

La Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili e infondate le q.l.c., sollevate dal T.a.r. per il Lazio, dell'art. 7 della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7, recante disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale, per violazione degli artt. 3, 41, 42 e 117 Cost., nella parte in cui modificano il perimetro del parco regionale dell'Appia Antica.

Corte costituzionale, sentenza 21 dicembre 2020, n. 276 – Pres. Coraggio, Red. de Pretis

Legge regionale – Perimetrazione parco regionale – Questioni infondate di costituzionalità

È inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 2, della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione (1).

Sono infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, commi 1 e 2, della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, in riferimento agli artt. 3, 41, 42 e 117, commi primo e terzo, Cost. (2).

(1 - 2) I. – La Corte costituzionale ha ritenuto inammissibili o infondate le q.l.c. sollevate dal T.a.r. per il Lazio, sez. II-*quater*, con ordinanza 19 novembre 2019, n. 13261, dell'art. 7 della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7, recante disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale, per violazione degli artt. 3, 41, 42 e 117 Cost., nella parte in cui modificano il perimetro del parco regionale dell'Appia Antica.

II. – La Corte, con la sentenza in esame, dopo aver analizzato la vicenda processuale sottesa e le argomentazioni delle parti, ha osservato quanto segue:

- a) l'art. 7 della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7, ampliando il perimetro del parco regionale dell'Appia antica, inglobando in esso varie aree, prevede che:
 - a1) al comma 1, la “*perimetrazione del parco regionale dell'Appia Antica, istituito con la legge regionale 10 novembre 1988, n. 66 (Istituzione del parco regionale dell'Appia Antica) [...], è ampliata secondo la planimetria in scala 1:10.000 e la relativa relazione descrittiva, contenute, rispettivamente, negli allegati A2 e B2 che costituiscono parte integrante della presente legge*”;
 - a2) al comma 2 che nelle more dell'adeguamento “*ai sensi dell'articolo 26, comma 5-bis, della legge regionale 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali) e successive modifiche, del piano del parco regionale dell'Appia Antica, approvato con deliberazione del Consiglio regionale 18 luglio 2018, n. 9, alle disposizioni di cui al comma 1 continua ad applicarsi la disciplina prevista dal medesimo piano. Limitatamente al territorio oggetto di ampliamento non*

ricompreso nella perimetrazione prevista nel piano, si applicano le misure di salvaguardia di cui all'articolo 8 della l.r. 29/1997 per le zone A, di cui all'articolo 7, comma 4, lettera a), n. 1 della medesima legge regionale";

- a3) *al comma 3, con riferimento "al territorio interessato dall'ampliamento di cui al comma 1, l'adeguamento del piano del parco regionale dell'Appia Antica ai sensi del comma 2 favorisce: a) l'esercizio e lo sviluppo delle attività agricole aziendali e il ricorso allo strumento del piano di utilizzazione aziendale (PUA) in conformità a quanto previsto dall'articolo 31 della l.r. 29/1997; b) lo svolgimento delle attività compatibili con le finalità del parco quali le attività sportive relative ad impianti legittimamente esistenti in considerazione del ruolo svolto dalle stesse rispetto all'innalzamento della qualità della vita della popolazione";*
- b) le censure formulate dal giudice riguardano i primi due commi della citata disposizione, cioè l'ampliamento del parco e l'applicazione delle misure di salvaguardia, mentre non sono rivolte censure sul terzo comma;
- c) con riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost. in relazione alla disparità del trattamento riservato ai sottoscrittori del PRINT (programma integrato di intervento) legato alla nuova estensione del parco rispetto ai proprietari dei terreni inclusi nel perimetro del parco con provvedimenti anteriori all'entrata in vigore della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, per i quali è stata fatta salva la disciplina attuativa già approvata:
 - c1) la norma censurata non riserva ai sottoscrittori del PRINT un trattamento peggiore rispetto ai proprietari dei terreni inclusi nel perimetro del parco prima della legge in esame, in quanto per costoro i preesistenti strumenti urbanistici attuativi non sono stati fatti salvi dalle leggi regionali che istituiscono il parco o ne modificano l'estensione, ma dal piano del parco;
 - c2) il citato comma 2 dell'art. 7 si limita a disporre misure di salvaguardia nelle more dell'adozione del piano del parco regionale, mentre la concreta disciplina dell'uso delle varie zone è rimessa all'adeguamento del piano del parco che ha valore di piano urbanistico e sostituisce i piani territoriali o urbanistici di qualsiasi livello;
- d) con riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost. in relazione alla disparità del trattamento riservato ai sottoscrittori del PRINT (programma integrato di intervento) legato alla nuova estensione del parco rispetto ai sottoscrittori di altri PRINT limitrofi e oggetto di Protocollo di Intesa nel 2011:
 - d1) il principio di eguaglianza esprime un giudizio di relazione in virtù del quale a situazioni eguali deve corrispondere l'identica disciplina e, all'inverso, discipline differenziate andranno coniugate a situazioni differenti», ciò che equivale a postulare che la disamina della conformità di

una norma a quel principio deve svilupparsi secondo un modello dinamico, incentrandosi sul “perché” una determinata disciplina operi, all’interno del tessuto egualitario dell’ordinamento, quella specifica distinzione, e quindi trarne le debite conclusioni in punto di corretto uso del potere normativo;

