, nella parte in cui stabilisce che coloro che detengono a qualsiasi titolo preparati tassidermici (animali "imbalsamati" o "impagliati") realizzati antecedentemente al 25 gennaio 1984 e non dichiarati alle amministrazioni provinciali sono tenuti a fornirne l'elenco dettagliato alla Regione, con lettera raccomandata o con posta elettronica certificata (PEC). Scopo della modifica normativa è permettere di regolarizzare le situazioni relative a preparati transitati nella disponibilità di altri soggetti (ad esempio, a causa di passaggi ereditari) senza essere stati dichiarati da proprietari oggi defunti, ferma restando l'eventuale valutazione della rilevanza penale delle condotte per effetto dell'art. 46 della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, che rinvia alle sanzioni previste dalla legge n. 157 del 1992. Così interpretata, la impugnata disposizione regionale, lasciando impregiudicata la sanzionabilità penale delle condotte e consentendo un'ulteriore attività di controllo sulle nuove comunicazioni, non riduce *in peius* il livello di tutela della fauna selvatica stabilito, anche in attuazione della direttiva 79/409/CEE, dalla legislazione

nazionale. (*Precedente citato: sentenza n. 7 del 2019*). [S. 236/19. Pres. LATTANZI; Red. ANTONINI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento all’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell’art. 10 della legge reg. Liguria n. 17 del 2018, che modifica l’art. 10 della legge reg. Liguria n. 7 del 1984, nella parte in cui, nell’adeguare in euro le sanzioni previste per le violazioni degli obblighi di comunicazione del tassidermista o imbalsamatore cui pervengano esemplari faunistici protetti, omette di menzionare la sanzione della revoca dell’autorizzazione a svolgere l’attività. La legge reg. Liguria n. 17 del 2018 si è limitata a introdurre delle modifiche alla previgente legge reg. Liguria n. 7 del 1984, con la conseguenza che resta ancora pienamente efficace la prescrizione di cui all’art. 46 della legge reg. Liguria n. 29 del 1992, che prescrive l’integrazione della disciplina della legge regionale con le sanzioni previste dalla legge n. 157 del 1992; ne discende quindi che la revoca dell’autorizzazione del tassidermista in caso di mancata segnalazione è tuttora disciplinata dal rinvio implicito all’art. 6, comma 3, della legge n. 157 del 1992. [S. 236/19. Pres. LATTANZI; Red. ANTONINI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l’art. 47, comma 7-ter, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, introdotto dall’art. 35, comma 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, limitatamente alle parole “o da abbattimenti venatori o di controllo autorizzati nel rispetto delle modalità previste dalla normativa sanitaria vigente”. La disposizione impugnata dal Governo, consentendo la commercializzazione della fauna selvatica morta per sagre e manifestazioni a carattere gastronomico, anche nelle ipotesi in cui la stessa provenga da abbattimenti venatori o di controllo, amplia le deroghe al divieto imposto dall’art. 21, comma 1, lett. t), della legge n. 157 del 1992 e riduce pertanto i livelli di tutela da questa fissati. La normativa statale, infatti, consente la commercializzazione suddetta solo se la fauna provenga da allevamenti, disponendo, per il resto, il divieto assoluto della relativa attività, antepoendo così l’interesse alla tutela del patrimonio faunistico, altrimenti compromesso dalle prospettive di lucro offerte dalla commercializzazione della fauna selvatica. Un siffatto divieto costituisce un limite invalicabile per le iniziative legislative delle Regioni, pur in materie, come quella della caccia, ascritte alla loro competenza legislativa residuale. [S. 44/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – l’art. 17, comma 50, lett. i), n. 5), della legge reg. Lazio n. 9 del 2017, che, novellando l’art. 17, comma 9, della legge reg. Lazio n. 17 del 1995, determina legislativamente il periodo e le zone nei quali è consentito l’allenamento dei cani da caccia. La norma impugnata dal Governo eccede la competenza regionale relativa alla caccia, poiché contrasta con la regola di tutela ambientale, inderogabile per le Regioni, espressa dagli artt. 10 e 18 della legge n. 157 del 1992, i quali – demandando al piano faunistico-venatorio la definizione dell’arco temporale e della dimensione delle zone in cui è consentita l’attività di allenamento dei cani, strumentale e riconducibile a quella venatoria – espressamente riservano tale competenza ad una attività discrezionale della pubblica amministrazione che include, quale momento ineliminabile, la pianificazione faunistica e assicura garanzie procedurali (di

cui è espressione anche l'interlocazione tecnica con l'ISPRA) funzionali ad un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco. (*Precedenti citati: sentenze n. 193 del 2013, n. 90 del 2013, n. 116 del 2012, n. 105 del 2012 e n. 20 del 2012, n. 165 del 2009 e n. 350 del 1991*). [S. 10/19. Pres. LATTANZI; Red. PROSPERETTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – l'art. 66, commi 1 e 2, della legge reg. Veneto n. 18 del 2016, che ha modificato l'art. 18 della legge reg. Veneto n. 50 del 1993, sostituendo il comma 1 e introducendo il comma 1-*bis*. La norma impugnata dal Governo – nel prevedere che le Province istituiscono le zone destinate all'allenamento e all'addestramento dei cani da caccia anche su fauna selvatica naturale o con l'abbattimento di fauna d'allevamento appartenente alle specie cacciabili, e che dette attività possono svolgersi durante tutto l'anno – si pone in contrasto con la regola di tutela ambientale fissata dagli artt. 10 e 18 della legge n. 157 del 1992, che rimettono la definizione dell'arco temporale per l'allenamento e l'addestramento dei cani da caccia al piano faunistico-venatorio, con conseguente divieto per la Regione di ricorrere ad una legge-provvedimento, così assicurando le garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici. (*Precedenti citati: sentenze n. 139 del 2017 e n. 193 del 2013*). [S. 174/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – l'art. 88 della legge reg. Liguria n. 29 del 2015, che ha aggiunto il comma 8-*bis* all'art. 16 della legge reg. Liguria n. 29 del 1994. La norma impugnata dal Governo – nel determinare direttamente l'arco temporale durante il quale sono permessi l'addestramento e l'allenamento dei cani da caccia – si pone in contrasto con gli artt. 10 e 18 della legge n. 157 del 1992, i quali prevedono che detto arco temporale debba essere stabilito nel piano faunistico-venatorio, con conseguente divieto di ricorrere a una legge-provvedimento. Tale prescrizione assicura garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici, ed esprime perciò una inderogabile regola di tutela ambientale alla quale la norma regionale illegittimamente si è sottratta. (*Precedente citato: sentenza n. 193 del 2013*). [S. 139/17. Pres. GROSSI; Red. LATTANZI]

## Capitolo 19. Le specie non cacciabili

### 1. Gli abbattimenti in deroga

L'autorizzazione con legge regionale, anziché con atto amministrativo, ad abbattere specie protette impedisce al Presidente del Consiglio dei ministri di esercitare il potere di annullamento di tali provvedimenti, attribuitogli dalla norma statale per garantire una uniforme e adeguata protezione della fauna selvatica su tutto il territorio nazionale. (*Precedente citato: sentenza n. 250 del 2008*). [S. 174/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

#### 1.1. Casi concreti

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge prov. Trento n. 9 del 2018 e dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 11 del 2018, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 117, commi primo e secondo, lett. s), e 118, secondo comma e, per la seconda delle disposizioni, anche primo comma, Cost., che attribuiscono ai rispettivi Presidenti delle Province autonome il potere di autorizzare gli abbattimenti in deroga dell'orso e del lupo. Le Province autonome hanno legittimamente esercitato una competenza legislativa, loro riconosciuta, all'attuazione della disposizione della "direttiva Habitat" 92/43/CEE, che consente agli Stati membri – a determinate condizioni e indifferentemente da quale organo proceda – di derogare al divieto di abbattimento, tra gli altri, dell'orso e del lupo (art. 16), non determinando un abbassamento del livello di tutela ambientale, in violazione degli obblighi internazionali ed europei. Inoltre, in virtù del principio del parallelismo tra le funzioni legislative e le funzioni amministrative – tuttora vigente nei confronti delle Province autonome, nelle materie di competenza legislativa provinciale – l'attribuzione al Presidente della Provincia del potere autorizzatorio in esame non determina alcun trasferimento di funzioni amministrative. (*Precedenti citati: sentenze n. 329 del 2008, n. 104 del 2008, n. 378 del 2007, n. 238 del 2007 e n. 236 del 2004*). [S. 215/19. Pres. LATTANZI; Red. PROSPERETTI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento agli artt. 4 e 8 dello statuto speciale – dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 11 del 2018, che, attribuisce il potere di autorizzare gli abbattimenti in deroga dell'orso e del lupo al Presidente della Provincia autonoma. La norma provinciale impugnata non viola i limiti derivanti dai principi dell'ordinamento giuridico e dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali previsti – per le competenze legislative primarie – dagli evocati parametri statutari, in quanto le Province autonome non sono vincolate da atti sublegislativi laddove attuino con legge le direttive europee nelle materie di propria competenza (quale l'art. 11 del d.P.R. n. 357 del 1997, che, attuando la direttiva Habitat 92/43/CEE, radica il potere in esame in capo al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare). (*Precedenti citati: sentenze n. 104 del 2008 e n. 425 del 1999*). [S. 215/19. Pres. LATTANZI; Red. PROSPERETTI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento all'art. 107 dello statuto speciale – dell'art. 1 della legge prov. Trento n. 9 del 2018 e dell'art. 1 della legge prov. Bolzano n. 11 del 2018, i quali attribuiscono ai rispettivi Presidenti delle Province autonome il potere di autorizzare l'abbattimento in deroga dell'orso e del lupo. Le disposizioni

impugnate non violano il parametro evocato, che subordina il trasferimento di funzioni amministrative alle Province autonome all'emanazione di norme di attuazione dello statuto, in quanto, nel caso di specie, non si tratta di dare ad esso attuazione, ma di sostituire la cedevole disciplina statale con la competente legislazione provinciale. [S. 215/19. Pres. LATTANZI; Red. PROSPERETTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lett. s), Cost., in relazione, rispettivamente, all'art. 9 della direttiva 2009/147/CE e all'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992 – l'art. 1 della legge reg. Marche n. 7 del 2015, che, all'espresso fine di indicare le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di luogo del prelievo venatorio in deroga dello storno, stabilisce che esso è comunque consentito in prossimità di nuclei vegetazionali produttivi sparsi, a tutela della specificità delle coltivazioni regionali. La norma impugnata dal Governo, introducendo la deroga suddetta attraverso la legge, in luogo del provvedimento amministrativo, determina l'assorbimento dell'obbligo di motivazione e la trasformazione della stessa, quale strumento di carattere eccezionale e temporaneo, in un rimedio stabile e permanente, violando la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente. Inoltre, nello stabilire che la cacciabilità in deroga dello storno è “comunque” consentita, seppure in determinati ambiti, la norma impugnata prescinde da un provvedimento di deroga *ad hoc*, elidendo il potere di annullamento governativo, in contrasto con la normativa nazionale e comunitaria evocata. (*Precedenti citati: sentenze n. 260 del 2017, n. 160 del 2012, n. 20 del 2012 e n. 250 del 2008*). [S. 70/18. Pres. LATTANZI; Red. PROSPERETTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – l'art. 1, commi 1, 2, e 3, della legge reg. Puglia n. 28 del 2015, con cui il legislatore regionale ha autorizzato il prelievo venatorio in deroga dello storno per la stagione 2015-2016, subordinando l'efficacia di tale previsione a una delibera di Giunta regionale adottata secondo il peculiare procedimento ivi delineato. La normativa impugnata dal Governo contrasta con l'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992, non solo per la previsione di un procedimento diverso da quello stabilito per la deroga dal legislatore nazionale nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, ma per il fatto che attrae a livello legislativo l'autorizzazione al prelievo in deroga, riservata dal legislatore nazionale allo strumento amministrativo. Tale attrazione determina il venir meno dell'obbligo di motivazione della deroga, l'assenza di controllo preventivo, la sostituzione dei soggetti deputati all'espressione dei pareri tecnici e la preclusione del potere del Presidente del Consiglio dei ministri di annullare i provvedimenti derogatori adottati dalle Regioni in contrasto con la direttiva comunitaria 79/409/CEE e con la stessa legge n. 157 del 1992. Né il procedimento di controllo preventivo della deroga delineato dal legislatore nazionale può essere sostituito, quanto all'oggetto, dalla prevista delibera della Giunta regionale, la quale interviene ad integrazione dell'efficacia dell'autorizzazione prevista nella legge regionale e ne condiziona gli effetti. (*Precedente citato: sentenza n. 250 del 2008*). [S. 260/17. Pres. GROSSI; Red. PROSPERETTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – l'art. 71 della legge reg. Veneto n. 18 del 2016. La norma impugnata dal Governo, in quanto introduce misure di contenimento

del cormorano, si pone in contrasto con l'art. 19-*bis* della legge n. 157 del 1992, il quale stabilisce che le deroghe al divieto di cacciare specie protette devono essere disposte con atto amministrativo, restando quindi precluso alla Regione il ricorso alla legge-provvedimento. Inoltre, nella parte in cui amplia l'elenco dei soggetti che possono attuare i piani di abbattimento (comma 4), la disposizione regionale viola l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, contenente un elenco tassativo delle persone abilitate al contenimento delle specie protette, la cui integrazione, da parte del legislatore regionale, riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente. (*Precedenti citati: sentenze n. 139 del 2017 e n. 107 del 2014*). [S. 174/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

## **2. Il controllo della fauna selvatica**

Il controllo della fauna selvatica – demandato alle Regioni ai sensi dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992 – deve essere espletato mediante il ricorso a metodi ecologici e, solo allorché l'ISPRA ne abbia verificato l'inefficacia, le Regioni possono autorizzare piani di abbattimento. [S. 116/21. Pres. CORAGGIO; Red. PROSPERETTI]

L'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, con riguardo alle persone abilitate all'attività di realizzazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica [...] non attiene alla caccia, materia ascritta alla competenza residuale delle Regioni, ma disciplina, piuttosto, un'attività, l'abbattimento di fauna nociva, che è svolta non per fini venatori, ma per tutelare l'ecosistema, com'è confermato dal fatto che è presa in considerazione solo come *extrema ratio*, dopo che i metodi ecologici non sono risultati efficaci. (*Precedenti citati: sentenze n. 217 del 2018, n. 174 del 2017, n. 139 del 2017 e n. 107 del 2014*). [S. 44/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

### *2.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 1, comma 1, lett. a), della legge reg. Sardegna n. 5 del 2020, che sostituisce l'art. 6, comma 1, lett. f), della legge reg. Sardegna n. 23 del 1998, nella parte in cui non prevede che i corsi di formazione specifici, ai quali devono aver partecipato i meri cacciatori delegati dai proprietari e conduttori dei fondi su cui vanno attuati i piani di abbattimento della fauna selvatica, siano concordati con l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA). I corsi previsti dalla norma regionale impugnata non risultano pienamente idonei a legittimare l'ampliamento dell'elenco dei soggetti autorizzati agli abbattimenti, di cui alla richiamata norma interposta, poiché solo corsi aventi programmi concordati con l'ISPRA sono idonei a legittimare agli abbattimenti i meri cacciatori privi di ulteriori requisiti di qualificazione. (*Precedenti citati: sentenze n. 21 del 2021, n. 44 del 2019, n. 217 del 2018, n. 174 del 2017, n. 139 del 2017, n. 107 del 2014 e n. 392 del 2005*). [S. 116/21. Pres. CORAGGIO; Red. PROSPERETTI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal TAR Toscana in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell'art. 37, comma 3, della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, secondo cui per la realizzazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica la Regione può avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi nei quali si attuano i piani, delle guardie forestali e del personale di vigilanza dei Comuni, nonché delle guardie volontarie e delle guardie giurate private di cui all'art. 51 della stessa legge reg.

Toscana n. 3 del 1994, purché i soggetti in questione siano in possesso di licenza di caccia. La norma censurata, integrando l'elenco di cui all'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, aumenta lo standard minimo di tutela ambientale previsto dalla disposizione statale. Essa, infatti, da un lato, non solo contempla soggetti qualificati allo svolgimento dell'attività di vigilanza venatoria, ma lascia anche in capo all'esclusiva competenza dell'amministrazione pubblica l'autorizzazione e la verifica dell'attuazione dei piani di abbattimento. Dall'altro, è funzionale all'effettivo conseguimento anche delle stesse, prevalenti, finalità di tutela ambientale in ragione delle quali la norma statale prevede il controllo faunistico. (*Precedenti citati: sentenze n. 217 del 2018, n. 139 del 2017 e n. 392 del 2005*). [S. 21/21. Pres. CORAGGIO; Red. ANTONINI]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal TAR Toscana in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell'art. 37, comma 4, della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, secondo cui per interventi di tutela della produzione agricola e zootecnica, compresi i piani di abbattimento, la Regione può affiancare al proprio personale anche soggetti che abbiano frequentato appositi corsi di preparazione organizzati dalla Regione stessa sulla base di programmi concordati con l'ISPRA. La norma censurata, integrando l'elenco di cui all'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, incrementa lo standard di tutela ambientale fissato dalla disposizione statale. Il coinvolgimento dei cacciatori nei piani di abbattimento è infatti subordinato all'acquisizione di una specifica formazione, concordata con l'ISPRA, nonché sottoposto al coordinamento della polizia provinciale. [S. 21/21. Pres. CORAGGIO; Red. ANTONINI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 37, comma 4-ter, della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, secondo cui, anche ai fini dell'attuazione dei piani di abbattimento, i cacciatori abilitati alla caccia di selezione agli ungulati e a quella al cinghiale con determinate tecniche («in braccata e girata») sono equiparati a quelli formati e selezionati in base al precedente comma 4. La norma censurata dal TAR Toscana, derogando all'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, non realizza un incremento dello standard minimo di tutela ambientale fissato dalla disposizione statale, in quanto, pur essendo previsto che questa specifica categoria di cacciatori debba frequentare un corso e superare una prova finale, la disposizione di riferimento (l'art. 28-*quater*, comma 2, della medesima legge reg. Toscana n. 3 del 1994), prevede un'abilitazione di carattere meramente venatorio, anziché realizzata per finalità di tutela ambientale. (*Precedenti citati: sentenze n. 44 del 2019 e n. 217 del 2018*). [S. 21/21. Pres. CORAGGIO; Red. ANTONINI]

È dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale – sollevata dal TAR Toscana in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell'art. 37, comma 4-*quater*, della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, ai sensi del quale la Regione, per prevenire o eliminare i danni alle produzioni agricole, autorizza, in qualsiasi periodo dell'anno, i cacciatori abilitati ai sensi del comma 4, le guardie giurate private di cui all'articolo 51 della stessa legge reg. Toscana n. 3 del 1994, i proprietari o conduttori dei fondi interessati e le squadre di caccia al cinghiale, indicate

dall'Ambito territoriale di caccia (ATC), al controllo dei cinghiali. Secondo una lettura costituzionalmente orientata, il termine «controllo dei cinghiali», genericamente utilizzato nella norma censurata, è riferibile esclusivamente a quello attuato con metodi ecologici, senza alcuna possibilità di estenderlo anche ai piani di abbattimento, mai evocati nel testo della disposizione. La norma censurata assume dunque, con riferimento alla specie del cinghiale, un carattere di chiusura nel sistema delineato dall'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, e non sussiste alcun contrasto con il comma 2 dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992, che si riferisce soltanto all'attuazione dei piani di abbattimento. (*Precedenti citati: sentenza n. 392 del 2005*). [S. 21/21. Pres. CORAGGIO; Red. ANTONINI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 2, comma 3-*bis*, della legge reg. Liguria n. 4 del 2014, introdotto dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, nella parte in cui prevede che la Regione, per le attività di controllo faunistico, può avvalersi «anche del concorso di coadiutori appositamente formati in coerenza con i criteri di cui all'articolo 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991 (Legge quadro sulle aree protette) e successive modificazioni e integrazioni». La disposizione impugnata dal Governo riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente imposto dall'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, con riguardo alle persone abilitate all'attività di realizzazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica, dovendo considerarsi tassativo l'elenco ivi contenuto [...]. [S. 44/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 44, comma 2, quinto periodo, limitatamente alle parole “e dei cacciatori iscritti o ammessi agli ATC interessati, nominativamente segnalati dai comitati di gestione”, e comma 6, lett. c), che annovera i suddetti comitati tra coloro che attuano i piani di abbattimento di specie di fauna selvatica, della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2004. La normativa regionale impugnata dal Governo, stabilendo che i comitati possono avvalersi anche dei cacciatori iscritti o ammessi agli ATC [Ambiti territoriali di caccia] interessati, altera il contemperamento di interessi delineato dal legislatore statale nell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 – che indica in modo tassativo le persone abilitate all'attività in questione, realizzando uno standard minimo uniforme di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema – viola la relativa sfera di competenza statale. (*Precedenti citati: sentenze n. 174 del 2017, n. 139 del 2017, n. 107 del 2014 e n. 392 del 2005; ordinanza n. 44 del 2012*). [S. 217/18. Pres. LATTANZI; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – l'art. 93 della legge della Regione Liguria n. 29 del 2015, nella parte in cui, sostituendo l'art. 36, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, consente di ricorrere ai piani di abbattimento della fauna selvatica anche quando l'ISPRA [Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale] non abbia preventivamente verificato l'inefficacia dei metodi ecologici. La norma impugnata dal Governo – modificando l'originaria formulazione del citato art. 36, comma 2 (che riproduceva l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992) – si pone in contrasto con la normativa statale preordinata alla preservazione della fauna, come tale inderogabile da parte della

legislazione regionale, in quanto non assicura la priorità del metodo ecologico rispetto al piano di abbattimento, ma parifica i due strumenti omettendo di fare riferimento alle verifiche demandate all'ISPRA, il cui intervento ha particolare valore per garantire l'osservanza di livelli minimi e uniformi di protezione ambientale. Né vale in contrario la previsione che il piano di abbattimento non subordinato all'accertamento dell'inefficacia del metodo ecologico, debba tenere conto delle modalità di abbattimento – neppure vincolanti – indicate dall'ISPRA. (*Precedenti citati: sentenze n. 107 del 2014 e n. 278 del 2012*). [S. 139/17. Pres. GROSSI; Red. LATTANZI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – l'art. 93 della legge della Regione Liguria n. 29 del 2015, nella parte in cui, sostituendo l'art. 36, comma 2, della legge della Regione Liguria n. 29 del 1994, consente l'attuazione dei piani di abbattimento da parte di «cacciatori riuniti in squadre validamente costituite, nonché cacciatori in possesso della qualifica di coadiutore al controllo faunistico o di selecontrollore». La norma impugnata dal Governo contrasta con l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, che non permette ai cacciatori di prendere parte all'abbattimento, a meno che non siano proprietari o conduttori del fondo sul quale si attua il piano. L'elenco contenuto nella norma statale, con riguardo alle persone abilitate all'attività in questione, è tassativo, e una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente. (*Precedenti citati: sentenze n. 107 del 2014 e n. 392 del 2005; ordinanza n. 44 del 2012*). [S. 139/17. Pres. GROSSI; Red. LATTANZI]

### **3. L'allontanamento degli ungulati dalle aree urbane (casistica)**

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione all'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 – dell'art. 3, comma 3, primo periodo, della legge reg. Toscana n. 70 del 2019, secondo cui la Regione può autorizzare gli interventi di contenimento degli ungulati in area urbana richiesti dal sindaco della Città metropolitana di Firenze, delegandone l'attuazione alla polizia provinciale e alla polizia locale, anche mediante il coordinamento delle guardie venatorie volontarie di cui all'art. 52 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994. L'allontanamento degli ungulati dalle aree urbane, ancorché veda coinvolte le guardie venatorie volontarie, non rientra nella materia dell'ambiente, né può essere ricondotto alla normativa statale interposta in materia di caccia e di protezione della fauna selvatica, stante la peculiare natura e finalità degli interventi di contenimento in questione. [S. 6/21. Pres. CORAGGIO; Red. PROSPERETTI]



## **PARTE TERZA**

### **IL CODICE DELL'AMBIENTE E LA LEGGE QUADRO SUI PARCHI**



## Capitolo 20. I procedimenti a tutela dell'ambiente

### 1. In generale

La disciplina dei procedimenti di verifica ambientale è riservata, in via esclusiva, alla legislazione statale, salva la facoltà delle Regioni e delle Province autonome di adottare norme di tutela ambientale più elevata. (*Precedenti: S. 53/2021 - mass. 43749; S. 258/2020 - mass. 43543; S. 106/2020 - mass. 42994; S. 178/2019 - mass. 42873; S. 93/2019 - mass. 42209; S. n. 246/2018 - mass. 41541; S. 198/2018 - mass. 41487; S. 66/2018 - mass. 40777*). [S. 233/21. Pres. CORAGGIO; Red. MODUGNO]

#### 1.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 20, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 11 del 2020, in base al quale, per il riesame dell'autorizzazione integrata ambientale – AIA – da effettuarsi a seguito dell'emanazione di nuove conclusioni sulle BAT (*Best available techniques*), è indetta, di norma, una conferenza di servizi in forma semplificata e in modalità asincrona. La disposizione regionale impugnata dal Governo contrasta con l'art. 29-*quater*, comma 5, cod. ambiente, secondo cui la conferenza di servizi per il rilascio, e il riesame con valore di rinnovo, dell'AIA si deve svolgere in forma simultanea e in modalità sincrona. [S. 233/21. Pres. CORAGGIO; Red. MODUGNO]

### 2. L'autorizzazione integrata ambientale (AIA)

L'autorizzazione integrata ambientale (AIA), la cui disciplina è da ricondursi alla materia della tutela dell'ambiente, è un provvedimento per sua natura “dinamico”, in quanto contiene un programma di riduzione delle emissioni, che deve essere periodicamente riesaminato, al fine di recepire gli aggiornamenti delle tecnologie cui sia pervenuta la ricerca scientifica e tecnologica nel settore. (*Precedenti: S. 289/2019 - mass. 40972; S. 178/2019 - mass. 42873; S. 246/2018 - mass. 41544; S. 141/2014 - mass. 37955*). [S. 233/21. Pres. CORAGGIO; Red. MODUGNO]

#### 2.1. Casi concreti

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell'art. 1, comma 1, lett. f), della legge reg. Campania n. 29 del 2018, nella parte in cui introduce l'art. 12-*bis*, commi 1 e 2, nella legge reg. Campania n. 14 del 2016, ove sono disciplinati le modalità e i tempi di esecuzione dei controlli sugli insediamenti soggetti ad autorizzazione integrata ambientale (AIA). È la stessa normativa dello Stato (art. 29-*decies*, comma 11-*bis*, cod. ambiente) ad attribuire alla Regione una competenza pianificatoria in materia di controlli, pur vincolandone l'attività al rispetto dei criteri indefettibilmente fissati dal legislatore statale. Le disposizioni regionali censurate intervengono nell'esercizio di tale competenza e, pur enunciando criteri parzialmente diversi, non manifestano, di per sé, la volontà del legislatore regionale di eludere quanto previsto dalla legge statale, non rilevandosi elementi atti a considerare i criteri regionali come esclusivi, il che li renderebbe illegittimi. [S. 289/19. Pres. CAROSI; Red. AMATO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., con riguardo all'addotto contrasto con l'art. 267, comma 3, cod. ambiente, l'art. 1, comma 2, lett. a) e b), della legge reg. Puglia n. 32 del 2018. La normativa impugnata dal Governo estende la disciplina regionale per la valutazione dell'accettabilità degli impatti olfattivi – derivante dalle emissioni in atmosfera legate alle attività antropiche – anche alle installazioni soggette ad autorizzazione integrata ambientale (AIA), sia di competenza statale sia di pertinenza regionale, secondo la ripartizione prevista dall'art. 7, commi 4-*bis* e 4-*ter*, cod. ambiente. Tale disciplina, dunque, si sovrappone a quella statale, in un ambito ascritto alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, che diviene ancora più rigorosa laddove le installazioni interessate siano assoggettate ad AIA di competenza statale. Né può essere evocato il tenore dell'art. 272-*bis* cod. ambiente, che permette al legislatore regionale di incrementare, nell'ambito delle sue competenze, lo standard di tutela ambientale, perché le norme impugunate, estendendone l'applicabilità anche alle installazioni soggette ad AIA, si pone in immediato e insanabile contrasto con la scelta del legislatore statale, espressa dall'art. 267, comma 3, del medesimo codice, in forza della quale la disciplina dettata in materia di riduzione delle emissioni in atmosfera (all'interno della quale risulta ricondotta quella afferente le emissioni odorigene prevista dal citato art. 272-*bis*) non deve trovare applicazione per le installazioni soggette ad AIA, sottoposte unicamente alle previsioni contenute nel Titolo III-*bis* della Parte II cod. ambiente. [S. 178/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione alla norma interposta di cui all'art. 29-*decies*, comma 9, del d.lgs. n. 152 del 2006 – l'art. 8, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui non esclude dal suo ambito di applicazione le irregolarità riscontrate in sede di verifica delle condizioni dell'autorizzazione integrata ambientale (AIA). La norma impugnata dal Governo – secondo cui l'inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie, anche in materia di AIA, non possono dare luogo a provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività senza che prima sia stato concesso un termine congruo per la regolarizzazione non inferiore a centottanta giorni, salvo non sussistano irregolarità tali da determinare gravi pericoli per la popolazione, l'ambiente o l'ordine pubblico – realizza un'ingiustificata – e comunque per il legislatore regionale inammissibile – semplificazione delle sanzioni previste dal legislatore statale, il quale prevede una serie di misure, graduate a seconda della gravità delle infrazioni in caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie o di esercizio in assenza di autorizzazione. [S. 246/18. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

### 3. La valutazione ambientale strategica (VAS)

[...] La giurisprudenza costituzionale ha escluso la legittimità di un criterio selettivo dei piani da sottoporre a VAS basato su un dato meramente quantitativo riferito alle dimensioni di interventi la cui inoffensività sull'ambiente sia aprioristicamente ed astrattamente affermata in ragione della loro modesta entità. (*Precedente citato: sentenza n. 197 del 2014*). [S. 118/19. Pres. LATTANZI; Red. ANTONINI]

3.1. *Casi concreti*

È dichiarata manifestamente inammissibile, perché identica ad altra già dichiarata inammissibile, la questione di legittimità costituzionale – sollevata dal TAR Lazio in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell'art. 7 della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, che stabilisce l'ampliamento del perimetro del parco regionale dell'Appia antica in assenza di avvio della valutazione ambientale strategica (VAS), prevedendo, per il territorio interessato dall'ampliamento, nelle more dell'adeguamento del piano del Parco, misure di salvaguardia consistenti nel divieto di attività edilizie. La sentenza n. 276 del 2020 ha dichiarato inammissibile identica questione e l'ordinanza in esame non aggiunge nuovi argomenti idonei ad inficiare la conclusione già raggiunta. (*Precedente citato: sentenza n. 276 del 2020*). [O. 99/21. Pres. CORAGGIO; Red. de PRETIS]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione all'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, dell'art. 3 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019, il quale prevede che la Giunta regionale approvi il piano regionale triennale dell'idrogeno (PRI), individuandone le finalità, gli obiettivi, gli interventi regionali di promozione, gli ambiti di ricerca, le risorse finanziarie per l'attuazione e gli strumenti di verifica, aggiornando altresì il Piano energetico ambientale regionale (PEAR). L'interpretazione sistematica della legge regionale impugnata permette di interpretare l'art. 3 in senso da ritenere che il PRI non sia sottratto alla valutazione ambientale strategica (VAS), così da desumere che, ove non esclusa, l'applicazione della disciplina statale sulla protezione ambientale operi senz'altro e a prescindere da disposizioni regionali che specificamente la richiamino; in tal senso è anche la previsione dell'aggiornamento del PEAR, il quale è sottoposto a VAS. (*Precedenti citati: sentenze n. 106 del 2020 e n. 148 del 2019*). [S. 258/20: Pres. MORELLI; Red. MODUGNO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), l'art. 12-bis, comma 4, della legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998, inserito dall'art. 3 della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2018, nella parte in cui consente di non sottoporre né a valutazione ambientale strategica (VAS) né alla verifica di assoggettabilità a VAS i piani urbanistici di dettaglio (PUD) che determinino modifiche non costituenti variante del Piano regolatore generale vigente. Il legislatore regionale, trasferendo la disciplina in tema di VAS riferita ai piani urbanistici nella legge urbanistica regionale (legge reg. Valle d'Aosta n. 11 del 1998), non ha considerato che la VAS si sviluppa secondo una logica diversa da quella della pianificazione, non attenendo tanto ai termini della conformità del piano urbanistico, bensì a quelli della compatibilità, verificando con funzione predittiva che il bilanciamento degli interessi compiuto dal pianificatore sia direttamente coerente con una protezione ottimale dell'ambiente. La disposizione impugnata, infatti, nella parte in cui stabilisce la predetta automatica esclusione dalla VAS contraddice il vincolo recato dagli artt. 6, commi 2, lett. a), e 3, e 12 del cod. ambiente – norme fondamentali delle riforme economico-sociali – anche alla competenza legislativa primaria regionale in tema di tutela del paesaggio, non potendosi aprioristicamente e astrattamente affermare la inoffensività sull'ambiente di interventi in ragione della loro modesta entità, occorrendo concretamente accertare se questi sono in

grado di produrre un impatto significativo sull'ambiente. Né, infine, è convincente la prospettata simmetria contenutistica tra la norma impugnata e l'art. 16 della legge urbanistica, che ai fini della semplificazione, richiede non solo che lo strumento attuativo non comporti alcuna variante, ma anche che il piano sovraordinato contenga una puntuale serie di prescrizioni che giustificano l'esonero dalla duplicazione della valutazione ambientale. (*Precedenti citati: sentenze n. 198 del 2018, n. 197 del 2014, n. 58 del 2013, n. 164 del 2009 e n. 378 del 2007*). [S. 118/19. Pres. LATTANZI; Red. ANTONINI]

