CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **116/2026** (ECLI:IT:COST:2026:116)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattore: **D'ALBERTI**
Udienza Pubblica del **15/04/2026**; Decisione del **15/04/2026**
Deposito del **30/06/2026**; Pubblicazione in G. U. **01/07/2026**
Norme impugnate: Art. 7, c. 3°, della legge della Regione Toscana 20/08/2025, n. 50.
Massime: **47509 47510**
Atti decisi: **ric. 40/2025**

SENTENZA N. 116

ANNO 2026

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, della legge della Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 50 (Disposizioni concernenti le aree protette regionali e i siti della Rete Natura 2000 in materia di sanzioni, valutazione di incidenza, oneri istruttori e regolamento della riserva naturale. Modifiche alla l.r. 30/2015), promosso dal Presidente del

Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 24 ottobre 2025, depositato in cancelleria il successivo 27 ottobre, iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2025 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2025.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 15 aprile 2026 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi l'avvocato dello Stato Generoso Di Leo per il Presidente del Consiglio dei ministri, nonché l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 15 aprile 2026.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 24 ottobre 2025, depositato il successivo 27 ottobre e iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, della legge della Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 50 (Disposizioni concernenti le aree protette regionali e i siti della Rete Natura 2000 in materia di sanzioni, valutazione di incidenza, oneri istruttori e regolamento della riserva naturale. Modifiche alla l.r. 30/2015).

La disposizione impugnata ha sostituito il comma 2 dell'art. 93 della legge della Regione Toscana 19 marzo 2015, n. 30 (Norme per la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturalistico-ambientale regionale. Modifiche alla l.r. 24/1994, alla l.r. 65/1997, alla l.r. 24/2000 ed alla l.r. 10/2010) con il seguente:

«2. Nel caso di interventi, progetti e attività, realizzati o in corso di realizzazione, senza la previa sottoposizione alle procedure di valutazione di incidenza o in difformità sostanziale rispetto a quanto disposto dai provvedimenti finali di valutazione di incidenza, l'autorità competente, previa eventuale sospensione dei lavori o delle attività, a seguito di valutazione dell'entità del pregiudizio ambientale arrecato e di quello conseguente all'applicazione della sanzione, può disporre la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi e della situazione ambientale a cura e spese del responsabile, definendone i termini e le modalità».

1.1.– Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata, nella parte in cui modifica il comma 2 dell'art. 93 della legge reg. Toscana n. 30 del 2015, prevedendo il carattere meramente eventuale della sospensione dei lavori relativi a progetti avviati senza la previa valutazione di incidenza ambientale (VINCA), nei siti appartenenti alla rete «Natura 2000», altererebbe l'assetto normativo previgente, che configurava, invece, la sospensione come atto dovuto in caso di violazione dell'obbligo di preventiva valutazione di incidenza.

Il previgente comma 2 dell'art. 93 della legge reg. Toscana n. 30 del 2015 disponeva, infatti, che: «2. Nel caso di opere ed interventi realizzati senza la previa sottoposizione alle procedure di valutazione di incidenza o in violazione delle medesime disposizioni e nel caso di difformità sostanziali da quanto disposto dai provvedimenti finali dei procedimenti svolti ai sensi della presente legge, l'autorità competente, valutata l'entità del pregiudizio ambientale arrecato e di quello conseguente all'applicazione della sanzione, dispone la sospensione dei lavori e può disporre la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi e della situazione ambientale a cura e spese del responsabile, definendone i termini e le modalità».

Prima della modifica introdotta con la norma impugnata, quindi, non era riconosciuto all'Amministrazione alcun margine di valutazione circa la sospensione dei lavori.

La disposizione impugnata determinerebbe, pertanto, secondo il ricorrente, un abbassamento del livello di tutela ambientale garantito dalla normativa statale e unionale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost.

La mancata sospensione dei lavori per progetti avviati senza la preventiva valutazione di incidenza, infatti, potrebbe comportare modifiche dello stato dei luoghi con conseguente pregiudizio ai valori ambientali.

