

# IL PRINCIPIO DI "PREVALENZA DEL PIANO PAESAGGISTICO" NEL RECENTE APPRODO DELLA CONSULTA (NOTA A CORTE COST. N.251/2021)

**Francesco Perchinunno**

**ABSTRACT [ITA]:** La Corte Costituzionale, con la pronuncia n. 251 del 2021, ha recentemente accolto il ricorso del Governo, dichiarando la illegittimità costituzionale di alcuni articoli della legge della Regione Puglia n. 30 del 21 settembre 2020 che ha istituito i parchi naturali regionali "Costa Ripagnola" e "Mar Piccolo". Il giudice delle leggi ha ritenuto che la precitata legge regionale, prevedendo la possibilità di realizzare nuove costruzioni, strade e mutamenti nella destinazione dei terreni nell'area protetta, abbia violato il principio di sovraordinazione dei piani paesaggistici rispetto a tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale, sancito dall'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, con conseguente invasione della sfera di competenza esclusiva statale.

**ABSTRACT [ENG]:** *The Constitutional Court, according to the sentence no. 251 of 2021, has recently accepted the appeal of the Government, declaring the constitutional illegitimacy of some articles of the law of the Puglia Region n. 30 of 21 September 2020 which established the regional natural parks "Costa Ripagnola" and "Mar Piccolo". The judge of the laws considered that the aforementioned regional law, providing for the possibility of creating new buildings, roads and changes in the use of land in the protected area, violated the principle of superordination of landscape plans with respect to all other territorial planning tools, enshrined in art. 145, paragraph 3, cod. cultural heritage, with consequent invasion of the sphere of exclusive state competence.*

**SOMMARIO:** **1.** Premessa e inquadramento del tema - **2.** Focus su vizi e parametri di costituzionalità nella sentenza n.251/2021 - **3.** I tratti distintivi del *decisum* - **4.** Gli effetti della decisione: criticità e prospettive di analisi.- **5.** Brevi considerazioni finali.

## 1. Premessa e inquadramento del tema.

In un recentissimo approdo, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 251/2021 ha accolto il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, pervenendo a declaratoria di illegittimità costituzionale di alcuni degli articoli della legge della Regione Puglia n. 30 del 21 settembre 2020 istitutiva dei parchi naturali regionali "Costa Ripagnola" nel territorio di Polignano a Mare e "Mar Piccolo" nel territorio tarantino<sup>1</sup>. La decisione è indubbiamente contrassegnata da interessanti profili giuridici e processuali meritevoli di approfondimento e non sarà immune da ulteriori risvolti di natura politica, alimentati da contrapposte aspettative che si erano formate sino all'esito dell'udienza pubblica del 10 novembre 2021.

Le indicazioni di sintesi sottese alla pronuncia in esame sono saldamente ancorate ad un granitico orientamento della giurisprudenza costituzionale evocativo del principio di "prevalenza del piano paesaggistico rispetto a tutti gli strumenti di pianificazione territoriale" – inclusi quelli relativi alle aree protette – sancito dall'art. 145, comma 3, cod. beni culturali. Stando alla lettera della norma – rubricata "Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione" – non emergono dubbi nel senso di ritenere, per quanto concerne la tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici comunque prevalenti sulle quelle contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette. La disposizione integra, infatti, 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.

Il *decisum* cui è pervenuto il giudice delle leggi, con riferimento alle disposizioni in esame, si inserisce perfettamente in un solco tracciato da costante giurisprudenza costituzionale (si rinvia alla successiva nota 12) sul principio di prevalenza del piano paesaggistico quale regola di tutela primaria del paesaggio non derogabile ad opera della legislazione regionale la quale, nel quadro di tutela degli interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, è tenuta a rispettare gli standard minimi uniformi di tutela previsti dalla normativa statale, potendo al limite introdurre un surplus di tutela e non un regime peggiorativo. La stessa Corte, in recentissime pronunce ha poi evidenziato che il principio in esame deve essere

---

<sup>1</sup> Il deposito della pronuncia in esame è del 23 dicembre 2021. Si tratta della sentenza Corte cost. 10 novembre 2021 n.251, rel. Barbera (in *G.U. 1<sup>a</sup> Serie Speciale, Corte Costituzionale n.52 del 29-12-2021*). Il ricorso governativo - proposto ex art. 127 Cost. comma primo - era stato depositato il 24 novembre 2020 e recava il n.98 registro ricorsi del 2020, con pubblicazione sulla G.U. n.50/2020 della Repubblica italiana.

declinato nel senso che «...al legislatore regionale è impedito adottare normative che derogano o contrastino specificatamente con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto...» (si v. nota 13), tra i quali deve ricondursi l'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, 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» (sentenza n. 182 del 2006).

La normativa censurata, a parere della Corte, non rispetta la gerarchia dei piani fissata dal legislatore nazionale, in quanto disciplina unilateralmente in modo diverso e meno restrittivo rispetto al vigente Piano paesaggistico territoriale (PPTR) – approvato di intesa con lo Stato – beni paesaggisticamente vincolati, attraverso un mero richiamo solo formale al rispetto delle disposizioni contenute nel PPTR, che tuttavia vengono di fatto svuotate dei loro essenziali contenuti di tutela per le aree in esame<sup>2</sup>.

## **2. Focus su vizi e parametri di costituzionalità nella sentenza n.251/2021.**

Il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri genetico del giudizio in esame afferisce alla pretesa illegittimità costituzionale degli artt. 8, comma 6, 9, comma 1, lettere f), g) e h), 25, comma 5, 26, comma 1, lettere g), h), i), e comma 2 (*recte*: art. 26, comma 1, lettera j)), della legge della Regione Puglia 21 settembre 2020, n. 30 (Istituzione dei parchi naturali regionali «Costa Ripagnola» e «Mar Piccolo»), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione<sup>3</sup>. La legge regionale censurata istituisce i parchi naturali regionali «Costa Ripagnola» (Capo I) e «Mar Piccolo» (Capo II) ai sensi della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e della legge della Regione Puglia 24 luglio 1997, n. 19 (Norme per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette nella Regione Puglia).