- d2) nel caso di specie, il rimettente avrebbe dovuto contestare il pregio ambientale dei terreni oggetto del PRINT o illustrare un simile pregio ambientale dei terreni esclusi, ma l’ordinanza di rimessione non dà conto del primo aspetto, né offre elementi idonei a dimostrare che l’ampliamento avrebbe dovuto comprendere anche le zone oggetto di altri PRINT;
 - d3) al contrario, vi è prova della diversa oggettiva condizione dei terreni dei diversi PRINT, riconoscendo che in quello in esame l’edificazione non è iniziata, mentre in quelli utilizzati in comparazione le opere sia pubbliche che private sono in fase di costruzione;
 - d4) *“Ciò conferma l’insussistenza della seconda disparità di trattamento denunciata dal TAR, essendo evidente che l’avvenuta edificazione o meno di un’area può incidere sul suo pregio ambientale e, dunque, sulla sua inclusione in un’area naturale protetta”*;
- e) ancora con riferimento all’art. 3 Cost., in relazione al fatto che la norma, imponendo misure di salvaguardia comportanti l’inedificabilità assoluta di terreni, avrebbe leso il ragionevole affidamento ingenerato nella ricorrente dall’avvenuta approvazione del PRINT e dalla sottoscrizione della successiva convenzione urbanistica:
- e1) la tesi secondo cui un’area avente pregio ambientale non può essere tutelata qualora sia interessata da un progetto edificatorio oggetto di uno strumento urbanistico attuativo già approvato, non può essere condivisa perché attribuisce alla pianificazione urbanistica un valore preclusivo del pieno dispiegarsi della tutela ambientale e ciò contraddice la funzione stessa dei vincoli aventi tale ultima finalità;
 - e2) le due prospettive di regolazione dell’uso del territorio hanno reciproca autonomia e la sottoposizione a vincolo ambientale mira a realizzare interessi di rango costituzionale che la Corte qualifica come valori costituzionali primari;
 - e3) alla realizzazione di questo obiettivo non può opporsi l’eventuale approvazione di un progetto di trasformazione edilizia che, ove realizzato, metterebbe a repentaglio il pregio ambientale dell’area e si porrebbe in contraddizione con l’avvenuto riconoscimento del suo valore;

- e4) *“L’aspettativa edificatoria dei privati non può dunque essere considerata un elemento idoneo a impedire il pieno esplicarsi della tutela del bene riconosciuto di valore ambientale”;*
- e5) occorre inoltre considerare che il piano del parco regionale ha valore anche di piano urbanistico e sostituisce i piani urbanistici di qualsiasi livello, prevalendo quindi sugli strumenti urbanistici di qualsiasi livello;
- f) con riferimento all’art. 42 Cost., nella parte in cui il citato art. 7 non prevede un indennizzo in favore dei sottoscrittori del PRINT:
 - f1) la costante giurisprudenza della Corte costituzionale esclude che i limiti alla proprietà aventi finalità di tutela paesaggistica e, in senso lato, ambientale ricadano nell’ambito di applicazione dell’art. 42, terzo comma, Cost., abbiano cioè carattere espropriativo e richiedano per questo un indennizzo;
 - f2) a differenza dei vincoli di carattere urbanistico, i vincoli di tipo ambientale sono espressivi di caratteristiche intrinseche del bene, di cui l’amministrazione si limita a registrare l’esistenza e costituiscono attuazione del secondo comma dell’art. 42 Cost., ossia della determinazione per legge del regime del diritto di proprietà;
 - f3) la legge che limita le facoltà edificatorie dei beni connotati da particolare pregio – culturale, artistico, paesaggistico, ambientale – non comporta una illegittima compressione del diritto di proprietà, in quanto questo diritto è nato con il corrispondente limite e con quel limite vive;
 - f4) la preesistenza del PRINT e della convenzione non fanno assumere al divieto di edificazione natura espropriativa attraendolo nell’ambito applicativo dell’art. 42, terzo comma, Cost.;
 - f5) la legge statale stabilisce, in modo vincolante per le regioni, che il piano del parco si sostituisce ai piani urbanistici di qualsiasi livello e che, in generale, i vincoli paesaggistici prevalgono sugli strumenti urbanistici;
 - f6) l’art. 145, comma 4, del codice dei beni culturali, tra le altre disposizioni, prevede che i limiti alla proprietà derivanti dalle previsioni dei piani paesaggistici non sono oggetto di indennizzo;
 - f7) il dato positivo della legislazione statale, pertanto, smentisce la tesi secondo cui il vincolo avente finalità ambientale, qualora vanifichi uno strumento urbanistico attuativo, cesserebbe di restare sotto il regime del secondo comma dell’art. 42 Cost. per passare a quello del terzo comma;
 - f8) in ogni caso è la *“stessa struttura degli argomenti sviluppati nella giurisprudenza costituzionale sui vincoli non aventi natura espropriativa a ostare alla prospettabilità del carattere espropriativo di tali limitazioni, perché, una volta che si riconosca che esse 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 – in questo contesto non più rilevanti – dei beni stessi”;