1.2.– Il ricorrente ha richiamato, al riguardo, la giurisprudenza costituzionale che ha affermato che in materia ambientale, considerato il carattere trasversale e finalistico della competenza legislativa statale, le regioni possono adottare misure migliorative, ma non introdurre deroghe *in peius* rispetto agli standard statali.

La disposizione regionale oggetto di impugnazione, al contrario, attribuendo all'amministrazione un potere discrezionale in luogo di un obbligo, ridurrebbe l'efficacia degli strumenti di prevenzione, compromettendo l'uniformità della tutela sul territorio nazionale.

La previsione contrasterebbe con i livelli minimi di tutela ambientale previsti dall'art. 10 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), rubricato «Coordinamento delle procedure di VAS, VIA, Verifica di assoggettabilità a VIA, Valutazione di incidenza e Autorizzazione integrata ambientale» e dalla direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (cosiddetta direttiva Habitat), come recepita dall'art. 5 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

L'art. 6 della direttiva citata prevede, ai paragrafi 2 e 3: «2. Gli Stati membri adottano le opportune misure per evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie nonché la perturbazione delle specie per cui le zone sono state designate, nella misura in cui tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative per quanto riguarda gli obiettivi della presente direttiva. 3. Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito e fatto salvo il paragrafo 4, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica».

1.3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha richiamato l'orientamento costante della giurisprudenza amministrativa secondo il quale la valutazione di incidenza ambientale costituisce un requisito di validità del titolo autorizzativo tanto che, in assenza della stessa, la sospensione dei lavori deve necessariamente essere disposta e non può essere rimessa alla discrezionalità dell'autorità amministrativa.

Il ricorrente ha citato la sentenza del Consiglio di Stato, sezione seconda, 28 maggio 2021, n. 4135, che ha affermato che la valutazione d'incidenza costituisce adempimento procedurale che deve necessariamente precedere l'avvio di qualsiasi piano o progetto, e che la norma sovranazionale sopra citata non contempla la possibilità che, nonostante la mancata anteriorità della valutazione di incidenza, un atto di assenso edilizio adottato in carenza di tale previo adempimento possa comunque ricevere una convalida postuma.

Secondo tale impostazione, la mancanza della VINCA preventiva costituirebbe una ragione ostativa alla realizzazione di qualunque intervento, che dovrebbe quindi essere immediatamente e obbligatoriamente interdetto o, se iniziato, sospeso.

Nel medesimo senso è stata richiamata la giurisprudenza di legittimità che ha evidenziato come la VINCA costituisca presupposto necessario per la validità del permesso di costruire rilasciato in aree soggette a tutela ambientale e come, di contro, la sua assenza comporti l'invalidità del titolo edilizio e legittimi il sequestro preventivo delle opere realizzate in area «Natura 2000» (Corte di cassazione, terza sezione penale, sentenza 6 marzo-10 aprile 2025, n. 14127).

L'art. 7 della legge regionale in esame sarebbe, dunque, incostituzionale poiché, nel modificare l'art. 93, comma 2, della legge reg. Toscana n. 30 del 2015, avrebbe introdotto un regime meno rigoroso di quello previsto dalle norme statali interposte (art. 10 del d.lgs. n. 152 del 2006 e art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997), in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., venendo a ledere i principi fondamentali in materia di tutela uniforme dell'ambiente.

2.– La Regione Toscana si è costituita in giudizio con atto depositato il 3 dicembre 2025, concludendo per la non fondatezza delle questioni.

2.1.– La difesa regionale ha dedotto che con la legge reg. Toscana n. 50 del 2025 la Regione Toscana ha inteso disciplinare con maggiore dettaglio il procedimento sanzionatorio in caso di interventi realizzati in aree della Rete Natura 2000, in assenza o in difformità dalla VINCA.

Il legislatore regionale, tuttavia, non avrebbe in alcun modo derogato all'obbligo della previa acquisizione della VINCA, non sanabile *ex post*, con la conseguenza che la disposizione impugnata non comporterebbe alcuna lesione delle competenze legislative esclusive statali in merito alla materia della «tutela dell'ambiente» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost.