Le censure alla L.R. n.30/2020, stando alle ragioni indicate nel ricorso, sarebbero correlate, quanto agli artt. 8, comma 6, 9, comma 1, lettere f), g) e h), 25, comma 5, e 26, comma 1, lettere g), h) e i), dalla violazione dell'art. 145, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), che sancisce il principio della cogente prevalenza dei piani paesaggistici sulla pianificazione delle aree naturali protette, comprendenti i parchi naturali regionali; quanto all'art. 26, comma 1, lettera

---

2 L'approvazione del Piano Paesaggistico Territoriale della Regione Puglia (PPTR) è stata ratificata con deliberazione della Giunta regionale pugliese n. 176 del 16 febbraio 2015 (in B.U.R.P. n. 40 del 23 marzo 2015).

3 Si tratta della Legge regionale 21 settembre 2020, n. 30 "Istituzione dei parchi naturali regionali "Costa Ripagnola" e "Mar Piccolo", in B.U.R.P., n. 132 del 21 settembre 2020.

j), dalla violazione degli articoli da 239 a 253 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che disciplinano la bonifica dei siti inquinati.

Nella premessa del ricorso, peraltro, viene offerto alla Consulta un inquadramento storico-normativo dei territori dei parchi “Costa Ripagnola” e “Mar Piccolo”, già dichiarati di notevole interesse pubblico con decreti ministeriali del 23 dicembre 1982 e 1° agosto 1985, attualmente disciplinati dal precitato Piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR) della Regione Puglia, approvato nel 2015. In ordine all’art. 8, comma 6, in tema di misure di salvaguardia del parco «Costa Ripagnola» – prima tra le disposizioni oggetto delle censure che integrerebbe una violazione dell’art. 145, comma 3, cod. beni culturali – si tratta di una disposizione che, fatte salve le previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio e quelle contenute nel PPTR, consente all’ente di gestione la facoltà di concedere, fino all’approvazione del piano per il parco e limitatamente alle zone 2 e 3 di cui all’art. 3, motivate deroghe ai divieti espressi nel comma 5, di realizzare nuove costruzioni, nuove strade e mutamenti nella destinazione dei terreni. Tali deroghe sono ammesse per la realizzazione di opere pubbliche, di pubblica utilità e di pubblico interesse se sussistono rilevanti motivi di interesse pubblico e, comunque, nel rispetto delle finalità istitutive del parco.

La violazione inciderebbe sul richiamato principio di sovraordinazione dei piani paesaggistici rispetto a tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale sancito dal citato art. 145, comma 3, cod. beni culturali in quanto, nonostante il richiamo in essa contenuta al codice dei beni culturali e del paesaggio e al PPTR, nella sostanza consentirebbe all’ente gestore, in via transitoria, di realizzare opere pubbliche, di pubblica utilità e di pubblico interesse in contrasto con le previsioni del PPTR, in particolare con gli artt. 95 e 37 delle Norme tecniche di attuazione (NTA)<sup>4</sup>.

Analoghe ragioni sono state addotte in ordine alla censura di cui all’art. 25, comma 5, della predetta legge regionale che, in relazione al parco «Mar Piccolo», riproduce in termini identici il contenuto dell’art. 8, comma 6, con riguardo al parco «Costa Ripagnola», con l’unica differenza di ammettere deroghe ai divieti di nuove costruzioni solo per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità e non per quelle genericamente di interesse pubblico.

La violazione dell’art. 145, comma 3, cod. beni culturali, sarebbe perpetrata, secondo la prospettazione del ricorrente anche dall’art. 9, comma 1, lettere f), g) e h) della legge regionale impugnata, disposizione che consente – fino all’approvazione del piano per il parco “Costa Ripagnola” – determinate attività ed interventi e pur

---

<sup>4</sup> Nello specifico, il predetto art. 95 NTA consente – in deroga alle misure di salvaguardia previste dallo stesso PPTR – la sola realizzazione di *opere pubbliche e di pubblica utilità* e quindi non quelle genericamente di interesse pubblico, nelle ipotesi di compatibilità delle stesse opere con gli obiettivi di qualità di cui all’art. 37 NTA o in assenza di alternative localizzative e/o progettuali, attribuendo alla Regione e non all’ente gestore la competenza ad adottare il provvedimento medesimo di deroga.

facendo formalmente salvi «eventuali vincoli maggiormente restrittivi», ammetterebbe alle suindicate lettere la realizzazione di interventi edilizi in tutto il territorio del parco, in contrasto con la disciplina d'uso contenuta nel PPTR<sup>5</sup>. Il contrasto sorgerebbe rispetto alla norma di tutela della fascia costiera contenuta nella scheda di identificazione e definizione della specifica disciplina d'uso (scheda PAE 008) relativa al parco «Costa Ripagnola», che costituisce parte integrante del PPTR, secondo cui entro 300 metri dalla costa non è consentita la realizzazione di qualsivoglia opera edilizia<sup>6</sup>.