- g) con riferimento alla violazione dell’art. 41 Cost. – sotto il profilo che le attività connesse alla realizzazione del PRINT avrebbero dovuto essere compiute nell’esercizio dell’attività impresa e il divieto di attività edilizia per un tempo non prevedibile implicherebbe uno svuotamento del diritto di proprietà e una conseguente violazione del principio di libera iniziativa economica privata - la questione ha carattere ancillare rispetto alla precedente e deve essere ritenuta infondata per le medesime ragioni esposte con riferimento all’art. 42 Cost. D’altra parte, l’iniziativa economica privata, in base all’art. 41, secondo comma, Cost., non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale;
- h) con riferimento alla violazione dell’art. 117 Cost., sotto il profilo del mancato rispetto dei vincoli derivanti dalla CEDU in materia di giusto processo, essendo la norma censurata intervenuta in pendenza di un giudizio avente ad oggetto l’atto amministrativo connesso alla norma stessa:
 - h1) la disposizione è inidonea a incidere sui giudizi pendenti;
 - h2) non essendo retroattiva, la norma censurata è inidonea a influire sulla validità degli atti amministrativi oggetto dei giudizi che erano pendenti al momento della sua entrata in vigore, in quanto, in applicazione del principio *tempus regit actum*, il vaglio di legittimità di quegli atti prescinde dalla norma censurata, che potrà eventualmente incidere sulla loro esecuzione e non sulla loro validità;
 - h3) *“In definitiva, anche a prescindere dalla questione dell’attitudine della finalità di tutela ambientale a concretare un motivo imperativo di interesse generale, idoneo a giustificare l’eventuale interferenza sul giudizio in corso in base alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo (in tal senso sentenza 2 aprile 2019, Dimopoulos contro Turchia, paragrafo 39), la censura relativa all’art. 6 CEDU non è fondata perché la norma censurata non condiziona il giudizio sul merito dei ricorsi pendenti davanti al giudice amministrativo”;*
- i) con riferimento alla violazione dell’art. 117 Cost., sotto il profilo del mancato rispetto dei vincoli derivanti dalla CEDU in materia di diritto di proprietà, in quanto la norma censurata avrebbe determinato un sostanziale esproprio senza indennizzo delle aree delle parti ricorrenti, diminuendo il loro valore come determinato dal PRINT approvato:
 - i1) l’art. 1 Protocollo addizionale CEDU, riconosce agli Stati il diritto di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l’uso dei beni in modo conforme all’interesse generale;

- i2) la Corte europea ha sottolineato il margine d'apprezzamento delle autorità nazionali nella valutazione dell'interesse generale anche con riferimento specifico alla materia ambientale e ha definito il divieto di edificazione imposto per finalità di tutela ambientale come un limite volto a disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale. Dunque, la norma censurata può essere ricondotta alla tipologia degli interventi legittimati dalla Convenzione;
- i3) con riferimento alla verifica di proporzionalità, la ricostruzione dei fatti e il raffronto degli interessi contrapposti consentono di affermare che il bilanciamento operato dalla norma censurata supera anche tale test, in quanto, per una pluralità di ragioni, la stabilità del citato PRINT – anche se approvato dalla regione – doveva ritenersi incerta per una pluralità di ragioni. Nel complesso contesto fattuale l'ampliamento del parco avvenuto nel 2018 non può considerarsi un fatto imprevedibile da parte dei proprietari delle aree, i quali, se potevano aspirare a realizzare quanto indicato nelle previsioni urbanistiche nel frattempo definite, nondimeno erano a conoscenza sia del valore ambientale delle aree sia delle molteplici iniziative pubbliche dirette al suo riconoscimento;
- i4) *“In conclusione, pur dovendosi dare atto del fatto che la Regione Lazio è rimasta per molti anni inerte (ritardando l'approvazione del piano del parco) e che la sua condotta non è stata sempre coerente (giacché l'approvazione del PRINT si poneva in contraddizione con quanto emerso circa il valore ambientale delle aree), occorre constatare che la prospettiva di edificazione dell'area è sempre stata incerta e che le stesse società non sono state sollecitate nell'attuare il PRINT. Occorre inoltre sottolineare che le ragioni di vincolo dell'area derivano dai suoi caratteri di riconosciuto pregio ambientale, e che l'ambiente è, ad un tempo, valore di rango costituzionale preminente e condizione, secondo la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, per il godimento di vari diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione”;*
- i5) pertanto, in applicazione dei criteri risultanti dalla giurisprudenza europea, il sacrificio imposto dalla norma censurata all'interesse dei proprietari non risulta sproporzionato rispetto all'interesse pubblico perseguito di tutela del valore ambientale dell'area che sarebbe irreversibilmente pregiudicato dalla sua edificazione;
- j) nel dichiarare l'inammissibilità della q.l.c. per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in quanto la norma censurata avrebbe modificato il perimetro del parco regionale dell'Appia Antica, in assenza di avvio della valutazione ambientale strategica (VAS) prescritta dalla legislazione statale,

secondo il collegio, il rimettente non motiva né sulla riconducibilità della norma censurata alla nozione di piani o programmi, né sulla possibilità che essa abbia impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale;

k) con riferimento alla violazione dell'art. 117, terzo comma Cost., in relazione alla materia "governo del territorio", in quanto la norma censurata si porrebbe in contrasto con l'art. 12, comma 3, del d.P.R. n. 380 del 2001, differendo sotto il profilo temporale lo *ius aedificandi*, per un numero di anni superiore a quello fissato dalla legislazione statale:

k1) l'art. 12, comma 3, stabilisce che in caso di *"contrasto dell'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con le previsioni di strumenti urbanistici adottati, è sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda"*, e che *«[l]a misura di salvaguardia non ha efficacia decorsi tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all'amministrazione competente all'approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione"*;

k2) la disposizione regionale contestata violerebbe il citato principio perché la Regione Lazio, nell'approvare nel 2004 una variante a un PRG comunale, aveva sospeso le previsioni urbanistiche riguardanti la zona in questione, in quanto rientrante nella proposta di ampliamento del parco contenuta nel piano del parco adottato dall'Ente partito nel 2002. Tale sospensione fu poi eliminata nel 2007;

k3) il divieto di edificazione introdotto dalla norma censurata si sommerebbe alla precedente misura di salvaguardia, determinando la violazione dell'art. 12, comma 3 citato;

k4) il parametro interposto invocato non è pertinente, in quanto riguarda la salvaguardia degli strumenti urbanistici adottati e i vincoli urbanistici a contenuto espropriativo da essi derivanti, mentre nel caso di specie le misure di salvaguardia sono state introdotte in applicazione dell'art. 8 della legge regionale del Lazio n. 29 del 1997, riguardante le aree naturali protette, dalle quali misure derivano vincoli di natura conformativa, sottoposti a un regime diverso, caratterizzato in particolare dalla mancanza di un termine di scadenza.