#### **4. La valutazione di impatto ambientale e la verifica di assoggettabilità alla VIA**

##### **4.1. Aspetti generali**

L'obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità a VIA, rientra nella materia della tutela ambientale e rappresenta, nella disciplina statale, anche in attuazione degli obblighi europei, un livello di protezione uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale. Sebbene la competenza esclusiva statale non escluda aprioristicamente interventi regionali, anche legislativi, è tuttavia necessario che ciò avvenga in termini di piena compatibilità con l'assetto normativo individuato dalla legge statale: non spetta alle regioni, di conseguenza, decidere quali siano i presupposti e le condizioni che determinano l'esclusione dalle verifiche d'impatto ambientale, in quanto simili interventi alterano il punto di equilibrio – che corrisponde anche a uno standard di tutela dell'ambiente fissato dallo Stato, come tale non derogabile dalle legislazioni regionali – tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la speciale tutela che deve essere riservata al bene ambiente, d'altro lato. (*Precedenti: S. 53/2021 - mass. 43749; S. 258/2020 - mass. 43543; S. 106/2020 - mass. 42994; S. 147/2019 - mass. 42507; S. 246/2018 - mass. 41541; S. 232/2017 - mass. 41702; S. 215/2015 - mass. 38581; S. 120/2010 - mass. 34500; S. 249/2009 - mass. 33971; S. 234/2009 - mass. 33686; S. 225/2009 - mass. 33935 - 33945; S. 62/2008 - mass. 32198 - 32200*). [S. 82/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

Gli enti regionali possono disciplinare con proprie leggi o regolamenti l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA, stabilendo regole particolari ed ulteriori solo e soltanto per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, con la conseguenza che fuori da questi ambiti è preclusa alle regioni, quale che sia la competenza che adducano, la possibilità di incidere sul dettato normativo che attiene ai procedimenti di verifica ambientale così come definito dal legislatore nazionale. (*Precedenti: S. 178/2019 - mass. 42872; S. 198/2018 - mass. 41487*). [S. 82/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

La disciplina sulla VIA rientra a pieno titolo nella competenza statale esclusiva indicata dall'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., per cui alle Regioni e Province autonome è riconosciuto spazio di intervento soltanto in ambiti specifici e precisati dallo stesso codice dell'ambiente. (*Precedenti citati:*

*sentenze n. 93 del 2019, n. 246 e n. 198 del 2018*). [S. 258/20. Pres. MORELLI; Red. MODUGNO]

La normativa in tema di VIA rappresenta, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 93 del 2019 e n. 198 del 2018*). [S. 178/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

L'unitarietà e l'allocatione in capo allo Stato delle procedure relative a progetti di maggior impatto ambientale risponde ad una esigenza di razionalizzazione e standardizzazione funzionale all'incremento della qualità della risposta ai diversi interessi coinvolti, con il correlato obiettivo di realizzare un elevato livello di protezione del bene ambientale. (*Precedenti citati: sentenze n. 93 del 2019 e n. 198 del 2018*). [S. 178/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

La valutazione di impatto ambientale (VIA), in quanto istituto teso a disciplinare i procedimenti che verificano l'impatto ambientale, rientra a pieno titolo nella competenza esclusiva indicata dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., escludendo di regola competenze regionali. [S. 147/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

In forza della sua diretta derivazione europea, la disciplina in materia di VIA integra anche il limite degli obblighi internazionali previsto da alcuni statuti speciali. (*Precedenti citati: sentenze n. 198 del 2018 e n. 229 del 2017*). [S. 147/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

Il provvedimento unico regionale, introdotto nel cod. ambiente dal d.lgs. n. 104 del 2017, è finalizzato a semplificare, razionalizzare e velocizzare la VIA regionale, nella prospettiva di migliorare l'efficacia dell'azione delle amministrazioni a diverso titolo coinvolte nella realizzazione del progetto. Detto istituto non sostituisce i diversi provvedimenti emessi all'esito dei procedimenti amministrativi, di competenza eventualmente anche regionale, che possono interessare la realizzazione del progetto, ma li ricomprende nella determinazione che conclude la conferenza di servizi. Il provvedimento unico ha, dunque, una natura per così dire unitaria, includendo in un unico atto i singoli titoli abilitativi emessi a seguito della conferenza di servizi che, come noto, riunisce in unica sede decisoria le diverse amministrazioni competenti, e non è quindi un atto sostitutivo, bensì comprensivo delle altre autorizzazioni necessarie alla realizzazione del progetto. Esso rappresenta il nucleo centrale di un complessivo intervento di riforma che vincola l'odierna resistente in quanto norma fondamentale di riforma economico sociale, riproduttiva – in aggiunta – di specifici obblighi internazionali in virtù della sua derivazione comunitaria. (*Precedenti citati: sentenze n. 246 del 2018 e n. 198 del 2018*). [S. 147/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

[...] Se, in astratto, non può ritenersi precluso alle Regioni di innalzare il livello di tutela ambientale nell'esercizio di competenze proprie, la scelta regionale deve essere sottoposta ad una verifica ad opera di questa Corte. L'aggravamento delle procedure di VIA [da parte delle Regioni e delle Province autonome] non può produrre di per sé il miglioramento di standard ambientali. (*Precedenti*

*citati: sentenze n. 104 del 2008, n. 378 del 2007 e n. 367 del 2007).* [S. 147/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

[Nei provvedimenti di VIA statale], poiché la Regione è coinvolta a monte, in sede di Conferenza Stato-Regioni, la riconducibilità della disciplina alla tutela ambientale rende non doverose ulteriori forme di coinvolgimento delle Regioni a valle, nell'ambito del procedimento amministrativo che ricade nella competenza esclusiva dello Stato. [S. 198/18. Pres. LATTANZI; Redd. MODUGNO, BARBERA]

[L]a disciplina del provvedimento unico regionale, in coerenza con la delega conferita dal Parlamento, è finalizzata a semplificare, razionalizzare e velocizzare la VIA regionale, nella prospettiva di migliorare l'efficacia dell'azione delle amministrazioni a diverso titolo coinvolte nella realizzazione del progetto, e non comporta alcun assorbimento dei singoli titoli autorizzatori necessari alla realizzazione dell'opera, di competenza eventualmente anche regionale, ma li ricomprende nella determinazione che conclude la conferenza di servizi. [S. 198/18. Pres. LATTANZI; Redd. MODUGNO, BARBERA]

L'obbligo di sottoporre un progetto alla valutazione di impatto ambientale (VIA) o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità alla VIA (c.d. *screening*) attiene al valore della tutela ambientale, che, nella disciplina statale, costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale. La disciplina statale uniforme non consente di introdurre limiti quantitativi all'applicabilità della disciplina, anche se giustificati dalla ritenuta minor rilevanza dell'intervento configurato o dal carattere tecnico dello stesso. (*Precedenti citati: sentenze n. 127 del 2010, n. 234 del 2009 e n. 225 del 2009*). [S. 218/17. Pres. GROSSI; Red. PROSPERETTI]

La disciplina in tema di VIA e la relativa procedura vanno ascritte alla materia della tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. (*Precedenti citati: sentenze n. 114 del 2017, n. 117 del 2015, n. 199 del 2014 e n. 221 del 2010*). [S. 170/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

La previsione di un termine entro cui il procedimento di VIA deve concludersi è espressione di una generale esigenza di speditezza volta a garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale il celere svolgimento del procedimento autorizzatorio. (*Precedenti citati: sentenze n. 249 del 2009, n. 383 del 2005, n. 336 del 2005 e n. 43 del 2004*). [S. 170/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

#### *4.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023, che esclude dalle procedure di valutazione ambientale e paesaggistica, sino al 31 dicembre 2023, le «aree a parcheggio a uso pubblico e temporaneo non superiore a centoventi giorni», compresi i parcheggi con capacità superiori a 500 posti auto, a condizione che entro e non oltre trenta giorni dal termine del relativo utilizzo sia garantito il ripristino dello stato dei luoghi. La disposizione impugnata dal Governo deroga illegittimamente l'art. 146 cod. dei beni culturali

sull'autorizzazione paesaggistica. Non è dirimente la riconduzione alle opere di edilizia libera delle opere previste dalla disposizione impugnata, in quanto anche ove siano qualificate come tali, l'art. 6, comma 1, t.u. edilizia impone che siano comunque conformi al cod. beni culturali, senza alcuna sottrazione in ordine alle valutazioni paesaggistiche. Nemmeno rileva la stagionalità o la precarietà delle opere indicate, in quanto ciò equivarrebbe, nel caso di aree vincolate, ad una irragionevole limitazione temporale della tutela paesaggistica. Quanto ai parcheggi con capacità superiori a 500 posti auto, la disciplina statale – di cui al punto 7, lett. b), dell'Allegato IV alla Parte seconda del cod. ambiente – non distingue tra temporaneità o meno dell'uso, ma solo tra le «capacità» dei parcheggi, obbligando alla verifica di assoggettabilità a VIA quelli in discussione, mentre l'impugnata disposizione non contiene alcun limite al numero dei posti auto, né tale «capacità» è incompatibile con la natura stagionale o precaria dei parcheggi, che potrebbero raggiungere simili dimensioni anche per esigenze temporanee. Infine, la limitazione sino al 31 dicembre 2023 non rileva, in quanto spetterebbe comunque allo Stato stabilirne presupposti e durata, in ragione dell'incidenza su un istituto di protezione ambientale uniforme. [S. 82/24. Pres. BARBERA; Red. D'ALBERTI]

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 4 della legge reg. Veneto n. 23 del 2020, che disciplina il procedimento finalizzato all'approvazione del progetto di costruzione o di modifica strutturale degli impianti relativi delle dighe e degli altri sbarramenti idrici di competenza regionale. Il solo fatto che la disposizione in esame non faccia menzione della normativa attinente alle verifiche in ambito di valutazione di impatto ambientale (VIA), prerogativa del legislatore statale, non è significativo della volontà di quello regionale di derogarvi o limitarla. In particolare, deve ritenersi che la disciplina regionale del procedimento autorizzatorio abbia natura cedevole rispetto a quella statale, ove quest'ultima, per la realizzazione dello sbarramento idrico, richieda una valutazione di impatto ambientale. [S. 201/21. Pres. CORAGGIO; Red. BARBERA]

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 3, lett. a), della legge reg. Molise n. 17 del 2019 che, modificando la rubrica dell'art. 8 della legge reg. Molise n. 21 del 2000, sostituisce la locuzione «Giudizio di compatibilità ambientale» con quella «Provvedimento di valutazione di impatto ambientale». Tale riferimento nominale non è in sé scorretto, poiché il provvedimento autorizzatorio unico non possiede una natura propriamente sostitutiva della VIA regionale, bensì comprensiva di essa, rimanendo in capo alle diverse autorità coinvolte il compito di adottare i rispettivi provvedimenti. (*Precedenti citati: sentenze n. 246 del 2018 e n. 198 del 2018*). [S. 53/21. Pres. CORAGGIO; Red. MODUGNO]

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 3, lett. b), della legge reg. Molise n. 17 del 2019 che, modificando l'art. 8, comma 2, della legge reg. Molise n. 21 del 2000, sostituisce la Giunta regionale con il direttore del servizio regionale come autorità competente all'adozione del provvedimento di VIA. La scelta del legislatore regionale è legittima, poiché l'art. 7-bis cod.

ambiente, al comma 5, stabilisce che autorità competente, per la VIA regionale, è «la pubblica amministrazione con compiti di tutela, protezione e valorizzazione ambientale individuata secondo le disposizioni delle leggi regionali o delle Province autonome». [S. 53/21. Pres. CORAGGIO; Red. MODUGNO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 16, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2018 e dell'Allegato A alla medesima legge regionale, e degli allegati ivi contenuti, limitatamente ai numeri 2), 3), 4), 5), 7), 8), 9) 10), 11), 17), 18), 19), 20) dell'Allegato A, e ai numeri 2.a), 2.e) 2.g), 2.h), 7.e), 7.g), 7.j), 7.m), 7.r) dell'Allegato B. La norma regionale impugnata dal Governo interferisce con i procedimenti che il cod. ambiente riserva allo Stato, indicando tipologie di progetti non perfettamente corrispondenti alle fattispecie in esso contenute, o prevedendo soglie dimensionali inferiori a quanto previsto dalla disciplina statale senza contestualmente stabilire “limiti” massimi idonei ad evitare sovrapposizioni (Allegato A, numeri 2, 3, 9, 17, 18, 19 e 20; Allegato B, numeri 2a, 2e, 2g, 2h, 7e, 7g, 7j, 7m e 7r). A conclusioni analoghe deve giungersi per i procedimenti che la legge regionale impugnata sottopone a valutazione di impatto ambientale (VIA) regionale o a verifica regionale di assoggettabilità a VIA non indicati dagli Allegati alla Parte II del cod. ambiente (Allegato A, numeri 4, 5, 7, 8, 10 e 11). Né può sostenersi che la scelta di sottoporre alle procedure di VIA progetti non menzionati dalla normativa statale innalzi di per sé i livelli di tutela ambientale. La disciplina statale infatti ha sicuramente una portata trasversale e finalistica, in grado di condizionare talune competenze regionali, e in questi casi può anche lasciare spazio a scelte regionali che siano volte a tutelare *in melius* i valori ambientali; tuttavia evoca anche un oggetto, l'ambiente, che rimanda a un bene della vita materiale e complesso che richiede una salvaguardia del tutto e delle singole componenti considerate come parti del tutto, cosicché l'innalzamento dello standard ambientale presuppone pur sempre l'esercizio di una competenza regionale, nella specie insussistente. (*Precedenti citati: sentenze n. 93 del 2019 e n. 198 del 2018*). [S. 147/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s), Cost., gli artt. 12 e 13 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2018. Il combinato disposto della normativa regionale impugnata al Governo, che configura il provvedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA) regionale quale atto autonomo da integrare nell'atto autorizzativo rilasciato da altre strutture regionali competenti, contrasta con la disciplina statale, perché fraziona il contenuto del provvedimento di VIA, rendendolo autonomo rispetto agli altri atti autorizzatori connessi alla realizzazione dell'opera, in evidente deroga all'assetto unitario e onnicomprensivo del provvedimento unico previsto dall'art. 27-bis cod. ambiente, che vincola anche gli enti ad autonomia differenziata, perché strumentale all'inveramento del valore ambientale. (*Precedenti citati: sentenze n. 198 del 2018, n. 229 del 2017 e n. 212 del 2017*). [S. 147/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 28, comma 5, della legge prov. Trento n. 17 del 2017, il quale inserisce un comma 01 all'art. 3 della legge prov. Trento n. 19 del 2013,

disponendo che – in attesa dell'esito del ricorso, promosso davanti alla Corte costituzionale dalla stessa Provincia autonoma avverso l'art. 22 del d.lgs. n. 104 del 2017 – i rinvii agli Allegati III e IV alla parte seconda del cod. ambiente, contenuti nel medesimo art. 3 della legge prov. n. 19 del 2013, devono intendersi riferiti al testo degli Allegati precedente la modifica operata dal citato d.lgs. n. 104 del 2017. La disposizione censurata non si limita a “interpretare” una previgente disposizione, in quanto, per un verso, elude il meccanismo di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, non solo rinviando l'adeguamento dell'ordinamento provinciale alla normativa statale sopravvenuta a un *dies* incerto nel *quando* (poiché ancorato alla decisione della Corte costituzionale sul ricorso pendente), ma adottando una previsione che, con l'intervento sull'art. 3 della legge prov. Trento n. 19 del 2013, ha fatto sì che quest'ultimo – previamente conforme alla sopravvenuta normativa statale in virtù del rinvio, ivi contenuto, da qualificare come mobile – diventasse contrastante con le modifiche apportate al cod. ambiente (in specie, agli Allegati III e IV alla sua parte seconda) ad opera del d.lgs. n. 104 del 2017; per altro verso, finisce per invadere direttamente la potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, stabilendo che la disciplina provinciale in tema di VIA si applichi anche a progetti che, all'indomani della riforma operata con il d.lgs. n. 104 del 2017, non sono più di competenza della Provincia autonoma ma dello Stato. (*Precedenti citati: sentenze n. 198 del 2018, n. 147 del 1999, n. 380 del 1997, n. 80 del 1996, n. 172 del 1994 e n. 496 del 1993*). [S. 93/19. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalle Regioni Lombardia, Abruzzo, Calabria e Veneto, in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. – degli artt. 5, 22, commi 1, 2, 3 e 4, e 26 del d.lgs. n. 104 del 2017 che, rispettivamente, modificano i criteri di riparto delle competenze tra Stato e Regioni in tema di VIA e di assoggettabilità a VIA e determinano espressamente l'abrogazione delle previgenti disposizioni reputate incompatibili. Le disposizioni impugnate, che vanno ricondotte alla potestà esclusiva statale in materia di “tutela dell'ambiente” e “dell'ecosistema”, determinano un tendenziale allineamento dei diversi schemi e modelli procedurali, assegnando allo Stato l'apprezzamento dell'impatto sulla tutela dell'ambiente dei progetti reputati più significativi, evitando la polverizzazione e differenziazione delle competenze che caratterizzava il previgente sistema. Ciò risponde ad una esigenza di razionalizzazione e standardizzazione funzionale all'incremento della qualità della risposta ai diversi interessi coinvolti, con il correlato obiettivo di realizzare un elevato livello di protezione del bene ambientale. Né può considerarsi irragionevole la scelta di predisporre due discipline differenziate per istituti, quali la VIA e la VAS (valutazione ambientale strategica), che presentano peculiarità che li mantengono distinti: la VIA, difatti, svolge una funzione autorizzatoria rispetto al singolo progetto ad impatto ambientale, mentre la VAS si inserisce nella funzione di pianificazione, proponendo un esame degli effetti che può avere sull'ambiente l'attuazione di previsioni contenute in piani e programmi. La disposizione censurata non esclude, inoltre, che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano possano, nell'esercizio delle proprie competenze legislative, stabilire livelli di tutela dell'ambiente più elevati di quelli previsti dalla normativa statale.

(Precedente citato: sentenza n. 225 del 2009). [S. 198/18. Pres. LATTANZI; Redd. MODUGNO, BARBERA]

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalle Regioni Lombardia, Abruzzo, Veneto e Calabria in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dell'art. 21 del d.lgs. n. 104 del 2017, che sostituisce il comma 1 dell'art. 33 cod. ambiente, concernente la determinazione delle tariffe a carico di coloro che propongono progetti, piani o programmi da sottoporre a verifica di assoggettabilità a VIA, di VIA e di VAS di competenza statale. La norma impugnata ha inteso modificare solo la disciplina per la determinazione delle tariffe per le procedure di verifica di competenza statale; la circostanza che sia stata lasciata inalterata, invece, la previsione del successivo comma 2, non può avere altra valenza che quella di mantenere in capo alle Regioni e alle Province autonome – purché rispettino il criterio generale, introdotto dal legislatore delegato, della commisurazione degli oneri al costo effettivo del servizio – il potere di stabilire un proprio regime tariffario, relativamente alle medesime procedure di loro competenza, cosicché l'opzione ermeneutica costituzionalmente imposta comporta che, per le procedure suddette, le Regioni e le Province autonome, non solo sono coinvolte, ma sono titolari della potestà di determinazione delle tariffe. [S. 198/18. Pres. LATTANZI; Redd. MODUGNO, BARBERA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalle Province autonome di Trento e di Bolzano in riferimento agli artt. 8, nn. 1), 3), 5), 6), 11), 13), 16), 17), 18), 20), 21) e 9, nn. 3), 9) e 10), del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 19-*bis* del d.P.R. n. 381 del 1974, all'art. 7 del d.P.R. n. 526 del 1987, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, agli artt. 3, 97, 117, primo e quinto comma, e 120, secondo comma, Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 – degli artt. 8, 16, commi 1 e 2, e 24 del d.lgs. n. 104 del 2017, che, rispettivamente, disciplinano il procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA, introducono il provvedimento unico statale in materia ambientale e il provvedimento unico regionale, e sostituiscono il comma 4 dell'art. 14 della legge n. 241 del 1990, affidando alla conferenza di servizi, convocata in modalità sincrona ai sensi dell'art. 14-*ter* della medesima legge, l'adozione di tutti provvedimenti legati alla procedura di VIA. L'eventuale accoglimento delle questioni dell'art. 8 – che non risulta incongruente o eccedente rispetto alla *ratio* complessiva della riforma, essendo per alcuni aspetti direttamente riprodotto della direttiva 2014/52/UE – esporrebbe lo Stato italiano al rischio di una procedura di infrazione per violazione del diritto sovranazionale, rischiando non solo di minare la *ratio* complessiva della riforma, ma anche la sua organicità, causando un inammissibile frazionamento di una disciplina strettamente connessa alla tutela ambientale. Anche l'art. 16, comma 1, che sostituisce l'art. 27 cod. ambiente, rappresenta diretta attuazione della direttiva 2014/52/UE, in coerenza con le esigenze di semplificazione e razionalizzazione poste dalla normativa sovranazionale, per cui il provvedimento unico ambientale non realizza alcuna surrogata o espropriazione delle competenze delle amministrazioni provinciali perché la disciplina individua un modulo procedimentale che coinvolge al massimo grado le amministrazioni interessate. Il richiamo, infine, operato dall'art. 24 all'art. 14-*ter* della legge n. 241 del 1990, richiede che si applichino i rimedi per le

amministrazioni dissenzienti, cosicché, nel caso in cui non si raggiungesse l'unanimità in conferenza di servizi, la decisione conclusiva del procedimento unico sarebbe presa sulla base delle posizioni prevalenti, in virtù del peso specifico, valutato e ponderato dall'amministrazione precedente, che ciascuna amministrazione partecipante possiede in relazione agli interessi pubblici di cui è portatrice. (*Precedenti citati: sentenze n. 229 del 2017, n. 212 del 2017, n. 170 del 2001, n. 477 del 2000, n. 323 del 1998, n. 482 del 1995 e n. 1033 del 1988*). [S. 198/18. Pres. LATTANZI; Redd. MODUGNO, BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, di attuazione dello statuto del Trentino-Alto Adige, l'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 104 del 2017, nella parte in cui non contempla una clausola di salvaguardia che consenta alle Province autonome di Trento e di Bolzano di adeguare la propria legislazione alle norme in esso contenute in materia di VIA e di assoggettabilità a VIA. La norma impugnata dalla Provincia autonoma di Bolzano, nel prevedere l'applicabilità, non solo immediata, ma addirittura a ritroso, della nuova disciplina statale, senza alcuna eccezione, contrasta con le garanzie accordate dalla norma di attuazione – che prevede uno speciale meccanismo di adeguamento della legislazione regionale e provinciale alle nuove norme, introdotte con atto legislativo statale, che dettino limiti alle competenze statutariamente previste correttamente evocata a parametro di legittimità costituzionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 212 del 2017, n. 191 del 2017, n. 121 del 2014 e n. 28 del 2014*). [S. 198/18. Pres. LATTANZI; Redd. MODUGNO, BARBERA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta in riferimento all'art. 2, primo comma, lett. a), d), f) e m), dello statuto di autonomia, nonché agli artt. 3, 5, 117, primo, terzo e quarto comma, 118 e 120 Cost., anche in relazione all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 – dell'art. 23, comma 4, del d.lgs. n. 104 del 2017, che regola l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato in ordine all'adeguamento degli ordinamenti delle Regioni e delle Province autonome prefigurato dall'art. 7-bis, comma 8, del cod. ambiente, aggiunto dall'art. 5, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 104 del 2017. Sulla base di una piana interpretazione letterale e sistematica della disposizione impugnata, che richiama espressamente l'art. 117, quinto comma, Cost., l'obiettivo dell'intervento sostitutivo – in caso di inidoneità allo scopo delle norme regionali e provinciali – può essere individuato nell'esigenza di evitare che carenze organizzative a livello regionale o provinciale compromettano la piena attuazione della direttiva 2014/52/UE. [S. 198/18. Pres. LATTANZI; Redd. MODUGNO, BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, a far tempo dal 31 luglio 2007, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 7 comma 2, della legge reg. Veneto n. 10 del 1999, nella parte in cui esclude dalla procedura di verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale le strade extraurbane secondarie di dimensioni pari o inferiori a 5 km. La disposizione censurata dal Consiglio di Stato viola la potestà legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente, poiché contrasta con il sopravvenuto art. 23, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 152 del 2006, che impone di sottoporre alla procedura di screening tutti i progetti da esso richiamati, tra cui le strade extraurbane secondarie (specificamente indicate al punto 7, lett. g, dell'elenco B

dell'Allegato III alla Parte seconda dello stesso codice dell'ambiente). L'insorgenza del contrasto va temporalmente collocata alla data (31 luglio 2007) di entrata in vigore della Parte seconda del codice, nella quale è contenuto il menzionato art. 23, essendo a tale data già scaduto il termine di centoventi giorni dalla pubblicazione del d.lgs. n. 152 del 2006, entro cui le Regioni – ai sensi dell'art. 50 del codice – avrebbero dovuto adeguare i rispettivi ordinamenti alla stessa Parte seconda. [S. 218/17. Pres. GROSSI; Red. PROSPERETTI]

#### **4.2. Il ruolo della conferenza di servizi**

[In virtù dell'] art. 27-*bis* cod. ambiente, [la conferenza di servizi] assurge a sede decisoria di adozione del provvedimento di VIA regionale, secondo una previsione teleologicamente connessa agli effetti “unitari” di detto provvedimento. Solo in un contesto istituzionale ove siedono le diverse amministrazioni interessate, a vario titolo, alla realizzazione del progetto è possibile rappresentare e ponderare i molteplici interessi pubblici coinvolti, adottando i diversi atti poi ricompresi nella determinazione finale del procedimento di impatto ambientale. (*Precedente citato: sentenza n. 246 del 2018*). [S. 147/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

##### *4.2.1. Casi concreti*

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dalle Regioni Lombardia, Abruzzo e Calabria in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., nonché del principio di leale collaborazione, dell'art. 16, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2017, il quale disciplina il provvedimento unico regionale, prevedendo che sia rilasciato a seguito di apposita conferenza di servizi convocata in modalità sincrona ai sensi dell'art. 14-*ter* della legge n. 241 del 1990. La norma impugnata, riconducibile alla competenza esclusiva statale in materia ambientale, è coerente con quella sovranazionale; la disciplina del provvedimento unico regionale, in coerenza con la delega conferita dal Parlamento, è finalizzata a semplificare, razionalizzare e velocizzare la VIA regionale, nella prospettiva di migliorare l'efficacia dell'azione delle amministrazioni a diverso titolo coinvolte nella realizzazione del progetto, e non comporta alcun assorbimento dei singoli titoli autorizzatori necessari alla realizzazione dell'opera, di competenza eventualmente anche regionale, ma li ricomprende nella determinazione che conclude la conferenza di servizi. Né può sostenersi che il decreto legislativo censurato abbia realizzato una disparità di trattamento tra Stato e Regioni; appartiene, infatti, alla discrezionalità del legislatore statale, nell'esercizio della sua competenza esclusiva, anche in considerazione delle particolari dimensioni e del rilievo dei progetti da autorizzare a sé riservati, la modulazione dell'innovativo procedimento di VIA, mentre la pretesa violazione della leale collaborazione, è priva di riscontro fattuale. [S. 198/18. Pres. LATTANZI; Redd. MODUGNO, BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 10 della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2018, che, nell'ambito del procedimento di rilascio del provvedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA) regionale, prevede che i soggetti competenti in materia territoriale e ambientale possano esprimere il loro parere anche nell'ambito della conferenza di servizi indetta dalla struttura competente. La norma regionale impugnata dal Governo relega la conferenza di servizi a un ruolo meramente consultivo e marginale, in contrasto con il disegno normativo

prefigurato dall'art. 27-bis cod. ambiente [...]. (*Precedente citato: sentenza n. 246 del 2018*). [S. 147/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

#### **4.3. In particolare: per i progetti di impianti da fonti rinnovabili**

[Le Linee guida per la verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale dei progetti di competenza delle Regioni e Province autonome, allegata al d.m. 30 marzo 2015, n. 52] sono espressione delle scelte operate dallo Stato nell'adeguarsi ai contenuti delle direttive europee in materia, punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificare le procedure per esercitare impianti alimentati da fonti di energia rinnovabili e la tutela dell'ambiente in cui essi si trovano, senza che spetti alle Regioni decidere quali siano le condizioni che determinano l'esclusione dalle verifiche d'impatto ambientale. (*Precedente citato: sentenza n. 286 del 2019*). [S. 258/20. Pres. MORELLI; Red. MODUGNO]

L'obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA (valutazione di impatto ambientale) o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità a VIA, rientra nella materia della tutela ambientale e rappresenta nella disciplina statale, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale, comprese la "produzione", il "trasporto" e la "distribuzione nazionale" dell'energia. (*Precedenti citati: sentenze n. 215 del 2015, n. 120 del 2010, n. 249 del 2009, n. 234 del 2009, n. 225 del 2009, n. 88 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 215 del 2005*). [S. 232/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

##### *4.2.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 10 della legge reg. Puglia n. 34 del 2019, che prevede i casi di esclusione dalla verifica di assoggettabilità a valutazione di impatto ambientale (VIA) o a VIA dei progetti relativi a interventi di ricostruzione, potenziamento, rifacimento e riattivazione di impianti fotovoltaici ed eolici di potenza nominale complessiva superiore a 1 MW. Sebbene la legge regionale impugnata dal Governo si riferisca a progetti che rientrano nelle competenze regionali – non applicandosi dunque a progetti per impianti con potenza superiore a 30 MW, sottoposti al controllo ministeriale –, tuttavia essa contrasta con il codice dell'ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006), laddove questo prevede che possa richiedersi la valutazione preliminare degli impatti ambientali (c.d. *pre-screening*), introdotta con la riforma di cui al d.lgs. n. 104 del 2017, che i progetti di impianti eolici con potenza complessiva nominale superiore a 1 MW e gli impianti per conversione fotovoltaica siano sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA regionale e inoltre che si sottopongano a verifica di assoggettabilità a VIA le modifiche o estensioni di progetti già autorizzati che possono avere notevoli impatti negativi sull'ambiente, violando altresì le Linee guida allegata al d.m. 30 marzo 2015, n. 52, da considerarsi vincolanti [...]. (*Precedente citato: sentenza n. 286 del 2019*). [S. 258/20. Pres. MORELLI; Red. MODUGNO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, commi secondo, lett. s), e terzo, Cost., dell'art. 30 della legge reg. Basilicata n. 38 del 2018, che introduce l'art. 2-bis

nella legge reg. Basilicata n. 54 del 2015, indicando i casi in cui diversi progetti per la produzione di energia da fonti rinnovabili (FER) vanno considerati in modo cumulativo per la verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale (VIA). La norma regionale impugnata, introdotta al fine di evitare l'elusione della normativa di tutela dell'ambiente e di impedire la frammentazione artificiosa dei progetti, è in linea con quella statale in materia, in particolare con il d.m. n. 52 del 2015, il quale stabilisce, fra l'altro, che l'ambito territoriale è definito dalle autorità regionali competenti in base alle diverse tipologie progettuali e ai diversi contesti localizzativi. (*Precedente citato: sentenza n. 86 del 2019*). [S. 286/19. Pres. CAROSI; Red. de PRETIS]