La direttiva 92/43/CEE, evocata nel ricorso, demanda infatti alle disposizioni nazionali di recepimento la previsione di sanzioni e altri presidi per il rispetto della normativa in materia di VINCA, quali l'individuazione di misure inibitorie e conservative.

Tale recepimento è avvenuto con il d.P.R. n. 357 del 1997, che costituisce il quadro di riferimento per la VINCA, unitamente al d.lgs. n. 152 del 2006, che prevede l'integrazione della valutazione di incidenza nei procedimenti di valutazione di impatto ambientale e di valutazione ambientale strategica.

2.2.– Nel quadro legislativo nazionale sopra descritto, le regioni sono chiamate a concorrere alla salvaguardia di beni ambientali particolarmente rilevanti e sensibili, quali i siti di importanza comunitaria (SIC), al fine di assicurare la protezione delle specie per cui tali zone sono state individuate (viene citato Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 28 maggio 2021, n. 4135).

La difesa regionale richiama il consolidato orientamento di questa Corte, secondo il quale la materia della tutela dell'ambiente ha carattere trasversale e legittima le regioni a intervenire in relazione a temi che hanno riflessi sulla materia ambientale (sono richiamate le sentenze n. 246 e n. 32 del 2006, n. 336, n. 232, n. 214 e n. 62 del 2005, n. 259 del 2004, n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998).

La disposizione impugnata avrebbe proprio la finalità di rafforzare il presidio e la tutela della biodiversità, prevedendo in capo all'autorità competente poteri analoghi a quelli attribuiti agli organismi di gestione delle aree protette ai sensi dell'art. 29 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), consentendo la sospensione e la riduzione in pristino anche nei casi in cui non vi siano presupposti per l'attivazione di misure in applicazione di specifiche normative di settore.

Nella medesima direzione si porrebbero le modifiche apportate dalla disposizione

impugnata al comma 2 dell'art. 93 della legge reg. Toscana n. 30 del 2015, resesi necessarie per allinearne la terminologia alle «Linee guida nazionali per la valutazione di incidenza (VIncA) - Direttiva 92/43/CEE "HABITAT" articolo 6, paragrafi 3 e 4», pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* 28 dicembre 2019, n. 303, e per superare alcune criticità applicative determinate da una parziale sovrapponibilità delle fattispecie disciplinate dalla norma originaria.

2.3.– La nuova formulazione del comma 2 del citato art. 93, nel confermare le misure sanzionatorie di natura inibitoria o conservativa (la sospensione dei lavori) e di carattere riparatorio o demolitorio (demolizione, rispristino dello stato dei luoghi e della situazione ambientale) – già contemplate dalla norma originaria e ulteriori rispetto alle sanzioni pecuniarie di cui al successivo art. 94 – ne preciserebbe l'ambito di applicazione (interventi/progetti/attività ultimati e/o in corso di realizzazione) e la sequenza; di modo che la sospensione dei lavori sarebbe ora anteposta alla valutazione del pregiudizio ambientale, in funzione maggiormente precauzionale.

Con la disposizione impugnata, dunque, la Regione Toscana avrebbe ribadito l'obbligo della previa acquisizione della VINCA anche con riferimento ai lavori realizzati in aree interferenti, anche solo in via indiretta, con le aree ricomprese nella rete «Natura 2000», nonché l'obbligo per l'autorità competente di verificare e sanzionare il pregiudizio all'ecosistema in caso di interventi abusivi.

Il temine «eventuale» pertanto, lungi dal prefigurare una discrezionalità nell'esercizio del potere inibitorio, sarebbe da intendersi nel senso di «ove necessario», così come chiaramente esplicitato anche nella relazione illustrativa alla legge reg. Toscana n. 50 del 2025; la sospensione delle opere sarebbe prevista per il caso in cui gli interventi siano ancora in corso di realizzazione, mentre, qualora i lavori siano già ultimati, opererebbe direttamente la riduzione in pristino, previa valutazione del pregiudizio ambientale.