III. – Per completezza si osserva quanto segue:

- l) sulla reiterazione dei vincoli espropriativi e sulla differenza con quelli conformativi si veda Corte cost., 18 dicembre 2020, n. 270, oggetto di News US, n. 4 dell'11 dicembre 2021, alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti;
- m) sul rapporto fra pianificazione urbanistica e paesaggistica si vedano:

- m1) Corte cost., 17 novembre 2020, n. 240, che, nell'annullare il piano paesaggistico della regione Lazio, ha precisato che non spettava alla Regione Lazio e, per essa, al Consiglio regionale approvare la deliberazione 2 agosto 2019, n. 5 (Piano territoriale paesistico regionale - PTPR), senza il previo coinvolgimento del MiBACT, tenuto conto del principio di leale collaborazione;
- m2) Corte cost., 23 luglio 2018, n. 172 (in *Foro it.*, 2018, I, 3814, con nota di D'AURIA G.; *Riv. dir. soc.*, 2018, I, 1188, con nota di SORICELLI), secondo cui: *“Sono incostituzionali: a) l’art. 23 l.reg. Sicilia 11 agosto 2017 n. 16, nella parte in cui autorizza la spesa di due milioni, a valere sul bilancio dello stato - fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020, per la concessione di contributi ai comuni che redigono il piano comunale amianto e per rimuovere e smaltire i manufatti in amianto (atteso che le risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione, attraverso il quale lo Stato concorre, con finanziamenti aggiuntivi a quelli dei fondi strutturali europei, alla realizzazione di interventi nelle diverse aree del paese, individuati dal Cipe in coerenza con la destinazione dei fondi europei, possono essere utilizzate solo per finanziare i progetti inclusi nei «patti per il Sud» e, nella specie, nel «patto per lo sviluppo della regione siciliana», tra i quali non rientrano gli interventi per lo smaltimento dell’amianto); b) l’art. 26 l.reg. Sicilia 16/17 cit., nella parte in cui autorizza la spesa di due milioni, a valere sul bilancio dello stato - fondo per lo sviluppo e la coesione 2014-2020, al fine di istituire un fondo a sostegno delle imprese che abbiano subito danni dai cantieri per la realizzazione di infrastrutture e opere pubbliche (atteso che le risorse del fondo per lo sviluppo e la coesione, attraverso il quale lo stato concorre, con finanziamenti aggiuntivi a quelli dei fondi strutturali europei, alla realizzazione di interventi nelle diverse aree del paese, individuati dal Cipe in coerenza con la destinazione dei fondi europei, possono essere utilizzate solo per finanziare i progetti inclusi nei «patti per il Sud» e, nella specie, nel «patto per lo sviluppo della regione siciliana», tra i quali non rientrano quelli a sostegno delle imprese danneggiate dai cantieri pubblici); c) l’art. 48 l.reg. Sicilia 16/17 cit., nelle parti in cui c1) con riferimento ad opere qualificate come di pubblica utilità (con esclusione dell’impiantistica di trattamento dei rifiuti, comprese le discariche), esclude che dai piani paesaggistici possano derivare divieti assoluti di intervento per la realizzazione di opere di pubblica utilità (1° comma); c2) prevede che la procedura di valutazione della compatibilità paesaggistica degli interventi da realizzare deve essere definita con delibera della giunta regionale (e, cioè, di un organo politico), da assumere, su proposta dell’assessore regionale per i beni culturali e l’identità siciliana, entro trenta giorni dalla presentazione dell’istanza, senza prevedere alcuna forma di partecipazione al procedimento da*

parte di organismi tecnici (2° comma); c3) non distingue tra procedimenti autorizzatori già conclusi e procedimenti ancora in itinere alla data di adozione dei piani paesaggistici territoriali, così contrastando con la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 cod. beni culturali (e, in particolare, con il 4° comma di tale articolo, secondo cui l'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti gli interventi urbanistico-edilizi; con il successivo 5° comma, il quale stabilisce che il parere del soprintendente venga reso nel rispetto delle previsioni e delle prescrizioni del piano paesaggistico; infine, con il citato 4° comma, laddove questo, stabilendo che «l'autorizzazione è efficace per un periodo di cinque anni, scaduto il quale l'esecuzione dei progettati lavori deve essere sottoposta a nuova autorizzazione», prevede la reiterazione, in ogni caso, della procedura di autorizzazione trascorso detto lasso temporale (3° comma)); d) l'art. 54 l.reg. Sicilia 16/17 cit., che (nell'aggiungere i commi 2° ter e 2° quater all'art. 90 l.reg. Sicilia 3 maggio 2001 n. 6) qualifica l'agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (Arpa) quale ente del settore sanitario di cui all'art. 4, 3° comma, l.reg. Sicilia 14 maggio 2009 n. 6 e alla l.reg. Sicilia 29 dicembre 2008 n. 25, violando il principio di contenimento della spesa pubblica sanitaria, da ritenersi principio di coordinamento della finanza pubblica (atteso, da un lato, che le funzioni spettanti all'Arpa sono solo in minima parte riconducibili a funzioni sanitarie stricto sensu e che il sistema di finanziamento, qualificazione e controllo delle agenzie ambientali deve considerarsi nettamente distinto da quello degli enti del settore sanitario; dall'altro lato, che la regione Sicilia risulta impegnata nel piano di rientro dal disavanzo sanitario e che, quindi, l'inserimento di un ente, estraneo alle prestazioni di assistenza sanitaria, nel novero degli enti del settore sanitario implica l'assunzione a carico del bilancio regionale di oneri aggiuntivi, in contrasto con gli obiettivi di risanamento del piano di rientro dal deficit sanitario regionale); e) l'art. 55 l.reg. Sicilia 16/17 cit., nella parte in cui include nell'ambito applicativo del contratto collettivo nazionale del lavoro per i dipendenti della sanità il personale in posizione di comando presso l'agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (Arpa), attribuendo ad essa (in contrasto con la disciplina dell'art. 70, 12° comma, d.leg. 30 marzo 2001 n. 165, che prevede il rimborso all'amministrazione di appartenenza, da parte dell'amministrazione utilizzatrice, dell'onere relativo al trattamento fondamentale) l'obbligo di corrispondere il trattamento economico al personale di altre amministrazioni comandato presso la stessa agenzia; f) l'art. 56 l.reg. Sicilia 16/17 cit., nella parte in cui (sostituendo l'art. 1 l.reg. Sicilia 29 dicembre 2014 n. 29), prevede che la regione siciliana riconosce e valorizza le competenze degli operatori del settore motorio e sportivo ai fini del loro impiego