#### **4.4. In particolare: per le opere destinate alla protezione civile**

Non è inibito allo Stato, nell'esercizio di una scelta libera del legislatore nazionale, prevedere in modo non irragionevole l'esclusione della valutazione di impatto ambientale per opere di particolare rilievo quali quelle destinate alla protezione civile. (*Precedente citato: sentenza n. 234 del 2009*). [S. 198/18. Pres. LATTANZI; Redd. MODUGNO, BARBERA]

L'attribuzione allo Stato del potere di esonero [dalle procedure di VIA], in tutto o in parte, dei progetti predisposti per rispondere ad emergenze di protezione civile] non è incongruente con la necessità di garantire l'uniformità della protezione ambientale. [S. 198/18. Pres. LATTANZI; Redd. MODUGNO, BARBERA]

##### *4.4.1. Casi concreti*

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalle Regioni Lombardia Puglia, Abruzzo, Veneto e Calabria in riferimento agli artt. 3, 5, 32, 97, 117, terzo comma, 118 e 120 Cost., nonché al principio di leale collaborazione – dell'art. 3, comma 1, lett. g), del d.lgs. n. 104 del 2017. La norma impugnata, che consente al Ministro dell'ambiente di esonerare dalle procedure di VIA, in tutto o in parte, i progetti predisposti per rispondere ad emergenze di protezione civile, riproduce quanto stabilito dall'art. 1, par. 3, della direttiva 2011/92/UE, modificata dalla più recente direttiva 2014/52/UE, inserendosi nel margine di discrezionalità lasciato aperto dalla direttiva. L'attribuzione allo Stato del potere di esonero suddetto non è incongruente con la necessità di garantire l'uniformità della protezione ambientale, mentre il principio di leale collaborazione è salvaguardato sia a monte, attraverso il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni, chiamata ad esprimere il parere sullo schema di decreto legislativo che annoverava tale norma, sia a “valle” del procedimento amministrativo, in quanto la delibera dello stato di emergenza viene decisa dal Consiglio dei ministri previa intesa con la Regione interessata. Alla luce di un inquadramento sistematico, la decisione di esonero dalla VIA dovrà succedere alla decisione di realizzare interventi di protezione civile concertati con gli enti territoriali interessati. [S. 198/18. Pres. LATTANZI; Redd. MODUGNO, BARBERA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dalla Regione autonoma Sardegna in riferimento all'art. 3 dello statuto di autonomia, all'art. 6 del d.P.R. n. 480 del 1975, agli artt. 3, 97 e 117 Cost., anche in riferimento all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5, 117 e 118 Cost. – degli artt. 3, comma 1,

lett. g) e h), 8, 14, 16 e 17 del d.lgs. n. 104 del 2017, che hanno previsto il coinvolgimento del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo e non della Regione ricorrente, per gli interventi di VIA statale da realizzare nel territorio sardo. L'esonero in caso di progetti che rispondono ad emergenze di protezione civile non è incongruente rispetto alla finalità complessiva della riforma, volta a fornire uno standard uniforme di tutela ambientale, e dunque a concentrare, in capo al vertice dell'apparato statale, la scelta dell'esonero in caso di emergenze che rendono necessari interventi di protezione civile, né viola il principio di leale collaborazione, sia perché la Conferenza Stato-Regioni è stata chiamata ad esprimere il parere sullo schema di decreto legislativo che già annoverava tale norme, sia perché essa viene salvaguardata anche a "valle" del procedimento amministrativo, alla luce di un inquadramento sistematico della norma: la delibera dello stato di emergenza viene infatti decisa dal Consiglio dei ministri, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 1 del 2018, previa intesa con la Regione interessata. Quanto all'asserita violazione delle norme statutarie, è insita in una fondamentale riforma in materia ambientale la compressione delle competenze regionali, in quanto i limiti delle norme di riforma economico-sociale e degli obblighi internazionali hanno lo scopo di consentire che norme statali sprigionino efficacia precettiva anche nell'ambito degli ordinamenti degli enti ad autonomia differenziata, purché non vi sia una sostanziale incoerenza con lo scopo complessivo della riforma o con gli obblighi europei. [S. 198/18. Pres. LATTANZI; Redd. MODUGNO, BARBERA]

#### **5. La valutazione di incidenza ambientale (VINCA)**

La disciplina della valutazione di incidenza ambientale (VINCA) sulle aree protette ai sensi di "Natura 2000", contenuta nell'art. 5 del regolamento di cui al d.P.R. n. 357 del 1997, deve ritenersi ricompresa nella "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", attribuita alla competenza esclusiva dello Stato. Considerato anche che la legislazione statale attua quanto disposto dalla normativa dell'Unione europea, in base alla quale VIA (valutazione di impatto ambientale) e VINCA debbono precedere l'avvio dell'attività, il legislatore regionale non può apportare deroghe alla natura preventiva di tali istituti. Ciò vale anche per gli enti ad autonomia speciale, poiché la disciplina statale in materia [ambientale] costituisce un limite a quelle che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie nell'esercizio delle competenze, quand'anche esclusive, ad esse statutariamente attribuite. (*Precedenti citati: sentenze n. 195 del 2017, n. 117 del 2015, n. 28 del 2013, n. 227 del 2011 e n. 67 del 2010*). [S. 232/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

La disciplina della valutazione di incidenza ambientale sulle aree protette ai sensi di "Natura 2000" – contenuta nell'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997 (che attua la c.d. direttiva Habitat n. 92/43/CEE) – deve ritenersi ricompresa nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, rientrando nella competenza esclusiva statale, e si impone a pieno titolo, anche nei suoi decreti attuativi, nei confronti delle Regioni ordinarie. Pur potendo essere presenti ambiti materiali di spettanza regionale, il suddetto titolo di legittimazione statale deve ritenersi prevalente, in ragione della precipua funzione cui assolve il procedimento in esame. In base al principio per cui le Regioni non possono reclamare un loro coinvolgimento nell'esercizio della potestà legislativa dello Stato in materia di tutela ambientale, trattandosi di una competenza statale esclusiva, nemmeno l'obiettivo di preservare rigorosamente aree di eccezionale valore ambientale è sufficiente a

legittimare l'intervento del legislatore regionale in materia di VINCA, neppure con l'argomento dell'assicurazione per il suo tramite, in via transitoria o definitiva, di una più elevata tutela dell'ambiente. (*Precedenti citati: sentenze n. 38 del 2015, n. 67 del 2011, n. 234 del 2009 e n. 104 del 2008*). [S. 195/17. Pres. GROSSI; Red. CORAGGIO]

### 5.1. Casi concreti

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, della legge reg. Siciliana n. 16 del 2016, impugnato dal Governo – in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lett. s), Cost., e in relazione all'art. 6 della direttiva 92/43/CEE (c.d. direttiva Habitat) – nella parte in cui, prevedendo che decorsi trenta giorni dalla presentazione della SCIA (segnalazione certificata di inizio attività) possono essere iniziati i lavori anche nei siti “Natura 2000” e nei parchi, consentirebbe l'avvio di detti lavori senza che sia stata effettuata positivamente la valutazione di incidenza ambientale (VINCA) dell'intervento edilizio. La disposizione censurata va interpretata – in linea con l'art. 23-bis del t.u. edilizia (oggetto di recepimento) e secondo una lettura sistematica e coerente delle disposizioni di cui si compone lo stesso art. 11 – nel senso che non esclude, ma anzi presuppone la previa acquisizione dell'esito positivo della valutazione di incidenza degli interventi realizzati nei siti “Natura 2000”, dovendo ritenersi che essa implichi il rispetto di quanto prescritto dai precedenti commi 1 e 2 (e cioè, o che gli atti di assenso necessari per l'intervento edilizio siano stati adottati e che sia stata già effettuata positivamente la VINCA; o, se quest'ultima sia richiesta contestualmente con la presentazione della SCIA, che debba comunque attendersi, per l'avvio dei lavori, la comunicazione preventiva da parte dello sportello unico dell'avvenuta acquisizione dei medesimi atti di assenso). Così interpretata, la norma regionale non eccede il limite alla competenza legislativa primaria regionale in materia di “urbanistica” né conseguentemente invade la competenza esclusiva dello Stato in materia di “tutela dell'ambiente”; per le stesse ragioni, neppure è violato l'obbligo comunitario derivante dall'art. 6 della citata direttiva Habitat, recepito con l'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997. [S. 232/17. Pres. GROSSI; Red. SCIARRA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. – dell'art. 1, comma 363, primo periodo, della legge n. 208 del 2015, il quale, al fine di rilanciare le spese per investimenti degli enti locali, attribuisce ai Comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, nel cui territorio ricadono interamente i siti di importanza comunitaria, la competenza a effettuare le valutazioni di incidenza ambientale (VINCA) di alcuni interventi edilizi minori. Alla stregua del suo contenuto precettivo e del contesto normativo in cui si colloca, la disposizione impugnata è riconducibile alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, rimessa alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, la quale prevale, nell'intreccio di competenze, sulle altre materie di potestà legislativa concorrente e residuale invocate dalla ricorrente, restando perciò esclusa la violazione di esse e del principio di leale collaborazione. La stessa disposizione non è irragionevole né può considerarsi lesiva del principio di buon andamento, perché, riferendosi ad interventi già rimessi ad approvazione comunale dal t.u. edilizia approvato con d.P.R. n. 380 del 2001, rispetta

pienamente le competenze della Regione e dell'ente locale ed è in linea con l'indicazione contenuta nella delibera di Giunta regionale del Veneto n. 2299 del 2014 (adottata in base all'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997), la quale non individua uno specifico soggetto competente alla valutazione di incidenza ambientale, ma la rimette, senza ulteriori specificazioni, all'autorità (Regione o Comune) che provvede all'approvazione del piano, progetto o intervento. Resta fermo che gli interventi in questione si intendono limitati a quelli comunque non assoggettati a valutazione di impatto ambientale (VIA) e ricadenti nei soli siti di importanza comunitaria, restando invece esclusi quelli che possono avere effetti su "proposti siti di importanza comunitaria" e "zone speciali di conservazione". [S. 195/17. Pres. GROSSI; Red. CORAGGIO]

## Capitolo 21. La difesa del suolo, la tutela delle acque e la gestione delle risorse idriche

### 1. La difesa del suolo

La tutela dell'ambiente – nel cui ambito rientra la difesa del suolo – non può identificarsi con una materia in senso stretto, dovendosi piuttosto intendere come un valore costituzionalmente protetto, integrante una “materia trasversale”, la quale, proprio per la sua trasversalità, implica l'esistenza di competenze diverse che ben possono essere regionali. (*Precedenti citati: sentenze n. 83 del 2016, n. 109 del 2011, n. 341 del 2010 e n. 232 del 2009*). [S. 77/17. Pres. GROSSI; Red. PROSPERETTI]

#### 1.1. Casi concreti

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 15 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 3 del 2018, che disciplina gli interventi di dragaggio manutentivi, quali operazioni di ripristino della sezione originaria del canale. Nonostante la modifica apportata dalla norma impugnata all'art. 6, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 29 del 2017, questo da un lato non può essere ritenuto comprensivo anche degli interventi di dragaggio manutentivi da effettuare in mare, senza ulteriori specificazioni, e, dall'altro, non contrasta con l'art. 109 cod. ambiente, che riguarda l'immersione in mare di materiale derivante da attività di escavo e attività di posa in mare di cavi e condotte, mentre l'art. 15 censurato precisa espressamente che, per la fase successiva al dragaggio (quella che si traduce nel riutilizzo del materiale scavato), va rispettata la vigente normativa di tutela ambientale. [S. 119/19. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

È dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale –sollevata dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell'art. 1 della legge reg. Liguria n. 12 del 2015, sostitutivo dell'art. 91, comma 1-*bis*, della legge reg. Liguria n. 18 del 1999, il quale attribuisce alla Giunta regionale il potere di individuare, sulla base di specifici criteri attuativi ed a fini di graduazione e diversificazione degli obblighi e adempimenti in materia di polizia idraulica, i corsi d'acqua di modeste dimensioni che, a causa delle trasformazioni territoriali e urbanistiche, abbiano perso le caratteristiche originali del corso d'acqua in modo irreversibile. Pur riguardando la difesa del suolo (riconducibile alla “tutela dell'ambiente” e non al “governo del territorio”), la disposizione regionale non contrasta con la normativa statale attinente ai corpi idrici superficiali, in quanto – correttamente interpretata – evidenzia un oggetto diverso da quello disciplinato dagli artt. 74, comma 2, lett. f) e g), e 75, comma 3, del codice dell'ambiente e non deroga alle prescrizioni tecniche poste dai decreti del Ministro dell'ambiente n. 131 del 2008 e n. 156 del 2013, bensì integra tale disciplina, avendo come unico scopo di individuare ed inserire nel reticolo idrografico regionale, nel rispetto della normativa posta a tutela dell'ambiente, corpi idrici assimilabili, per caratteristiche oggettive, a canali di drenaggio urbano o a fognature, che altrimenti sfuggirebbero all'ambito di applicazione delle normative di polizia idraulica. [S. 77/17. Pres. GROSSI; Red. PROSPERETTI]

## 2. La tutela delle acque

Il piano di tutela delle acque costituisce uno strumento fondamentale di programmazione, attuazione e controllo per l'individuazione degli obiettivi minimi di qualità ambientale per i corpi idrici, la cui disciplina rientra nella competenza legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente. (*Precedenti citati: sentenze n. 44 del 2011, n. 254 del 2009, n. 251 del 2009, n. 246 del 2009 e n. 232 del 2009*). [S. 153/19. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

[In base al] riparto di competenze in materia di tutela delle acque [...], le Regioni, che possono adottare le prescrizioni del piano di tutela delle acque ritenute opportune alla luce degli obiettivi indicati dalle autorità di bacino e sempre nel rispetto del quadro normativo statale, non possono escludere o circoscrivere l'ambito di operatività del piano stesso, giacché ciò comporterebbe l'elusione – totale o parziale – del vincolo della legge statale, espressione della competenza esclusiva in materia di tutela delle acque, funzionale alla garanzia delle esigenze unitarie cui è preordinata la individuazione degli obiettivi minimi di qualità ambientale per i corpi idrici. (*Precedenti citati: sentenze n. 229 del 2017, n. 86 del 2014 e n. 1 del 2010*). [S. 153/19. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

È corretto l'inquadramento delle norme statali sul piano di bacino nella materia della tutela dell'ambiente, con conseguente loro idoneità a fungere da parametro interposto, ovvero da standard minimo o punto di equilibrio non derogabile dal legislatore regionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 254 del 2010, n. 168 del 2010, n. 254 del 2009 e n. 232 del 2009*). [S. 245/18. Pres. LATTANZI; Red. CORAGGIO]

Le disposizioni in materia di tutela delle acque – contenute principalmente nella parte III del d.lgs. n. 152 del 2006, e, in particolare, nella sua sezione II – sono riconducibili alla materia della “tutela dell'ambiente”, attribuita alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., avendo finalità che attengono direttamente alla tutela delle condizioni intrinseche dei corpi idrici e che mirano a garantire determinati livelli qualitativi e quantitativi delle acque. La disciplina posta da esse deve inoltre essere ascritta all'area delle riforme economico-sociali, sia per il suo contenuto riformatore, sia per la sua attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza. (*Precedenti citati: sentenze n. 254 del 2009, n. 246 del 2009 e n. 323 del 1998*). [S. 229/17. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

La potestà legislativa primaria nella materia “acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche di interesse nazionale” – attribuita dall'art. 14, lett. i), dello statuto speciale alla Regione Siciliana – è da riferire alla sola disciplina demaniale del bene idrico e marittimo, con la conseguenza che ad essa è riconducibile la regolazione degli usi sostenibili e durevoli delle risorse idriche da parte dei soggetti interessati, in quanto disciplina demaniale dell'acqua, considerata come vero e proprio “bene” (da tutelare), mentre non è riconducibile alla predetta competenza primaria – bensì a quella residuale regionale (*ex artt. 117, quarto comma, Cost. e 10 della legge cost. n. 3 del 2009*) – la disciplina del servizio idrico integrato, che considera l'acqua in funzione del “servizio” da assicurare tramite essa alla collettività. La menzionata competenza primaria siciliana non è, peraltro, esente da limiti, essendo assoggettata dallo stesso art.

14 dello statuto al rispetto dei limiti derivanti dalle norme di rango costituzionale, dai principi generali dell'ordinamento giuridico statale, dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica nonché dagli obblighi internazionali. (*Precedenti citati: sentenze n. 93 del 2017, n. 263 del 2016, n. 265 del 2013, n. 11 del 2012, n. 189 del 2007, n. 314 del 2003, n. 4 del 2000 e n. 153 del 1995*). [S. 229/17. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

### *2.1. Casi concreti*

È dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale - promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. - dell'art. 20 della legge reg. Veneto n. 27 del 2021, in base al quale le strutture della Giunta regionale competenti per territorio vengono autorizzate a effettuare interventi di ripristino di condizioni di sicurezza e officiosità idraulica che prevedono la rimozione di schianti, piante morte, piante a rischio caduta o la cui presenza riduca la sezione dell'alveo necessaria a garantire il libero deflusso delle acque. L'ambito e la finalizzazione degli interventi finalizzati alla sicurezza idraulica dei corsi di acqua di competenza regionale coincidono in modo pressoché integrale con le attività, espressamente esonerate dall'autorizzazione paesaggistica, contemplate dal punto A.25. dell'Allegato A al d.P.R. n. 31 del 2017. L'attività demandata alle strutture della Giunta regionale dalla norma regionale impugnata, pertanto, non potrà che svolgersi nei limiti segnati dalla norma interposta statale, anche con riferimento alle parti di essa non testualmente riprodotte nella disposizione impugnata, ma chiaramente in essa implicate, non ostandovi il loro tenore letterale. [S. 44/23. Pres. SCIARRA; Red. PETITTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 3 dello statuto speciale e degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 13 della legge reg. Sardegna n. 1 del 2021, che introduce nella legge reg. Sardegna n. 8 del 2015 l'art. 38-bis, relativo al trasferimento dei volumi realizzabili ricadenti in alcune zone del Piano stralcio per l'assetto idrogeologico. La disposizione impugnata consente la realizzazione di detti volumi in deroga alle vigenti disposizioni regionali e dispone che le norme tecniche di attuazione del piano di assetto idrogeologico siano modificate in conformità agli interventi ammessi dalla stessa norma. L'indistinta portata derogatoria di quest'ultima, idonea a ricomprendere anche le prescrizioni poste a salvaguardia del paesaggio, vanifica, altresì, la funzione di tutela del piano paesaggistico. [S. 24/22. Pres. CORAGGIO; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo - per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. - l'art. 7, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 2 del 2019, limitatamente alle parole «nonché per il completamento delle opere afferenti le reti di distribuzione», il quale nel disporre il riconoscimento in favore dei comuni macrofornitori di risorse idriche di un contributo di compensazione ambientale indica, tra le altre, la citata finalità. La disposizione regionale impugnata - non distinguendo tra la competenza generale degli enti di governo dell'ambito e quella marginale degli enti locali per circoscrisse ipotesi - utilizza una formula idonea a comprendere qualsiasi opera afferente alle reti di distribuzione delle risorse idriche e si pone, pertanto, in contrasto con le disposizioni in materia di tutela delle acque contenute nella Parte III del d.lgs. n. 152 del 2006, espressive, per costante giurisprudenza costituzionale, della

competenza statale in materia di tutela dell'ambiente. Detta difformità non si traduce in una differenziazione del livello di tutela dell'ambiente, in relazione al quale potrebbe configurarsi una competenza regionale a introdurre una maggior tutela, ma nell'implicita previsione di un modello organizzativo di gestione delle risorse idriche radicalmente diverso da quello predisposto dal legislatore statale in attuazione della disciplina comunitaria. (*Precedenti citati: sentenze n. 153 del 2019, n. 65 del 2019, n. 44 del 2019, n. 68 del 2018, n. 229 del 2017, n. 254 del 2009 e n. 246 del 2009*). [S. 117/20. Pres. CARTABIA; Red. de PRETIS]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione agli artt. 95 e 96 cod. ambiente, l'art. 7, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 12 del 2018, che consente una deroga a talune limitazioni contenute nel piano regionale di tutela delle acque alle nuove concessioni di derivazione d'acqua, prevedendo che le dette limitazioni non si applichino alle istanze di concessione presentate prima della data di approvazione del piano stesso. La contestualità tra l'iter di approvazione della legge regionale impugnata e di quello del piano, svolti e conclusi nello stesso lasso di tempo, induce a ritenere che la prima sia stata adottata per venire incontro a specifiche esigenze emerse nell'approvazione del secondo. Da ciò si deduce come la Regione ha violato il riparto di competenze in materia di tutela delle acque [...]. (*Precedenti citati: sentenze n. 229 del 2017, n. 86 del 2014 e n. 1 del 2010*). [S. 153/19. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 15, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017 che, per l'esecuzione degli interventi di pulizia o di manutenzione dell'alveo e delle sponde, prevede una mera comunicazione di inizio attività, a fronte della quale la Regione può disporre, entro trenta giorni, il diniego dell'intervento, ove ritenuto incompatibile con il regolare deflusso delle acque, risultando lo stesso altrimenti assentito. La norma regionale impugnata dal Governo contrasta con la normativa statale di c.d. "polizia idraulica", posta a tutela dell'assetto idrogeologico e riconducibile nella materia della tutela dell'ambiente, di cui all'art. 93, primo comma, del r.d. n. 523 del 1904, il quale impone sempre e comunque la preventiva ed espressa valutazione delle ragioni che portano ad assentire o negare la realizzazione degli interventi – salvi quelli caratterizzati da una strutturale semplicità esecutiva – destinati ad interferire sul buon regime dei corsi d'acqua. Si riduce, in coerenza, il livello di protezione fissato dalla normativa statale in un ambito che non lascia spazi di intervento alle Regioni, se non quelli diretti a garantire standard di tutela ambientale ancora più elevati. (*Precedenti citati: sentenze n. 66 del 2018, n. 77 del 2017, n. 189 del 2016, n. 83 del 2016, n. 124 del 2015, n. 209 del 2014, n. 109 del 2011, n. 341 del 2010 e n. 232 del 2009*). [S. 44/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 15, comma 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, limitatamente alle parole «, e interventi imprevisti e non programmati su utenze di interesse pubblico oggetto di concessione». La norma regionale impugnata dal Governo, nella parte in cui sottrae gli interventi imprevisti e non programmati su utenze di interesse pubblico oggetto di concessione al nulla osta idraulico imposto dall'art. 93 del r.d. n. 523 del 1904 per mezzo di un precetto dall'assoluta indeterminatezza, ed in conseguenza con sua inaccettabile

ambiguità semantica, infatti, rende concreto il rischio di un'elusione del principio imposto dalla norma nazionale, mettendo in discussione lo standard di protezione ambientale garantito dalla legislazione statale. [S. 44/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 15, comma 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, nella parte in cui prevede che non sono soggetti a nulla osta idraulico «gli interventi in somma urgenza eseguiti in caso di eventi calamitosi per i quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza, di eventi potenzialmente in grado di contaminare un sito di cui all'art. 242 del d.lgs. n. 152/2006 e successive modificazioni e integrazioni». Il riferimento letterale della norma impugnata consente di ritenere che il legislatore regionale abbia inteso riferirsi agli eventi in somma urgenza inerenti l'alveo o le sponde di corsi d'acqua, da fronteggiare con mezzi e poteri straordinari previsti dalla legge n. 225 del 1992 (e oggi dal d.lgs. n. 1 del 2018 in materia di Codice della Protezione civile). In siffatti casi, gli interventi da realizzare possono essere effettuati anche in deroga alle disposizioni vigenti, secondo le prescrizioni di volta in volta stabilite dalle ordinanze di protezione civile, nei limiti e con le modalità indicate dallo stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea. La deroga alla disciplina statale, pertanto, trova la sua fonte in altre disposizioni statali, semplicemente richiamate dalla norma regionale impugnata. Né essa dà luogo al *vulnus* addotto dal ricorrente per la potenziale deroga alla verifica preventiva imposta dal parametro interposto. Tale deroga, infatti, risulta esclusivamente incanalata all'interno di un percorso amministrativo dettagliatamente descritto dalla norma statale, pedissequamente richiamata da quella regionale impugnata. Rimane, dunque, inalterato il sistema dei controlli legati all'incidenza idraulica degli interventi da rendere all'interno degli alvei e sulle sponde delle acque pubbliche, suscettibile di deroghe solo nei limiti di quanto previsto in modo uniforme sull'intero territorio nazionale dalla legislazione statale espressamente richiamata dalla norma censurata. [S. 44/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 5, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 40 del 2017, nella parte in cui, dopo la parola «idrogeologico», non prevede le parole «e, in ogni caso, ove in contrasto con le previsioni dei piani di bacino». La norma impugnata dal Governo, che esclude dal suo ambito applicativo soltanto gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente ricadenti nelle aree soggette a vincoli di inedificabilità assoluta ovvero nelle aree ad elevato rischio geologico o idrogeologico, li consente nelle aree assoggettate dai piani di bacino (che sono una *species* degli atti di pianificazione territoriale) a vincoli diversi, in contrasto con il parametro interposto invocato, sicché non possono operare le suddette clausole di salvaguardia. [S. 245/18. Pres. LATTANZI; Red. CORAGGIO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo [per violazione dell'art. 14 dello statuto speciale siciliano e dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.] l'art. 19 della legge reg. Siciliana n. 20 del 2016, che differisce dal 31 dicembre 2007 al 31 dicembre 2017 il termine per la denuncia dei pozzi esistenti, previsto dall'art.

10, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 275 del 1993. La disposizione impugnata dal Governo eccede i limiti della competenza primaria in materia di “acque pubbliche”, assegnata alla Regione dalla lett. i) dell’art. 14 dello statuto, poiché risulta incompatibile con la menzionata disposizione legislativa statale, la quale, rivestendo importanza decisiva per la tutela quantitativa della risorsa idrica e per la pianificazione della sua utilizzazione, costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale ascrivibile alla competenza statale esclusiva in materia di tutela dell’ambiente, e come tale vincola anche la potestà legislativa regionale di tipo primario. In concreto, la proroga disposta dal legislatore siciliano, consentendo la prosecuzione di prelievi incontrollati della risorsa idrica per un ulteriore lungo periodo di tempo, interferisce con il corretto funzionamento degli strumenti pianificatori, autorizzatori, sanzionatori, di vigilanza e controllo, e compromette le azioni volte al risanamento dei corpi idrici. Inoltre, il differimento del termine equivale all’introduzione di una surrettizia e generalizzata forma di condono delle estrazioni abusive perpetrate nel corso di un intero decennio, vanificando l’azione di controllo e di repressione delle autorità preposte, con il rischio di alimentare ulteriormente il fenomeno dell’abusivismo. [S. 229/17. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

### **3. Il servizio idrico integrato**

Il d.lgs. n. 152 del 2006 non prevede né espressamente né implicitamente la possibilità di separazione della gestione della rete idrica da quella di erogazione del servizio idrico; al contrario, in varie disposizioni del medesimo decreto sono riscontrabili chiari elementi normativi nel senso della loro non separabilità; il suo art. 153, comma 1, stabilisce che le infrastrutture idriche di proprietà degli enti locali devono essere affidate in concessione d’uso gratuita per tutta la durata della gestione al gestore del servizio idrico integrato, che ne assume i relativi oneri secondo le clausole contenute nella convenzione e nel relativo disciplinare. (*Precedenti citati: sentenze n. 93 del 2017, n. 114 del 2012, n. 320 del 2011, n. 325 del 2010, n. 307 del 2009 e n. 246 del 2009*). [S. 117/20. Pres. CARTABIA; Red. de PRETIS]

Al fine di qualificare le attribuzioni regionali in tema di servizio idrico integrato, occorre fare leva, per quanto possibile, sulle previsioni dello statuto, integrandole con le indicazioni desumibili dalla normativa di attuazione statutaria, così da delineare il “blocco statutario di costituzionalità”. La comparazione effettuata di volta in volta tra il “blocco statutario” e il novellato quadro costituzionale delle attribuzioni delle Regioni ordinarie ha condotto a riconoscere ora una competenza legislativa primaria di talune autonomie speciali (Province autonome di Trento e di Bolzano e Regione autonoma Valle d’Aosta), ora invece una competenza residuale (Regione Siciliana), in virtù della clausola di cui all’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Pertanto, la giurisprudenza costituzionale elaborata in riferimento alla Regioni ordinarie non è immediatamente trasponibile nel giudizio di costituzionalità che investa leggi delle Regioni ad autonomia speciale, nel quale occorre preliminarmente definire l’ambito delle competenze spettanti statutariamente in materia. (*Precedenti citati: sentenze n. 93 del 2017, n. 51 del 2016, n. 142 del 2015, n. 137 del 2014, n. 233 del 2013 e n. 357 del 2010*). [S. 65/19. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

*V. anche Capitolo 2, par. 5.2.*

La disciplina degli ambiti territoriali ottimali attraverso i quali viene gestito il servizio idrico integrato è riconducibile alla competenza statale in materia sia di “tutela dell’ambiente” sia di “tutela della concorrenza”. Allo Stato, infatti, spetta la disciplina del regime dei servizi pubblici locali, vuoi per i profili che incidono in maniera diretta sul mercato, vuoi per quelli connessi alla gestione unitaria del servizio. Con particolare riferimento al servizio idrico integrato, la competenza in materia di tutela della concorrenza consente allo Stato di intervenire per superare situazioni di frammentazione e garantire la competitività e l’efficienza del settore. La ricerca della dimensione ottimale dell’ATO, all’interno del quale viene erogato il servizio, consente di identificare l’estensione geografica che meglio permette di contenere i costi della gestione, favorendo l’apertura del mercato in una prospettiva competitiva. (*Precedenti citati: sentenze n. 160 del 2016, n. 32 del 2015, n. 134 del 2013, n. 62 del 2012 e n. 325 del 2010*). [S. 173/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

Le materie di competenza esclusiva e nel contempo “trasversali” dello Stato – come la tutela della concorrenza e la tutela dell’ambiente di cui all’art. 117, secondo comma, lett. e) ed s), Cost. – in virtù del loro carattere “finalistico” possono influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni fino ad incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano, ciò che avviene nel caso della disciplina del servizio idrico integrato. (*Precedenti citati: sentenze n. 2 del 2014, n. 291 del 2011, n. 150 del 2011, n. 288 del 2010, n. 249 del 2009 e n. 80 del 2006*). [S. 93/17. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

Nel riparto delle attribuzioni tra lo Stato e le Regioni ad autonomia ordinaria, sia la disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, sia le forme di gestione e le modalità di affidamento al soggetto gestore, vanno ricondotte ai titoli di competenza “tutela della concorrenza” e “tutela dell’ambiente”, di cui all’art. 117, secondo comma, lett. e) e s), Cost., fermo restando che, nel settore idrico, le Regioni possono dettare norme che tutelino più intensamente la concorrenza rispetto a quelle poste dallo Stato. (*Precedenti citati: sentenze n. 117 del 2015, n. 32 del 2015, n. 228 del 2013, n. 67 del 2013, n. 62 del 2012, n. 187 del 2011, n. 128 del 2011, n. 325 del 2010, n. 142 del 2010, n. 29 del 2010, n. 307 del 2009 e n. 246 del 2009*). [S. 93/17. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

Riguardo alle competenze delle autonomie speciali in materia di organizzazione del servizio idrico, alla Regione Valle d’Aosta e alle Province autonome spetta, in base alle previsioni dei rispettivi statuti speciali, potestà legislativa primaria, mentre alla Regione Siciliana – il cui statuto contempla (art. 17, lett. h ed i) competenze sui servizi pubblici meno ampie di quelle delle Regioni ordinarie – va riconosciuta (in forza della “clausola di maggior favore” ex art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001) potestà legislativa residuale, limitata dalle competenze esclusive trasversali dello Stato interferenti con la materia del servizio idrico integrato. (*Precedenti citati: sentenze n. 51 del 2016, n. 142 del 2015 e n. 29 del 2006*). [S. 93/17. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