La nuova norma non potrebbe essere interpretata, secondo la Regione, in senso deteriore per la tutela ambientale, come sostenuto dalla difesa statale; il provvedimento sanzionatorio previsto dall'art. 93 della legge reg. Toscana n. 30 del 2015, infatti, sarebbe comunque sempre preordinato alla demolizione dei manufatti abusivi e/o al ripristino dello stato dei luoghi e tale ripristino sarebbe incompatibile con l'eventualità di consentire la prosecuzione di lavori abusivi in corso.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria in data 23 marzo 2026.

Nel replicare alle argomentazioni della difesa regionale l'Avvocatura dello Stato ha evidenziato che la disposizione impugnata non potrebbe essere interpretata nel senso limitativo prospettato dalla difesa regionale.

L'uso dell'aggettivo «eventuale» starebbe a indicare non una mera condizione fattuale, ma una facoltà rimessa alla valutazione dell'autorità competente, con la conseguenza che la norma consentirebbe astrattamente all'amministrazione di non disporre la sospensione dei lavori anche quando l'intervento abusivo sia ancora in corso, connotando il potere inibitorio come potere discrezionale. Ne risulterebbe attenuato «il livello di tutela preventiva dell'ambiente, che nella disciplina statale è, invece, caratterizzato da poteri vincolati e immediatamente interdittivi».

L'interpretazione prospettata dalla Regione Toscana, sostituendo al contenuto «precettivo» un contenuto meramente «descrittivo» (limitato alla mera presa d'atto del fatto che, ove i lavori siano terminati, la sospensione non avrebbe più alcun effetto), si porrebbe in contrasto con il canone ermeneutico che impone di interpretare una disposizione in modo che la stessa mantenga un effetto «utile» di innovazione dell'ordinamento.

In tale prospettiva la disposizione pregiudicherebbe anche l'esigenza di certezza del diritto. Infatti, ove interpretata doverosamente nel suo significato normativo oggettivo, nel senso di configurare la sospensione dei lavori come eventuale, essa sarebbe idonea ad incidere sul livello minimo di tutela ambientale stabilito dalla normativa statale.

D'altra parte, l'interpretazione adeguatrice sarebbe consentita solo laddove compatibile con il dato letterale della disposizione, non potendo tradursi «in una "manipolazione" del testo normativo» (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 94 del 2023 e n. 240 del 2019).

4.– In prossimità dell'udienza pubblica la difesa regionale ha depositato una memoria, in cui ha ribadito le argomentazioni già illustrate a sostegno del carattere non discrezionale della sospensione dei lavori prevista dall'art. 93, comma 2, della legge reg. Toscana n. 30 del 2015, così come modificato dalla disposizione impugnata.

La Regione Toscana ha ulteriormente precisato che l'art. 7, comma 3, della legge reg. Toscana n. 50 del 2025 ha confermato le misure sanzionatorie di natura «inibitoria/conservativa» (la sospensione dei lavori) e di carattere «riparatorio/demolitorio» (demolizione, rispristino dello stato dei luoghi e della situazione ambientale), già contemplate dalla norma originaria, chiarendone l'ambito di applicazione (interventi/progetti/attività ultimati e/o in corso di realizzazione) e ridefinendone la sequenza; in particolare, secondo il nuovo comma 2 dell'art. 93 la sospensione dei lavori risulta anteposta alla valutazione del pregiudizio ambientale e ne è quindi valorizzata la funzione precauzionale.

Tale interpretazione troverebbe conferma nel preambolo della legge reg. Toscana n. 50 del 2025.

Non sussisterebbe, perciò, alcun contrasto con la direttiva Habitat, né con la disciplina statale che la recepisce.

Considerato in diritto

5.– Con il ricorso indicato in epigrafe, iscritto al n. 40 reg. ric. del 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, della legge reg. Toscana n. 50 del 2025.