Da ulteriore vizio sarebbe affetto l'art. 26, comma 1, lettere g), h) e i), della legge in esame, nella parte in cui si ammetterebbe, con riguardo al parco "Mar Piccolo", interventi edilizi in contrasto con la disciplina d'uso contenuta nel PPTR ed in particolare con la norma di tutela della fascia costiera contenuta nella scheda PAE 140, identica alla scheda PAE 008 concernente il parco "Costa Ripagnola". In sostanza, alla base della doglianza espressa dal ricorrente, la circostanza che la Regione Puglia avrebbe disciplinato unilateralmente, in modo diverso e meno restrittivo rispetto alla disciplina d'uso dettata dal PPTR vigente, adottato d'intesa con lo Stato, beni paesaggisticamente vincolati, richiamando solo formalmente il rispetto della disciplina contenuta nel PPTR che verrebbe svuotata dei suoi contenuti essenziali di tutela, nonostante l'art. 145, comma 3, cod. beni culturali le attribuisca assoluta e cogente prevalenza rispetto a tutti gli altri strumenti di pianificazione. Ad

---

5 Nello specifico, la lettera g) consente «limitatamente alla zona 3 di cui all'articolo 3 e ai fabbricati di recente edificazione, non aventi valore storico-documentale, legittimamente autorizzati alla data di entrata in vigore del parco ricadenti in zona 2 e zona 1 di cui all'articolo 3, la realizzazione di interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), del d.p.r. 380/2001 e gli interventi di nuova costruzione di cui all'articolo 3, comma 1, lettera e), del d.p.r. 380/2001». Tale previsione, a parere del ricorrente, consentirebbe la realizzazione, nelle zone 1 e 2 del parco «Costa Ripagnola» (cioè quelle sottoposte a maggior grado di tutela ai sensi dell'art. 3 della legge regionale in esame) interventi di ristrutturazione dei fabbricati esistenti e legittimi, privi di valore storico-documentale e, nelle zone 3, anche gli interventi di nuova costruzione, tra i quali sono compresi la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati e l'ampliamento di quelli esistenti.

6 In particolare, a pag. 22 del citato PAE0008 è espressamente statuito che: «...Fatte salve le norme in materia di condono edilizio, nel rispetto degli obiettivi di qualità e delle normative d'uso di cui alla sezione precedente della presente scheda, nonché degli atti di governo del territorio vigenti ove più restrittivi, sono ammissibili piani, progetti e interventi diversi da quelli di cui al punto 1, nonché i seguenti: b1) la trasformazione di manufatti legittimamente preesistenti (esclusa la demolizione e ricostruzione di manufatti di particolare valore storico e identitario) per una volumetria aggiuntiva non superiore al 20 per cento, a condizione che gli interventi: - siano finalizzati all'adeguamento strutturale o funzionale, all'efficientamento energetico e alla sostenibilità ecologica degli immobili; - comportino la riqualificazione paesaggistica dei luoghi; - non interrompano la continuità naturalistica della fascia costiera, assicurando nel contempo l'incremento della superficie permeabile e la rimozione degli elementi artificiali che compromettono visibilità, fruibilità e accessibilità del mare nonché percorribilità longitudinale della costa; - garantiscano il mantenimento, il recupero o il ripristino, di tipologie, materiali, colori coerenti con i caratteri paesaggistici del luogo, evitando l'inserimento di elementi dissonanti e privilegiando l'uso di tecnologie eco-compatibili; - promuovano attività che consentono la produzione di forme e valori paesaggistici di contesto (agricoltura, allevamento. ecc.) e fruizione pubblica (accessibilità ecc.) del bene paesaggio...».

avviso della parte ricorrente, per costante giurisprudenza costituzionale non è consentito che una disposizione di legge regionale limiti o alteri, in qualsiasi forma, il principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico (art. 145 cod. beni culturali), che «...assurge a valore imprescindibile e non derogabile in quanto espressione di metodologia uniforme sull'intero territorio nazionale nella tutela dei beni culturali e paesaggistici...»; la legge regionale, infatti, avrebbe unicamente la facoltà di disciplinare le aree vincolate solo con previsioni aggiuntive di tipo restrittivo, atte a consolidare la tutela del paesaggio e dell'ambiente.

L'ultima tra le censure – per mero errore materiale indicativamente circoscritta all'art. 26, comma 2, ma in realtà da intendersi riconducibile all'art. 26, comma 1, lettera j), della legge regionale impugnata – concerne il solo parco “Mar Piccolo”, integrando la violazione degli articoli da 239 a 253 cod. ambiente, contenenti la disciplina della bonifica dei siti inquinanti, materia che rientrerebbe nella *competenza legislativa statale esclusiva* di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Come indicato espressamente nel ricorso, la disposizione regionale viziata, infatti, al comma 1 prevede espressamente: «[f]ermi restando eventuali vincoli maggiormente restrittivi» e fino all'approvazione del piano per il parco, sono consentiti: «j) gli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente, e, ove necessario, le ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale definiti nell'ambito della procedura di approvazione della caratterizzazione e del progetto di bonifica del Sito di interesse nazionale di cui al decreto del Ministero dell'Ambiente 10 gennaio 2010 (Perimetrazione del sito di interesse nazionale di Taranto) e finalizzati a minimizzare e ricondurre ad accettabilità il rischio derivante dallo stato di contaminazione presente nel sito».

Sul punto, un'interpretazione «rigorosa» della norma, seguendo l'assunto della parte ricorrente, farebbe emergere profili di illegittimità costituzionale della disposizione regionale censurata, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia della «tutela dell'ambiente», in cui sarebbe ricompresa la disciplina dei rifiuti e della bonifica dei siti inquinati per giurisprudenza costante della Corte Costituzionale (tra le numerose pronunce richiamate, più conferente la n.180 del 2015). Se, viceversa, si seguisse un'interpretazione «sistematica» della disposizione in esame, sempre seguendo le considerazioni della ricorrente, si potrebbe pervenire all'opposta soluzione di ritenere consentiti gli interventi diversi da quelli in essa specificamente menzionati, tra cui le misure d'emergenza e le ulteriori misure previste dalle norme invocate del codice dell'ambiente, contenute nella Parte quarta, Titolo V del decreto legislativo n. 152 del 2006<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Si tratta del d.l. 3 aprile 2006, n. 152 - Norme in materia ambientale. (in G.U. Serie Generale n.88 del 14 aprile 2006 - Suppl. Ordinario n. 96). Nello specifico, il riferimento è al Titolo V, parte IV, rubricato “Bonifica di siti contaminati” (artt. 239-253).