### *3.1. Casi concreti*

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento agli artt. 2, primo comma, dello statuto speciale per

la Valle d'Aosta e 117, secondo comma, lett. e) ed s), Cost., in relazione agli artt. 154, 155 e 161 del d.lgs. n. 152 del 2006, e 10, comma 14, del d.l. n. 70 del 2011, conv., con modif., in legge n. 106 del 2011 – dell'art. 5, commi 2, 4, 5, 6, 7 e 9, della legge reg. Valle d'Aosta n. 5 del 2019, che individuano i criteri di determinazione delle tariffe del servizio idrico integrato (SII), istituiscono a tal fine due componenti tariffarie, una "aggiuntiva" e l'altra "perequativa", recano disposizioni di dettaglio relative alla loro applicazione e integrano il metodo tariffario regionale del SII al fine di adeguarlo alle componenti tariffarie della normativa statale. La norma impugnata dal Governo è espressione della competenza primaria della resistente in materia di organizzazione del servizio idrico, in base alla normativa statutaria e di attuazione, preesistente alla riforma del Titolo V della Costituzione e che non è stata poi sostituita dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente. (*Precedente citato: sentenza n. 142 del 2015*). [S. 187/20. Pres. MORELLI; Red. MORELLI]

È dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, nella parte in cui introduce il comma 1-*bis* nell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, prevedendo siano fatte salve – in deroga al principio di unicità della gestione stabilito dall'art. 147, comma 2-*bis*, del cod. ambiente – le gestioni esistenti svolte in forma autonoma tramite affidamento o in via diretta o attraverso convenzioni stipulate dai Comuni con altri enti locali o gestori. Il ricorrente muove da un erroneo presupposto interpretativo, in quanto la norma regionale censurata non si propone di spostare il termine di riferimento delle gestioni esistenti, che resta quello della legislazione statale. Pertanto, la disposizione impugnata deve essere letta intendendo il richiamo delle gestioni esistenti come riferito alla normativa statale interposta e quindi alla data di entrata in vigore di quest'ultima e non della normativa regionale contestata. [S. 65/19. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 8, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 25 del 2017, nella parte in cui introduce il comma 1-*ter* nell'art. 15 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2015, secondo cui si considerano positivamente verificati e assentiti i requisiti di cui all'art. 148, comma 5, cod. ambiente – in particolare il consenso dell'Autorità d'ambito competente alle deroghe consentite al principio di unicità della gestione per le gestioni del servizio idrico in forma autonoma svolte nei Comuni montani – quando la gestione sia iniziata prima dell'entrata in vigore del medesimo cod. ambiente e sia in corso al momento dell'entrata in vigore della presente legge. La censura dedotta nel ricorso può essere riferita solo alla formulazione del citato art. 148, comma 5, come disposto dall'art. 2, comma 14, del d.lgs. n. 4 del 2008, ma la norma impugnata espressamente delimita il proprio ambito di applicazione alle gestioni iniziate prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006 e che siano in corso al momento dell'entrata in vigore della legge regionale impugnata. Pertanto, *ratione temporis* alle gestioni avviate prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006 non si può estendere l'indicato requisito del consenso dell'Autorità, introdotto solo nel 2008. [S. 65/19. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 8, comma 2, della legge reg. autonoma Sardegna n. 25 del 2017, nella parte in cui introduce il comma 1-*quater* nell'art. 15 della legge reg. autonoma Sardegna n. 4 del 2015, secondo cui il requisito che consente la deroga al principio di unicità di gestione e affidamento del servizio idrico integrato (SII) di cui all'art. 147, comma 2-*bis*, lett. b), punto secondo, cod. ambiente si intende soddisfatto anche per le sorgenti ricadenti in siti individuati in zona urbanistica H di salvaguardia ai sensi del decreto dell'Assessore degli enti locali, finanze ed urbanistica 20 dicembre 1983, n. 2266/U. Se si confrontano le aree di cui all'art. 142 cod. ambiente e i siti individuati in zona urbanistica H dal decreto indicato, è agevole constatare che i due elenchi non sono affatto sovrapponibili, e che dunque la norma regionale impugnata dal Governo sovrappone una diversa fattispecie a quella prevista dalla legge statale, ponendosi in contrasto con il parametro evocato, che ha previsto una riserva di amministrazione per il riconoscimento dei requisiti, al fine di garantire l'esistenza di una adeguata motivazione al riguardo. Ciò che del resto consegue alla stessa diversa natura degli interessi tutelati dagli atti normativi che li contengono, interessi che, solo nel caso del codice dei beni culturali e del paesaggio, sono di carattere direttamente ambientale-paesaggistico, mentre nel caso del decreto regionale hanno portata primariamente urbanistica. [S. 65/19. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. – l'art. 4, comma 8, della legge reg. Siciliana n. 19 del 2015, che consente ai Comuni montani con meno di 1000 abitanti, ai Comuni delle isole minori e ai Comuni che non hanno consegnato gli impianti ai gestori del SII di gestire in forma singola e diretta il servizio idrico integrato nei casi in cui la gestione associata del servizio risulti antieconomica. La norma impugnata dal Governo non solo incide sulla disciplina delle modalità di affidamento del servizio, di competenza statale esclusiva, ma eccede anche i limiti entro cui la possibilità di derogare all'unicità della gestione è stata ammessa dall'art. 7, comma 1, lett. b), n. 4), del d.l. n. 133 del 2014 (come convertito), inserendo un'eccezione (Comuni che non hanno consegnato gli impianti ai gestori del SII) del tutto estranea alla *ratio* della normativa statale, nella quale la deroga si giustifica esclusivamente in ragione di un elemento tipicamente ambientale costituito dalla peculiarità idrica di talune aree del territorio. [S. 93/17. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento agli artt. 3, primo comma, 42, terzo comma, e 117, primo comma, Cost. (quest'ultimo in relazione all'art. 1 Prot. addizionale CEDU) nonché all'art. 14 dello statuto speciale siciliano – dell'art. 1, comma 2, lett. c), della legge reg. Siciliana n. 19 del 2015, secondo cui gli acquedotti, le reti fognarie, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture e dotazioni patrimoniali afferenti al servizio idrico integrato costituiscono il capitale tecnico necessario e indispensabile per lo svolgimento di un pubblico servizio e sono proprietà degli enti locali. Contrariamente all'erroneo presupposto interpretativo del ricorrente, la norma regionale impugnata – letta nel più ampio contesto degli artt. 822 e seguenti cod. civ. e degli artt. 143, comma 1, e 153, comma 1, cod. ambiente – ha portata meramente ricognitiva del regime demaniale “accidentale”

*Capitolo 21. La difesa del suolo, la tutela delle acque  
e la gestione delle risorse idriche*

delle infrastrutture e dotazioni patrimoniali afferenti al servizio idrico integrato, con la conseguenza che sono ad essa estranei i denunciati intenti ed effetti espropriativi. [S. 93/17. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

## **Capitolo 22. Il sistema di protezione ambientale: l'ISPRA e le agenzie regionali e provinciali**

### **1. Le fonti di tutela**

La legge n. 132 del 2016, che razionalizza il sistema di protezione ambientale delineando le funzioni dei diversi attori coinvolti sull'intero territorio nazionale, si inserisce nel solco tracciato dalla legge n. 496 del 1993, integrando, come la precedente, il limite delle “norme fondamentali di riforma economico-sociale” posto dagli statuti speciali alle potestà legislative primarie degli enti ad autonomia differenziata. (*Precedente citato: sentenza n. 356 del 1994*). [S. 212/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

Nel porre i principi della riforma economico-sociale del sistema di protezione ambientale, il legislatore statale deve lasciare alla legislazione delle Province autonome la definizione di un modello organizzativo purché non incoerente con la finalità, perseguita dal disegno riformatore, di offrire una tutela unitaria e non frazionata del bene ambientale. (*Precedente citato: sentenza n. 356 del 1994*). [S. 212/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

La disciplina statale dei controlli ambientali – delineata dal d.l. n. 496 del 1993 e dalla legge n. 132 del 2016 – segue principi che vedono enucleate le funzioni tecnico-scientifiche, di consulenza e controllo, da tenere separate dall'amministrazione attiva e da esercitare ai distinti livelli, statale e provinciale (o regionale), mediante apposite agenzie, dotate di autonomia. [S. 132/17. Pres. GROSSI; Red. CORAGGIO]

### **2. Le Agenzie**

Le agenzie regionali e provinciali per la protezione dell'ambiente (ARPA e APPA), disciplinate dalle singole leggi regionali e provinciali, costituiscono enti tecnico-strumentali – separati dall'amministrazione attiva e dagli organi regionali di indirizzo politico – che svolgono attività di controllo, di supporto e consulenza tecnico-scientifica. Esse si situano in una posizione speculare all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) – al quale spetta però il compito di coordinamento tecnico dei soggetti operanti sul territorio nazionale – e sono in rapporto di subordinazione funzionale rispetto alle istituzioni regionali di indirizzo politico. (*Precedenti citati: sentenze n. 132 del 2017, n. 120 del 2010 e n. 356 del 1994*). [S. 212/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

Le attività [...] svolte dalle agenzie nei confronti di soggetti privati, che attengono al nucleo pregnante della loro azione, integrano servizi obbligatori definiti dallo Stato da garantire sull'intero territorio nazionale e richiedono una disciplina tariffaria omogenea di esclusiva provenienza statale. [S. 212/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

### **3. Tariffe e finanziamento**

La definizione uniforme delle tariffe [per le attività svolte dalle agenzie per la protezione dell'ambiente] sull'intero territorio nazionale, rispetto ad attività obbligatorie prestate nei confronti dei soggetti privati, ha l'effetto riflesso di promuovere la parità di trattamento degli operatori economici che si rivolgono alle agenzie, intersecando anche la materia della concorrenza. (*Precedenti citati:*

*Capitolo 22. Il sistema di protezione ambientale:  
l'ISPRA e le agenzie regionali e provinciali*

*sentenze n. 272 del 2010 e n. 450 del 2006*). [S. 212/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

[...] La disciplina del finanziamento delle attività obbligatorie (dal *quantum* tariffario alle modalità di distribuzione degli introiti) attiene alla generale sostenibilità finanziaria del sistema nazionale di protezione ambientale. [S. 212/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

*3.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell’art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 – l’art. 16, comma 4, secondo periodo, della legge n. 132 del 2016, nella parte in cui stabilisce che le Province autonome devono recepire l’intera legge statale [istitutiva del sistema nazionale a rete per la protezione dell’ambiente], anziché limitarsi ad imporre un onere di adeguamento ai principi fondamentali della normativa censurata. Il tenore letterale della disposizione impugnata dalle Province autonome evoca una necessaria, diretta trasposizione dell’intera disciplina statale negli ordinamenti provinciali, in contrasto con la procedura di adeguamento della legislazione provinciale, prescritta dalla normativa di attuazione statutaria. L’obbligo di recepimento comporta, infatti, una automatica equiparazione di tutte le disposizioni contenute nella legge di riforma al rango di “norma fondamentale”, mentre tale carattere deve essere riconosciuto esclusivamente ai principi fondamentali enunciati o, comunque, desumibili ovvero a quelle disposizioni che siano legate ai principi fondamentali da un vincolo di coesistenzialità o di necessaria integrazione. (*Precedenti citati: sentenze n. 170 del 2001, n. 477 del 2000, n. 323 del 1998 e n. 482 del 1995*). [S. 212/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione degli artt. 8, n. 1), e 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, nonché degli artt. 3, primo comma, e 97, secondo comma, Cost. – l’art. 7, comma 1, della legge n. 132 del 2016, nella parte in cui trova applicazione nei confronti delle Province autonome di Trento e di Bolzano. La disposizione impugnata da queste ultime, nell’attribuire personalità giuridica alle agenzie per la protezione dell’ambiente, attenua il rapporto di subordinazione funzionale che detti organismi intrattengono con gli organi regionali e provinciali di indirizzo politico. La finalità di consolidamento dell’autonomia amministrativa e tecnico-scientifica delle agenzie perseguita dalla disposizione *de qua*, pur astrattamente legittima nell’ambito dei rapporti che lo Stato intrattiene con le Regioni a statuto ordinario, genera un *vulnus* quando, come nel caso di specie, vi sia una competenza primaria, prevista dallo statuto speciale (art. 8, n. 1), che consente alle Province ricorrenti di determinarsi autonomamente in ordine alla struttura di un organo pur sempre inserito nell’articolazione provinciale. Nell’imporre un modello uniforme di organizzazione amministrativa, valevole anche per gli enti ad autonomia differenziata, la disposizione censurata eccede lo scopo del coordinamento finalizzato alla tutela del bene ambientale, così violando anche i principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione. [S. 212/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione degli artt. 8, n. 1), e 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige – l’art. 7, comma 7, della legge n. 132 del 2016, nella parte in cui non contempla una clausola di

*Capitolo 22. Il sistema di protezione ambientale:  
l'ISPRA e le agenzie regionali e provinciali*

salvaguardia che consenta alle Province autonome di modificare la propria legislazione secondo le disposizioni in esso contenute, in conformità allo statuto speciale e alle relative norme di attuazione. La disposizione impugnata dalle Province autonome impone categoricamente la conformazione della legislazione provinciale alle prescrizioni dello stesso art. 7 anche laddove, come nel caso di cui al comma 1, le disposizioni abbiano una portata specifica e dettagliata, invasiva delle competenze statutariamente riconosciute agli enti ad autonomia differenziata, con il risultato di privare le ricorrenti di qualsiasi margine di integrazione normativa di disposizioni che interferiscono sul *quomodo* dell'organizzazione amministrativa delle agenzie provinciali per l'ambiente. (Precedente citato: sentenza n. 301 del 2013). [S. 212/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 8, n. 1), dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige – l'art. 8, comma 1, della legge n. 132 del 2016, nella parte in cui, disponendo che i direttori generali delle agenzie [per la protezione dell'ambiente sono nominati “tra soggetti di elevata professionalità e qualificata esperienza nel settore ambientale che non ricoprono incarichi politici elettivi a livello dell'Unione europea, nazionale o regionale, che non siano componenti della giunta regionale, che non rivestano l'ufficio di presidente o di assessore nella giunta provinciale, di sindaco o di assessore o di consigliere comunale nei comuni con popolazione superiore a 20.000 abitanti, che non siano amministratori o dipendenti di imprese o società di produzione di beni o servizi che partecipano ad attività o programmi dell'ISPRA o delle agenzie, che non siano titolari di altri incarichi retribuiti, che non siano stati condannati con sentenza passata in giudicato né interdetti dai pubblici uffici”, è applicabile anche alle Province autonome. Pur essendo diretta ad evitare conflitti di interesse o, comunque, situazioni capaci di pregiudicare l'imparzialità delle agenzie e, quindi, il buon andamento dell'azione amministrativa nel perseguimento dei propri fini istituzionali, la disposizione impugnata dalle Province autonome non si limita a stabilire un principio generale volto a garantire la separazione tra organi titolari della funzione di indirizzo-politico e soggetti incaricati di compiti tecnico-gestionali, o l'assenza di condizionamenti che possano sviare gli organi apicali dal miglior esercizio delle funzioni direttive, bensì indica, nel dettaglio, una serie di indefettibili requisiti dei direttori generali, interferendo inevitabilmente con la competenza legislativa primaria in materia di organizzazione del personale riconosciuta alle ricorrenti dall'art. 8, n. 1), dello statuto di autonomia. L'esigenza di offrire una tutela non frazionabile al bene ambientale non consente di realizzare un intervento che, quantunque mosso da esigenze di riforma complessiva del settore, comprima l'autonomia garantita alle suddette Province dalla normativa statutaria. [S. 212/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, della legge n. 132 del 2016, impugnato dalle Province autonome di Bolzano e di Trento – in riferimento agli artt. 8, nn. 1), 5), 6), 13), 15), 16), 17) e 21), 9, nn. 8), 9) e 10), e 16, dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e agli artt. 3, primo comma, e 97 Cost. – nella parte in cui istituisce un'anagrafe dei direttori generali delle agenzie regionali e provinciali per l'ambiente, da tenersi a cura dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e da pubblicarsi sul suo sito

istituzionale, con l'indicazione dei requisiti professionali e del trattamento retributivo. La disposizione censurata assolve a un compito di pubblicità e trasparenza, corollari del principio di buon andamento della pubblica amministrazione, in modo da consentire un controllo diffuso, da parte degli amministratori, sull'adeguatezza dei soggetti incaricati di funzioni apicali. Essa non incide sulle competenze legislative delle ricorrenti, che restano libere, nell'esercizio della loro autonomia, di stabilire le condizioni per l'attribuzione degli incarichi dirigenziali. [S. 212/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione degli artt. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e 8, n. 1), dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige – l'art. 14, commi 1 e 3, della legge n. 132 del 2016, nella parte in cui prevede che il d.P.R. relativo alle modalità di individuazione del personale incaricato e degli interventi ispettivi, al codice etico, alle competenze del personale ispettivo e ai criteri generali per lo svolgimento delle attività ispettive, si applichi anche alle Province autonome. La disposizione impugnata da queste ultime viola il citato art. 2, poiché consente a una disciplina di dettaglio, adottata tramite fonte secondaria di derivazione statale, di vincolare gli enti ad autonomia differenziata. D'altronde, se è vero che il principio della terzietà del personale ispettivo e quello della rotazione degli interventi costituiscono norme fondamentali di riforma, funzionali ad assicurare una migliore qualità dei controlli ambientali e capaci, dunque, di guidare le Province autonome nell'adeguamento dei rispettivi ordinamenti, non altrettanto può dirsi per l'ulteriore normativa di dettaglio che dovrà essere riportata dal regolamento di attuazione, suscettibile di incidere su materie riservate alle competenze legislative delle ricorrenti e, in particolare, sulla competenza primaria in materia di organizzazione degli uffici e del personale. Né la prescrizione dell'intesa in Conferenza Stato-Regioni, che deve precedere l'adozione del regolamento, è sufficiente ad evitare una illegittima compressione della autonomia speciale costituzionalmente garantita. [S. 212/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 5, della legge n. 132 del 2016, impugnato dalle Province autonome di Bolzano e di Trento – in riferimento agli artt. 8, 9, 53 e 54, comma 1, n. 3), dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, all'art. 117, sesto comma, Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e agli artt. 2 e 4 del d.lgs. n. 266 del 1992 – nella parte in cui rimette a specifici regolamenti interni dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e delle agenzie per l'ambiente (a seconda del livello di governo interessato) la concreta individuazione del rispettivo personale incaricato degli interventi ispettivi. Al di là della impropria qualificazione conferita agli atti interni delle agenzie, la prescrizione allude alla distribuzione delle mansioni ispettive all'interno dell'ente e, dunque, a una concreta attività amministrativa non manifestamente incoerente rispetto all'attribuzione generale di autonomia, da parte della legge impugnata, agli enti strumentali. L'autonomia amministrativa non può non ricomprendere necessariamente anche un margine di discrezionalità in merito all'organizzazione, e d'altronde in questa direzione si collocano le leggi provinciali istitutive delle agenzie, le quali attribuiscono espressamente a tali organismi, a corollario dell'autonomia amministrativa, un autonomo potere di organizzazione interna. [S. 212/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

*Capitolo 22. Il sistema di protezione ambientale:  
l'ISPRA e le agenzie regionali e provinciali*

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge n. 132 del 2016, impugnato dalle Province autonome di Bolzano e di Trento – in riferimento agli artt. 8, 9 e 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e al principio di leale collaborazione – in quanto consente all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), organo statale, di adottare norme tecniche in materia di monitoraggio, di valutazioni ambientali, di controllo, di gestione dell'informazione ambientale di controllo, di gestione dell'informazione ambientale e di coordinamento del sistema nazionale. La funzione di normazione tecnica prevista dal comma censurato è specificazione del generale potere di coordinamento del sistema nazionale previsto a favore dell'ISPRA dal comma 3 dello stesso art. 4. Tale coordinamento è finalizzato a definire l'omogeneità sul piano nazionale delle metodologie operative, ha natura tecnica ed è distinto dal coordinamento politico amministrativo, onde può essere affidato anche ad enti appartenenti all'amministrazione statale, dotati delle conoscenze e delle esperienze tecniche necessarie in rapporto ai compiti previsti, senza che ciò determini una lesione delle competenze costituzionalmente assicurate alle Regioni o alle Province autonome. Neppure sussiste la prospettata violazione del principio di leale collaborazione, atteso che il coordinamento svolto dall'ISPRA – proprio perché di natura tecnico-scientifica – non richiede il necessario coinvolgimento degli organi regionali di indirizzo politico o di amministrazione attiva. Peraltro, la disposizione censurata prevede che l'adozione delle norme tecniche avvenga con il concorso delle agenzie territoriali, e l'art. 13 della stessa legge (non impugnato) dà anche vita al "Consiglio del Sistema nazionale", composto dai legali rappresentanti dell'ISPRA e delle agenzie territoriali, e chiamato a esprimere parere vincolante su tutti gli atti di indirizzo o di coordinamento relativi al governo del sistema nazionale. (*Precedente citato: sentenza n. 356 del 1994*). [S. 212/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 4, della legge n. 132 del 2016, impugnato dalle Province autonome di Bolzano e di Trento – in riferimento agli artt. 8, 9, 75, 75-bis, comma 3-bis, 79, 103, 104 e 107 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, agli artt. 2 e 4 del d.lgs. n. 266 del 1992, al d.lgs. n. 268 del 1992 e all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 – nella parte in cui prevede l'applicazione anche alle Province autonome del decreto con cui il Ministero dell'ambiente, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, individua le modalità di assegnazione alle agenzie per la protezione ambientale degli introiti derivanti dalle attività obbligatorie indicate dal comma 2 del medesimo articolo. La disciplina del finanziamento delle attività obbligatorie (dal *quantum* tariffario alle modalità di distribuzione degli introiti) attiene alla generale sostenibilità finanziaria del sistema nazionale di protezione ambientale, secondo un assetto che non pare non eccentrico rispetto alla finalità di tutela dell'ambiente e riconducibile, nel complesso, al fondamentale disegno di riforma del settore. Peraltro, le modalità di finanziamento sono fissate dalla fonte regolamentare statale previa intesa in Conferenza Stato-Regioni, in modo da includere gli enti territoriali nella decisione sui criteri di distribuzione delle risorse, anche in vista del soddisfacimento di istanze perequative nella redistribuzione degli introiti. [S. 212/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

*Capitolo 22. Il sistema di protezione ambientale:  
l'ISPRA e le agenzie regionali e provinciali*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 8, n. 1), dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige – l'art. 7, comma 5, della legge n. 132 del 2016, nella parte in cui applica anche alle Province autonome le tariffe stabilite dal Ministero dell'ambiente per le attività ulteriori svolte dalle agenzie provinciali [per l'ambiente]. La disposizione impugnata dalle Province autonome – in quanto consente alle agenzie di svolgere attività ulteriori, diverse da quelle istituzionali obbligatorie, sulla base di “specifiche disposizioni normative” eventualmente poste anche dagli enti territoriali – è coerente con la necessaria salvaguardia del margine di manovra riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale alle Province autonome in ordine a eventuali, ulteriori attività di rilievo provinciale in materia di prevenzione, vigilanza e controllo ambientale. Al contrario, l'attribuzione al Ministro dell'ambiente del compito di determinare le tariffe per le attività ulteriori disciplinate dalle leggi provinciali eccede lo scopo perseguito dall'intervento statale e invade la competenza primaria delle Province autonome in materia di organizzazione degli uffici (art. 8, n. 1, dello statuto speciale), dato che il potere di configurare la tariffa “accede” all'ambito materiale corrispondente e che la quantificazione tariffaria condiziona il modello organizzativo prescelto dalla Provincia autonoma per l'ente strumentale. (*Precedenti citati: sentenze n. 142 del 2015, n. 233 del 2013, n. 357 del 2010 e n. 365 del 1994*). [S. 212/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – l'art. 16 della legge reg. Molise n. 4 del 2016, che attribuisce all'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Regione Molise le funzioni amministrative regionali in materia di ambiente, di energia, di inquinamento atmosferico e di impianti termici. La disciplina statale dei controlli ambientali – delineata dal d.l. n. 496 del 1993 e dalla legge n. 132 del 2016 – segue principi che vedono enucleate le funzioni tecnico-scientifiche, di consulenza e controllo, da tenere separate dall'amministrazione attiva e da esercitare ai distinti livelli, statale e provinciale (o regionale), mediante apposite agenzie, dotate di autonomia. La disposizione impugnata dal Governo si discosta radicalmente da tale principio fondamentale e compromette quell'autonomia che costituisce requisito qualificante della singola agenzia come del sistema di protezione ambientale in generale, poiché – in aggiunta alle attività tecnico-scientifiche di prevenzione, vigilanza e controllo ambientale – conferisce all'ARPAM funzioni di amministrazione attiva, le quali, essendo espressione di discrezionalità amministrativa in senso proprio, comportano una ponderazione degli interessi coinvolti e sono quindi soggette alle direttive degli organi rappresentativi titolari della “politica” ambientale. (*Precedente citato: sentenza n. 356 del 1994*). [S. 132/17. Pres. GROSSI; Red. CORAGGIO]

## Capitolo 23. La gestione dei rifiuti

### 1. Il riparto di competenze e lo spazio delle Regioni

La disciplina della gestione dei rifiuti va ascritta alla materia di competenza esclusiva statale di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Pertanto, solo il legislatore nazionale è competente a definire l'organizzazione delle corrispondenti funzioni amministrative anche attraverso l'allocatione 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. (*Precedenti: S. 50/2023 - mass. 45429; S. 86/2021 - mass. 43800; S. 227/2020 - mass. 42658*). [S. 2/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

La disciplina dei rifiuti va ricondotta alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, affidata dall'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. (*Precedenti: S. 191/2022 - mass. 44977; S. 227/2020 - mass. 42658; S. 289/2019 - mass. 40971; S. 231/2019 - mass. 40825; S. 142/2019; S. 129/2019 - mass. 42298; S. 28/2019 - mass. 42182; S. 215/2018 - mass. 40908; S. 151/2018 - mass. 40000*). [S. 50/23. Pres. SCIARRA; Red. MODUGNO]

La disciplina dei rifiuti va ricondotta alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali. Difatti, le Regioni possono esercitare competenze legislative proprie per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, purché l'incidenza nella materia di competenza esclusiva statale sia solo in termini di maggiore e più rigorosa tutela dell'ambiente. (*Precedenti: S. 21/2022 - mass. 44453; S. 189/2021 - mass. 44324; S. 86/2021 - mass. 43803; S. 227/2020 - mass. 42658; S. 289/2019 - mass. 40971; S. 215/2018 - mass. 40908; S. 151/2018 - mass. 40000; S. 54/2012 - mass. 36141; S. 380/2007 - mass. 31811; S. 259/2004 - mass. 28679*). [S. 191/22. Pres. AMATO; Red. MODUGNO]

La disciplina dei rifiuti va ricondotta alla “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali. Le norme statali segnano, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme, che s'impone sull'intero territorio nazionale e non consente deroghe su base regionale. I vincoli posti dalla legislazione dello Stato valgono anche nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale. Il codice dell'ambiente (artt. 178 e seguenti) fissa i principi che regolano la disciplina dei rifiuti. Entro tale cornice, le Regioni sono legittimate ad intervenire solo a condizione che ciò assicuri livelli di tutela dell'ambiente più elevati di quelli previsti dalla legislazione statale. (*Precedente: S. 149/2015 - mass. 38483*). [S. 21/22. Pres. CORAGGIO; Red. MODUGNO]

La Regione autonoma Valle d'Aosta è priva sia di una competenza statutaria generale in materia ambientale, sia di un titolo statutario specifico in materia di rifiuti. (*Precedente: S. 61/2009 - mass. 33215*). [S. 21/22. Pres. CORAGGIO; Red. MODUGNO]

Nell'assetto istituzionale configurato dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, nella potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema dall'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., va ricondotta la disciplina della gestione dei rifiuti. La legislazione statale, anche in attuazione degli obblighi comunitari, rappresenta, infatti, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino. (*Precedenti*: S. 86/2021 - mass. 43800; S. 227/2020 - mass. 42658; S. 58/2015 - mass. 38314). [S. 189/21. Pres. CORAGGIO; Red. SAN GIORGIO]

La disciplina dei rifiuti va ricondotta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali. (*Precedenti citati*: sentenze n. 227 del 2020, n. 289 del 2019, n. 215 del 2018, n. 151 del 2018, n. 54 del 2012, n. 380 del 2007 e n. 259 del 2004). [S. 86/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

La disciplina dei rifiuti va ricondotta alla "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali. La disciplina statale costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino. (*Precedenti citati*: sentenze n. 289 del 2019, n. 215 del 2018, n. 151 del 2018, n. 58 del 2015, n. 54 del 2012, n. 380 del 2007 e n. 259 del 2004). [S. 227/20. Pres. MORELLI; Red. CORAGGIO]

La disciplina dei rifiuti va ricondotta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, materia naturalmente trasversale, idonea perciò a incidere sulle competenze regionali. Tale pervasività della legislazione statale, integrando quei livelli di tutela uniforme inderogabili dalle Regioni, caratterizza anche le disposizioni di natura organizzativa, con le quali lo Stato alloca le funzioni amministrative tra i livelli di governo, con particolare riferimento alla disciplina dettata dal cod. ambiente. (*Precedenti citati*: sentenze n. 231 del 2019, n. 142 del 2019, n. 129 del 2019, n. 28 del 2019, n. 215 del 2018, n. 151 del 2018, n. 150 del 2018, n. 58 del 2015, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 314 del 2009, n. 380 del 2007 e n. 259 del 2004). [S. 289/19. Pres. CAROSI; Red. AMATO]

La disciplina del recupero dei rifiuti è ascrivibile alla «tutela dell'ambiente», di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., con tutti i limiti che ne derivano per la legislazione regionale. (*Precedenti citati*: sentenze n. 142 del 2019, n. 129 del 2019, n. 215 del 2018, n. 151 del 2018, n. 150 del 2018, n. 126 del 2018, n. 154 del 2016 e n. 285 del 2013). [S. 231/19. Pres. LATTANZI; Red. AMATO]

La disciplina dei rifiuti attiene alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che l'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Pur potendo tale materia, per la molteplicità dei settori di intervento, interferire anche con altri interessi e competenze, tuttavia la disciplina fissata con legge dello Stato riveste carattere

di piena trasversalità – estesa anche alle disposizioni di natura organizzativa, con le quali lo Stato alloca le funzioni amministrative – rispetto alle eventuali attribuzioni regionali. Le Regioni, pertanto, mantengono una competenza legislativa alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, ma la disciplina statale costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino, poiché il loro coinvolgimento è previsto dal legislatore in un'ottica cooperativa di integrazione e attuazione della disciplina statale e nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. (*Precedenti citati: sentenze n. 215 del 2018, n. 151 del 2018, n. 244 del 2016, n. 154 del 2016 e n. 58 del 2015*). [S. 129/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

La disciplina della gestione dei rifiuti è riconducibile alla materia «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema», riservata dall'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. alla competenza esclusiva dello Stato, ferme restando per le Regioni ad autonomia differenziata le previsioni statutarie. In tale materia, lo Stato può dettare una disciplina di protezione uniforme valida per tutte le Regioni e non derogabile da queste, costituendo, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino. (*Precedenti citati: sentenze n. 244 del 2016, n. 154 del 2016 e n. 58 del 2015*). [S. 215/18. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

La disciplina dei rifiuti – e dunque le scelte inerenti alle politiche da perseguire e gli strumenti da utilizzare in concreto – attiene alla materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, riservata, in base all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato. Tuttavia non è possibile identificare una “materia” in senso tecnico qualificabile come “tutela dell'ambiente”, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. (*Precedenti citati: sentenze n. 244 del 2016, n. 154 del 2016, n. 101 del 2016, n. 58 del 2015, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011 e n. 407 del 2002*). [S. 151/18. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