La disposizione impugnata ha sostituito il comma 2 dell'art. 93 della legge reg. Toscana n. 30 del 2015 con il seguente:

«2. Nel caso di interventi, progetti e attività, realizzati o in corso di realizzazione, senza la previa sottoposizione alle procedure di valutazione di incidenza o in difformità sostanziale rispetto a quanto disposto dai provvedimenti finali di valutazione di incidenza, l'autorità competente, previa eventuale sospensione dei lavori o delle attività, a seguito di valutazione dell'entità del pregiudizio ambientale arrecato e di quello conseguente all'applicazione della sanzione, può disporre la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi e della situazione ambientale a cura e spese del responsabile, definendone i termini e le modalità».

Il previgente comma 2 dell'art. 93 della legge reg. Toscana n. 30 del 2015 disponeva che: «2. Nel caso di opere ed interventi realizzati senza la previa sottoposizione alle procedure di valutazione di incidenza o in violazione delle medesime disposizioni e nel caso di difformità sostanziali da quanto disposto dai provvedimenti finali dei procedimenti svolti ai sensi della presente legge, l'autorità competente, valutata l'entità del pregiudizio ambientale arrecato e di quello conseguente all'applicazione della sanzione, dispone la sospensione dei lavori e può

disporre la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi e della situazione ambientale a cura e spese del responsabile, definendone i termini e le modalità».

5.1.– Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata, nella parte in cui modifica il comma 2 dell'art. 93 della legge reg. Toscana n. 30 del 2015, prevedendo il carattere meramente eventuale della sospensione dei lavori relativi a progetti avviati senza la previa valutazione di incidenza, o in difformità dai suoi esiti, altererebbe l'assetto normativo previgente, che configurava, invece, la sospensione come atto dovuto.

La modifica determinerebbe, pertanto, un abbassamento del livello di tutela ambientale garantito dalla normativa statale e unionale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost.

5.2.– La Regione Toscana si è costituita in giudizio concludendo per la non fondatezza delle questioni.

La difesa regionale ha dedotto che la legge reg. Toscana n. 50 del 2025 non avrebbe in alcun modo derogato all'obbligo della previa acquisizione della VINCA, previsto dalle menzionate norme interposte, con la conseguenza che la disposizione impugnata non comporterebbe alcuna lesione delle competenze legislative esclusive statali in merito alla materia della tutela dell'ambiente ex art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost.

6.– In sede di discussione orale la difesa della Regione ha eccepito l'inammissibilità della questione per inconferenza dei parametri interposti evocati, in quanto le disposizioni richiamate nel ricorso non farebbero alcun cenno alla sospensione dei lavori avviati in assenza della VINCA, di tal che non potrebbe ravvisarsi alcun contrasto tra la disposizione regionale impugnata e la disciplina richiamata come interposta (direttiva Habitat, art. 10 del d.lgs. n. 152 del 2006, art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997).

6.1.– L'eccezione non è fondata.

Nel sostenere che la disposizione regionale determinerebbe un abbassamento del livello di tutela ambientale garantito dalla normativa statale e unionale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., il ricorrente ha dedotto che, secondo l'orientamento costante della giurisprudenza amministrativa, la valutazione di incidenza ambientale costituisce un requisito di validità del titolo autorizzativo, tanto che, in assenza della stessa, la sospensione dei lavori deve necessariamente essere disposta e non potrebbe essere rimessa alla discrezionalità dell'autorità amministrativa. Di conseguenza, la disposizione regionale oggetto di impugnazione, attribuendo all'amministrazione un potere discrezionale in luogo di un dovere, ridurrebbe l'efficacia degli strumenti di prevenzione, compromettendo l'uniformità della tutela ambientale sul territorio nazionale.

Così come prospettata, la violazione della competenza legislativa statale è stata quindi adeguatamente argomentata, dovendo essere esaminata nel merito la fondatezza di tale assunto.

7.– Nel merito la questione non è fondata.

7.1.– Con la direttiva Habitat è stato delineato un sistema di tutela ambientale volto alla conservazione della biodiversità, denominato «Natura 2000», che individua i siti di interesse comunitario oggetto di protezione.