Nella parte conclusiva del *Ritenuto in fatto*, al punto 3), la Corte evidenzia che sono state depositate due opinioni scritte, a titolo di “*amici curiae*”, specificando che con decreto presidenziale del 20 settembre 2021, è stata ammessa – perché conforme ai criteri previsti al citato art. 4-ter – esclusivamente la opinione scritta presentata dall’associazione “Italia Nostra Onlus”, orientata verso il giudizio di fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale in esame, tramite una ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento<sup>8</sup>. Sul punto si tornerà nella parte finale del presente lavoro.

### 3. I tratti distintivi del *decisum*.

Nel *Considerato in diritto* emerge una parte motiva della decisione che non prende affatto le distanze dalle censure, fatta eccezione per quella inerente, per intenderci, agli “interventi di bonifica o di messa in sicurezza” (art. 26 comma 1, lettera j, rubricato “Regime autorizzativo”).

Difficilmente l’esito della questione sollevata avrebbe potuto divergere da quello cui la Corte è pervenuta nella sentenza n.251/2021, sia per l’univocità del dato letterale delle norme viziate e dei parametri costituzionali invocati, sia per l’ampio e consolidato (in alcuni casi anche recentissimo) orientamento espresso dal giudice delle leggi in materia. Quella della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, in particolare, viene evocata nel ricorso con riguardo sia alla disciplina delle aree naturali protette che a quella della bonifica dei siti inquinati, ripetutamente ricondotte dalla stessa Corte all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.<sup>9</sup>.

Prima di addivenire al deliberato quasi interamente adesivo alle pretese formulate, la Corte premette che l’intero territorio della Regione Puglia è sottoposto al piano paesaggistico territoriale regionale (PPTR), approvato con la precitata delibera della Giunta regionale 16 febbraio 2015, n. 176, a tutt’oggi in vigore. Nello specifico, i territori dei parchi naturali regionali «Costa Ripagnola» e «Mar Piccolo», quali beni paesaggistici ai sensi dell’art. 134, lettere a) e b), cod. beni culturali, essendo rispettivamente aree dichiarate di notevole interesse pubblico (lettera a) con decreti ministeriali del 1° agosto 1985 e aree tutelate per legge (lettera b), sono assoggettati alla disciplina d’uso contenuta nel PPTR<sup>10</sup>. Occorre sottolineare, come ha fatto la Corte, che tutte le disposizioni sottoposte a censura individuano un regime

---

<sup>8</sup> Giova sin d’ora evidenziare che la previsione degli *Amici curiae* è stata inserita nell’art. 4 ter, tra le “Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale” (in G.U. 7 novembre 2008, n. 261 e successive modificazioni e integrazioni) tramite l’art. 2 della delibera della Corte, in sede non giurisdizionale, dell’8 gennaio 2020 (in G.U. n. 17 del 22 gennaio 2020).

<sup>9</sup> La Corte, in parte motiva, richiama sue recentissime pronunce, rispettivamente sulla disciplina delle aree naturali protette, Corte cost. sentenze 9 giugno 2021, n. 158 e 1° dicembre 2020, n. 276; in ordine alla materia della bonifica dei siti inquinati, Corte cost., sentenze 9 ottobre 2019, n. 231 e 23 gennaio 2019, n. 28.

transitorio del territorio dei parchi “Costa Ripagnola” e “Mar Piccolo” (suddivisi in zone 1, 2 e 3 a tutela decrescente, valide sino all’approvazione del rispettivo piano per il parco) e contengono una clausola di salvezza in relazione a vincoli maggiormente restrittivi eventualmente previsti dal PPTR. Ma alcune di esse introducono delle deroghe alla disciplina d’uso dettata dal PPTR, così integrando singole e specifiche ipotesi violative dell’art. 145, comma 3, cod. beni culturali.

Passando in rassegna le singole censure, la Corte ripercorre il percorso argomentativo di cui al ricorso, evidenziando anzitutto la portata applicativa dell’art. 8, comma 6, della legge regionale impugnata (in tema di misure di salvaguardia del parco “Costa Ripagnola”) nella parte in cui dispone che, fatte salve le previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio e quelle contenute nel PPTR, l’ente gestore del parco (d’intesa con l’Ufficio parchi e riserve naturali dell’Assessorato regionale all’ambiente) può concedere, fino all’approvazione del piano per il parco e limitatamente alle zone 2 e 3, motivate deroghe, ai divieti previsti dal precedente comma, di realizzare nuove costruzioni, nuove strade e mutamenti nella destinazione dei terreni. Tali deroghe sono ammesse per la realizzazione di opere pubbliche, di pubblica utilità e di pubblico interesse se sussistono rilevanti motivi di interesse pubblico e, comunque, nel rispetto delle finalità istitutive del parco. La disposizione, così come formulata, violerebbe il *principio della sovraordinazione* dei piani paesaggistici rispetto a tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale (art. 145, comma 3, cod. beni culturali), atteso che, nonostante il richiamo in essa contenuto al codice dei beni culturali e del paesaggio e al PPTR, consentirebbe di fatto all’ente gestore del parco, in via transitoria, di derogare con propri provvedimenti alla disciplina d’uso contenuta nel PPTR<sup>11</sup>.