La disciplina dei rifiuti attiene alla materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, riservata, in base all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., alla competenza esclusiva dello Stato; tuttavia, non è possibile identificare una “materia” in senso tecnico qualificabile come “tutela dell'ambiente”, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, investendo e intrecciandosi inestricabilmente con altri interessi e competenze, le quali ben possono essere regionali o concorrenti, spettando alla competenza esclusiva dello Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, che costituisce un limite per gli interventi normativi delle Regioni e delle Province autonome. (*Precedenti citati: sentenze*

*n. 77 del 2017, n. 244 del 2016, n. 154 del 2016, n. 101 del 2016, n. 180 del 2015, n. 58 del 2015, n. 67 del 2014, n. 54 del 2012, n. 314 del 2009, n. 244 del 2011, n. 249 del 2009 e n. 407 del 2002).* [S. 150/18. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

La disciplina dei rifiuti è riconducibile alla materia “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, di competenza esclusiva statale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull’intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. Pertanto, la disciplina statale costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull’intero territorio nazionale come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero le peggiorino. (*Precedenti citati: sentenze n. 180 del 2015, n. 58 del 2015, n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011, n. 225 del 2009, n. 314 del 2009, n. 164 del 2009, n. 437 del 2008, n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007*). [S. 85/17. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

La scelta delle politiche da perseguire e degli strumenti da utilizzare in concreto per superare il ciclico riproporsi dell’emergenza rifiuti è rimessa allo Stato nell’esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela dell’ambiente. [S. 244/16. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

La disciplina della gestione dei rifiuti rientra nella materia “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, riservata dall’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. alla competenza esclusiva dello Stato; in tale materia lo Stato conserva il potere di dettare standard di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste. (*Precedenti citati: sentenze n. 154 del 2016, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011, n. 33 del 2011, n. 331 del 2010, n. 278 del 2010, n. 61 del 2009, n. 10 del 2009 e n. 307 del 2003*). [S. 244/16. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

#### *1.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. –, a far data dal 29 aprile 2006, l’art. 5, comma 2, lett. a), b) e c), quest’ultima limitatamente alle 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», della legge reg. Lazio n. 27 del 1998. La disposizione censurata dal TAR Lazio, che delega alle province alcune funzioni amministrative in materia di gestione dei rifiuti – in particolare, tra le altre: l’approvazione dei progetti degli impianti per la gestione dei rifiuti, ad eccezione di alcune tipologie, nonché l’approvazione dei progetti di varianti sostanziali in corso di esercizio; l’autorizzazione relativa alla realizzazione degli impianti e delle varianti di cui alla lettera precedente; l’autorizzazione all’esercizio delle attività di smaltimento e di recupero dei rifiuti, fatte salve alcune eccezioni – reca una delega di funzioni amministrative che la legge statale, per il tramite delle previsioni del cod. ambiente, ex art. 196, comma 1, lett. d) ed e), cod. ambiente, demanda alle regioni, nell’esercizio della propria competenza esclusiva in materia di tutela

dell'ambiente e dell'ecosistema, a tutela di ineludibili esigenze di protezione di un bene unitario e di valore primario quale è l'ambiente, 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. (*Precedenti: S. 160/2023 - mass. 45697; S.189/2021 - mass. 44326; S. 246/2017 - mass. 41651; S. 641/1987*). [S. 2/24. Pres. BARBERA; Red. SAN GIORGIO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 1, comma 4, della legge reg. Abruzzo n. 45 del 2020, limitatamente alle parole «ribadendo la volontà di non prevedere la realizzazione di impianti dedicati di incenerimento per i rifiuti urbani e». La norma regionale impugnata dal Governo, nel ribadire la volontà di non prevedere la realizzazione di impianti di incenerimento sul territorio regionale, viola la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, cui spetta individuare le zone in cui realizzare tali strutture, ai sensi dell'art. 195, comma 1, lett. f), cod. ambiente e dell'art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come conv. (*Precedenti: S. 231/2019 - mass. 40825; S. 142/2019 - mass. 41398; S. 154/2016 - mass. 38942*). [S. 191/22. Pres. AMATO; Red. MODUGNO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 81, comma 3, della legge reg. Valle d'Aosta n. 8 del 2020, che prevede la proroga *ex lege* delle autorizzazioni necessarie per l'esercizio di discariche per rifiuti speciali inerti di titolarità pubblica. La disposizione impugnata dal Governo è intervenuta *in parte qua* in un ambito materiale – quello della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – di esclusiva competenza statale. (*Precedenti: S. 86/2021 - mass. 43803; S. 227/2020 - mass. 42658; S. 150/2018 - mass. 39998; S. 58/2015 - mass. 38314; S. 285/2013 - mass. 37479; S. 314/2009 - mass. 34133*). [S. 21/22. Pres. CORAGGIO; Red. MODUGNO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020, limitatamente alla parte in cui prevede lo spostamento temporaneo degli accumuli della pianta marina posidonia in aree idonee appositamente individuate all'interno del territorio del Comune. Le operazioni previste dalla disposizione regionale impugnata dal Governo, in quanto non svolte presso il medesimo sito nel quale gli eventi naturali hanno comportato il deposito di materiale organico, costituiscono una effettiva attività di gestione dei rifiuti che, come tale, è assoggettata alla normativa statale di riferimento al fine di tutela dell'ambiente. [S. 86/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 1, comma 8, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020, che esclude l'applicazione della normativa sui rifiuti alla gestione dei materiali e biomasse vegetali depositati sulle sponde di laghi e fiumi e sulla battigia del mare, diversi dalla pianta marina posidonia. La norma regionale impugnata dal Governo amplia il catalogo dei materiali esclusi dall'applicazione della normativa statale, intervenendo nella materia della tutela dell'ambiente, riservata

alla competenza esclusiva del legislatore statale. [S. 86/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 5 della legge reg. Basilicata n. 4 del 2019, che disciplina l'impiego in agricoltura dei fanghi di depurazione di acque reflue, richiamando – solo per la concentrazione di idrocarburi e fenoli – i limiti stabiliti nella Tabella I, all. 5 al titolo V, parte IV, cod. ambiente (d.lgs. n. 152 del 2006). La disposizione impugnata dal Governo viola la competenza statale esclusiva in materia di gestione dei rifiuti, perché pone valori limite più restrittivi di quelli stabiliti dall'art. 41 del d.l. n. 109 del 2018, come conv. Essa, nel richiamare i valori tabellari indicati, non appronta un più elevato livello di tutela ambientale, né rimane nel “nocciolo duro” della propria competenza in materia di agricoltura; al contrario, la competenza a stabilire i valori limite delle sostanze presenti nei fanghi di depurazione ai fini del loro utilizzo agronomico non può che spettare allo Stato, per insuperabili esigenze di uniformità sul territorio nazionale, che non discendono soltanto dalla necessità di applicare metodiche di valutazione e standard qualitativi che siano omogenei e comparabili su tutto il territorio nazionale, ma dal carattere integrato, anche a livello internazionale, del complessivo sistema di gestione e smaltimento dei rifiuti, al servizio di interessi di rilievo ultraregionale. Se è pur vero che l'utilizzo dei fanghi suddetti va calibrato per soddisfare i fabbisogni nutritivi delle colture agrarie, tuttavia la disposizione regionale impugnata concretizza una visione frammentaria del sistema integrato di loro gestione, poiché le restrizioni introdotte si traducono nell'incremento della quantità di rifiuti, destinato a ripercuotersi sul complessivo sistema di gestione, recupero e smaltimento. (*Precedenti citati: sentenze n. 250 del 2009, n. 116 del 2006, n. 282 del 2004 e n. 12 del 2004*). [S. 88/20. Pres. CARTABIA; Red. AMATO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. – dell'art. 1, comma 1, lett. f), della legge reg. Campania n. 29 del 2018, nella parte in cui introduce l'art. 12-*bis*, comma 5, nella legge reg. Campania n. 14 del 2016, prevedendo l'adozione da parte della Regione di un apposito programma di controlli per gli impianti di gestione rifiuti autorizzati in via ordinaria ovvero semplificata, approvato dalla Giunta regionale entro il 30 novembre di ciascun anno, con i tempi e i criteri già previsti per gli impianti soggetti ad autorizzazione integrata ambientale (AIA). La previsione impugnata è riconducibile alle funzioni attribuite dall'art. 196, comma 1, cod. ambiente alle Regioni, a cui spetta la competenza relativa alla regolamentazione delle attività di gestione dei rifiuti, ivi compresa la raccolta differenziata dei rifiuti urbani, nonché quella di promozione della gestione integrata dei rifiuti. Le funzioni provinciali non sono escluse dalle disposizioni impugnate, restando attribuita alle Province la potestà sull'esecuzione dei controlli sul proprio territorio, con la possibilità di disciplinare anche le modalità attraverso cui essi devono essere organizzati. [S. 289/19. Pres. CAROSI; Red. AMATO]

## 2. Il trattamento

In base alla giurisprudenza costituzionale, alla direttiva 2008/98/CE e al codice dell'ambiente, risulta pacifico il collegamento tra la disciplina ambientale – in particolare quella dei rifiuti – e la tutela della salute, affermato anche con

specifico riferimento alla miscelazione dei rifiuti (punto 43 del preambolo e art. 18, par. 2, lett. *b*, della direttiva; art. 187, comma 2, del codice dell'ambiente). (*Precedenti citati: sentenze n. 58 del 2015, n. 244 del 2012, n. 373 del 2010, n. 249 del 2009, n. 225 del 2009, n. 61 del 2009 e n. 62 del 2008*). [S. 86/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

La disciplina delle procedure per lo smaltimento delle rocce e terre da scavo attiene al trattamento dei residui di produzione ed è perciò da ascrivere alla tutela dell'ambiente affidata in via esclusiva alle competenze dello Stato, affinché siano garantiti livelli di tutela uniformi su tutto il territorio nazionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 269 del 2014, n. 232 del 2014, n. 70 del 2014, n. 300 del 2013, n. 345 del 2010, n. 315 del 2009 e n. 62 del 2008*). [S. 66/18. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

Alla funzione autorizzatoria delle Regioni in materia di trattamento dei rifiuti deve riconoscersi rango costituzionale, giacché l'art. 208 del d.lgs. n. 152 del 2006, che attribuisce alle Regioni tale funzione, applica il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, primo comma, Cost., specificamente ribadito per la materia ambientale dall'art. 3-*quinquies*, comma 3, del codice dell'ambiente. [S. 75/17. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

[Ai sensi dell']art. 23, par. 1, della direttiva 2008/98/CE, le miscelazioni di rifiuti non vietate sono comunque soggette ad autorizzazione, in quanto rientranti tra le operazioni di trattamento dei rifiuti. [S. 75/17. Pres. GROSSI; Red. de PRETIS]

### *2.1. Casi concreti*

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost., dell'art. 95, comma 2, della legge reg. Veneto n. 30 del 2016, che prevede lo stoccaggio e la lavorazione nelle cave non estinte di materiale di scavo inerte (sabbie e ghiaie) – proveniente dalla realizzazione di opere pubbliche – purché questo sia qualificabile come sottoprodotto alla stregua della normativa vigente e purché il luogo di conferimento sia ordinariamente adibito all'estrazione di materiali aventi analoghe caratteristiche. La norma regionale impugnata non incide sull'art. 184-*bis* del cod. ambiente, di diretta derivazione comunitaria, in tema di smaltimento di rifiuti o di qualificazione del materiale inerte, presupponendone anzi l'applicazione, tramite il riferimento alla “normativa vigente” con cui si dispone un rinvio alla fonte statale in materia di sottoprodotti, nel senso che sarà possibile riutilizzare il materiale da scavo solo laddove siano rispettate le stringenti condizioni poste dalla disciplina statale. [S. 66/18. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

## **3. Lo smaltimento e la rete integrata di impianti**

Il principio di autosufficienza dello smaltimento dei rifiuti in ambito regionale è applicabile solo ai rifiuti urbani non pericolosi, non potendo valere né per quelli speciali pericolosi, né per quelli speciali non pericolosi, per i quali, non essendo preventivabile in modo attendibile la dimensione quantitativa e qualitativa del materiale da smaltire, diviene impossibile individuare un ambito territoriale ottimale, che valga a garantire l'obiettivo specifico dell'autosufficienza nello smaltimento. (*Precedenti citati: sentenze n. 76 del 2021, n. 10 del 2009, n. 12*

del 2007, n. 161 del 2005, n. 505 del 2002 e n. 281 del 2000). [S. 82/21. Pres. CORAGGIO; Red. ANTONINI]

Un criterio di autosufficienza locale nello smaltimento dei rifiuti in ambiti territoriali ottimali vale solo per i rifiuti urbani non pericolosi e non anche per altri tipi, per i quali vige invece il diverso criterio della vicinanza di impianti di smaltimento appropriati. Un limite quantitativo e qualitativo non derogabile per lo smaltimento di rifiuti extraregionali diversi da quelli urbani non pericolosi, pertanto, contrasta con il vincolo generale imposto alle Regioni dall'art. 120, primo comma, Cost., che vieta ogni misura atta ad ostacolare la libera circolazione delle cose e delle persone fra le stesse Regioni e che s'impone anche alle autonomie speciali. (*Precedenti citati: sentenze n. 10 del 2009, n. 12 del 2007, n. 161 del 2005, n. 62 del 2005, n. 505 del 2002, n. 335 del 2001 e n. 281 del 2000*). [S. 76/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMATO]

Il divieto alla libera circolazione dei rifiuti speciali [...] è incompatibile con le finalità e con lo stesso concetto di rete integrata, che esigono una possibilità di interconnessione tra i vari siti del sistema, in particolare privilegiando la vicinanza fra luogo di produzione e luogo di raccolta. (*Precedente citato: sentenza n. 10 del 2009*). [S. 227/20. Pres. MORELLI; Red. CORAGGIO]

### 3.1. Casi concreti

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 1, comma 4, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020 che vieta di procedere allo smaltimento in discarica dei resti della pianta marina posidonia sulle spiagge. La disposizione regionale impugnata dal Governo, intervenendo sulla disciplina delle attività di smaltimento dei rifiuti, viola la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Rimane comunque applicabile la norma prevista dal successivo art. 2, comma 1, non impugnato dal Governo, secondo cui va privilegiato in ogni caso il recupero e il riuso dei residui di posidonia, rimossi durante il periodo primaverile-estivo, che non è possibile ridistribuire nelle spiagge di provenienza o in altre idonee. [S. 86/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 1, comma 5, della legge reg. Sardegna n. 1 del 2020, limitatamente alla parte in cui prevede che la «vagliatura» può avvenire nel sito in cui è conferita la pianta marina posidonia. La norma regionale impugnata dal Governo viola la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, poiché interviene sulla disciplina dello smaltimento dei rifiuti. Essa infatti, consente che la «vagliatura» – ovvero l'attività di separazione della sabbia (da recuperare per il ripascimento dell'arenile) dal materiale organico, con rimozione dei rifiuti frammisti di origine antropica – possa avvenire anche in un sito diverso da quello in cui i residui della posidonia sono depositati per effetto del moto ondoso del mare. [S. 86/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMOROSO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione degli artt. 117, secondo comma, lett. s), 120, primo comma, Cost., nonché degli artt. 2 e 3 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta – l'art. 21, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2020, nella parte in cui introduce l'art. 16-bis, commi 2, 3 e 4,

della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007. La norma regionale impugnata dal Governo, nel vietare di completare i lavori relativi alle attività finalizzate alla gestione dei rifiuti speciali provenienti da altre Regioni nelle discariche non ancora in esercizio alla data del 1° gennaio 2020, ha sottratto in via legislativa agli strumenti di pianificazione la valutazione sul fabbisogno di smaltimento dei rifiuti, in contrasto con l'art. 182 cod. ambiente, che rinvia al d.lgs. n. 36 del 2003. Inoltre, consentendo il conferimento di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni solo nelle discariche per rifiuti inerti già in esercizio alla data del 1° gennaio 2020 e non oltre il limite del 20% della loro capacità annua autorizzata, essa introduce una misura incompatibile con le finalità e con lo stesso concetto di rete integrata, che esigono una possibilità di interconnessione tra i vari siti del sistema, in particolare privilegiando la vicinanza fra luogo di produzione e luogo di raccolta. Infine, l'attribuzione alla Giunta regionale del potere di individuare i rifiuti, soggetti a caratterizzazione, derivanti da processi industriali, il cui conferimento è vietato presso le discariche per rifiuti inerti, consente ulteriori restrizioni al conferimento dei rifiuti speciali in tali tipologie di discariche, i cui criteri di ammissibilità sono tra l'altro previsti dalla normativa europea e dal d.lgs. n. 36 del 2003 e, quindi, non sono nella disponibilità delle Regioni. (*Precedente citato: sentenza n. 227 del 2020*). [S. 76/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMATO]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. s), e 120, primo comma, Cost., nonché agli artt. 2 e 3 dello statuto speciale per la Valle d'Aosta – dell'art. 21, comma 2, della legge reg. Valle d'Aosta n. 3 del 2020, nella parte in cui introduce l'art. 16-*bis*, comma 1, della legge reg. Valle d'Aosta n. 31 del 2007, prevedendo che, salva la sottoscrizione di appositi accordi di programma con le Regioni interessate, è vietata l'esportazione di rifiuti urbani verso altri ambiti territoriali ottimali o l'importazione di rifiuti urbani da altri ambiti territoriali ottimali. La previsione è conforme all'art. 182 cod. ambiente. [S. 76/21. Pres. CORAGGIO; Red. AMATO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 32 della legge reg. Molise n. 4 del 2019, che ha aggiunto il comma 3-*bis* all'art. 1 della legge reg. Molise n. 25 del 2003. La disposizione impugnata dal Governo – nel porre come obiettivo della Regione la limitazione nel proprio territorio dello smaltimento di rifiuti speciali di provenienza extra regionale, nel limite della percentuale del totale dei rifiuti, speciali e non, trattati nel territorio regionale – si pone in contrasto con quanto stabilito dal comma 3 dell'art. 182 del d.lgs. n. 152 del 2006 che, nel prevedere una rete integrata ed adeguata di impianti, intende consentire lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini ai luoghi di produzione o raccolta al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi. [...] (*Precedente citato: sentenza n. 10 del 2009*). [S. 227/20. Pres. MORELLI; Red. CORAGGIO]

#### **4. La localizzazione degli impianti di gestione**

Le previsioni del Codice dell'ambiente che riservano alle procedure amministrative – e dunque alla pianificazione, anziché alla legge regionale – l'assunzione delle decisioni in ordine alle aree non idonee a ospitare le strutture per il trattamento dei rifiuti sono vincolanti e valgono a escludere l'intervento legislativo regionale. (*Precedenti: S.121/2022 - mass. 44902; S. 77/2022 - mass.*

44821; S. 11/2022 - mass. 44476; S. 272/2020 - mass. 43248; S. 28/2019 - mass. 42182). [S. 191/22. Pres. AMATO; Red. MODUGNO]

L'art. 199 cod. amb. impone che sia il piano regionale di gestione dei rifiuti, da approvarsi con atto amministrativo, a specificare i criteri per la localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, al fine di ponderare i complessi interessi coinvolti dalla decisione. È infatti necessario che tale piano adatti i criteri di esclusione di certe porzioni di territorio alla effettiva conformazione dello stesso, fuggendo divieti astratti che, anche in quanto formulati senza una visione sinottica della pianificazione, rischiano di tradursi in un forte ostacolo alla (se non persino nella impossibilità di), realizzazione degli impianti. (*Precedenti citati: sentenze n. 142 del 2019, n. 129 del 2019, n. 28 del 2019, n. 154 del 2016 e n. 285 del 2013*). [S. 227/20. Pres. MORELLI; Red. CORAGGIO]

Alle Regioni è consentito individuare eventuali criteri di localizzazione degli impianti di gestione dei rifiuti, sempre che ciò non determini l'impossibilità di una localizzazione alternativa. (*Precedenti citati: sentenze n. 154 del 2016 e n. 285 del 2013*). [S. 142/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

Nel disciplinare la localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, pur nel rispetto dei criteri tecnici fondamentali stabiliti dagli organi statali che rappresentano soglie inderogabili di protezione ambientale, le Regioni esercitano una competenza legislativa loro propria, nella materia "governo del territorio". (*Precedente citato: sentenza n. 314 del 2009*). [S. 151/18. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

La localizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti, quantunque adottata in conformità ai criteri tecnici fondamentali stabiliti dagli organi statali, costituisce esercizio, da parte delle Regioni, di una competenza legislativa loro propria, sia pure concorrente con quella statale, attenendo al "governo del territorio". (*Precedente citato: sentenza n. 314 del 2009*). [S. 150/18. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

#### 4.1. Casi concreti

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione agli artt. 196, comma 1, lett. n) e o), e 199, commi 1, 3, lett. l), e 5, del d.lgs. n. 152 del 2006 – dell'art. 1, comma 9, lett. u), della legge reg. Abruzzo n. 45 del 2020, in tema di distanze minime dai centri abitati e da altri luoghi sensibili per la localizzazione di impianti di trattamento e di smaltimento dei rifiuti. La norma regionale impugnata non viola la competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, poiché non individua direttamente le aree nelle quali non si possono localizzare impianti di trattamento dei rifiuti. Essa reca una esemplificazione di luoghi da cui tali strutture dovrebbero essere distanti, lasciando che i successivi atti di pianificazione li identifichino puntualmente e definiscano la misura delle distanze, in conformità con le evocate norme interposte. [S. 191/22. Pres. AMATO; Red. MODUGNO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – a far data dal 29 aprile 2006, l'art. 6, comma 2, lett. b) e c), quest'ultima limitatamente al riferimento alla lett. b), della legge reg.

Lazio n. 27 del 1998, che delega ai Comuni il rilascio dell'autorizzazione per la realizzazione e gestione di impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti derivanti dalla demolizione di veicoli e dalla rottamazione di macchinari e apparecchiature deteriorati e obsoleti. La disposizione impugnata dal Governo, delegando ai Comuni la funzione amministrativa indicata, ad essa conferita con legge nazionale, ha inciso, senza esservi abilitata da tale fonte normativa, su una competenza istituita dallo Stato nell'esercizio della sua potestà legislativa esclusiva, perché introduce una deroga all'ordine delle competenze stabilito dalla legge statale, in assenza – sia nell'ordito costituzionale, sia nel codice dell'ambiente – di una disposizione che abiliti alla descritta riallocazione. Va, peraltro, evidenziato che le disposizioni in esame si pongono in contrasto con i suddetti parametri costituzionali, e le relative norme interposte, sopravvenuti alla loro entrata in vigore, con la conseguenza che la declaratoria di illegittimità costituzionale non può investire l'intero arco di vigenza. [S. 189/21. Pres. CORAGGIO; Red. SAN GIORGIO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 2 della legge reg. Marche n. 29 del 2019, che vieta l'ubicazione degli impianti di smaltimento e recupero dei rifiuti di cui all'art. 1 della medesima legge ad una distanza inferiore a 5 chilometri dai centri abitati, nonché dai luoghi ove siano esercitate funzioni sensibili. La disposizione regionale impugnata viola l'art. 199 cod. amb. [...]. [S. 227/20. Pres. MORELLI; Red. CORAGGIO]

Sono dichiarate non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 21, comma 15, della legge reg. Lazio n. 13 del 2018, che introduce l'art. 6-bis della legge reg. Lazio n. 27 del 1998, il quale, riferendosi agli impianti autorizzati dai soggetti attuatori di cessate gestioni commissariali, e al fine di garantire la stabilizzazione della correlativa filiera e di evitare l'interruzione del trattamento dei rifiuti metallici ferrosi e non, dispone che trova applicazione l'art. 15, comma 3, del d.lgs. n. 209 del 2003. La norma impugnata non limita l'applicazione della disciplina statale indicata, in quanto il richiamo al solo suo comma 3 può pianamente leggersi come volto unicamente a dettare la disciplina di competenza regionale (delegata ai Comuni) in materia di rilascio delle autorizzazioni all'esercizio di impianti di smaltimento e recupero di rifiuti. Il che consente di attribuire alla norma in esame una funzione di coordinamento tra il livello di disciplina statale e quello regionale (senza pregiudizio per il primo), avendo quest'ultimo di mira un contesto specifico quale quello che si innesta nella situazione emergenziale riferita al settore dei rifiuti urbani del territorio della Città di Roma e provincia, in relazione al quale il legislatore regionale si propone la stabilizzazione dei soli impianti che abbiano già operato, in virtù di autorizzazioni rilasciate dalle pregresse gestioni commissariali, e senza che per questi risultino ancora completate le procedure di delocalizzazione. In tale corretta prospettiva esegetica resta, quindi, fermo che il rilascio delle autorizzazioni, di cui al citato art. 6-bis, è, comunque, subordinato alla presenza di tutti i requisiti previsti dalla disposizione transitoria di cui all'art. 15 del d.lgs. n. 209 del 2003. Resta pertanto escluso che il subentro di soggetti ai precedenti titolari nella gestione degli impianti in questione possa sottrarre il nuovo gestore al procedimento di verifica

di sussistenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi per la voltura dell'autorizzazione in suo favore. [S. 214/20. Pres. MORELLI; Red. MORELLI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell'art. 1, comma 1, lett. d), della legge reg. Campania n. 29 del 2018, che sostituisce l'art. 12, comma 4, della legge reg. Campania n. 14 del 2016, dettando condizioni transitorie per la localizzazione nella Regione di nuovi impianti di trattamento dei rifiuti. La norma regionale impugnata non contrasta con gli artt. 196 e 197 del cod. ambiente, poiché il vincolo posto dalle disposizioni regionali vigenti appare più lieve dell'originaria formulazione della disposizione oggetto di censura, che consentiva la diretta individuazione di aree non idonee. Inoltre, le disposizioni impuginate hanno natura transitoria e non fissano, di per sé, un criterio generale di localizzazione, compito che spetterà invece ai successivi atti regionali e in particolare al piano regionale di gestione del ciclo integrato dei rifiuti urbani (PRGRU). [S. 289/19. Pres. CAROSI; Red. AMATO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell'art. 17, comma 6, della legge reg. Basilicata n. 35 del 2018. L'improcedibilità delle istanze di autorizzazione relative alle nuove attività destinate allo smaltimento, trattamento e/o recupero dei rifiuti urbani e speciali non conformi alle previsioni del Piano regionale di gestione dei rifiuti (PRGR), prevista dalla disposizione impugnata, è di per sé coerente con la legislazione statale interposta, costituendo applicazione dell'art. 199 cod. ambiente. Eventuali vizi del PRGR, invece, potranno in ogni caso essere fatti valere nelle ordinarie sedi giurisdizionali. [S. 231/19. Pres. LATTANZI; Red. AMATO]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., gli artt. 1 e 2 della legge reg. Marche n. 22 del 2018, che all'interno del relativo perimetro territoriale rispettivamente escludono aprioristicamente, in termini sia programmatici, sia di anteposta definizione del futuro contenuto dei piani d'ambito (PdA), ogni ipotesi di gestione dei rifiuti mediante combustione, comprese quelle che garantiscono un recupero d'energia valorizzando il calore sprigionato dal relativo trattamento termico, fatta salva unicamente l'ipotesi della produzione di metano, ottenuto da processi di termovalorizzazione. Le disposizioni regionali impuginate dal Governo invadono la competenza legislativa esclusiva statale, ostacolando la realizzazione delle finalità di riequilibrio tra le aree del territorio nazionale poste a fondamento, in parte qua, del riparto di competenze previsto, nella materia afferente la gestione dei rifiuti, di cui al d.lgs. n. 152 del 2006; né il tenore delle medesime disposizioni, considerato dal punto di vista del dato letterale e visto anche in una più ampia ottica di sistema, autorizza una diversa lettura interpretativa, per cui la disciplina regionale finirebbe per consentire la realizzazione di impianti di pirolisi e gassificazione (restando comunque estranea alle competenze legislative regionali in materia di gestione dei rifiuti). (*Precedenti citati: sentenze n. 28 del 2019, n. 151 del 2018, n. 150 del 2018, n. 107 del 2017, n. 244 del 2016, n. 154 del 2016 e n. 285 del 2013*). [S. 142/19. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi – per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – l’art. 2 della legge Reg. Abruzzo n. 5 del 2018 e il piano regionale di gestione integrata dei rifiuti (PRGR) adeguato, composto dagli allegati a tale legge, che stabiliscono la forma dell’atto legislativo per ogni adeguamento del piano, anziché quella dell’atto amministrativo. Stante la riconducibilità della disciplina dei rifiuti alla materia “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, di competenza esclusiva dello Stato, il legislatore nazionale ha titolo per imporre alle Regioni di provvedere nella forma dell’atto amministrativo, anziché in quella della legge; al contrario, il legislatore abruzzese ha omesso di applicare la procedura, in materia di VAS, prevista dall’art. 199 cod. ambiente per le ipotesi di approvazione e adeguamento dei PRGR. (*Precedenti citati: sentenze n. 150 del 2018 e n. 244 del 2016*). [S. 28/19. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – l’art. 7, comma 8, lett. c), della legge reg. Abruzzo n. 51 del 2017, nella parte in cui, nel disciplinare i procedimenti per l’avvio delle attività economiche, limita il provvedimento di rigetto alle sole ipotesi di vizi o carenze tecniche insanabili del progetto, non prevedendo la possibilità del diniego assoluto. La disposizione impugnata dal Governo, esprimendo un netto *favor* per l’accoglimento del progetto, limita indebitamente lo spettro di soluzioni adottabili dall’amministrazione competente, poiché esclude la c.d. opzione zero (cioè il dissenso assoluto sull’opera o sulla sua localizzazione); ciò anche con specifico riguardo al caso in cui siano coinvolti beni culturali e paesaggistici, per i quali il piano paesaggistico può prevedere anche divieti assoluti di intervento. (*Precedente citato: sentenza n. 172 del 2018*). [S. 246/18. Pres. LATTANZI; Red. de PRETIS]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione all’art. 94 del d.lgs. n. 152 del 2006, e all’art. 4 dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia – dell’art. 15, comma 4, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 34 del 2017, che fissa i criteri localizzativi regionali degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti. La disposizione regionale impugnata, nel prevedere, nella specifica ipotesi di impianti collocati a monte dei punti di captazione delle acque, la localizzazione delle discariche a una distanza superiore a tremila metri, ha dettato un criterio aggiuntivo più rigoroso rispetto a quello previsto dal codice dell’ambiente, non riducendo, ma anzi innalzando i livelli di tutela, senza derogare ai criteri di cui alla disposizione statale interposta. [S. 215/18. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione all’art. 208, comma 13, del d.lgs. n. 152 del 2006, e all’art. 4 dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia – dell’art. 23 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 34 del 2017, che prevede procedure di intervento da parte dell’autorità competente in caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzative almeno in parte differenti da quanto stabilito dalla disposizione statale interposta. Il procedimento sanzionatorio previsto dalla disposizione regionale impugnata non esorbita dal limite costituito dall’evocato parametro interposto, in quanto lo schema e la sequenza del regime sanzionatorio è analogo a quello della

simmetrica norma statale, non essendo le asimmetrie denunciate dal ricorrente tali da compromettere il complessivo e sostanziale rispetto della citata disposizione del codice dell'ambiente. [S. 215/18. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dal TAR Basilicata in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. s), e 41 Cost. – dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Basilicata n. 19 del 2016, che ha modificato l'art. 47 della legge reg. Basilicata n. 5 del 2016, prevedendo la sospensione dei provvedimenti di rilascio di nuove autorizzazioni sul territorio regionale per la realizzazione di impianti privati di smaltimento e/o recupero di rifiuti nelle more dell'aggiornamento del piano regionale di gestione, già adottato dalla Giunta regionale, e comunque entro il 31 dicembre 2016. La disposizione censurata – che presenta il contenuto tipico di una “misura di salvaguardia”, e pertanto non è in contrasto con la legislazione nazionale, che invece integra mediante l'adozione di una misura di carattere eccezionale e temporaneo, coesistente alla propria natura cautelare – è esercizio del potere attribuito alle Regioni dal codice dell'ambiente (artt. 199 e 200 del d.lgs. n. 152 del 2006), che persegue finalità attinenti a competenze regionali, destinate ad intersecarsi con profili di tutela ambientale, la quale dà luogo a una competenza trasversale, che può incidere su materie diverse, che possono essere regionali e concorrenti. La sospensione dei termini procedurali – limitata, ragionevolmente, al massimo al 31 dicembre 2016, e finalizzata a mantenere lo *status quo ante* nelle more del suddetto aggiornamento – non comporta, di per sé, una deroga *in pejus* dei livelli di tutela uniforme stabiliti con legge statale, essendo ispirata a impedire che durante tale adeguamento siano adottati provvedimenti che – quantunque formalmente rispettosi delle regole sul procedimento autorizzativo – possano arrecare un pregiudizio all'integrità ambientale, rivista all'esito di tale adeguamento. La limitazione arrecata all'iniziativa economica privata risponde inoltre ai requisiti di temporaneità e congruità della misura. Per un verso, quanto all'individuazione dell'utilità sociale, è pacifico che nel relativo ambito vada ricompresa la tutela dell'ambiente; per altro verso, la circostanza della determinazione dei termini entro i quali l'amministrazione regionale ha l'obbligo di concludere tanto il procedimento autorizzativo quanto quello di aggiornamento del piano di gestione fornisce una protezione adeguata alla libertà in questione, nei cui confronti introduce un limite non irragionevole. (*Precedenti citati: sentenze n. 176 del 2004 e n. 190 del 2001*). [S. 151/18. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevata dal TAR Calabria in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – dell'art. 1 della legge reg. Calabria n. 8 del 2016, che prevede la sospensione, per il termine massimo di un anno, dei procedimenti autorizzativi (e dei sub-procedimenti) riferiti alla VIA e all'AIA relativi a nuovi impianti di smaltimento o trattamento dei rifiuti, nelle more dell'approvazione del nuovo piano regionale di gestione. La disposizione censurata – che presenta il contenuto tipico di una “misura di salvaguardia”, introducendo una misura di carattere eccezionale e temporaneo, coesistente alla propria natura cautelare – è esercizio del potere attribuito alle Regioni dal codice dell'ambiente (artt. 199 e 200 del d.lgs. n. 152 del 2006), e si collega alla distribuzione nel territorio degli impianti di

trattamento dei rifiuti, nella prospettiva dell'imminente approvazione del nuovo piano, e pertanto nella sospensione non è ravvisabile una deroga *in pejus* dei termini massimi stabiliti per la durata dei procedimenti autorizzativi. Perseguendo finalità di cura del territorio in relazione alle esigenze di contrasto all'emergenza dei rifiuti, la norma impugnata risponde ad interessi funzionalmente collegati con la tutela ambientale, essendo la sospensione – dalla durata ragionevole – unicamente finalizzata a mantenere la situazione esistente, impedendo che prima dell'adozione del nuovo piano, necessariamente ispirato a criteri che preservano l'integrità dell'ambiente, siano adottati provvedimenti che possano invece nuocervi. La tutela dell'ambiente così perseguita non solo è immune da effetti peggiorativi, ma appare al contrario rafforzata. [S. 150/18. Pres. LATTANZI; Red. BARBERA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, commi 1, 3 e 4, del d.l. n. 133 del 2014 (c.d. "Sblocca Italia"), conv., con modif., nella legge n. 164 del 2014, impugnato dalle Regioni Lombardia e Veneto – in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. in relazione alla direttiva 2001/42/CE – in quanto adotterebbe un programma nazionale in materia di gestione integrata dei rifiuti senza averne espressamente previsto la sottoposizione alla procedura di VAS. Per gli impianti di trattamento esistenti – rispetto ai quali la norma impugnata ha carattere solo ricognitivo – le procedure di VAS devono ritenersi già esperite. Per gli impianti di nuova realizzazione, la sottoposizione a VAS è contemplata dalla specifica disciplina di settore concernente la localizzazione, la realizzazione e l'autorizzazione all'esercizio dell'impianto; tale disciplina non è modificata dalla qualificazione degli impianti di incenerimento (sia nuovi che esistenti) come "infrastrutture e insediamenti strategici di preminente interesse nazionale ai fini della tutela della salute e dell'ambiente". (*Precedente citato: sentenza n. 110 del 2016*). [S. 244/16. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