Scopo della direttiva è «salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio europeo degli Stati membri al quale si applica il trattato» (art. 2, paragrafo 1). Per il raggiungimento di questo obiettivo, la direttiva stabilisce misure volte ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in

uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat e delle specie di interesse unionale elencati nei suoi allegati.

La direttiva è costruita su due pilastri: la rete ecologica «Natura 2000», costituita da siti mirati alla conservazione di habitat e specie elencati rispettivamente negli Allegati I e II; il regime di tutela delle specie elencate negli Allegati IV e V.

Per raggiungere gli obiettivi di tutela degli habitat e delle specie animali e vegetali la direttiva ha istituito delle Zone speciali di conservazione (ZSC), aree nelle quali applicare misure necessarie al mantenimento e ripristino degli habitat e delle popolazioni delle specie presenti. Queste zone, insieme alle Zone di protezione speciale (ZPS), istituite dalla direttiva n. 79/409/CEE del Consiglio, del 2 luglio 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (cosiddetta direttiva Uccelli), formano la rete «Natura 2000».

La direttiva contiene altresì le norme che regolamentano la gestione dei siti «Natura 2000» e la valutazione di incidenza ambientale, il monitoraggio dei siti e l'elaborazione di rapporti nazionali sull'attuazione delle disposizioni sovranazionali.

7.2.– L'art. 6 della direttiva Habitat, per quanto qui interessa, al paragrafo 3 prevede che, per le zone speciali di conservazione, gli Stati membri stabiliscono le misure necessarie per evitare il degrado degli habitat naturali e che «[q]ualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione dell'incidenza sul sito […] le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica».

7.3.– Alle disposizioni della direttiva è stata data attuazione con il d.P.R. n. 357 del 1997, ove, all'art. 5, comma 8, si dispone che, in caso di interventi che possano avere impatti significativi sui siti di importanza comunitaria, «[l]'autorità competente al rilascio dell'approvazione definitiva del piano o dell'intervento acquisisce preventivamente la valutazione di incidenza, eventualmente individuando modalità di consultazione del pubblico interessato dalla realizzazione degli stessi».

Con riferimento ai presupposti per l'applicazione della VINCA, la norma comunitaria e quella interna di recepimento subordinano quindi la necessità della valutazione dell'incidenza sull'ambiente di un piano o di un progetto alla condizione che vi sia una probabilità o un rischio che questi ultimi pregiudichino significativamente il sito interessato.

7.4.– La giurisprudenza amministrativa ha osservato, al riguardo, che l'obiettivo del legislatore, europeo e nazionale, è quello di massima conservazione dei siti, con attenzione sia all'impatto singolo del progetto specificamente sottoposto a valutazione, sia all'impatto cumulativo che potrebbe prodursi in connessione con altro e diverso piano o progetto (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 14 ottobre 2014, n. 5092).

Restano, quindi, esclusi dalla valutazione di incidenza gli interventi che non determinano un impatto significativo sulle aree protette.

7.5.– Le «Linee guida nazionali per la valutazione di incidenza (V.Inc.A.)» hanno disciplinato il «percorso di Valutazione di Incidenza», che si avvia con una fase di acquisizione di dati informativi di base relativi all'intervento proposto (eventualmente mediante redazione da parte del proponente di uno studio di incidenza) e può concludersi con un parere positivo dell'amministrazione competente in materia di VINCA, se dai dati raccolti si evince con

certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito.

8.– Così delineato il quadro normativo, deve osservarsi che né la direttiva Habitat né le disposizioni nazionali di recepimento si occupano della disciplina degli interventi avviati in assenza della valutazione di incidenza o in difformità dai suoi esiti.