La prima delle questioni articolate dalla parte ricorrente è stata dichiarata fondata, in conformità al recente orientamento della giurisprudenza costituzionale<sup>12</sup> che ha consolidato il principio della prevalenza del piano paesaggistico rispetto a tutti gli strumenti di pianificazione territoriale, inclusi quelli relativi alle aree protette, sancito dall’art. 145, comma 3, cod. beni culturali, trattandosi di una regola di tutela primaria

<sup>10</sup> Decreto ministeriale 1 agosto 1985, “Dichiarazione di notevole interesse pubblico di una zona comprendente la Gravina di Mazaracchio sita nel comune di Taranto”, in G.U. - Serie Generale n.30 del 6 febbraio 1986 - Suppl. Ord. n. 5.

<sup>11</sup> Come specificato nel paragrafo precedente, illustrativo delle ragioni poste a sostegno del ricorso, tali deroghe permetterebbero di realizzare opere pubbliche, di pubblica utilità e di pubblico interesse in violazione delle previsioni di cui agli artt. 37 e 95 delle Norme tecniche di attuazione (NTA) del PPTR. In particolare, l’art. 95 NTA ammette – in deroga alle misure di salvaguardia previste dallo stesso PPTR – la sola realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità (non quindi quelle genericamente definite di interesse pubblico) unicamente se compatibili con gli specifici obiettivi di qualità di cui all’art. 37 NTA e in difetto di alternative localizzative e/o progettuali, nonché attribuisce alla Regione (e non all’ente gestore del parco) la competenza ad adottare il provvedimento di deroga.

<sup>12</sup> Il rinvio è alle sentenze Corte cost., 1° dicembre 2020, n. 276; 20 maggio 2020, n.134 del 2020 e 23 gennaio 2018, n.68.

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<sup>13</sup>.

L'art. 8, comma 6, non rispetta la gerarchia dei piani fissata dal legislatore nazionale, disciplinando unilateralmente, in modo diverso e meno restrittivo rispetto al PPTR vigente adottato d'intesa con lo Stato, beni paesaggisticamente vincolati (il parco "Costa Ripagnola") richiamando, come detto, solo formalmente il rispetto delle disposizioni contenute nel PPTR, che tuttavia vengono svuotate dei loro essenziali contenuti di tutela. La violazione è integrata dalla circostanza che detta disposizione «...consente – in virtù di provvedimento di deroga emesso dall'ente gestore del parco – la realizzazione di opere pubbliche, di pubblica utilità e di pubblico interesse se sussistono rilevanti motivi di interesse pubblico, mentre le NTA del PPTR prevedono – in virtù di un provvedimento della Regione – esclusivamente la realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità solo se compatibili con gli specifici obiettivi di qualità dettati dalle medesime NTA e in difetto di alternative localizzative e/o progettuali. È proprio detto profilo di competenza ad integrare un evidente contrasto tra disposizione impugnata e norma paesaggistica, poiché il provvedimento di deroga adottato dall'ente parco assurge non a titolo aggiuntivo, bensì sostitutivo di quello regionale, salvi naturalmente gli ulteriori titoli edilizi e paesaggistici del caso...»<sup>14</sup>. La configurazione di un regime peggiorativo del bene paesaggistico, integra l'illegittima invasione della sfera di competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., ponendosi, la disposizione censurata, in palese contrasto con il parametro interposto invocato (art. 145, comma 3, cod. beni culturali).

Analoghe considerazioni sono condivise, in motivazione, in merito alla censura dell'art. 25, comma 5, della legge regionale impugnata che, in relazione al parco "Mar Piccolo", riproduce in termini identici l'art. 8, comma 6, appena esaminato con

<sup>13</sup> In tal senso, ex plurimis, Corte cost., sentenze 26 maggio 2021, n. 141 e 9 ottobre 2018, n. 215. La Corte di recente ha ribadito inoltre che il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito adottare normative che deroghino o contrastino specificatamente con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto (in tal senso, le recentissime pronunce 14 aprile 2021, n. 101, 9 febbraio 2021, n. 74, 24 febbraio 2021, n. 54 e 26 gennaio 2021, n. 29). A queste ultime appare certamente riconducibile l'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, 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» (così, Corte cost., sentenza 20 aprile 2006, n.182).

<sup>14</sup> Precisa la Corte che «la clausola di salvezza contenuta nella disposizione impugnata con riguardo al piano paesaggistico e al codice dei beni culturali e del paesaggio costituisca una mera clausola di stile, priva di reale portata precettiva e in nessun modo in grado di elidere il sostanziale svuotamento della disciplina d'uso di cui al PPTR».

riguardo al parco “Costa Ripagnola”, con l’unica differenza di ammettere deroghe ai divieti di nuove costruzioni solo per la realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità e non per quelle genericamente di interesse pubblico. La Corte dichiarando la fondatezza della questione ha sottolineato, tra le altre, le differenze tra disposizione impugnata e normativa paesaggistica con riguardo all’organo decisorio, ossia l’ente gestore del parco in luogo della Regione.

La terza censura riguarda l’art. 9, comma 1, lettere f), g) e h), della legge regionale impugnata disposizione che consente, fino all’approvazione del piano per il parco “Costa Ripagnola” e salvi eventuali vincoli maggiormente restrittivi, la realizzazione di determinati interventi edilizi, che secondo il ricorrente sarebbero in contrasto con la disciplina d’uso della fascia costiera contenuta nel PPTR, con conseguente violazione del parametro interposto di cui all’art. 145, comma 3, cod. beni culturali.