Non è accolta – in conseguenza della contestuale dichiarazione di non fondatezza della questione di costituzionalità proposta *principaliter* – la richiesta, avanzata dalla Regione Lombardia in via subordinata, che la Corte costituzionale effettui un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE volto ad accertare se la direttiva 2001/42/CE, in materia di valutazione ambientale di piani e programmi, osti all'applicazione di una normativa nazionale come quella recata dall'art. 35, commi 1, 3 e 4, del d.l. n. 133 del 2014, conv., con modif., nella legge n. 164 del 2014. [L'intervenuta dichiarazione di non fondatezza ha chiarito che gli impianti di incenerimento esistenti o da realizzare disciplinati dalla normativa nazionale non possono ritenersi esenti dalla procedura di VAS]. [S. 244/16. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, commi 1, 2 e 9, del d.l. n. 133 del 2014, conv., con modif., nella legge n. 164 del 2014, impugnati dalle Regioni Lombardia e Veneto – in riferimento all'art. 120 Cost. e al principio di leale collaborazione – per omesso (commi 2 e 9) o insufficiente (comma 1) coinvolgimento degli enti territoriali nella individuazione degli impianti di trattamento dei rifiuti, esistenti o da realizzare. La previsione del parere della Conferenza Stato-Regioni (comma 1) realizza un'adeguata forma di coinvolgimento; né l'assenza nella disposizione impugnata (a differenza che in altre) di una clausola di espressa salvaguardia delle

prerogative regionali può far presumere che il legislatore statale intenda operare in violazione di quanto è costituzionalmente stabilito. Con specifico riferimento al comma 2 (concernente il fabbisogno di impianti di recupero della frazione organica dei rifiuti urbani raccolta in maniera differenziata, articolato per Regioni), il rispetto delle attribuzioni regionali comporta l'intesa con la Regione interessata ai fini della localizzazione dell'impianto. (*Precedente citato: sentenza n. 249 del 2009*). [S. 244/16. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. – dell'art. 35, comma 4, del d.l. n. 133 del 2014, conv., con modif., nella legge n. 164 del 2014, secondo cui i nuovi impianti di trattamento dei rifiuti devono essere realizzati conformemente alla classificazione di impianti di recupero energetico di cui al d.lgs. n. 152 del 2006. Contrariamente all'erroneo presupposto interpretativo da cui muove la ricorrente, la prescrizione censurata non impone un obbligo in materia di produzione di energia lesivo della competenza regionale e non accompagnato da garanzie finanziarie a favore delle Regioni, ma è legittimamente adottata dallo Stato nell'esercizio della sua competenza esclusiva nella materia “tutela dell'ambiente”, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. [S. 244/16. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dalla Regione Lombardia in riferimento agli artt. 81 e 119 Cost. – dell'art. 35, comma 6, del d.l. n. 133 del 2014, conv., con modif., nella legge n. 164 del 2014, che ammette, a determinate condizioni, lo smaltimento negli impianti di una Regione dei rifiuti speciali pericolosi a solo rischio infettivo prodotti in altre Regioni. Non sussiste il prospettato rischio di alterare gli equilibri finanziari raggiunti dalla Regione in cui avviene lo smaltimento, né il potenziale aggravio della tariffa per i cittadini, dal momento che, ai sensi del successivo comma 7 dello stesso art. 35, in caso di smaltimento di rifiuti urbani extra-regionali, i gestori degli impianti devono versare alla Regione in cui si trovano un contributo che confluisce in un apposito fondo destinato, tra l'altro, “al contenimento delle tariffe di gestione dei rifiuti urbani”; inoltre, è espressamente previsto che gli oneri derivanti dallo smaltimento di rifiuti extra-regionali “non possono essere traslati sulle tariffe poste a carico dei cittadini”. [S. 244/16. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014 (c.d. “Sblocca Italia”), conv., con modif., nella legge n. 164 del 2014, impugnato dalla Regione Veneto – in riferimento agli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, 118 e 119 Cost. – in quanto l'individuazione, ivi prevista, degli impianti di trattamento esistenti o da realizzare favorirebbe irragionevolmente l'incenerimento dei rifiuti a discapito dell'economia del riciclaggio. La scelta delle politiche da perseguire e degli strumenti da utilizzare in concreto per superare il ciclico riproporsi dell'emergenza rifiuti è rimessa allo Stato nell'esercizio della propria competenza esclusiva in materia di “tutela dell'ambiente”. Lo Stato, peraltro, ai sensi della norma impugnata, agisce “nel rispetto degli obiettivi di raccolta differenziata e di riciclaggio, tenendo conto della pianificazione regionale”, il che vale ad escludere il pregiudizio temuto dalla ricorrente. [S. 244/16. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 del d.l. n. 133 del 2014, conv., con modif., nella legge n. 164 del 2014, impugnato dalla Regione Lombardia – in riferimento agli artt. 117, secondo e terzo comma, Cost. – in quanto la disciplina, ivi prevista, degli impianti di recupero di energia e di smaltimento dei rifiuti comprometterebbe “oltre il limite dell'adeguatezza” le sfere di competenza regionale. La normativa censurata persegue un livello uniforme di tutela ambientale su tutto il territorio nazionale e, pertanto, risulta legittimamente adottata dallo Stato nell'esercizio della competenza esclusiva attribuitagli dall'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. [S. 244/16. Pres. GROSSI; Red. AMATO]

## Capitolo 24. La disciplina delle aree protette

### 1. La legge quadro n. 394 del 1991

La legge quadro n. 394 del 1991 sulle aree protette va ricondotta alla «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost., alla quale, pertanto, le Regioni sono tenute a conformarsi, salva la possibilità di determinare maggiori livelli di tutela dell'ambiente. (*Precedenti*: S. 134/2020 - *mass.* 43392; S. 180/2019 - *mass.* 42881; S. 121/2018 - *mass.* 40790; S. 66/2018 - *mass.* 40777; S. 74/2017 - *mass.* 39906; S. 36/2017 - *mass.* 39369). [S. 115/22. Pres. AMATO; Red. PATRONI GRIFFI]

Pur se il parco regionale resta tipica espressione dell'autonomia regionale, la disciplina ambientale dei parchi va ricondotta all'art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost. Essa ben può essere oggetto di regolamentazione da parte della Regione, in materie riconducibili ai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost., purché in linea con il nucleo minimo di salvaguardia del patrimonio naturale, da ritenere vincolante per le Regioni. (*Precedenti citati*: sentenze n. 290 del 2019, n. 121 del 2018, n. 44 del 2011 e n. 108 del 2005). [S. 134/20. Pres. CARTABIA; Red. BARBERA]

La legge quadro sulle aree protette n. 394 del 1991 continua a tutt'oggi ad esprimere standard inderogabili di tutela dell'ambiente, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost. (*Precedenti citati*: sentenze n. 290 del 2019 e n. 44 del 2011). [S. 134/20. Pres. CARTABIA; Red. BARBERA]

La legge quadro n. 394 del 1991 va ricondotta alla materia, di competenza statale esclusiva, della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», in specie laddove, con riguardo alle aree protette – comprensive anche dei parchi regionali – prescrive che gli enti gestori devono dotarsi di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione dell'ambiente e dell'ecosistema. (*Precedenti citati*: sentenze n. 121 del 2018, n. 74 del 2017, n. 36 del 2017, n. 171 del 2012, n. 263 del 2011, n. 44 del 2011 e n. 387 del 2008). [S. 43/20. Pres. CARTABIA; Red. SCIARRA]

La normativa regionale istitutiva della rete sentieristica, pur se a vocazione turistica univoca ed esclusiva, e sebbene interessi ambiti riconducibili alla potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo, deve necessariamente essere correlata (e subordinata) alle esigenze di tutela dell'ambiente. Qualora infatti la legislazione regionale incida sulle aree protette (siano esse nazionali o regionali) deve conformarsi ai principi fondamentali contenuti nella legge quadro n. 394 del 1991, la quale, costantemente ricondotta dalla giurisprudenza costituzionale alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, detta gli standard minimi uniformi di tutela, che le Regioni possono accompagnare con un *surplus* di tutela, ma non derogare *in peius*. (*Precedenti citati*: sentenze n. 121 del 2018 e n. 74 del 2017). [S. 180/19. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

La legge quadro n. 394 del 1991 va ricondotta alla materia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema: le Regioni sono tenute ad adeguarsi ai principi fondamentali da essa dettati, pena l'invasione di un ambito materiale di esclusiva spettanza statale. Essa non si limita a dettare standard minimi uniformi atti a tutelare

soltanto i parchi e le riserve naturali nazionali, ma impone anche un nucleo minimo di tutela del patrimonio ambientale rappresentato dai parchi e dalle riserve naturali regionali, che vincola il legislatore regionale nell'ambito delle proprie competenze. (*Precedenti citati: sentenze n. 74 del 2017, 36 del 2017, n. 212 del 2014, n. 171 del 2012, n. 325 del 2011, n. 263 del 2011, n. 70 del 2011, n. 44 del 2011 e n. 387 del 2008*). [S. 121/18. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

L'allevamento e l'addestramento dei cani all'interno di aree protette è idoneo ad incidere sulla materia ambientale e, in particolare, sulla tutela dell'ecosistema e su tutto ciò che riguarda la tutela della conservazione della natura come valore in sé, a prescindere dall'habitat degli esseri umani. (*Precedente citato: sentenza n. 12 del 2009*). [S. 74/17. Pres. GROSSI; Red. PROSPERETTI]

In materia di aree protette, lo standard minimo uniforme di tutela nazionale si articola nella previsione di strumenti regolatori delle attività esercitabili al loro interno e di esclusione dell'esercizio dell'attività venatoria. [S. 74/17. Pres. GROSSI; Red. PROSPERETTI]

La disciplina delle aree protette rientra nella competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente *ex art. 117, secondo comma, lett. s)*, Cost., ed è contenuta nella legge n. 394 del 1991, che detta i principi fondamentali della materia, ai quali la legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi, assumendo gli stessi anche i connotati di normativa interposta. (*Precedenti citati: sentenze n. 212 del 2014, n. 14 del 2012, n. 325 del 2011, n. 315 del 2010 e n. 193 del 2010*). [S. 36/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

## **2. I parchi naturali regionali e il piano per il parco**

La modifica del perimetro dei parchi regionali può avvenire sia con legge regionale, nel rispetto del procedimento regolato dall'art. 22 della legge n. 394 del 1991, sia in sede di adozione o modifica del piano del parco. Nel silenzio del legislatore, che ha dettato soltanto il procedimento per la istituzione dell'area protetta regionale, deve ritenersi che riacquisti il suo spazio l'autonomia regionale, per cui è implicito nel sistema legislativo statale che sia la perimetrazione definitiva sia la ripermetrazione possano essere affidate a modifiche del piano per il parco o alla legge regionale, nel quale caso occorre osservare il procedimento per la perimetrazione provvisoria, compresa la interlocuzione con le autonomie locali. (*Precedenti: S. 276/2020 - mass. 42924; S. 134/2020 - mass. 43400*). [S. 115/22. Pres. AMATO; Red. PATRONI GRIFFI]

La ripermetrazione del parco si presenta del tutto assimilabile alla istituzione di una nuova area protetta e alla sua perimetrazione provvisoria, sicché, in assenza di una chiara previsione statale, al procedimento che provvede alla variazione in aumento della perimetrazione devono partecipare i soli enti esponenziali del territorio interessato da tale variazione, mentre gli altri enti locali ricompresi nell'area protetta dovranno essere consultati - anche per la ripermetrazione definitiva - in sede di modifica del piano per il parco. [S. 115/22. Pres. AMATO; Red. PATRONI GRIFFI]

Il modello di tutela delle aree protette e dei parchi naturali è contenuto nella legge n. 394 del 1991, che detta i principi fondamentali della materia, ai quali la legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi, assumendo dunque anche i connotati di normativa interposta. Tale modello è imperniato sull'esistenza di un ente gestore dell'area protetta, sulla predisposizione di strumenti programmatici e gestionali e sulla funzione di controllo del loro rispetto, attribuita all'ente gestore, e tali prescrizioni integrano lo standard minimo uniforme di tutela nazionale. (*Precedenti citati: sentenze n. 121 del 2018, n. 212 del 2014, n. 14 del 2012, n. 108 del 2005 e n. 282 del 2000*). [S. 158/21. Pres. CORAGGIO; Red. PROSPERETTI]

[L'] art. 24 della legge n. 394 del 1991, relativo alla organizzazione del parco naturale regionale, [contiene una] riserva statutaria, per cui ciascun parco naturale regionale prevede, con apposito statuto, una differenziata forma organizzativa. [S. 134/20. Pres. CARTABIA; Red. BARBERA]

[...]Se, nel sistema dei parchi nazionali, la comunità, che è composta da Presidenti delle Giunte regionali, delle Province, delle Comunità montane e da sindaci, esprime pareri obbligatori, ma non vincolanti, nel caso dei parchi regionali, al contrario, è lo stesso art. 24 dell'indicata legge quadro ad attribuire allo statuto il potere di definire le forme di organizzazione del parco e i criteri di composizione dei suoi organi, sicché esso può rendere vincolanti taluni pareri della prima. (*Precedenti citati: sentenze n. 290 del 2019 e n. 44 del 2011*). [S. 134/20. Pres. CARTABIA; Red. BARBERA]

[L'] art. 13 della legge n. 394 del 1991 [...] prescrive che tutti gli interventi, gli impianti e le opere per i quali sia necessario il rilascio di concessioni o autorizzazioni siano sottoposti al preventivo nulla osta dell'ente parco. [S. 290/19. Pres. CAROSI; Red. de PRETIS]

[Gli] artt. 22 e 23 della legge n. 394 del 1991 [...] individuano nel piano del parco uno degli strumenti di attuazione delle finalità del parco stesso, [e] l'art. 25, comma 2, della medesima legge [...] riconosce al piano del parco il valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico e lo configura come strumento di pianificazione sostitutivo dei piani paesistici e di quelli territoriali o urbanistici di qualsiasi livello. [S. 290/19. Pres. CAROSI; Red. de PRETIS]

Lo standard minimo uniforme di tutela, riguardante le aree naturali protette, si estrinseca nella predisposizione da parte degli enti gestori di tali aree di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione dell'ambiente e dell'ecosistema. (*Precedenti citati: sentenze n. 121 del 2018, n. 74 del 2017, n. 171 del 2012, n. 263 del 2011 e n. 44 del 2011*). [S. 180/2019. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

Gli artt. 6, 11 e 12 della legge quadro n. 394 del 1991 dettano lo standard minimo uniforme di tutela nazionale attraverso la previsione di strumenti regolatori delle attività esercitabili all'interno delle aree protette. (*Precedenti citati: sentenze n. 121 del 2018, n. 74 del 2017, n. 171 del 2012, n. 263 del 2011 e n. 44 del 2011*). [S. 180/2019. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

In forza di quanto previsto dalla normativa quadro statale, devono essere gli enti gestori delle aree protette, attraverso gli strumenti regolatori (regolamento e piano), a stabilire non solo quali attività possono compiersi, ma altresì i tempi e i modi di svolgimento di queste, all'interno delle aree protette. [S. 180/19. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

### 2.1. Casi concreti

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lett. s), Cost., quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 142, 143 e 145, cod. beni culturali, dell'art. 18, comma 1, della legge reg. Liguria n. 7 del 2022, che ha disposto una nuova perimetrazione di quattro parchi naturali regionali, con esclusione di alcune zone – che in precedenza vi erano ricomprese – dalle aree protette. Mentre la decisione di istituire e ripерimetrare un parco naturale regionale è di esclusiva competenza della regione (*ex artt.* 2, comma 8, e 22, comma 3, legge n. 394 del 1991), la valutazione dell'interesse paesaggistico è affidata congiuntamente agli organi regionali e statali, in sede di pianificazione del territorio regionale (*ex art.* 135, comma 1, cod. beni culturali). All'interno di quest'ultima, va disposta non solo la ricognizione delle aree protette per legge, ma anche l'inclusione di quelle perimetrate da parte della regione, che costituiscono un vincolo minimo per il piano. Ciò non esclude, allo stesso tempo, la possibilità, per il legislatore regionale, di rimuovere alcune zone dai parchi: il riesercizio di questi poteri, pacificamente ammissibile in ragione dell'inesistenza di un generale principio di "irrevocabilità" dei vincoli di tutela paesaggistica apposti dalle regioni, non pregiudica, in base alla richiamata interpretazione del quadro normativo, il piano paesaggistico regionale, né viola il principio di copianificazione, in quanto i soggetti copianificatori possono inserire fra le aree vincolate anche quelle in precedenza espunte. (*Precedente: S. 135/2022 - mass. 44993*). [S. 115/23. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 81 della legge reg. Lazio n. 14 del 2021, che prevede la modifica della perimetrazione del parco regionale dell'Appia Antica, riducendone i confini. La modifica del perimetro dei parchi regionali può avvenire sia con legge regionale, nel rispetto del procedimento regolato dall'art. 22 della legge n. 394 del 1991, sia in sede di adozione o modifica del piano del parco, purché siano rispettati i principi stabiliti dalla legge quadro del 1991, che impone sia garantita la partecipazione delle province, delle comunità montane e dei comuni al procedimento di ripерimetrazione, la quale si presenta del tutto assimilabile alla istituzione di una nuova area protetta. Al contrario, nell'adottare la ripерimetrazione del parco regionale dell'Appia Antica, non risulta che la Regione Lazio abbia rispettato quanto dettato dalla richiamata normativa statale, cosicché il mancato coinvolgimento degli enti locali costituisce un vizio della fase procedimentale. (*Precedenti: S. 276/2020 - mass. 42924; S. 134/2020 - mass. 43392; S. 115/2022 - mass. 44934*). [S. 221/22. Pres. SCIARRA; Red. PATRONI GRIFFI]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., i commi 1 e 2, dell'art. 2 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, i quali rispettivamente prevedono, da un lato, una nuova perimetrazione del Parco naturale Sirente Velino e rinviando per la

definizione dei nuovi confini alla cartografia allegata alla stessa legge (Allegato 1) e, dall'altro, la conseguente individuazione dei Comuni sul cui territorio insiste l'area del parco. Le disposizioni impugnate dal Governo non rispettano quanto previsto all'art. 22, comma 1, lett. a), della legge n. 394 del 1991. L'intervento di ripermimetrazione, il quale deve essere qualificato nei termini di una ripermimetrazione provvisoria – in quanto il Parco suddetto non risulta ancora dotato di apposito piano – e dunque nemmeno di una perimetrazione definitiva, doveva sì essere realizzato, in virtù del principio del *contrarius actus*, obbligatoriamente attraverso l'atto legislativo; ciò che tuttavia non risulta rispettato è l'obbligo di partecipazione “qualificata” delle province, delle comunità montane e dei comuni previsto dalla norma interposta indicata, la quale richiede un coinvolgimento “rinforzato”, che non si esaurisce nella semplice partecipazione degli enti locali interessati per la gestione dell'area protetta, ma esige il rispetto di tutte le specifiche condizioni e modalità di partecipazione analiticamente individuate alla detta lett. a) del comma 1 dell'art. 22. (Precedenti: S. 115/2022 - mass. 44934; S. 276/2020 - mass. 42924; S. 134/2020 - mass. 43398; S. 290/2019 - mass. 40977; S. 180/2019 - mass. 42881; S. 121/2018 - mass. 40790; S. 36/2017 - mass. 39369). [S. 235/22. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

È dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 14 del 2021, che – sostituendo i commi da 2 a 26 dell'art. 3 della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2011 con i nuovi commi da 2 a 31 –, reca una nuova disciplina degli organi dell'ente parco. La circostanza che le disposizioni oggetto del ricorso statale siano genericamente accomunate dal fatto di riguardare l'organizzazione dell'ente non esime chi le contesta dall'onere di motivare specificamente, con riferimento a ciascuna di esse, la ricorrenza della indicata ragione di impugnativa e i termini della sua incidenza su ognuna, e di precisare il motivo per il quale ciascuna previsione sarebbe riconducibile all'ambito della competenza dello statuto del parco e non rientrerebbe invece nella competenza del legislatore regionale. Oppure, muovendo dalla prospettiva opposta, il ricorrente dovrebbe farsi carico di dimostrare la sussistenza, per tutte, di una *eadem ratio* tale da giustificare una censura unitaria. [S. 235/22. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – promosse dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. e in relazione all'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991 – dell'art. 24 della legge reg. Toscana n. 61 del 2020, che rimette l'adozione dei piani di controllo degli ungulati nei parchi regionali e nelle aree protette al soggetto gestore e, in caso di sua inadempienza e in presenza di danni alla produzione agricola, alla Giunta regionale. La norma regionale impugnata non comporta un abbassamento del livello di tutela ambientale prescritto dal legislatore statale, ma, anzi, si pone in un'ottica di maggiore garanzia della conservazione degli equilibri complessivi dell'area protetta che includono la presenza dell'uomo, facendosi carico di contemperare esigenze contrapposte all'interno di un ulteriore e specifico strumento pianificatorio di controllo. Quest'ultimo è rimesso in prima battuta al soggetto gestore del parco e, solo a fronte della sua inadempienza, all'attività della Giunta regionale, così realizzando un meccanismo di chiusura del sistema

idoneo a fronteggiare eventuali situazioni di carenza di controllo. [S. 158/21. Pres. CORAGGIO; Red. PROSPERETTI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – sollevate dal TAR Lazio in riferimento all'art. 117, comma primo, Cost., in relazione all'art. 1 Prot. add. CEDU – dell'art. 7, commi 1 e 2, della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, i quali stabiliscono, rispettivamente, l'ampliamento della perimetrazione del parco regionale dell'Appia Antica, e che, nelle more dell'adeguamento, limitatamente al territorio oggetto di ampliamento si applicano le misure di salvaguardia che vietano l'attività edificatoria. La norma censurata può essere ricondotta alla tipologia degli interventi legittimati dalla Convenzione, stante il margine d'apprezzamento delle autorità nazionali evidenziato dalla Corte europea per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale; inoltre, l'evocato parametro interposto, che garantisce la protezione della proprietà, sulla base di una lettura combinata delle due disposizioni contenute al suo interno richiede una verifica di proporzionalità tra l'interesse generale e gli interessi individuali sacrificati la quale fa ritenere che il bilanciamento operato dalla norma censurata superi tale test; l'ampliamento del parco, infatti, non può considerarsi un fatto imprevedibile da parte dei proprietari delle aree, i quali erano a conoscenza sia del loro valore ambientale, sia delle molteplici iniziative pubbliche dirette al suo riconoscimento. Tali conclusioni, peraltro, non incidono sui giudizi pendenti prima dell'entrata in vigore della norma in esame, né precludono possibili forme di diversa protezione degli eventuali affidamenti ingenerati dal comportamento dell'amministrazione. [S. 276/20. Pres. CORAGGIO; Red. de PRETIS]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 7 della legge reg. Liguria n. 3 del 2019, nella parte in cui sostituisce l'art. 11, commi 1, 2 e 3, quest'ultimo limitatamente alle parole «secondo i criteri previsti dai commi 1 e 2», della legge reg. Liguria n. 12 del 1995. Gli indicati commi 1 e 2 recano regole stringenti in ordine alla costituzione della comunità del parco, tali da imporsi allo statuto [...]. [S. 134/20. Pres. CARTABIA; Red. BARBERA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 7 della legge reg. Liguria n. 3 del 2019, nella parte in cui sostituisce l'art. 11, comma 5, della legge reg. Liguria n. 12 del 1995, stabilendo che la comunità esprima parere obbligatorio o vincolante, secondo quanto deciso dallo statuto, in merito ad una serie di oggetti, sui quali dovrà deliberare l'ente di gestione del parco. La norma regionale impugnata non contrasta con il parametro interposto evocato – l'art. 10 della legge n. 394 del 1991 –, che sancisce il carattere obbligatorio, ma non vincolante, dei pareri della comunità del parco. Le norme statali, infatti, possono applicarsi anche ai parchi regionali, ma a condizione che vi si rifletta una generale scelta di politica ambientale non surrogabile dalla fonte regionale [...]. (*Precedenti citati: sentenze n. 290 del 2019 e n. 44 del 2011*). [S. 134/20. Pres. CARTABIA; Red. BARBERA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 7 della legge reg. Liguria n. 3 del 2019, nella parte in cui sostituisce l'art. 11,

comma 4, della legge reg. Liguria n. 12 del 1995, prevedendo che la comunità partecipa all'elaborazione del piano pluriennale socio-economico di cui al seguente art. 22. Il parametro interposto evocato – l'art. 10, comma 3, della legge n. 394 del 1991, che attribuisce alla comunità il potere non solo di partecipare, ma di deliberare sul piano pluriennale – non è applicabile nei suoi aspetti minuti ai parchi regionali. Inoltre, l'indicata norma statale attribuisce sì alla comunità la funzione deliberativa, ma su proposta vincolante del consiglio direttivo, sicché, nella sostanza, il ruolo della comunità nei parchi liguri non è sminuito rispetto all'assetto statale. [S. 134/20. Pres. CARTABIA; Red. BARBERA]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., degli artt. 4, comma 1, lett. a), e 5, comma 1, lett. a), della legge reg. Sardegna n. 1 del 2019, che, con riferimento a due specifici parchi naturali regionali, rispettivamente di Gutturu Mannu e quello di Tepilora, hanno trasformato l'organo di revisione dei conti da collegiale a monocratico. Il parametro di competenza legislativa evocato dal ricorrente non è conferente, poiché la struttura collegiale dell'organo di revisione contabile dell'ente parco, pur se prevista dalla legge quadro n. 394 del 1991, non può essere ricondotta a uno standard di tutela ambientale inderogabile da parte delle Regioni, non attenendo in modo diretto alla tutela e valorizzazione degli aspetti culturali, paesaggistici e ambientali del territorio. Né la scelta operata dalla Regione è tale da compromettere la funzionalità e l'efficienza dell'ente parco, come sostenuto con argomenti, peraltro apodittici, dal ricorrente. (*Precedenti citati: sentenze n. 178 del 2018, n. 193 del 2010 e n. 51 del 2006*). [S. 43/20. Pres. CARTABIA; Red. SCIARRA]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lett. m) e s), Cost., dell'art. 5, comma 1, lett. g), n. 2), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, limitatamente alla parte che, modificando il procedimento di approvazione del piano dell'area naturale protetta regionale, prevede che la Giunta regionale, cui spetta il potere di apportare eventuali modifiche e integrazioni al testo adottato dall'ente di gestione, formuli al Consiglio una proposta per l'approvazione, per cui esso si esprime entro i successivi centoventi giorni, decorsi i quali il piano si intende approvato. La complessa attività denunciata, che dà attuazione alla previsione statale dell'art. 25, comma 2, della legge n. 394 del 1991, si configura come una sorta di subprocedimento nell'ambito del procedimento di approvazione del piano, e trova in ogni caso la sua manifestazione espressa alternativamente nella deliberazione del Consiglio regionale o, ove questa non intervenga nel termine, nella deliberazione della Giunta di approvazione della proposta. Conseguentemente, risulta impossibile ricondurre il suddetto meccanismo all'istituto del silenzio assenso, e in particolare al modello legale previsto dalla legge n. 241 del 1990, in quanto la determinazione della Giunta regionale di proposta al Consiglio, come disciplinata, presenta tutti gli elementi necessari a riconoscerle il valore di provvedimento espresso di approvazione nel caso di inutile decorso del termine di intervento del Consiglio. (*Precedenti citati: sentenze n. 180 del 2019, n. 245 del 2018, n. 206 del 2018, n. 121 del 2018, n. 74 del 2017, n. 36 del 2017, n. 212 del 2014 e n. 171 del 2012*). [S. 290/19. Pres. CAROSI; Red. de PRETIS]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost., l'art. 5, comma 1, lett. *i*), n. 5), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, che ha introdotto il comma 1-*bis* nell'art. 31 della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, che consente le ricorrenti pratiche di conduzione delle aziende agricole che non comportino modificazioni sostanziali del territorio. La generica formulazione della disposizione regionale impugnata dal Governo è tale da escludere, senza ulteriori specificazioni, l'obbligo del nulla osta di cui all'art. 28 della stessa legge reg. Lazio n. 7 del 2018, tanto più che la successiva elencazione delle pratiche non ne esaurisce il novero, essendo preceduta dall'espressione «in particolare», che esclude il carattere esaustivo degli interventi considerati [...]. [S. 290/19. Pres. CAROSI; Red. de PRETIS]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost., l'art. 5, comma 1, lett. *i*), n. 7.2), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, che ha introdotto il secondo periodo del comma 2-*bis* dell'art. 31 della legge reg. Lazio n. 29 del 1997, consentendo che il piano di utilizzazione aziendale (PUA) possa derogare alle previsioni del piano dell'area naturale protetta [...]. [S. 290/19. Pres. CAROSI; Red. de PRETIS]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., – dell'art. 1, comma 1, lett. *c*), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, introduttivo dell'art. 67-*bis* della legge reg. Lazio n. 39 del 2002, che disciplina le modalità di realizzazione degli interventi finalizzati alla ricostituzione dei soprassuoli delle zone boscate e dei pascoli percorsi da incendio. La norma impugnata, che non prevede una clausola di salvaguardia per fattispecie peculiari che dovrebbero godere di una tutela ambientale rafforzata (aree che siano contermini a parchi naturalistici, riserve nazionali o regionali e/o zone a protezione speciale, nonché a quelle situazioni ove siano riscontrabili aree di rischio idrogeologico), non determina un arretramento del livello di tutela ambientale, in quanto – tramite il richiamo all'art. 33, comma 3, della legge reg. Lazio n. 29 del 1997 – prescrive che qualsiasi intervento suddetto, all'interno di un'area naturale protetta regionale, debba essere sottoposto al nulla-osta dell'ente di gestione della stessa area, il quale valuta, nel caso di territori interessati da profili di rischio idrogeologico, anche gli aspetti più strettamente collegati all'equilibrio idrogeologico del territorio. Né si determina un abbassamento del livello di tutela ambientale per quei territori che, pur non rientrando all'interno di un'area naturale protetta, siano a essa «contermini», in quanto l'incipit della norma impugnata fa espressamente salvo il rispetto delle garanzie di salvaguardia ambientale prescritte a livello statale nei loro confronti. [S. 281/19. Pres. CAROSI; Red. SCIARRA]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost., l'art. 6, comma 1, lett. *a*), n. 1), *b*), nn. 1) e 3), e *d*), nn. 1) e 3), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui la disciplina ivi prevista trova applicazione anche all'interno delle aree naturali protette. La norma regionale impugnata dal Governo affida al Club alpino italiano (CAI) Abruzzo, al Collegio delle guide alpine Abruzzo e al Collegio delle guide speleologiche Abruzzo una serie di funzioni e compiti di gestione dei percorsi, dei sentieri e della segnaletica. Tali funzioni, di natura specificamente e immediatamente gestoria, contrastano con la legge quadro n. 394 del 1991, nella