È vero che dall'esame delle norme comunitarie e interne si evince chiaramente che la procedura di VINCA è intrinsecamente preventiva, perché ha la funzione di salvaguardare le matrici ambientali, la fauna e la flora dell'area protetta dagli effetti negativi di un intervento antropico e non può che essere condotta prima che l'intervento abbia inizio, dal momento che solo l'accertamento *ex ante* della condizione degli ecosistemi permette di stabilire se l'intervento programmato può avere su di essi effetti pregiudizievoli (Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, 10 luglio 2025, n. 350; Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia, Palermo, 19 luglio 2024, n. 2283; Cons. Stato, n. 4135 del 2021); tuttavia, le disposizioni in materia non regolano in alcun modo i provvedimenti da adottare a fronte di opere realizzate o in corso di realizzazione in assenza di VINCA o in difformità da essa.

Il legislatore statale ha, quindi, esercitato la propria competenza in materia limitandosi a stabilire la necessità della preventiva valutazione di incidenza che, nel solco dei principi affermati da questa Corte, costituisce un vincolo inderogabile per le regioni nell'esercizio della loro competenza nella materia «governo del territorio».

8.1.– Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte «la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost., alla cura esclusiva dello Stato» (sentenze n. 82 del 2024, n. 160 del 2021, n. 178 e n. 172 del 2018 e n. 103 del 2017).

La materia della tutela dell'ambiente individua una competenza legislativa trasversale, governata dall'elemento teleologico, il cui dispiegarsi lascia prefigurare possibili interferenze rispetto all'esercizio di competenze legislative spettanti alle regioni, quali il governo del territorio e la tutela della salute (sentenze n. 16 del 2024, n. 160 del 2023, n. 191, n. 144 e n. 21 del 2022, n. 189, n. 158, n. 86 e n. 21 del 2021 e n. 88 del 2020).

La giurisprudenza costituzionale ha chiarito in quali termini la competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema opera come limite all'esercizio delle competenze legislative regionali e in che misura queste ultime possono invece dispiegarsi.

8.2.– In particolare, questa Corte ha affermato che le disposizioni legislative statali fungono da limite alla disciplina che le regioni, anche a statuto speciale, dettano nelle materie di loro competenza, se e quando la norma statale abbia fissato il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte (sentenze n. 16 del 2024, n. 88 del 2020, n. 197 del 2014, n. 300, n. 145 e n. 58 del 2013, n. 66 del 2012 e n. 225 del 2009).

Ove, dunque, nel garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, il legislatore statale abbia delineato un disegno unitario, eventualmente anche attraverso soluzioni modulate fra i vari ambiti territoriali, simile scelta non ammette interventi legislativi regionali suscettibili di determinare interferenze, anche se *in melius*, rispetto alla tutela dell'ambiente (sentenze n. 258 e n. 88 del 2020); ciò si verifica, ad esempio, se vi è disciplina statale sulla collocazione di linee elettriche (sentenza n. 331 del 2003), o individuazione delle soglie di emissione elettromagnetica da parte della legge dello Stato (sentenza n. 307 del 2003).

Inoltre, le interferenze derivanti dalla normativa regionale sono state escluse a fronte di interventi legislativi statali volti a disciplinare in modo uniforme il procedimento amministrativo applicabile ai fini della tutela ambientale (sentenza n. 82 del 2024, relativa a

una disposizione regionale che escludeva dalle procedure di valutazione ambientale e paesaggistica alcune aree destinate a parcheggio; sentenza n. 93 del 2013, relativa alla previsione dell'unitaria disciplina della VIA, quale procedura che valuta in concreto e preventivamente la sostenibilità ambientale).

Ancora, questa Corte ha ritenuto riservata al legislatore statale la definizione dell'assetto organizzativo e l'allocazione delle funzioni amministrative in materia ambientale: è solo il legislatore statale a poter definire l'attribuzione delle 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. […] 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, comportando un'iniziativa siffatta una modifica, mediante un atto legislativo regionale, dell'assetto di competenze inderogabilmente stabilito dalla legge nazionale» (sentenza n. 189 del 2021).

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

In tal caso, le regioni e le province autonome possono, pertanto, «adottare norme di tutela ambientale più elevata», pur sempre «nell'esercizio di [loro] competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente» (sentenza n. 16 del 2024; nello stesso senso, inoltre, sentenze n. 198 e n. 66 del 2018, n. 199 del 2014, n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007).