Nel dettaglio, la lettera g) consente «limitatamente alla zona 3 di cui all’articolo 3 e ai fabbricati di recente edificazione, non aventi valore storico-documentale, legittimamente autorizzati alla data di entrata in vigore del parco ricadenti in zona 2 e zona 1 di cui all’articolo 3, la realizzazione di interventi di ristrutturazione edilizia di cui all’articolo 3, comma 1, lettera d), del d.p.r. 380/2001 e gli interventi di nuova costruzione di cui all’articolo 3, comma 1, lettera e), del d.p.r. 380/2001». Sicchè, nelle predette zone 1 e 2 del parco “Costa Ripagnola” è quindi consentita la realizzazione di interventi di ristrutturazione dei fabbricati esistenti e legittimi, privi di valore storico-documentale, mentre nella zona 3 anche la realizzazione degli interventi di nuova costruzione, tra i quali sono compresi la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati e l’ampliamento di quelli esistenti. In tal senso appare condivisa la tesi della parte ricorrente, secondo cui tale disciplina sarebbe in contrasto con la norma di tutela della fascia costiera contenuta nella scheda PAE 008 (si v. la pregressa nota 6) relativa al parco «Costa Ripagnola», parte integrante del PPTR.

Nei termini suindicati, pertanto, la questione risulta fondata. Infatti, dall’esame della precitata scheda PAE 008 si evince che entro 300 metri dalla costa è vietata la realizzazione di qualsivoglia opera edilizia, salvo la trasformazione di manufatti legittimamente preesistenti, essendo esclusa la demolizione e ricostruzione di manufatti di particolare valore storico e identitario per una volumetria aggiuntiva non superiore al 20 per cento, sempre che vengano rispettate ulteriori particolari condizioni (già riportate nella nota 6).

Quanto alla zona 3, viene consentita la realizzazione di interventi di nuova costruzione e, nell’intero territorio del parco (zone 1, 2 e 3), interventi di ristrutturazione dei fabbricati esistenti e legittimi, privi di valore storico-documentale, senza alcun vincolo di volumetria e senza il rispetto delle ulteriori condizioni elencate dalla scheda PAE 008. Sicchè, in conseguenza delle difformità suindicate tra la disciplina d’uso dettata dal PPTR e la disposizione oggetto di censura, la clausola di salvezza in quest’ultima contenuta con riguardo a «eventuali

vincoli maggiormente restrittivi» assurge ancora una volta a mera clausola di stile, priva di reale portata precettiva e in alcun modo in grado di elidere il sostanziale svuotamento del contenuto della norma di tutela paesaggistica statale. In tal senso viene ad integrarsi palese violazione del richiamato principio di sovraordinazione della pianificazione paesaggistica, introducendo – la disposizione in esame – un trattamento peggiorativo del bene paesaggistico parco “Costa Ripagnola”, con conseguente invasione della sfera di competenza esclusiva statale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

In merito alla censura dell’art. 9, comma 1, lettera f), della legge regionale impugnata, disposizione che ammette «limitatamente alla zona 2 di cui all’articolo 3, la realizzazione di interventi di ristrutturazione edilizia di cui all’articolo 3, comma 1, lettera d) del d.p.r. 380/2001», nei termini suindicati in precedenza la questione sollevata è fondata. Trattasi, infatti, di disposizione che consente interventi di ristrutturazione vietati dal PPTR, non escludendo la demolizione e ricostruzione di manufatti di particolare valore storico e identitario, eccezione prevista dalla scheda PAE 008, e non prescrivendo il rispetto dei limiti di volumetria e delle ulteriori condizioni elencate nella scheda in questione.

A parziale declaratoria di accoglimento approda la Corte con riferimento alla censura dell’art. 9, comma 1, lettera h), che consente, con riguardo alle zone 2 e 3 e alla zona 1 (limitatamente ai fabbricati di recente edificazione non aventi valore storico-documentale), la realizzazione di interventi di trasformazione e/o ampliamento degli edifici esistenti nella misura massima del 15 per cento della loro superficie utile, nonché la realizzazione di interventi di adeguamento tecnologico e/o igienico-sanitario. La questione è fondata: in ordine alla prima previsione (interventi di trasformazione e/o ampliamento degli edifici esistenti nella misura massima del 15 per cento della loro superficie utile) atteso che la disposizione impugnata non prescrive il rispetto dei limiti di volumetria e delle ulteriori condizioni elencate dalla scheda PAE 008 per la trasformazione di manufatti legittimamente esistenti, oltre a non escludere per le zone 2 e 3 la demolizione e ricostruzione di manufatti di particolare valore storico e identitario (eccezione prevista dalla scheda PAE 008).

La Corte, giunge a dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’art. 9, comma 1, lettera h), della legge reg. Puglia n. 30 del 2020, limitatamente all’inciso «la realizzazione di interventi di trasformazione e/o ampliamento degli edifici esistenti nella misura del 15 per cento della loro superficie utile e». Ciò, in considerazione del fatto che i suindicati interventi di adeguamento tecnologico e/o igienico-sanitario non risultano vietati dalla richiamata scheda PAE, che peraltro consente, oltre agli interventi di trasformazione di manufatti legittimamente esistenti alle condizioni già descritte, anche tutti quegli interventi da essa non esplicitamente vietati, elencati al punto 2 della scheda. Sicché, gli interventi in oggetto devono ritenersi conformi alle previsioni del PPTR, non rientrando nel suddetto elenco.

A medesime conclusioni perviene la Corte in ordine alla censura avente ad oggetto l'art. 26, comma 1, lettere g), h) e i), della legge regionale impugnata (rubricato «Regime autorizzativo») disposizione che autorizza, fino all'approvazione del piano per il parco «Mar Piccolo» e salvi eventuali vincoli maggiormente restrittivi, la realizzazione di determinati interventi edilizi, che secondo il ricorrente sarebbero in contrasto con la disciplina d'uso della fascia costiera contenuta nel PPTR di cui alla scheda PAE 140, identica per contenuto alla scheda PAE 008 già esaminata con riguardo al parco «Costa Ripagnola», con conseguente violazione del parametro interposto di cui all'art. 145, comma 3, cod. beni culturali. In particolare, la lettera h) consente limitatamente alla zona 3 «la realizzazione di interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d) del d.p.r. 380/2001».