parte in cui trovano applicazione anche in riferimento ai parchi nazionali e alle altre aree protette, tanto statali quanto regionali, in quanto tale legge attribuisce in via esclusiva agli enti gestori delle aree protette la tutela dei valori ambientali in dette aree attraverso l'approvazione del regolamento e del piano. (*Precedente citato: sentenza n. 121 del 2018*). [S. 180/19. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 10, comma 1, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui non prevede che il programma triennale degli interventi straordinari sulla Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA), ove rivolto alle porzioni di territorio ricomprese nel perimetro delle aree naturali protette, deve rispettare il loro regolamento e il rispettivo piano, nonché le misure di salvaguardia eventualmente dettate dal provvedimento istitutivo. La norma impugnata dal Governo, nella parte in cui trova applicazione alle aree naturali protette, contrasta con il nucleo di salvaguardia predisposto dagli artt. 11 e 12 della legge quadro n. 394 del 1991. [S. 180/19. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 10, commi 1 e 2, della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui non prevede che gli interventi disciplinati dal programma triennale degli interventi straordinari sulla Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA) all'interno dei territori dei parchi nazionali devono essere subordinati al nulla osta dell'Ente parco. La norma impugnata dal Governo contrasta con l'art. 13 della legge quadro n. 394 del 1991, secondo cui tale nulla osta è necessario. [S. 180/19. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 5, comma 2, lett. b), d), e), h) ed i), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui non prevede che gli interventi di tipo gestorio della Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA) all'interno dei territori dei parchi nazionali devono essere subordinati al nulla osta dell'Ente parco. Le norme impuginate dal Governo, legittimando interventi suddetti ad opera di diversi soggetti all'interno dei territori dei parchi nazionali senza il nulla osta indicato, contrastano con l'art. 13 della legge quadro n. 394 del 1991, poiché il nulla osta è lo strumento per mezzo del quale l'Ente può controllare che le attività siano conformi alle norme del piano e del regolamento del parco medesimo. [S. 180/19. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 7, comma 1, lett. a), b), c), d) e f), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui trova applicazione anche all'interno delle aree naturali protette. La norma impugnata dal Governo affida ai Comuni e all'Amministrazione separata dei beni di uso civico (ASBUC) una serie di funzioni di gestione della Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA), anche su porzioni del territorio regionale ricadenti all'interno del perimetro delle aree naturali protette, in contrasto con la legge quadro n. 394 del 1991, che attribuisce in via esclusiva agli enti gestori

delle aree protette la tutela dei valori ambientali in dette aree. [S. 180/19. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 14, comma 2, lett. a), b) ed e), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, nella parte in cui affida al regolamento attuativo, adottato dal Consiglio regionale, la disciplina degli oggetti ivi previsti anche con riferimento al territorio delle aree naturali protette. Le disposizioni impugnate dal Governo affidano al regolamento regionale la disciplina di diversi oggetti – dalle caratteristiche della segnaletica ai criteri per la progettazione e la realizzazione di sentieri, ai criteri generali di manutenzione dei percorsi della Rete Escursionistica Alpinistica Speleologica Torrentistica Abruzzo (REASTA) – che, con riferimento al territorio delle aree protette, spetta al regolamento e al piano delle aree protette disciplinare, ponendosi così in contrasto con la legge quadro n. 394 del 1991. [S. 180/19. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. s), e 118, primo e secondo comma, Cost., dell'art. 5, commi 1 e 2, lett. c), d), e), h) ed i), della legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016, che consente alle attività gestorie ivi disciplinate – ovverosia di pianificazione, promozione e realizzazione di interventi – di spiegare effetti anche sui territori delle aree naturali protette. L'accoglimento, con la medesima pronuncia, delle altre questioni aventi ad oggetto l'art. 5 indicato, esclude che i programmi e gli interventi posti in essere da soggetti diversi dagli enti gestori possano valere all'interno delle aree protette ove non conformi al regolamento e al piano di dette aree. A seguito di tali declaratorie di illegittimità costituzionale, le funzioni che la legge reg. Abruzzo n. 42 del 2016 affida all'amministrazione regionale non possono che svolgersi, pertanto, nel rispetto di quanto stabilito dalla legge quadro, in tal modo salvaguardando le funzioni che la normativa statale affida agli enti gestori di tali aree. [S. 180/19. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 3, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 19 del 2017, nella parte in cui si riferisce anche alle aree protette nazionali. La disciplina delle aree naturali protette statali, comprensiva dei piani di abbattimento (come *extrema ratio*) della fauna nociva, attiene alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di competenza legislativa esclusiva statale, per cui la norma impugnata dal Governo – disponendo che la Giunta regionale deliberi le modalità di gestione del cinghiale sull'intero territorio regionale – contrasta con il disposto dell'art. 11, commi 1, 3 e 4, della legge n. 394 del 1991, che presuppone, per le predette aree, una competenza dell'Ente parco relativamente alle attività di che trattasi. (*Precedenti citati: sentenze n. 315 del 2010, n. 272 del 2009, n. 12 del 2009, n. 387 del 2008 e n. 422 del 2002*). [S. 206/18. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

È dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale – proposta dal Governo in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lett. s), e 118, primo e secondo comma, Cost. – dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Lombardia n. 19 del 2017, che, ai fini della determinazione della densità obiettivo della specie cinghiale, declina la

compartecipazione decisoria tra Regione ed Ente parco con la formula della “intesa con gli enti gestori”. La disposizione impugnata, interpretata nel senso della sua riferibilità alle sole aree protette regionali e alla sua operatività in assenza di regolamento adottato dall’Ente parco, non si discosta dalla formula dell’art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991, in termini che possano implicarne una negativa incidenza sul piano ed ai fini della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema. [S. 206/18. Pres. LATTANZI; Red. MORELLI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., – l’art. 4, comma 2, della legge reg. Campania n. 2 del 2017, nella parte in cui non prevede che la funzione di pianificazione degli interventi di recupero e valorizzazione del patrimonio escursionistico regionale debba essere esercitata, all’interno delle aree naturali protette, in conformità al loro regolamento e al rispettivo piano per il parco, nonché alle misure di salvaguardia eventualmente dettate dal provvedimento istitutivo. La norma regionale impugnata dal Governo contrasta con quanto stabilito dalla legge quadro n. 394 del 1991, che impone anche per le riserve naturali e le aree protette regionali un regolamento e un piano, cui devono conformarsi le attività che si svolgono all’interno di tali aree. Deve escludersi, infatti, che il legislatore regionale abbia predisposto un livello di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema più elevato di quello garantito dal legislatore statale. [S. 121/18. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – l’art. 7 della legge reg. Campania n. 2 del 2017, nella parte in cui la disciplina ivi prevista trova applicazione anche in relazione a porzioni della rete escursionistica regionale incluse nel territorio delle aree naturali protette. La norma regionale impugnata dal Governo, che disciplina la viabilità minore di uso privato inclusa nella rete escursionistica campana (REC), stabilendo limiti al transito, riconosce alla Giunta una funzione gestoria delle aree protette invasiva delle competenze che la legge n. 394 del 1991 affida specificamente al regolamento del parco e al piano per il parco. [S. 121/18. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l’art. 8, comma 2, lett. n), della legge reg. Campania n. 2 del 2017, nella parte in cui prevede che il rappresentante degli Enti parco è “designato dalla Federparchi” – associazione costituita dagli Enti e dai soggetti pubblici e privati gestori di aree protette in Italia – anziché “dagli Enti parco allocati su territorio campano”. La designazione del rappresentante dei suddetti Enti, proprio perché è loro affidata la tutela delle aree protette di cui sono gestori, deve spettare ad essi in via esclusiva, come previsto dagli artt. 1, comma 3, e 9, della legge quadro n. 394 del 1991, mentre la disposizione regionale impugnata dal Governo, prevedendo che alla scelta del rappresentante parteciperebbero, per il tramite dell’associazione, enti gestori di aree protette che si sviluppano anche fuori dal territorio campano, risulta lesiva dei compiti affidati ai soggetti gestori delle aree protette interessate dalla rete escursionistica campana (REC). [S. 121/18. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell’art. 117, commi secondo, lett. s), e sesto, Cost. – l’art. 9, comma 1, della legge reg. Campania n.

2 del 2017, nella parte in cui non prevede che la gestione tecnica dei siti ricompresi nella rete escursionistica regionale (REC) e inclusi nei territori delle aree naturali protette sia di competenza esclusiva degli enti gestori di queste ultime. La legge quadro n. 394 del 1991 affida, anche per la tutela delle aree protette regionali, al regolamento e al piano per il parco la disciplina della gestione di tali aree, cosicché la legge regionale può stabilire i criteri in base ai quali deve essere adottato il regolamento, purché in conformità ai principi di cui all'art. 11 della suddetta legge quadro, e comunque sia predisponendo un livello di tutela dell'ambiente pari o superiore a quello garantito dalla legge statale. Deve escludersi, tuttavia, che attribuire a Regione, enti locali territorialmente competenti e enti di gestione delle aree protette, invece che solo a questi ultimi, la competenza in tema di gestione tecnica dei siti regionali e di fruizione della REC all'interno delle aree protette si risolva in una maggiore tutela di queste ultime. [S. 121/18. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, commi secondo, lett. s), e sesto, Cost. – l'art. 9, comma 2, lett. a), della legge reg. Campania n. 2 del 2017, nella parte in cui prevede che le modalità di fruizione della rete escursionistica regionale (REC), per la parte in cui essa si sviluppa all'interno delle aree naturali protette, debbano essere individuate dagli enti di gestione delle aree protette in accordo con i Comuni territorialmente interessati, invece di essere determinate dal regolamento dell'area protetta. La legge quadro n. 394 del 1991 affida, anche per la tutela delle aree protette regionali, al regolamento e al piano per il parco la disciplina della gestione di tali aree, cosicché la legge regionale può stabilire i criteri in base ai quali deve essere adottato il regolamento, ma deve farlo in conformità ai principi di cui all'art. 11 della suddetta legge quadro, e comunque sia predisponendo un livello di tutela dell'ambiente pari o superiore a quello garantito dalla legge statale. Deve escludersi, tuttavia, che attribuire a Regione, enti locali territorialmente competenti e enti di gestione delle aree protette, invece che solo a questi ultimi, la competenza in tema di gestione tecnica dei siti regionali e di fruizione della REC all'interno delle aree protette si risolva in una maggiore tutela di queste ultime. [S. 121/18. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. – l'art. 10, comma 1, della legge reg. Campania n. 2 del 2017, nella parte in cui non prevede che il piano triennale degli interventi sulla rete escursionistica campana (REC), ove rivolto alle porzioni di territorio regionale ricomprese nel perimetro delle aree naturali protette, deve rispettare il regolamento e il piano di queste ultime. La disposizione regionale impugnata dal Governo interferisce con la funzione esclusiva di tutela delle aree protette affidata dal legislatore statale agli enti parco, così incidendo sul nucleo di salvaguardia predisposto dagli artt. 11 e 12 della legge quadro n. 394 del 1991. [S. 121/18. Pres. LATTANZI; Red. MODUGNO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lett. s), Cost. – l'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 11 del 2016 (modificativo degli artt. 8, comma 6, e 19, comma 3, e aggiuntivo del comma 2-bis all'art. 9, della legge reg. Abruzzo n. 38 del 1996). La norma impugnata dal Governo – che, al dichiarato fine di incrementare il turismo cinofilo, autorizza le attività cinofile e cinotecniche, per almeno otto mesi all'anno, su aree

percentualmente delimitate dei parchi naturali regionali e delle riserve regionali naturali (ad esclusione della sola riserva naturale integrale di eccezionale valore naturalistico), e che consente in via transitoria lo svolgimento delle medesime attività senza limitazioni spaziali e temporali – è ad un tempo lesiva degli obblighi comunitari e dei livelli minimi di tutela ambientale prescritti dal legislatore nazionale (al cui rispetto sarebbe tenuta pur se costituisse espressione di competenza regionale residuale in materia di turismo), in quanto la possibilità di addestramento dei cani da caccia (non esclusa dalle attività cinofile autorizzate) viola il divieto di esercizio dell'attività venatoria all'interno delle aree protette previsto dall'art. 21 della legge n. 157 del 1992; e, più in generale, in quanto la presenza sistemica, autorizzata direttamente con legge, di animali (come i cani) estranei all'habitat tutelato, all'interno dei parchi e delle riserve regionali, viola il divieto di disturbo delle specie animali di cui all'art. 11 della legge n. 394 del 1991 (applicabile anche ai parchi regionali), il quale integra uno standard minimo di tutela ambientale, derogabile solo previa valutazione da parte dell'ente parco, e per altro verso – in riferimento ad alcuni animali protetti (lupo, orso bruno e camoscio) – trova puntuale corrispondenza, senza possibilità di deroghe, nell'art. 8 del d.P.R. n. 357 del 1997, di attuazione della direttiva 92/43/CEE. (*Precedente citato: sentenza n. 44 del 2011*). [S. 74/17. Pres. GROSSI; Red. PROSPERETTI]

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s) – gli artt. 1, comma 1; 2, commi 1, 2 e 4; 3, comma 1; 6, 7 e 9 della legge reg. Abruzzo n. 38 del 2015, i quali istituiscono il Parco naturale regionale “Costa dei Trabocchi” e ne determinano confini, principi e finalità, disciplinando altresì il Piano del Parco, il Programma pluriennale economico e sociale, il Regolamento del Parco e le Norme di salvaguardia. La normativa impugnata dal Governo – ricomprendendo nel perimetro del Parco non già, in via prevalente, un'area di terra emersa, ma unicamente un'area marina prospiciente la costa, da ascrivere alle aree marine protette – si pone in contrasto con la classificazione e istituzione delle aree naturali di cui artt. 2, 18, 19 e 20 della legge quadro n. 394 del 1991 (la quale non prevede la figura del parco regionale marino, ma solo la possibilità che tratti di mare prospicienti la costa vengano a far parte di parchi regionali costituiti da aree terrestri, fluviali e lacuali), conseguentemente violando la competenza statale esclusiva in materia di “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, nella quale rientrano le aree marine protette, in ragione del prevalente interesse statale da cui è caratterizzato l'ambiente marino. [S. 36/17. Pres. GROSSI; Red. CAROSI]

## Capitolo 25. Altre discipline a tutela dell'ambiente

### 1. Introduzione, reintroduzione e ripopolamento di specie animali

Lo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva relativa alla reintroduzione e al ripopolamento di specie animali, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., finalizzata ad una tutela piena ed adeguata dell'ambiente, può porre limiti invalicabili di tutela, con la conseguenza che le Regioni devono adeguarsi alla normativa statale in materia ambientale, potendo solo definire, nell'esercizio della loro potestà legislativa, livelli di tutela ambientale più elevati. (*Precedenti citati: sentenze n. 98 del 2017, n. 74 del 2017, n. 288 del 2012, n. 278 del 2012, n. 151 del 2011 e n. 30 del 2009*). [S. 178/20. Pres. MORELLI; Red. PROSPERETTI]

La disciplina dell'introduzione, della reintroduzione e del ripopolamento di specie animali rientra nella competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., nel cui esercizio lo Stato può porre limiti invalicabili di tutela, ai quali le Regioni devono adeguarsi nel dettare le normative d'uso dei beni ambientali, o comunque nell'esercizio di altre proprie competenze, salva la facoltà di definire, nell'esercizio della loro potestà legislativa, limiti di tutela dell'ambiente più elevati. (*Precedenti citati: sentenze n. 288 del 2012, n. 151 del 2011 e n. 30 del 2009*). [S. 98/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

#### 1.1. Casi concreti

Sono dichiarati costituzionalmente illegittimi, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 35, commi 1 e 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2018 che, novellando il comma 1 dell'art. 16 della legge reg. Liguria n. 8 del 2014, vieta l'immissione nelle acque interne di specie ittiche non autoctone feconde, nonché l'art. 3, comma 3, della legge reg. Liguria n. 31 del 2019, che ne riproduce sostanzialmente il contenuto senza alterarne la portata precettiva. La possibilità di immettere in natura esemplari appartenenti a specie ittiche alloctone, ancorché sterili, è materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato in tema di tutela dell'ambiente – in quanto questa categoria potrebbe ricomprendere anche individui capaci di causare danni all'ambiente al di là delle proprie capacità riproduttive – mentre le disposizioni in parola, lungi dal costituire un livello di tutela ambientale più elevato di quello prescritto dal legislatore statale, contrastano con gli specifici divieti previsti dall'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 357 del 1997 e dall'art. 6 del d.lgs. n. 230 del 2017. [S. 178/20. Pres. MORELLI; Red. PROSPERETTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s). Cost. – l'art. 72, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 4 del 2016, che prevede, al fine di valorizzare la pesca sportiva, la possibilità di autorizzare l'immissione nei corpi idrici naturali e artificiali di esemplari di specie ittiche autoctone e alloctone. La normativa impugnata dal Governo contrasta con quella statale attuativa della direttiva Habitat, la quale ha stabilito, per l'immissione di popolazioni non autoctone, un espresso divieto e, per quella di specie autoctone, l'attivazione di un'un'apposita procedura da parte delle Regioni, della quale, nel caso di specie, la Regione autonoma non ha tenuto conto (rispettivamente, art. 12, commi 3 e 2, del d.P.R. n. 357 del 1997). La *ratio* della censurata normativa, finalizzata alla valorizzazione della pesca sportiva, si

discosta, altresì, dagli obiettivi della legislazione statale, tesi alla conservazione delle specie a rischio. [S. 98/17. Pres. GROSSI; Red. BARBERA]

## 2. La bonifica

A seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la disciplina della bonifica si colloca in un più complesso e multifunzionale intreccio di competenze, venendo in rilievo, oltre alla competenza regionale residuale (art. 117, quarto comma, Cost.), che comprende molti aspetti della disciplina del settore agricolo, anche quella esclusiva dello Stato in materia di “tutela dell'ambiente” e “dell'ecosistema” (art. 117, secondo comma, lett. s, Cost.), nonché la competenza concorrente in materia di “governo del territorio” (art. 117, terzo comma, Cost.). Inoltre, la più specifica disciplina dei consorzi di bonifica – riconducibili alla categoria degli enti pubblici locali operanti nelle materie di competenza regionale, e dunque degli “enti amministrativi dipendenti dalla Regione” – può presentare profili attinenti alla materia “ordinamento civile” [art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.], di esclusiva competenza statale; mentre, quanto alla regolamentazione della prestazione obbligatoria dei contributi consortili, vengono in rilievo anche il coordinamento del sistema tributario, di competenza concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), nonché il limite all'autonomia finanziaria delle Regioni (art. 119, secondo comma, Cost.). (Precedenti citati: sentenze n. 160 del 2018, n. 273 del 2012, n. 139 del 2009, n. 282 del 2004, n. 326 del 1998, n. 346 del 1994 e n. 66 del 1992). [S. 188/18. Pres. LATTANZI; Red. AMOROSO]

Il carattere intrinsecamente settoriale delle funzioni di bonifica si articola in duplice senso: a) come specialità degli interventi, da realizzare sulla base di un piano e di un progetto di opere concretamente individuate; b) come operatività della bonifica stessa in relazione a un determinato territorio, dalle caratteristiche idrogeologiche omogenee, il quale deve riferirsi a un'area suscettibile di trasformazione a fini di valorizzazione o, più semplicemente, di conservazione. (Precedenti citati: sentenze 326 del 1998 e n. 66 del 1992). [S. 160/18. Pres. LATTANZI; Red. AMATO]

L'imposizione dei vincoli di bonifica può avvenire soltanto in dipendenza di una concreta esigenza di trasformazione del territorio, comprovata attraverso un'adeguata istruttoria. [S. 160/18. Pres. LATTANZI; Red. AMATO]

### 2.1. Casi concreti

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale – sollevate dal TAR Basilicata in riferimento agli artt. 3, 18, 41, 42, 43, 117, commi secondo, lett. l), e terzo, e 118, quarto comma, Cost. – degli artt. 2, 31 e 32 della legge reg. Basilicata n. 1 del 2017, i quali, provvedendo alla riforma dei consorzi di bonifica, prevedono, rispettivamente, l'inclusione dell'intero territorio regionale all'interno di un unico comprensorio di bonifica, sul quale è istituito un unico consorzio, lo scioglimento e la liquidazione dei preesistenti consorzi, e lo svolgimento, da parte dei disciolti consorzi, in via transitoria, fino al 31 dicembre 2017, delle loro attività e funzioni statuarie. Le norme censurate hanno realizzato gli obiettivi stabiliti dall'art. 27 del d.l. n. 248 del 2007, conv., con modif., in legge n. 31 del 2008, dando attuazione ai criteri di riordino definiti nell'ambito dell'intesa raggiunta il 18 settembre 2008 nella Conferenza permanente, in coerenza con i principi fondamentali stabiliti dal legislatore

statale in materia di governo del territorio, ed in particolare con il principio fondamentale della specialità degli interventi in materia di bonifica. La costituzione del consorzio unico di bonifica della Basilicata non determina la violazione del diritto di costituire in futuro consorzi di miglioramento fondiario, né del diritto di associarsi liberamente, e neppure del principio di sussidiarietà orizzontale, poiché va escluso che ne discenda alcun divieto per i soggetti privati di associarsi, che pregiudichi o comprima il futuro dispiegarsi dell'autonomia privata. Né è stata sollevata alcuna questione di legittimità costituzionale in relazione all'uso dello strumento legislativo, anziché del procedimento amministrativo, con tutte le implicazioni che l'adozione di tale procedimento avrebbe portato con sé per la tutela degli interessi coinvolti. (*Precedenti citati: sentenze n. 326 del 1998 e n. 66 del 1992*). [S. 160/18. Pres. LATTANZI; Red. AMATO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Consiglio di Stato in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lett. s), e terzo, nonché 118, primo comma, Cost., dell'art. 33, commi 3, 9, 10 e 13, del d.l. n. 133 del 2014, come convertito, che ha introdotto disposizioni generali tese a disciplinare la bonifica ambientale e la rigenerazione urbana di aree di rilevante interesse nazionale, attribuendo in capo allo Stato, al fine di assicurarne l'esercizio unitario, le funzioni amministrative relative al procedimento previsto dal medesimo art. 33, in attuazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, e disciplinando vari meccanismi di partecipazione degli enti territoriali interessati. L'intervento del legislatore statale – intrecciando diverse competenze, statali e regionali, in particolare la «tutela dell'ambiente» e il «governo del territorio» – in quanto teso al risanamento e alla bonifica di un sito d'interesse nazionale, può essere ricondotto, in via prevalente, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, cui pertanto spetta disciplinare, pure con disposizioni di dettaglio e anche in sede regolamentare, le procedure amministrative dirette alla prevenzione, riparazione e bonifica dei siti contaminati, limitando in tal modo le competenze regionali. Le varie forme di coinvolgimento della Regione e del Comune, nonché la disciplina per il superamento del dissenso delle amministrazioni coinvolte, che non può avvenire in via unilaterale da parte dello Stato, non arrecano alcun *vulnus* alle competenze regionali, né alle esigenze della leale collaborazione in relazione all'allocatione delle funzioni amministrative. (*Precedenti citati: sentenze n. 21 del 2016, n. 7 del 2016, n. 1 del 2016, n. 180 del 2015, n. 149 del 2015, n. 140 del 2015, n. 58 del 2015, n. 269 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011, n. 33 del 2011, n. 331 del 2010, n. 278 del 2010, n. 247 del 2009, n. 225 del 2009, n. 61 del 2009, n. 10 del 2009 e n. 214 del 2008*). [S. 126/18. Pres. LATTANZI; Red. AMATO]

### **3. La bonifica dei siti inquinati**

La disciplina della bonifica dei siti contaminati va inquadrata nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, spettando alla disciplina statale tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti ad essa contrapposti; non ha fondamento, in tale ambito, la rivendicazione di una competenza legislativa delle regioni in relazione alla tutela della salute. (*Precedenti: S. 251/2021 - mass. 44411; S. 126/2018 - mass. 41340, n. 247/2009 - mass. 33819 - 33821; S. 214/2008*). [S. 50/23. Pres. SCIARRA; Red. MODUGNO]

3.1. *Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, comma secondo, lett. s), l'art. 75 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, che sostituendo l'art. 59, comma 6, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2006, dispone che «[s]ono conferiti, inoltre, alle province e città metropolitane le funzioni e i compiti amministrativi attribuiti alla Regione dall'articolo 250 del decreto legislativo n. 152 del 2006». La disposizione impugnata dal Governo assegna alla Regione un potere di sostituzione difforme da quanto previsto dall'art. 250 cod. ambiente, secondo il quale il potere-dovere di intervento suppletivo è assegnato in via primaria al comune e, ove detto ente non provveda, in via sostitutiva alla regione. La possibilità di delegare un potere, come quello indicato, in alcun modo assimilabile alle funzioni amministrative nominativamente indicate dall'art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, come conv. – perché a contenuto *sui generis*, in quanto non concerne funzioni e compiti di amministrazione attiva, ma l'esecuzione d'ufficio degli interventi che l'art. 242 cod. ambiente impone al responsabile della contaminazione e, dunque, in definitiva, delle stesse operazioni di messa in sicurezza, di indagine conoscitiva e di ripristino ambientale alle quali questi si è sottratto –, avrebbe richiesto una previsione esplicita. D'altronde, la scelta di attribuire alla regione il potere di sostituire il comune che non supplisce all'inadempimento del responsabile della contaminazione concorda con la generale preferenza, desumibile dalla disciplina dei procedimenti di bonifica, per la competenza regionale. Tale opzione sottende una valutazione, da parte del legislatore statale, di adeguatezza del livello regionale per la cura degli interessi coinvolti, avuto, altresì, riguardo all'esigenza di supportare le realtà comunali più piccole, in quanto ritenute inadeguate a sostenere un procedimento, come quello di bonifica, che può richiedere l'impiego di ingenti risorse economiche e un solido apparato organizzativo. [S. 151/24. Pres. BARBERA; SAN GIORGIO]

Sono dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. in relazione all'art. 249 cod. ambiente e all'art. 22 del d.l. n. 104 del 2023, come conv., nonché all'art. 3, primo comma, lett. d), statuto speciale, dell'art. 75 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, nella parte in cui dispone che le funzioni e i compiti amministrativi in materia di bonifiche ambientali indicati nel citato art. 249 sono attribuiti ai comuni, per i siti ricadenti interamente nel territorio di competenza, e alle province e alle città metropolitane, per i siti ricadenti tra più comuni della stessa provincia o città. Il conferimento agli enti locali delle funzioni amministrative afferenti alla bonifica dei siti di ridotte dimensioni, disposto dalla previsione impugnata, non invade la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ambiente, perché, contrariamente a quanto ritenuto dal ricorrente, rinviene una sia pure implicita legittimazione in una fonte legislativa statale, quale è il d.l. n. 104 del 2023, come conv. La mancanza, nella citata disciplina d'urgenza, di un riferimento esplicito al procedimento di cui all'art. 249 cod. ambiente non è infatti sufficiente ad escludere le correlate funzioni amministrative dal novero di quelle che possono essere oggetto di riallocazione presso ambiti territoriali infraregionali. Se, infatti, il legislatore statale ha ritenuto conforme al principio di adeguatezza riconoscere alle regioni la facoltà di conferire agli enti locali le funzioni relative al più complesso e articolato procedimento di bonifica ordinario, non si ravvisano ragioni per non includere tra le attribuzioni delegabili le più ridotte competenze spettanti alle

stesse regioni nell'ambito della procedura semplificata per i siti di ridotte dimensioni. [S. 151/24. Pres. BARBERA; SAN GIORGIO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 5 della legge reg. Lombardia n. 30 del 2006, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., che trasferisce ai comuni le funzioni che, a livello statale, l'art. 242 cod. ambiente attribuisce alle regioni, da esercitare attraverso procedure nelle quali i primi rilasciano un parere in ordine all'approvazione da parte delle seconde dei progetti di bonifica dei siti inquinati. La previsione censurata non è legittimata neppure dalla disciplina della materia di bonifica dei c.d. siti orfani, funzionale al recupero e alla riqualificazione della superficie del suolo, contenuta nel PNRR là dove si distingue tra «soggetti attuatori pubblici», regioni e province autonome, che svolgono attività di indirizzo, coordinamento e supporto, e «soggetti attuatori esterni», definiti come soggetti pubblici, quali i comuni, di cui si avvalgono i primi per la realizzazione operativa degli interventi. È, infatti, in questo caso, la stessa legge statale che, con riferimento esclusivo alla materia di cui si tratta, attribuisce alle regioni il potere di conferire ai soggetti attuatori esterni attività e funzioni di natura amministrativa. (*Precedenti*: S. 50/2023 - mass. 45429; S. 251/2021 - mass. 44411; S. 86/2021 - mass. 43800; O. 23/2023 - mass. 45355; O. 231/2022 - mass. 45196; O. 227/2022 - mass. 45139; O. 97/2022 - mass. 44823). [S. 160/23. Pres. SCIARRA; SAN GIORGIO]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 12, comma 1, lett. a), della legge reg. Lombardia n. 9 del 2022, che prevede che le discariche per la messa in sicurezza permanente debbano essere realizzate in coerenza con gli obiettivi di tutela ambientale fissati dal cod. ambiente, in luogo del precedente «secondo i criteri e le modalità» ivi previsti. La norma regionale impugnata dal Governo viola la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema: a fronte dell'interpretazione proposta dalla Regione risulta, invece, plausibile e persuasiva quella del ricorrente secondo cui essa concerne i rifiuti; ne deriva che l'attenuazione del vincolo al rispetto del cod. ambiente costituisce una violazione della relativa competenza statale. [S. 50/23. Pres. SCIARRA; Red. MODUGNO]

#### **4. La revisione dei veicoli**

Se la disciplina della circolazione stradale va ricondotta, in generale, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di ordine pubblico e sicurezza – in quanto volta a prevenire la commissione di reati incidenti sulla incolumità personale –, tuttavia occorre valutare, per ciascuna disposizione che attenga a tale materia, le finalità e gli interessi coinvolti; la disciplina della revisione dei veicoli appartiene, ad esempio, anche alla materia della tutela dell'ambiente. (*Precedenti*: S. 129/2021 - mass. 43983; S. 77/2013 - mass. 37033; S. 223/2010; S. 428/2004 - mass. 29011). [S. 69/23. Pres. Sciarra; Red. BARBERA]