nelle attività di prevenzione da svolgere nell'ambito delle strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private, escludendo da tali attività i fisioterapisti, la cui figura professionale è disciplinata dallo stato (d.m. sanità 14 settembre 1994 n. 741)";

- m3) Corte cost., 1 giugno 2016, n. 126 (in *Foro it.*, 2016, I, 3409; *Riv. giur. ambiente*, 2016, 455, con nota di TANZARELLA; *Giur. costit.*, 2016, 1509, con note di BETZU, ARU; *Cass. pen.*, 2016, 3626), secondo cui *"È infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 311, 1° comma, d.leg. 3 aprile 2006 n. 152, nella parte in cui attribuisce al ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, e per esso allo stato, la legittimazione all'esercizio dell'azione per il risarcimento del danno ambientale, escludendo la legittimazione concorrente o sostitutiva della regione e degli enti locali sul cui territorio si è verificato il danno, in riferimento agli art. 2, 3, 9, 24 e 32 cost."*;
- m4) Corte cost., 29 gennaio 2016, n. 11 (in *Foro it.*, 2016, I, 765; *Riv. giur. Molise e Sannio*, 2016, fasc. 1, 55), secondo cui *"È incostituzionale l'art. 6 l.reg. Campania 28 novembre 2000 n. 15, nella parte in cui prevede che il recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla data del 17 ottobre 2000 possa essere realizzato in deroga alle prescrizioni dei piani paesaggistici e alle prescrizioni a contenuto paesaggistico dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici"*;
- n) sulle leggi provvedimento si veda la News US in corso di pubblicazione a Cons. Stato, sez. IV, 21 dicembre 2020, n. 8191;
- o) sulla tutela delle aspettative edificatorie dei privati rispetto all'esercizio di poteri pianificatori ambientali e paesaggistici (da realizzarsi attraverso motivazioni e garanzie partecipative rafforzate):
 - o1) con riferimento all'esercizio dei poteri pianificatori urbanistici e sui casi eccezionali che impongono motivazioni rafforzate in sede scelte di piano si vedano: Cons. Stato, sez. IV, 3 luglio 2018, n. 4071, secondo cui le scelte effettuate dall'Amministrazione nell'adozione degli strumenti urbanistici costituiscono apprezzamento di merito sottratto al sindacato di legittimità, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità, sicché anche la destinazione data alle singole aree non necessita di apposita motivazione oltre quella che si può evincere dai criteri generali, di ordine tecnico discrezionale, seguiti nell'impostazione del piano stesso, essendo sufficiente l'espresso riferimento alla relazione di accompagnamento al progetto di modificazione al PRG, a meno che particolari situazioni non abbiano creato aspettative o affidamenti in favore di soggetti le cui posizioni appaiano meritevoli di specifiche considerazioni; Cons. Stato, sez. IV, 6 ottobre 2017, n. 4660, secondo cui le scelte urbanistiche compiute con gli atti

di pianificazione generale non richiedono una motivazione puntuale e, purché non manifestamente illogiche o contraddittorie o ingiustificate, sono sufficientemente motivate con riguardo ai principi e ai criteri di fondo del piano, quali emergono dagli atti del procedimento e particolarmente dalla relazione di accompagnamento e il Comune non ha un obbligo di risposta specifica alle osservazioni presentate dai privati nel corso del procedimento di approvazione dello strumento urbanistico generale, perché queste non costituiscono un rimedio giuridico ma un apporto collaborativo; Cons. Stato, sez. IV, 18 agosto 2017, n. 4037; Cons. Stato, sez. IV, 26 aprile 2006, n. 2297 (in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2006, 1164), che elenca partitamente i casi in cui c'è una effettiva esigenza di tutela dell'affidamento e secondo cui *"Nel procedimento di formazione dei prg la pubblicazione prevista dall'art. 9 l. 17 agosto 1942 n. 1150, è finalizzata alla presentazione delle osservazioni da parte dei soggetti interessati al progetto di piano adottato dal comune, ma non è richiesta, di regola, per le successive fasi del procedimento anche se il piano originario risulti modificato a seguito dell'accoglimento di alcune osservazioni o di modifiche introdotte in sede di approvazione regionale"*;