Al giudizio di fondatezza, il giudice delle leggi perviene evidenziando come la disposizione impugnata ammetta gli interventi di ristrutturazione indicati senza escludere la demolizione e ricostruzione di manufatti di particolare valore storico e identitario, eccezione prevista dalla scheda PAE 140 e senza prescrivere il rispetto dei limiti di volumetria e delle ulteriori condizioni elencate dalla scheda considerata.

In ordine alla censura dell'art. 26, comma 1, lettera g), invece, disposizione che prevede che «sull'intero territorio del parco, la realizzazione degli interventi di manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a), b) e c) del d.p.r. 380/2001», la Corte giudica la questione non fondata, precisando che detta norma debba essere intesa come riferita ai soli interventi non vietati dalla scheda PAE 140, che per sua espressa previsione – oltre a quelli di trasformazione di manufatti legittimamente esistenti alle condizioni già descritte – consente tutti quelli da essa non esplicitamente vietati, elencati al punto 2 della scheda.

Analogamente, risulta infondata anche la censura dell'art. 26, comma 1, lettera i), disposizione che ammette «limitatamente alle zone 2 e 3, la realizzazione di interventi di adeguamento di tipo tecnologico e igienico-sanitario connessi all'applicazione delle normative vigenti in materia agro-zootecnica, nonché di interventi necessari alla messa a norma delle strutture, degli edifici e degli impianti relativamente a quanto previsto in materia igienico-sanitaria, sismica, di sicurezza ed igiene sul lavoro, di superamento delle barriere architettoniche».

Ultima censura, erroneamente indirizzata all'art. 26, comma 2, in realtà è da intendersi riconducibile all'art. 26, comma 1, lettera j) della legge regionale in esame e concernente il solo parco «Mar Piccolo», per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli articoli da 239 a 253 cod. ambiente in tema di bonifica dei siti inquinati. Dalla disposizione censurata si evince che fino all'approvazione del piano per il parco e fermi restando eventuali vincoli maggiormente restrittivi, sono consentiti: «j) gli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente, e, ove necessario, le ulteriori misure di

riparazione e di ripristino ambientale definiti nell'ambito della procedura di approvazione della caratterizzazione e del progetto di bonifica del Sito di interesse nazionale di cui al decreto del Ministero dell'Ambiente 10 gennaio 2000 (Perimetrazione del sito di interesse nazionale di Taranto) e finalizzati a minimizzare e ricondurre ad accettabilità il rischio derivante dallo stato di contaminazione presente nel sito» (il parco «Mar Piccolo» rientra nel territorio del sito di bonifica di interesse nazionale indicato).

Nel ricorso, come specificato nel paragrafo precedente, si osserva che l'adozione di un'interpretazione «rigorosa» della disposizione indurrebbe a ritenere non consentiti gli interventi diversi da quelli in essa specificamente menzionati, tra cui le misure d'emergenza. Diversamente, ricorrendo ad un'interpretazione «sistematica» della norma sarebbero ammesse le ulteriori misure e procedure previste dalle norme invocate del codice dell'ambiente, contenute nel Titolo V della Parte quarta, del decreto legislativo n. 152 del 2006, rubricato «Bonifica di siti contaminati». Seguendo criteri esegetici più restrittivi, dunque, emergerebbero profili di illegittimità costituzionale della disposizione in esame per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva statale la materia «tutela dell'ambiente», in cui è ricompresa la disciplina dei rifiuti e della bonifica dei siti inquinati.

Il giudizio di infondatezza cui perviene la Corte sul punto, muove dalla premessa che in tema di bonifica dei siti inquinati la disciplina rientra nella materia di competenza esclusiva statale della «tutela dell'ambiente»<sup>15</sup> e che la legislazione regionale può introdurre solo norme idonee a realizzare un innalzamento dei livelli di tutela ambientale o comunque non derogatorie in senso peggiorativo rispetto a quelle contenute nel codice dell'ambiente<sup>16</sup>.

Secondo il giudizio della Corte la disposizione impugnata, tuttavia, è immune da effetti peggiorativi, limitandosi a richiamare, quale disciplina transitoria, quelle misure ed interventi definiti nell'ambito della procedura di approvazione della caratterizzazione e del progetto di bonifica del sito di interesse nazionale di Taranto, senza contenere alcun riferimento a specifiche norme del codice di settore e senza introdurre espresse deroghe alle medesime. Di conseguenza, l'eventuale omessa

---

15 Sul punto si sono soffermate, da ultimo, le sentenze Corte cost. 9 ottobre 2019, n. 231 e 23 gennaio 2019, n. 28. In dottrina, il pensiero “a caldo” sulla riforma del Titolo V, in A. FERRARA, *La «materia ambiente» nel testo di riforma del Titolo V*, in *Federalismi.it*, 30 giugno 2001. Interessante disamina circa la particolare natura poliforme della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, cfr. A. MITROTTI, *La capriola dell'interesse nazionale, da clausola di supremazia a criterio di prevalenza: ma le unitarie esigenze di uniformità legislativa statale permangono e il Consiglio di Stato lo conferma in materia ambientale (nota a sentenza del Consiglio di Stato del 28 febbraio 2018, sez. IV, n. 1229)*, in *Oss. cost.*, 1/2018 13 aprile 2018, spec. p. 4 ss.

16 Principio consolidato nelle sentenze Corte cost. 9 ottobre 2018, n. 215, 16 luglio 2009, n. 247 e 9 giugno 2008, n. 214.

menzione di alcune delle misure e/o procedure previste dal codice dell'ambiente non può certo escluderne l'applicazione.