9.– Con riferimento alla materia in esame, le disposizioni europee e nazionali di riferimento non contengono alcuna disciplina che regoli la sospensione degli interventi avviati in assenza della valutazione di incidenza ambientale o in difformità da essa.

L'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997 dispone infatti, al comma 8, che «[l]'autorità competente al rilascio dell'approvazione definitiva del piano o dell'intervento acquisisce preventivamente la valutazione di incidenza, eventualmente individuando modalità di consultazione del pubblico interessato dalla realizzazione degli stessi», senza però regolamentare le conseguenze dell'omissione di tale fase.

Al riguardo la giurisprudenza amministrativa, nell'analizzare le eventuali misure da adottare in caso di pregiudizio arrecato ai siti protetti, richiamando l'art. 6 della direttiva Habitat, ha rilevato che «[l]a presenza, nella norma, di espressioni come "evitare il degrado degli habitat" e "tale perturbazione potrebbe avere conseguenze significative" sottolinea non solo la natura preventiva e anticipatoria delle misure da adottare ma anche, in caso di degrado già in atto, la necessità di misure "attive", "anticicliche", in grado di invertire il processo che, in assenza di iniziative, proseguirebbe irreversibilmente», dal momento che, se il degrado è già in atto, non basta più solo prevenirlo, ma occorre contrastarlo, per ripristinare lo stato riscontrato al momento della individuazione del sito. Di conseguenza, «[l]'eliminazione dell'impatto negativo può richiedere, a seconda dei casi, la sospensione dell'attività e/o l'adozione di misure di attenuazione o ripristino, anche effettuando una valutazione *ex post*. Le

misure, in ogni caso, «devono essere “effettive”, “efficaci” e “adeguate”», e pertanto non solo conservative, ma di intervento positivo, con effetti misurabili e, se necessario, “anticiclico”» (Consiglio di Stato, sezione quarta, sentenza 30 aprile 2024, n. 3945).

Nella disciplina, europea e interna, della materia non si rinviene una regolamentazione dei provvedimenti da assumere a fronte di interventi non sottoposti alla preventiva valutazione di incidenza, regolamentazione che possa essere qualificata come standard minimo di tutela recepito dal legislatore statale, potendosi unicamente individuare, quale principio statale cardine, quello della natura necessariamente preventiva della valutazione.

Nella specie, il legislatore regionale non ha in alcun modo messo in discussione il principio dell’acquisizione preventiva della VINCA, che risulta, anzi, confermato dalla legge regionale toscana, là dove espressamente prevede la necessità di «previa sottoposizione alle procedure di valutazione di incidenza».

Il legislatore regionale, dunque, non pone in dubbio la scelta procedimentale del legislatore statale, quanto alla necessità della previa valutazione di incidenza, ma regola la sospensione dei lavori, la demolizione delle opere e il ripristino dello stato dei luoghi e della situazione ambientale nel caso di interventi realizzati in assenza o in difformità da essa (art. 93 della legge reg. Toscana n. 30 del 2015).

In difetto di un’espressa regolamentazione statale del potere di sospendere gli interventi deve, quindi, ritenersi che il legislatore regionale possa legiferare sul punto, nel pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze in materia, come delineato da questa Corte.

Inoltre, nella fattispecie, la disposizione impugnata ben può essere interpretata nel senso che la prevista eventualità della sospensione non sta a significare la sua discrezionalità, ma che la sospensione è disposta nel caso in cui gli interventi siano ancora in corso di realizzazione. Qualora i lavori fossero già ultimati, opererebbe direttamente la riduzione in pristino, previa valutazione del pregiudizio ambientale.

La questione deve quindi essere dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 3, della legge della Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 50 (Disposizioni concernenti le aree protette regionali e i siti della Rete Natura 2000 in materia di sanzioni, valutazione di incidenza, oneri istruttori e regolamento della riserva naturale. Modifiche alla l.r. 30/2015), promossa, in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera *s)*, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 aprile 2026.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Marco D'ALBERTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 30 giugno 2026

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.