- o2) con riferimento alle misure di salvaguardia, in base alla legge quadro parchi n. 394 del 1991 e all'art. 12 d.P.R. n. 380 del 2001 si vedano tra le altre Cons. Stato, sez. IV, 20 aprile 2016, n. 1558 (in *Foro it.*, 2017, III, 155), secondo cui: *"A decorrere dall'adozione dello strumento urbanistico, l'applicazione delle misure di salvaguardia è doverosa anche rispetto alle disposizioni «procedimentali» contenute nell'atto adottato"*. La sentenza osserva, in termini generali, che anche le disposizioni «procedimentali» sono espressione di una valutazione urbanistica, allo stesso modo di quelle che concernono la destinazione delle aree, e pertanto devono essere soggette alla medesima disciplina anche ai fini delle misure di salvaguardia. Conferma l'indirizzo secondo cui il termine per la notifica del ricorso nelle controversie in materia edilizia decorre dalla data di inizio dei lavori solo nel caso in cui l'area risulti del tutto inedificabile, con la conseguenza che nessun intervento edilizio sarebbe stato assentibile;
- o3) in dottrina LIPARI – FALCONE, in *Testo unico dell'edilizia*, a cura di M.A. SANDULLI, Milano, 2015, 339 ss.;
- o4) la giurisprudenza amministrativa sottolinea che l'applicazione di misure di salvaguardia al momento dell'istituzione o dell'ampliamento del parco, la regolazione dell'uso delle varie zone del parco da parte del relativo piano e la portata sostitutiva degli strumenti urbanistici del piano stesso costituiscono capisaldi della legge n. 394 del 1991, vincolanti per le regioni

in base alla giurisprudenza costituzionale. In questo senso, Cons. Stato, sez. VI, 11 gennaio 2013, n. 118, secondo cui *“Risulta legittimo il decreto del ministero per i beni e le attività culturali, emesso il 10 gennaio 2010, che ha sottoposto a vincolo paesaggistico l’«ambito meridionale dell’Agro Romano compreso tra le via Laurentina ed Ardeatina» ai sensi degli art. 136 e 138 del codice dei beni culturali e del paesaggio, in ragione del valore primario del paesaggio tutelato dall’art. 9 cost., anche se per alcune delle aree sottoposte al vincolo le autorità urbanistiche hanno emesso atti, o concluso accordi, che hanno fatto sorgere affidamenti sulla edificabilità dei suoli”*. In tale sentenza relativa al vincolo apposto con decreto ministeriale del 25 gennaio 2010 all’Agro Romano, il Consiglio di Stato si è soffermato sul rapporto tra la tutela dei valori paesaggistici e la pianificazione urbanistica, e i relativi strumenti attuativi, affermando che l’iniziativa economica privata non può essere immotivatamente compressa ma, in quanto attuata nel contesto e per mezzo della strumentazione urbanistica, deve essere correlata al rapporto di questa con i sovraordinati valori della tutela del paesaggio. Il collegio aveva inoltre osservato che in ogni tempo e pur quando vi sia stata una pianificazione urbanistica (generale o attuativa) che consenta la modifica dello stato dei luoghi, e anche pur dopo che siano stati emanati i relativi titoli abilitativi, l’autorità statale può disporre il vincolo sull’area meritevole della dichiarazione di notevole interesse pubblico. In senso conforme Cons. Stato, sez. VI, 29 gennaio 2013, n. 533 (in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2013, 240), ha osservato che *“La ripartizione delle competenze in materia di paesaggio è stabilita dall’art. 132 del codice dei beni culturali e del paesaggio (sostituito dall’art. 2, 1° comma, lett. b) d.leg. n. 63/2008) in conformità ai principi costituzionali e con riguardo all’applicazione della convenzione europea sul paesaggio: l’oggetto della tutela del paesaggio non è il concetto astratto di «bellezze naturali», ma l’insieme delle cose, beni materiali o loro composizioni che presentano «valore paesistico»; pertanto, la tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, dev’essere considerata un valore primario ed assoluto, che 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”*;

- o5) nel senso che in caso di vincoli apposti con atti amministrativi, il momento in cui l’interesse del privato a costruire condiziona la possibilità di piena tutela dell’interesse paesaggistico sia da individuarsi nel concreto inizio dell’edificazione, si veda tra le altre Cons. Stato, sez. VI, 17 giugno 2010, n. 3851 (in *Guida al dir.*, 2010, fasc. 29, 83, con nota di PONTE; *Dir. e giur. agr. e*

ambiente, 2011, 138, con nota di BASSO), secondo cui: “Nell’esegesi degli art. 139 e 146 d.leg. 42/2004, si deve ritenere che il sopravvenuto vincolo paesaggistico non è opponibile, e dunque non impone la richiesta di autorizzazione paesaggistica: a) per interventi edilizi che siano già stati autorizzati sotto il solo profilo edilizio o anche sotto quello paesaggistico in virtù di un precedente regime, e di cui sia già iniziata l’esecuzione; b) per interventi edilizi che siano già stati autorizzati sotto il solo profilo edilizio o anche sotto quello paesaggistico in virtù di un precedente regime, e per i quali l’esecuzione non sia iniziata nei termini assegnati per fatto non imputabile al soggetto autorizzato; invece, il sopravvenuto vincolo paesaggistico è opponibile, e dunque impone la richiesta di autorizzazione paesaggistica: a) per interventi edilizi che non siano stati ancora autorizzati nemmeno sotto il profilo edilizio; b) per interventi edilizi che siano già stati autorizzati sotto il solo profilo edilizio o anche sotto quello paesaggistico in virtù di un precedente regime, e per i quali l’esecuzione non sia iniziata nei termini assegnati per fatto imputabile al soggetto autorizzato”;

p) sul rapporto tra competenze statali e regionali in materia ambientale e, in particolare, sugli standard minimi uniformi di tutela si vedano:

p1) Corte cost., 13 giugno 2018, n. 121 (in *Giornale dir. amm.*, 2019, 91, con nota di DIMITRIO), secondo cui “Pur dovendosi riconoscere alle regioni spazi di competenza legislativa e amministrativa sulle aree naturali protette, esse possono operare solo nel rispetto degli standard minimi di tutela ambientale espressamente indicati dalla legge e solo quando gli interventi locali siano atti a migliorare la vigente disciplina nazionale; l’introduzione di vincoli nuovi e non coordinati con le previsioni statali è sempre lesiva della competenza esclusiva dello stato in materia di tutela dell’ambiente di cui agli art. 117, 2° comma, lett. s), e 118 cost.”;