##### *4.1. Casi concreti*

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, sollevata dal Governo in riferimento all'art. 117, commi secondo, lett. h), e sesto, Cost., dell'art. 11, comma 1, lett. a), della legge reg. Lombardia n. 8 del 2022 che, sostituendo il comma 5 dell'art. 13 della legge reg. Lombardia n. 24 del 2006,

permette l'introduzione, con delibera della Giunta regionale, di strumenti tecnologici ulteriori, rispetto a quanto previsto dal comma 6-bis, per il controllo del rispetto delle limitazioni regionali alla circolazione dei veicoli. La disposizione regionale impugnata introduce uno strumento a garanzia dell'effettività delle misure necessarie a preservare la qualità dell'aria, allontanandosi, così, dal nucleo della prevenzione dei reati per dirigersi verso le competenze intrecciate della tutela dell'ambiente e della tutela della salute, peraltro non evocate dal rimettente. Il rinvio al citato comma 6-bis garantisce, inoltre, che i previsti ulteriori strumenti tecnologici rispettino la disciplina in materia di protezione dei dati personali e siano introdotti previa intesa con i competenti organi statali. [S. 69/23. Pres. Sciarra; Red. BARBERA]

### **5. Di alcuni altri casi: tagli colturali, incendi boschivi, faggete depresse, prati stabili**

Il taglio colturale rappresenta, un'ordinaria attività di gestione e manutenzione del bosco, distinta dalla «trasformazione del bosco». (*Precedente: S. 201/2018 - mass. 40366*). [S. 239/22. Pres. SCIARRA; Red. de PRETIS]

#### *5.1. Casi concreti*

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., l'art. 46, comma 5, primo periodo, della legge reg. Liguria n. 4 del 1999, come aggiunto dall'art. 1 della legge reg. Liguria n. 35 del 2008, secondo cui nei boschi percorsi da incendi è vietato per tre anni l'esercizio dell'attività venatoria, qualora la superficie bruciata sia superiore ad un ettaro. La norma impugnata dal Governo non rispetta il limite prescritto dallo Stato e, riducendo la durata del divieto di caccia sui territori percorsi da incendi da dieci a soli tre anni, finisce con l'abbassare lo standard di protezione ambientale fissato dall'art. 10 della legge n. 353 del 2000, al fine di garantire la ricostituzione del bosco e della fauna. Essa inoltre invade la competenza statale anche nella parte in cui limita il divieto di caccia alle aree boschive percorse dal fuoco superiori all'ettaro, in quanto la norma statale non prevede un'estensione minima riferita al divieto di caccia. (*Precedente: S. 303/2013 - mass. 37530*). [S. 144/22. Pres. AMATO; Red. PROSPERETTI]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione all'art. 10, comma 1, della legge n. 353 del 2000 – dell'art. 46, comma 5, secondo periodo, della legge reg. Liguria n. 4 del 1999, come aggiunto dall'art. 1 della legge reg. Liguria n. 35 del 2008, che prevede l'obbligo di tabellazione dei boschi percorsi da incendi. L'onere previsto dalla norma regionale impugnata trova riscontro nel comma 2 dell'art. 10 della legge n. 353 del 2000, che rimette ai Comuni l'obbligo di censire i soprassuoli percorsi dal fuoco e, comunque, non condiziona il divieto di attività venatoria, limitandosi a prescrivere un adempimento in carico alla pubblica amministrazione funzionale alla individuazione delle aree percorse dal fuoco. [S. 144/22. Pres. AMATO; Red. PROSPERETTI]

È dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 142, 143, 145, 146 e 149 cod. beni culturali, l'art. 9, comma 9, lett. d), n. 1), della legge reg. Lazio n. 1 del 2020, che, sostituendo il comma 2 dell'art. 34-bis della legge reg. Lazio

n. 39 del 2002, modifica la definizione di «faggeta depressa» abbassando da 800 a 300 metri sul livello del mare la quota al di sotto della quale gli ecosistemi forestali governati a fustaia a prevalenza di faggio sono definiti tali, escludendo dalla specifica tutela prevista nella legge regionale stessa per le faggete depresse gli ecosistemi di quel tipo che si trovano fra gli 800 e i 300 metri sul livello del mare. In tal modo, la norma impugnata dal Governo non si è limitata a modificare una precedente legge regionale che aveva introdotto un vincolo in assenza di precisi e corrispondenti limiti derivanti dalla disciplina statale, ma, abbassando la quota altimetrica al di sotto della quale operano le norme di tutela delle faggete depresse, ha surrettiziamente aggirato il vincolo posto dalla norma interposta costituita dall'art. 142, comma 1, lett. g), del d.lgs. n. 42 del 2004, con l'effetto di escludere dalla specifica tutela assicurata dall'indicato art. 34-*bis* la gran parte delle faggete depresse (situate per lo più sopra i 300 metri sul livello del mare) e di rendere possibili le utilizzazioni per finalità produttive per la parte più grande delle faggete depresse. [S. 141/21. Pres. CORAGGIO; Red. de PRETIS]

È dichiarata non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., dell'art. 14 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2019, che, aggiungendo i commi 7-*bis* e 7-*ter* all'art. 5 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2005, introduce un termine di trenta giorni per la riduzione in pristino, da parte dell'organizzatore, dello stato dei luoghi appartenenti al demanio idrico regionale dopo le attività autorizzate concernenti le manifestazioni motoristiche, ciclistiche e nautiche, con o senza mezzi a motore, anche a carattere amatoriale, disponendo altresì che per tale lasso di tempo non si applichi l'art. 4, comma 1, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2005, che vieta gli interventi di riduzione di superficie sui prati stabili. La norma regionale impugnata è intervenuta entro la cornice normativa statale – il d.P.R. n. 357 del 1997, che recepisce la direttiva 92/43/CEE, per la conservazione degli habitat naturali – dettando la disciplina dei prati stabili, individuati non solo dalle tipologie indicate nell'Allegato A della medesima legge regionale, ma anche nelle formazioni erbacee di cui all'Allegato I della indicata direttiva. Inoltre, con riferimento alle deroghe relative alle attività non ammesse sui prati stabili, l'art. 5, comma 1 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2005 stabilisce la necessaria compatibilità con la disciplina comunitaria e nazionale in materia di conservazione della biodiversità. Pertanto, è possibile affermare che le autorizzazioni per le citate manifestazioni sono sottoposte al parere della struttura regionale competente in materia di tutela degli ambienti naturali, qualora il transito interessi siti di interesse comunitario (SIC) e zone speciali di conservazione (ZSC), o ricada in aree protette, biotopi e prati stabili, dovendosi escludere che le attività in questione possano essere autorizzate in dette aree. (*Precedenti citati: sentenze n. 151 del 2018, n. 300 del 2013 e n. 425 del 1999*). [S. 281/20. Pres. CORAGGIO; Red. AMATO]

È dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dell'art. 1, comma 1, lett. c), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, introduttivo dell'art. 67-*bis* della legge reg. Lazio n. 39 del 2002, che condiziona a una mera comunicazione, la realizzazione, entro i primi quindici mesi dall'evento calamitoso, di interventi a carattere selvicolturale o di ingegneria naturalistica per la ricostituzione dei

soprasuoli delle zone boscate e dei pascoli percorsi da incendio, qualora non finanziati con risorse pubbliche. La disposizione impugnata si mantiene entro l'area non normata dall'art. 10, comma 1, sesto periodo, della legge-quadro n. 353 del 2000, in materia di incendi boschivi, assunta quale parametro interposto, che vieta di eseguire, nei cinque anni dall'evento calamitoso, salva la specifica autorizzazione ministeriale o regionale, tali attività, ma solo se finanziate con risorse pubbliche. (*Precedente citato: sentenza n. 303 del 2013*). [S. 281/19. Pres. CAROSI; Red. SCIARRA]

È dichiarata non fondata, per erroneità del presupposto interpretativo, la questione di legittimità costituzionale – promossa dal Governo in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione agli artt. 142, comma 1, lett. g), 146 e 149 del d.lgs. n. 42 del 2004 – dell'art. 12, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 10 del 2014, il quale dispone che la decisione dell'autorità forestale in ordine al taglio del legname sostituisce qualsiasi altra autorizzazione prevista dalla legge prov. Bolzano n. 16 del 1970. La legge provinciale impugnata opera una distinzione rinvenibile anche nella legislazione statale perché, complessivamente considerata, esclude l'introduzione di una nuova ipotesi di esonero dall'autorizzazione paesaggistica – diversa e ulteriore da quelle indicate dalla normativa statale interposta – avendo ad oggetto l'attività ordinaria di taglio del legname, e non quella di “trasformazione di bosco” che, ai sensi dell'art. 5 della legge prov. Bolzano n. 16 del 1970, deve avvenire in osservanza delle norme sulla tutela del paesaggio. (*Precedenti citati: sentenze n. 139 del 2018 e n. 53 del 2018*). [S. 201/18. Pres. LATTANZI; Red. CARTABIA]



## INDICE DEI REPERTORI

VOLUME 1	Il processo costituzionale
VOLUME 2	Le fonti del diritto. I diritti fondamentali
VOLUME 3	L'ordinamento della Repubblica
VOLUME 4	L'amministrazione pubblica
VOLUME 5	I rapporti tra Stato e Regioni TOMO I. Il Titolo V: principi generali. L'ambiente, il paesaggio, i beni culturali e il governo del territorio TOMO II. Le "altre" materie dell'articolo 117 della Costituzione
VOLUME 6	I rapporti economici e finanziari (bilancio pubblico, tributi)
VOLUME 7	Il diritto privato, il <i>welfare</i> e il processo civile
VOLUME 8	Il sistema penale della giustizia
VOLUME 9	Indici



## INDICE DEI NOMI E DELLE PAROLE NOTEVOLI

- acqua pubblica..... 233  
 addestramento dei cani ... 299; 311; 313; 374; 385  
 addestramento del falco ..... 299  
 AdSP, Autorità del sistema portuale..... 17  
 agenzie per la protezione dell'ambiente 350; 351;  
 352; 353; 354; 355  
 agricoltura..... 23; 73; 76; 87; 232; 307; 361  
 allestimenti mobili ..... 129  
 altezza minima..... 148; 197  
 ambito territoriale di caccia (ATC) 306; 309; 318  
 anellino ..... 267; 306; 307  
 animali ..... 310; 311; 385; 386  
 annotazione, sul tesserino venatorio 309; 310; 311  
 area alpina ..... 111  
 aree marine protette ..... 385  
 aree protette 118; 318; 337; 373; 374; 375; 376;  
 377; 381; 382; 383; 384; 385; 392  
 arenile vincolato ..... 123  
 ARERA ..... 275  
 arredo..... 217; 218  
 art. 11829; 32; 36; 61; 62; 216; 250; 254; 256; 362  
 assetti fondiari collettivi ..... 86; 87; 91  
 assetto idrogeologico, piani di ..... 197; 343  
 atti di pianificazione ..... 102; 114; 118; 344  
 attività antropiche ..... 324  
 attività venatoria 296; 297; 300; 301; 303; 304;  
 305; 306; 307; 308; 311; 374; 385  
 attrazione in sussidiarietà 276; 279; 281; 282; 283;  
 315  
 autocaravan e caravan..... 110  
 autoqualificazione ..... 41; 45; 174; 239; 242  
 autorizzazione integrata ambientale, AIA ..... 323;  
 324; 361  
 autorizzazione paesaggistica 6; 108; 112; 118; 123;  
 127; 128; 129; 131; 132; 133; 134; 135;  
 136; 137; 153; 342; 393  
 autorizzazione sismica 208; 210; 211; 212; 250;  
 251; 252; 253; 259; 264; 265; 266; 268;  
 269; 274; 294; 299; 300; 305; 312; 314;  
 315; 317  
 autosufficienza, principio di (rifiuti) ..... 362; 363  
 avocazione ..... 32; 282  
 aziende agricole ..... 380  
 barriere architettoniche ..... 220  
 battaglia ..... 100; 123; 189; 196; 360  
 bene ambientale ..... 71; 327; 331; 350; 351; 352  
 beni civici ..... Vedi usi civici; Vedi usi civici  
 beni collettivi ..... Vedi usi civici  
 beni paesaggistici 100; 104; 105; 109; 111; 119;  
 120; 124; 165; 199  
 biodiversità ..... 265; 392  
 biomassa ..... 251; 254; 263; 265  
 biomasse vegetali ..... 360  
 blocco statutario di costituzionalità ..... 345  
 bonifica ..... 387; 388  
 bosco  
     tabellazione ..... 391  
     trasformazione ..... 391; 393  
*burden sharing* ..... 259  
 caccia 296; 297; 299; 300; 301; 303; 304; 305; 307;  
 308; 309; 310; 311; 312; 313; 316; 317;  
 318; 319; 385  
 calendario venatorio ..... 301; 302; 303; 304  
 camere di commercio ..... 19  
 campeggi ..... 110; 132  
 canoni di concessione ..... 286  
 carburanti ..... 107; 108; 123; 247  
 carico urbanistico ..... 100; 165; 224; 225; 226  
 centri di prima e antica formazione ..... 110  
 centri storici ... 154; 165; 179; 186; 220; 222; 223  
 CER, comunità energetiche rinnovabili ..... 274  
 chiamata in sussidiarietà  
     attrazione in sussidiarietà 277; 278; 279; 280;  
     282  
 cinghiale ..... 317; 382  
 cittadinanza digitale ..... 22  
 clausola di maggior favore ..... 29; 35; 53; 82; 346  
 clausola di salvaguardia . 176; 198; 333; 352; 380  
     clausole di salvaguardia ..... 53  
 Club alpino italiano (CAI) ..... 380  
 Collegio delle guide alpine Abruzzo ..... 380  
 Collegio delle guide speleologiche Abruzzo  
     ..... 380  
 Comelico ..... 111  
 commercializzazione, di fauna selvatica  
     morta ..... 312  
 commercio ..... 19; 62; 108  
 comuni macrofornitori di risorse idriche ..... 342  
 comunicazioni ..... 152; 209; 311  
 comunità del parco ..... 378  
 comunità energetiche rinnovabili ..... 275  
 concorrenza 21; 22; 37; 44; 175; 251; 266; 286;  
 287; 290; 291; 327; 335; 346; 350  
 concorrenza di competenze ..... 21; 22  
 condono 179; 229; 230; 233; 234; 235; 237; 238;  
 240; 241; 242; 245; 345  
 conferenza di servizi 163; 267; 323; 327; 328; 332;  
 334  
 Conferenza nazionale di coordinamento  
     delle Autorità di sistema portuale ..... 17  
 Conferenza Stato-Regioni ..... 287  
 Conferenza unificata ..... 249; 265; 280; 281  
 Conferenze  
     Conferenza dei Presidenti delle Regioni ..... 18

- Conferenza Stato-Regioni 18; 19; 20; 22; 23; 25;  
26; 27; 31; 35; 62; 328; 336; 337; 353;  
354; 370; 387
- Conferenza unificata 22; 25; 26; 31; 175; 176;  
186
- conservazione ambientale e paesaggistica 71; 72;  
114
- consorzi di bonifica ..... 387
- continuità dell'azione amministrativa,  
principio di ..... 36
- contributo di compensazione ambientale ..... 342
- controlli a campione ..... 208
- controlli ambientali, per la protezione  
dell'ambiente ..... 350; 353; 355
- controllo della fauna selvatica ..... 316
- copianificazione ..... 96; 122
- costo di costruzione ..... 225
- credito edilizio ..... 234
- demanio civico ..... *Vedi* usi civici
- demolizione 124; 131; 140; 144; 149; 162; 185;  
188; 189; 190; 197; 221; 233; 234; 243;  
244; 245; 366
- differenziazione 28; 29; 32; 36; 54; 55; 67; 157;  
207; 210; 212; 234; 282; 331; 343
- differenziazione (principio di) ..... 54
- direttiva Habitat  
92/43/CEE... 265; 314; 337; 338; 385; 386; 392
- dirigenza pubblica ..... 22
- diritti inviolabili dell'uomo ..... 36
- diritto di proprietà ..... 271
- discariche ..... 112; 360; 364; 368
- distanze ..... 249; 253; 254; 259; 263; 307
- distanze minime 167; 168; 169; 199; 249; 253; 259;  
263; 307
- distretti del cibo ..... 23
- doppia conformità 190; 205; 208; 227; 228; 229;  
230; 231; 233; 234; 235; 239
- DPSS, documento di programmazione  
strategica di sistema ..... 17; 34
- economia circolare ..... 79
- ecosistema provinciale ..... 79
- edilizia residenziale pubblica ..... 145
- edilizia scolastica ..... 19; 26
- emergenza rifiuti ..... 359; 370; 371
- emissioni ..... 323; 324
- energia "pulita" ..... 250
- energia geotermica ..... 262
- enti del terzo settore ..... 37
- enti gestori delle aree protette ..... 381
- esercizio unitario ..... 22; 29; 31; 32; 33; 388
- espropriazione ..... 63; 167; 332
- faggete depresse ..... 392
- fanghi di depurazione ..... 361
- fascia costiera ..... 110; 189
- fauna nociva ..... 316; 382
- flussi turistici ..... 141
- fonti normative secondarie ..... 46
- fruizione del territorio ..... 71
- funzione amministrativa  
funzioni amministrative 29; 31; 32; 33; 35; 36;  
39; 42; 61; 62; 87; 97; 161; 163; 164;  
250; 254; 255; 256; 278; 282; 314;  
315; 355; 357; 358; 366; 388
- garden sharing* ..... 132
- gas 251; 254; 255; 263; 265; 279
- gasdotti ..... 255
- gestione integrata dei rifiuti ..... 361; 368; 370
- gestore dei servizi energetici (GSE) ..... 271
- golfo di Venezia ..... 276
- governo del territorio 47; 71; 73; 76; 105; 118; 122;  
129; 143; 144; 145; 146; 148; 149; 151;  
152; 158; 160; 164; 166; 168; 169; 170;  
171; 172; 173; 174; 175; 198; 199; 201;  
202; 205; 206; 207; 209; 211; 212; 215;  
216; 217; 218; 219; 220; 222; 224; 225;  
226; 228; 229; 232; 234; 237; 238; 242;  
244; 277; 278; 293; 340; 365; 387; 388
- Gutturu Mannu ..... 379
- habitat ..... 265; 374; 385; 392
- habitat alpino ..... 79
- idroterapia ..... 116; 157
- imbalsamazione ..... 311
- immobili abbandonati e degradati ..... 162
- impianti fotovoltaici a terra 252; 257; 261; 269;  
271
- impianti solari fotovoltaici e termici ..... 97
- impianti tecnologici ..... 218
- impronta unitaria (della pianificazione  
paesaggistica) ..... 96; 102; 120; 121
- incendi ..... 380; 391; 393
- incenerimento ..... 370; 371
- incolumità pubblica 159; 205; 206; 207; 209; 210;  
211; 212
- incrementi volumetrici o incremento  
volumetrico ..... 110; 184; 186; 187
- interesse nazionale 39; 250; 251; 254; 255; 262;  
341; 370; 388
- interesse pubblico 26; 32; 38; 62; 70; 72; 112; 173;  
243; 244; 270; 272; 343
- interventi di dragaggio manutentivi ..... 340
- intesa 15; 16; 18; 19; 21; 23; 26; 31; 33; 48; 77; 83;  
84; 103; 111; 119; 123; 124; 136; 154;  
156; 174; 175; 176; 179; 185; 186; 190;  
199; 250; 251; 254; 255; 256; 263; 276;  
277; 278; 279; 280; 281; 283; 287; 336;  
337; 353; 354; 371; 383
- intreccio (di competenze statali e regionali)  
..... 19; 21; 23; 338; 387
- ISPRA 302; 303; 304; 313; 316; 317; 318; 350;  
352; 353; 354
- ISPRA, Istituto superiore per la protezione  
e la ricerca ambientale 303; 316; 318; 350; 352;  
353; 354
- leale collaborazione 16; 18; 21; 22; 25; 26; 120;  
122; 198; 199; 331; 332; 334; 336; 338;  
354; 358; 370; 388
- leale cooperazione ..... 31
- legge n. 157 del 1992 296; 297; 299; 300; 301;  
302; 303; 304; 305; 307; 308; 309; 310;  
311; 312; 313; 315; 316; 317; 318; 319;  
385
- legge quadro sugli incendi boschivi (n. 353  
del 2000) ..... 391; 393

- legge-provvedimento..... 102; 302; 313; 316  
 lingua italiana ..... 174  
 locali accessori 103; 125; 163; 197; 198; 199; 204; 222  
 Madia, riforma..... 25  
 manifestazioni motoristiche, ciclistiche e  
     nautiche..... 392  
 manutenzione ordinaria ..... 100; 218  
 mare territoriale ..... 38  
 massima diffusione 249; 252; 253; 258; 263; 269; 270  
 massima diffusione delle fonti di energia  
     rinnovabili..... 252  
 materiale di scavo inerte..... 362  
 materiale legnoso spiaggiato ..... 79  
 materiali litoidi ..... 99  
 mercati all'ingrosso ..... 107  
 metanodotti..... 254; 255  
 miscelazione dei rifiuti ..... 362  
 misure di compensazione (impianti di gas) ... 256; 288  
 misure di salvaguardia.... 259; 325; 378; 381; 383  
 moratorie ..... 257  
 movimenti di terra ..... 215  
 mutamento di destinazione d'uso ..... 190; 222  
 n. 394 del 1991 (legge quadro) 155; 318; 373; 374; 375; 376; 377; 378; 379; 380; 381; 382; 383; 384; 385  
 Natura 2000 ..... 304; 337; 338  
 normativa di dettaglio..... 32; 46; 145; 353  
 norme tecniche di attuazione 109; 110; 117; 123; 342  
 norme tecniche per le costruzioni 148; 207; 210; 211  
 notevole interesse pubblico .... 111; 134; 165; 199  
 novazione della fonte..... 43; 44; 133  
 nulla osta ..... 112; 240; 343; 344; 375; 380; 381  
 nulla osta idraulico ..... 343; 344  
 opere d'interesse nazionale..... 250  
 opere di urbanizzazione..... 173; 226  
 opzione zero ..... 368  
 ordinamento civile (materia) 43; 91; 146; 168; 169; 171; 199; 205; 242; 387  
 ordinamento sportivo..... 33; 35  
 Osservatorio dello spettacolo ..... 16  
 parallelismo, tra le funzioni legislative e amministrative ..... 314  
 parco regionale 325; 373; 375; 377; 378; 379; 385  
 parere 15; 19; 97; 123; 131; 135; 154; 158; 163; 301; 303; 334; 336; 337; 354; 370; 378; 392  
 pascolo..... 90; 380; 393  
 patrimonio escursionistico regionale ..... 383  
 patrimonio faunistico..... 296; 297; 301; 312  
 pergole bioclimatiche ..... 213  
 perimetrazione..... 374; 376  
 perimetrazione (del parco regionale)..... 378  
 permesso di costruire 103; 114; 204; 210; 215; 216; 218; 219; 220; 221; 222; 223; 225; 243; 244  
 permesso di costruire in deroga ..... 103; 204; 222  
 pesca sportiva ..... 386  
 piani di abbattimento..... 316; 317; 318; 319; 382  
 piani di bacino ..... 118; 163; 344  
 piani energetici comunali ..... 251  
 piani estrattivi..... 99  
 piani faunistico-venatori..... 295; 298  
 piani pilotis..... 187; 197  
 piani urbanistici di dettaglio (PUD) ..... 325  
 pianificazione forestale aziendale ..... 136  
 pianificazione paesaggistica 6; 69; 96; 99; 101; 102; 103; 104; 106; 109; 113; 114; 117; 118; 119; 120; 121; 122; 123; 124; 184; 186  
 pianificazione urbanistica 111; 122; 155; 156; 160; 162; 165; 166; 167; 168; 172; 174  
 Piano  
     - assetto idrogeologico, piani di ..... 342  
     - piani di gestione e assestamento forestale ..... 136  
     - piano di bacino ..... 199; 341  
     - piano di governo del territorio ..... 162  
     - piano di tutela delle acque ..... 341; 343  
     - piano di utilizzazione aziendale (PUA) .... 380  
     - Piano di utilizzo dei litorali (PUL) ..... 223  
     - Piano di utilizzo dei litorali (PUL) ..... 132  
     - Piano energetico ambientale regionale (PEAR)..... 325  
     - piano poliennale di taglio ..... 136  
     - piano regionale triennale dell'idrogeno .... 325  
     - piano straordinario di accertamento demaniale ..... 86  
 Piano casa 117; 176; 178; 179; 184; 185; 186; 190  
 piano di abbattimento ..... 319  
 piano di indirizzo energetico ambientale regionale (PIEAR) ..... 267  
 piano energetico regionale ..... 251  
 piano per il parco..... 374; 375; 383; 384  
 piano delle aree protette ..... 382  
 piano di coordinamento territoriale del Pollino ..... 123  
 piano territoriale paesistico del Metapontino ..... 123  
 Piano regionale di gestione dei rifiuti 365; 367; 368; 369  
     - urbani..... 367  
 piano regolatore generale ..... 122; 125; 145  
 piano terra, locali..... 187; 197  
 PNRR ..... 16; 34; 390  
 polizia idraulica..... 340; 343  
 posidonia ..... 360; 363  
 poteri sostitutivi..... 61; 62; 63; 333  
 potestà integrativa ed attuativa ..... 53  
 potestà legislativa primaria 72; 80; 81; 97; 143; 152; 221; 341; 346  
*potestas variandi* ..... 164  
 pre-screening, impatti ambientali ..... 335  
 primario 48; 70; 71; 72; 73; 101; 102; 112; 125; 129; 230; 296; 297; 345  
 principi fondamentali 15; 44; 45; 46; 47; 53; 145; 146; 154; 168; 169; 201; 202; 205; 206; 207; 210; 211; 212; 216; 217; 218; 219; 220; 232; 234; 242; 244; 248; 249; 250;

- 253; 254; 255; 263; 265; 266; 269; 271;  
286; 287; 351; 373; 374
- principio della necessaria ponderazione  
delle scelte nell'appropriata sede  
procedimentale amministrativa ..... 265
- principio di continuità ..... 38
- principio di lealtà ..... 31; 33
- principio di legalità ..... 29; 220
- principio di precauzione ..... 266
- principio di proporzionalità ..... 42; 243
- procedimento unico ..... 261; 286; 289; 333
- procedure di consultazione ..... 19
- protezione civile 18; 35; 47; 73; 76; 158; 205; 206;  
207; 211; 212; 336; 337; 344
- Protocollo di Kyoto ..... 247; 250
- provvedimento autorizzatorio unico ..... 329
- provvedimento unico regionale 327; 328; 332; 334
- pubblicazione ..... 39; 334
- quadro normativo 36; 38; 125; 188; 216; 220; 255;  
262; 269; 341
- raccolta differenziata ..... 361; 371
- recinzione ..... 146
- recupero della fauna ..... 299; 309; 311
- recupero della fauna selvatica ..... 311
- regionalismo ..... 15; 54; 55; 57
- Regione Siciliana ..... 52; 53; 135; 211; 341; 346
- residuale 32; 33; 47; 48; 73; 76; 272; 296; 297; 300;  
301; 304; 308; 311; 312; 316; 338; 341;  
346; 373; 385; 387
- responsabilità politica ..... 31; 32
- rete ecologica ..... 265
- Rete Escursionistica Alpinistica  
Speleologica Torrentistica Abruzzo  
(REASTA) ..... 381; 382
- rete escursionistica campana (REC) ..... 383; 384
- rete escursionistica regionale ..... 383; 384
- rete sentieristica ..... 373
- revamping ..... 269
- revisione dei veicoli ..... 9; 390
- riccio di mare ..... 78
- richiami vivi ..... 306
- ricostruzione 124; 140; 162; 185; 186; 188; 189;  
190; 210; 221; 335
- rifiuti speciali ..... 360; 363; 364; 371
- rifiuti urbani non pericolosi ..... 18; 362; 363
- riorganizzazione delle amministrazioni  
pubbliche ..... 22
- riparto di competenze 33; 42; 168; 341; 343; 367
- riperimetrazione ..... 374; 376; 377
- riqualificazione urbana ..... 154; 162
- riutilizzo ..... 125; 163; 190; 197; 198; 241; 340
- rocce carboniche ..... 278
- sagoma ..... 183; 189; 190; 197; 199; 210; 221; 241
- salvaguardia ambientale ..... 172; 262; 283; 380
- Sartiglia ..... 109
- sbancamento del terreno ..... 215
- sbarramenti idrici ..... 121; 122; 131; 293; 329
- Sblocca Italia ..... 370; 371
- SCIA 190; 198; 201; 208; 210; 212; 215; 216; 219;  
220; 221; 222; 223; 231; 243; 338
- sclassificazione ..... 85; 87; 91; 92
- screening ..... 328; 333
- scuole ..... 19; 26; 27
- sdemanializzazione *Vedi* sclassificazione;  
*sclassificazione*
- seminterrati ..... 125; 187; 197; 199; 222
- semplificazione 25; 151; 247; 252; 253; 305; 324;  
326; 332
- servizi pubblici locali ..... 22; 346
- SIAD ..... 107; 108
- sicurezza idraulica ..... 342
- silenzo assenso ..... 135; 136; 233; 379
- smaltimento delle rocce e terre da scavo ..... 362
- socialità ..... 36
- solidarietà ..... 36; 37
- soprassuoli ..... 380; 391; 393
- soprassuoli delle zone boscate ..... 380; 393
- sottotetti ..... 196; 198; 199; 200; 220; 241
- spazi di grande altezza ..... 196; 197
- specie ittiche ..... 386
- specie protette ..... 300; 314; 316
- sport ..... 35
- stato legittimo degli immobili ..... 150
- stato legittimo dell'immobile ..... 148
- storno ..... 315
- strade extraurbane secondarie ..... 333
- strutture di vendita ..... 107; 108
- successione nel tempo ..... 38
- sussidiarietà  
- attrazione (in) ..... 19; 21; 31; 32; 33; 35  
- principio di 29; 32; 36; 37; 38; 148; 164; 170;  
207; 243; 358; 362; 388
- sussidiarietà (principio di) ..... 2; 5; 28; 29; 34; 36
- sussidiarietà, attrazione (in) 21; 31; 32; 33; 34; 35;  
163
- sussidiarietà, principio di 276; 279; 281; 282; 283
- sviluppo sostenibile ..... 105
- taglio culturale ..... 134; 391
- taglio del legname ..... 393
- tariffe ..... 271; 272; 273; 332; 347; 350; 355; 371
- tassidermia ..... 311
- tempus regit actum* ..... 45; 230
- Tepilora ..... 379
- titolo in sanatoria ..... 179
- Titolo V 33; 35; 38; 39; 42; 53; 76; 80; 81; 87; 97;  
161; 296; 297; 311; 347; 357; 387
- trabocchi o trabucchi 117; 138; 139; 140; 141; 385
- tramonto ..... 307
- trasversale (materia) 43; 73; 74; 75; 76; 77; 79; 80;  
330; 340; 356; 357; 369
- turismo ..... 35; 73; 111; 337; 373  
- cinofilo ..... 384  
- rurale ..... 123
- tutela della concorrenza ..... 174; 346; 347
- ungulati ..... 317; 319; 377
- unicità della gestione, principio di ..... 347; 348
- usi civici ..... 72; 83; 84; 86; 87; 90; 91; 92; 381
- vagliatura ..... 363
- valichi montani ..... 295; 298
- valutazione ambientale strategica, VAS 324; 325;  
331
- valutazione di impatto ambientale  
VIA ..... 267; 282

*Indice dei nomi e delle parole notevoli*

valutazione di impatto ambientale, VIA18; 81; 82; 135; 326; 327; 328; 329; 330; 331; 332; 333; 334; 335; 336; 337; 339; 369	volume urbanistico ..... 184
valutazione di incidenza . 137; 265; 337; 338; 339	XX giochi del Mediterraneo..... 33
verifica ambientale ..... 323	XX Giochi del Mediterraneo..... 34
VIA.....267; 273; 279; 282; 283	xylella..... 136; 146; 251
vincolo paesaggistico84; 100; 118; 122; 127; 128; 131; 135; 136; 140; 141; 155; 188; 240	zone bianche..... 166; 167
	zone di rispetto..... 128; 240
	zone umide ..... 100