p2) Corte cost., 12 aprile 2017, n. 74 (in *Foro it.*, 2017, I, 1445; *Riv. giur. ambiente*, 2017, 246, con nota di BRAMBILLA; *Riv. giur. edilizia*, 2017, I, 583), secondo cui “È incostituzionale l’art. 4 l.reg. Abruzzo 13 aprile 2016 n. 11, nella parte in cui autorizza lo svolgimento di attività cinofile e cinotecniche, per almeno otto mesi l’anno, su una porzione del territorio rientrante nelle aree protette regionali (aree non inferiori al cinquanta per cento delle zone B, C e D dei parchi naturali regionali e su aree non inferiori al trenta per cento delle riserve regionali naturali guidate, controllate e speciali)”;

p3) Corte cost., 26 gennaio 2012, n. 14 (in *Foro it.*, 2012, I, 677; *Riv. giur. edilizia*, 2012, I, 13; *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2012, 468, con nota di BASSO; *Giur. costit.*, 2012, 132, con nota di MICHETTI), secondo cui “È incostituzionale l’art. 1 l.reg. Abruzzo 22 dicembre 2010 n. 60, nella parte in cui stabilisce un ampliamento di circa ventinove ettari dell’area destinata a riserva naturale, pari a

circa un terzo della superficie totale della riserva già esistente, senza alcun coinvolgimento dei diversi enti territoriali interessati”;

- q) sulle misure di salvaguardia previste dalla legge n. 394 del 1991, nel senso della qualificazione di tali strumenti come standard uniformi di tutela ambientale, si vedano:

- q1) Corte cost., 16 luglio 2019, n. 180 (in *Riv. giur. edilizia*, 2019, I, 1467), secondo cui: *“L’art. 5, 2° comma, lett. b), d), e), h) ed i), l.reg. Abruzzo 27 dicembre 2016 n. 42, è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che gli interventi di tipo gestorio all’interno dei territori dei parchi nazionali devono essere subordinati al nulla osta dell’ente parco”; “L’art. 6, 1° comma, lett. a) numero 1, b) numeri 1 e 3, e d) numeri 1 e 3, l.reg. Abruzzo 27 dicembre 2016 n. 42, è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui la disciplina ivi prevista trova applicazione anche all’interno delle aree naturali protette”; “L’art. 7, 1° comma, lett. a), b), c), d) e f), l.reg. Abruzzo 27 dicembre 2016 n. 42, è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui trova applicazione anche all’interno delle aree naturali protette”; “L’art. 10, 1° comma, l.reg. Abruzzo 27 dicembre 2016 n. 42, è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che il programma triennale degli interventi straordinari sulla 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”; “L’art. 10, 1° e 2° comma, l.reg. Abruzzo 27 dicembre 2016 n. 42, è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che gli interventi disciplinati dal programma triennale degli interventi straordinari sulla Reasta, devono essere subordinati al nulla osta dell’ente parco”; “L’art. 14, 2° comma, lett. a), b) ed e), della l.reg. Abruzzo 27 dicembre 2016 n. 42, è costituzionalmente illegittimo 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”; “L’art. 1, 17° comma, lett. a), l.reg. Abruzzo 12 gennaio 2017 n. 4 (proroga di termini previsti da disposizioni legislative, disposizioni in materia sanitaria e ulteriori disposizioni urgenti), che ha inserito il 2° comma-bis all’art. 5 l.reg. n. 42 del 2016, è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui trova applicazione anche all’interno delle aree naturali protette”; “L’art. 1, 17° comma, lett. c), l.reg. Abruzzo 12 gennaio 2017 n. 4, è costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui trova applicazione anche all’interno delle aree naturali protette”;*
- q2) Corte cost., 27 dicembre 2018, n. 245 (in *Riv. giur. edilizia*, 2019, I, 291), secondo cui, tra l’altro, *“È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell’art. 117, 2° comma, lett. s), cost., in relazione all’art. 22, comma 1°,*

lett. d), e comma 6°, l. n. 394 del 1991 – l'art. 7 l.reg. Abruzzo n. 40 del 2017; la norma impugnata dal governo, attribuendo al piano marittimo regionale o a quello comunale di recepimento, in relazione alle aree della riserva naturale «Pineta dannunziana» che ricadono al suo interno, valore sovraordinato a qualsiasi altra fonte regolamentare o legislativa, viola entrambi i parametri invocati, perché consente a tali piani sia di spogliare il regolamento dell'area naturale protetta della sua funzione regolatoria esclusiva, sia di derogare al divieto di caccia posto dalla legge quadro; per costante giurisprudenza costituzionale lo standard minimo uniforme di tutela nazionale si estrinseca nella predisposizione da parte degli enti gestori delle aree protette di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione dell'ambiente e dell'ecosistema”;

- q3) nel senso che all'art. 12, comma 3, vada riconosciuto il valore di norma statale di principio in materia di governo del territorio si veda Corte cost., 29 maggio 2013, n. 102 (in *Foro it.*, 2014, I, 1047; *Giurisdiz. amm.*, 2013, III, 410; *Giur. cost.*, 2013, 1752, con nota di COZZOLINO), secondo cui “È incostituzionale l'art. 14 l.reg. Lombardia 27 febbraio 2007 n. 5, come risultante a seguito delle modifiche introdotte, successivamente, dall'art. 1, 8° comma, lett. a), l.reg. Lombardia 31 marzo 2008 n. 5, dall'art. 4 l.reg. Lombardia 23 dicembre 2008 n. 33 e dall'art. 23 l.reg. Lombardia 5 febbraio 2010 n. 7, nella parte in cui prevede misure di salvaguardia nell'ambito territoriale dell'aeroporto di Montichiari, discostandosi dai principi fondamentali stabiliti dalla normativa statale in materia”; “È incostituzionale l'art. 14 l.reg. Lombardia 27 febbraio 2007 n. 5 (interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative - collegato ordinamentale 2007), come risultante a seguito delle modifiche introdotte successivamente dall'art. 1, 8° comma, lett. a), l.reg. Lombardia 31 marzo 2008 n. 5 (interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative - collegato ordinamentale 2008), dall'art. 4, 8° comma, lett. a), l.reg. Lombardia 23 dicembre 2008 n. 33, recante disposizioni per l'attuazione del documento di programmazione economico finanziaria regionale, ai sensi dell'art. 9 ter l.reg. 31 marzo 1978 n. 34 (norma sulla procedura della programmazione, sul bilancio e sulla contabilità della regione - collegato 2009), e dall'art. 23 l.reg. Lombardia 5 febbraio 2010 n. 7 (interventi normativi per l'attuazione della programmazione regionale e di modifica e integrazione di disposizioni legislative - collegato ordinamentale 2010), per contrasto con l'art. 117, 3° comma, cost.”;

- r) con riferimento al principio di uguaglianza come giudizio di relazione in virtù delle quali a situazioni eguali deve corrispondere identica disciplina e, all'inverso, discipline differenziate per situazioni differenti, tra le altre, si vedano: Corte cost., 12 gennaio 2000, n. 5 (in *Foro it.*, 2001, I, 1494; *Riv. infortuni*, 2000, II, 1; *Rass. giur. energia elettrica*, 2001, 223, con nota di AGUSTONI), secondo cui “È infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 13, 8° comma, l. 27 marzo 1992 n. 257, come modificato dall’art. 1, 1° comma, d.l. 5 giugno 1993 n. 169, convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 4 agosto 1993 n. 271, nella parte in cui attribuisce il beneficio della rivalutazione dei periodi assicurati dall’Inail, attraverso la moltiplicazione per il coefficiente 1,5, da far valere ai fini delle prestazioni pensionistiche, a tutti i lavoratori che in detti periodi sono risultati esposti all’amianto, con l’unico presupposto che l’esposizione abbia avuto durata ultradecennale e prescindendo dal grado di esposizione al rischio, in riferimento agli art. 3 e 81 cost.”; Corte cost., 28 marzo 1996, n. 89 (in *Cons. Stato*, 1996, II, 430; *Dir. pen. e proc.*, 1996, 835, con nota di SCILLA; *Arch. nuova proc. pen.*, 1996, 373; *Cass. pen.*, 1996, 2094, con nota di GREVI; *Giust. pen.*, 1996, I, 206), secondo cui “Il controllo di costituzionalità, dovendosi, per un verso, saldare al generale principio di conservazione dei valori giuridici e restando, comunque, circoscritto all’interno dei confini propri dello scrutinio di legittimità, non può travalicare, allorché sia invocato il principio di eguaglianza, in apprezzamenti della ragionevolezza che sconfinino nel merito delle opzioni legislative, specie nelle ipotesi in cui la questione dedotta investa sistemi normativi complessi, all’interno dei quali la ponderazione dei beni e degli interessi non si possa ritenere frutto di soluzioni univoche; pertanto, agli effetti di un ipotetico contrasto con il canone dell’eguaglianza, non rileva qualsiasi incoerenza, disarmonia o contraddittorietà che, sotto taluni profili o per alcune conseguenze, una data previsione possa lasciar trasparire, giacché, in tale prospettiva, al controllo di legittimità verrebbe a sovrapporsi una verifica di opportunità, spesso condotta alla stregua di un etereo parametro di equità e di giustizia, al cui fondo sia una composita selezione di valori non appartenente ai compiti della corte costituzionale”, “Il parametro dell’eguaglianza davanti alla legge non determina l’obbligo di rendere immutabilmente omologhi tra loro fatti o rapporti che, sul piano fenomenico, ammettono una gamma di variabili estesa quante sono le situazioni in concreto storicamente verificabili, ma individua il rapporto che deve funzionalmente correlare la positiva disciplina di quei fatti o rapporti al paradigma dell’armonico trattamento da riservare ai destinatari della disciplina, così da scongiurare l’intrusione di elementi arbitrariamente discriminatori; il che equivale a condurre la disamina della conformità di una norma al principio di eguaglianza secondo un modello dinamico, incentrandosi sul «perché» una determinata disciplina operi quella specifica distinzione all’interno del tessuto egualitario dell’ordinamento e conducendo, dunque, un

giudizio di ragionevolezza, ossia un apprezzamento di conformità tra la regola introdotta e la «causa» normativa, obiettivata nel sistema che la deve assistere”;

s) nella giurisprudenza della CEDU:

s1) con riferimento ai motivi di interesse pubblico si veda, tra le altre, Corte europea dei diritti dell’uomo, sez. II, 24 giugno 2014, n. 48357/07, *Azienda agricola silverfunghi s.a.s.* (in *Giornale dir. amm.*, 2014, 10, 954), secondo cui *“E’ incompatibile con il diritto a un processo equo l’introduzione di una legge retroattiva, anche se di interpretazione autentica, avente l’effetto di influire sulla definizione dei giudizi in corso, salvo che non sia giustificata da inderogabili motivi di interesse pubblico”;*

s2) sulla rilevanza dell’ambiente come condizione per garantire il godimento dei diritti fondamentali della Convenzione si veda, Corte europea dei diritti dell’uomo, sez. I, 24 gennaio 2019, n. 54414/13 (in *Ambiente e sviluppo*, 2019, 4, 263 nota di GIAMPIETRO), con cui *“La Corte ha accertato una violazione dell’art. 8 della Convenzione, a causa dei gravi problemi di inquinamento ambientale derivanti dall’attività siderurgica svolta dall’Ilva di Taranto. Inoltre, ha stabilito che i ricorrenti non avevano beneficiato di rimedi effettivi per censurare la situazione a livello nazionale”.*