A tale conclusione si perviene attraverso una interpretazione sistematica della norma oggetto di censura (peraltro espressamente indicata come plausibile dallo stesso ricorrente), che deve tener conto della disciplina vigente in cui la medesima si inserisce ed escludere quei significati che renderebbero il testo incoerente con il sistema. Tra gli interventi ammessi vanno dunque incluse le ulteriori misure e procedure disciplinate dal codice dell'ambiente e dalla legislazione di settore, anche se non espressamente menzionate dalla norma impugnata. In tal senso, l'art. 26, comma 1, lettera j) della legge censurata non deroga alle disposizioni del codice dell'ambiente invocate dal ricorrente, né introduce una disciplina riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, trattandosi di mera norma di rinvio.

#### **4. Gli effetti della decisione: criticità e prospettive di analisi.**

Il nuovo approdo della Corte costituzionale induce ad alcune riflessioni di carattere esegetico, altre di tipo strettamente processuale<sup>17</sup>. La decisione, come detto in premessa, offre interessanti spunti su profili giuridici e processuali meritevoli di approfondimento. Sia consentito prendere le mosse dalla particolare natura del giudizio di legittimità in via principale, disciplinato dall'art. 127 Cost. che a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha subito una significativa trasformazione del proprio assetto, pur conservando, una sostanziale posizione di "supremazia" dello Stato nei confronti delle Regioni ed evidente asimmetria fra le rispettive posizioni processuali<sup>18</sup>. L'intervento di equiparazione della "tempistica" processuale ha infatti solo attenuato

<sup>17</sup> Il dispositivo della sentenza annotata recita testualmente: «...dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 6, della legge della Regione Puglia 21 settembre 2020, n. 30 (Istituzione dei parchi naturali regionali «Costa Ripagnola» e «Mar Piccolo»); 2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettere f) e g), della legge reg. Puglia n. 30 del 2020; 3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera h), della legge reg. Puglia n. 30 del 2020, limitatamente alle parole «la realizzazione di interventi di trasformazione e/o ampliamento degli edifici esistenti nella misura del 15 per cento della loro superficie utile e»; 4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 5, della legge reg. Puglia n. 30 del 2020; 5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lettera h), della legge reg. Puglia n. 30 del 2020; 6) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lettere g), i) e j), della legge reg. Puglia n. 30 del 2020, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso depositato in epigrafe...». Come detto in premessa, il deposito è avvenuto in cancelleria il 24 novembre 2020 e reca il n.98/2020.

<sup>18</sup> La dottrina si è espressa diffusamente in tal senso. B. LIBERALI, *Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, op. cit., p.7 ss. Per un ulteriore, dettagliato approfondimento sul giudizio ex art. 127 Cost., M. D'AMICO, *Diritto processuale costituzionale e giudizio in via principale*, in *Giur. cost.*, 1999, V, p. 2969 ss., G. ZAGREBELSKY, *Processo costituzionale*, Milano, 1989, A. RUGGERI, *Alla ricerca dell'identità del 'diritto processuale costituzionale'*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2009, spec. p. 13 ss.

l'accennata asimmetria (la cui permanenza è legata anche alla "maggiore forza contrattuale" dello Stato rispetto alle Regioni), se si pensa che prima della riforma del 2001, l'accesso alla Consulta era evidentemente sproporzionato a nocimento delle Regioni, rispetto all'attuale previsione dell'art. 127 Cost. prevede la parificazione dei tempi di impugnazione (sessanta giorni sia per lo Stato che per le Regioni)<sup>19</sup>.

D'altronde, la stessa Corte costituzionale – soprattutto in epoca successiva al varo della riforma costituzionale, nel corso della quale è stata come noto invasa di ricorsi – ha spesso ribadito la sostanziale asimmetria dei ricorsi statali e regionali, per la sproporzione dei parametri costituzionali che possono essere invocati dallo Stato rispetto alla Regione a sostegno dei vizi sollevati, evidenziando la permanenza di un ruolo «peculiare» dello Stato risponde all'esigenza di mantenere una effettiva e completa possibilità di controllo statale sulle leggi regionali, esigenza tanto più avvertita oggi in conseguenza del superamento della fondamentale fase di dialogo tra Stato e Regione.

Particolarmente intenso è stato il dibattito anche sulla diversa natura fra le iniziative statali e regionali, (divise tra ragioni tecniche e politiche) tanto che si è paventato che l'elevato grado di conflittualità fra Stato e Regioni dinanzi alla Corte possa gradatamente trasformarsi in uno dei principali strumenti di dialettica fra enti, talvolta con connotazioni di natura meramente "punitiva", contrassegnate da più o meno evidenti ragioni prevalentemente politiche<sup>20</sup>. Purtuttavia, la Corte costituzionale non dispone di strumenti per sanzionare le modalità di scelta di ricorso da parte dello Stato, atteso che le valutazioni alla base della decisione del Governo di adire o non adire la Corte si inscrivono nell'area della discrezionalità

---

19 Cfr., B. LIBERALI, *Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, op. cit. p.49 ss. Secondo l'A.; «..Uno dei profili che rendono tuttora asimmetrica la posizione processuale di Stato e Regioni nel giudizio in via principale è costituito dalla più ristretta possibilità di evocare i parametri costituzionali riservata alle seconde. Oltre ai parametri riconducibili al riparto di competenze legislative, le Regioni possono spingersi oltre tale limite solo laddove dimostrino la ridondanza della violazione di altri parametri costituzionali sulle proprie competenze...». Prendendo le mosse dal problema degli sconfinamenti della giustizia costituzionale, il tema è stato abilmente affrontato anche da A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2019, II, p. 251 ss. Temi ripresi dallo stesso, più recentemente, in *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n.12 del 05/05/2021. Secondo l'A. la sostanziale asimmetria tra la posizione dello stato e quella delle regioni, pare essere stata superata negli ultimi tempi, soprattutto con riferimento ai ricorsi promossi dalle regioni. Ed infatti, in ordine al requisito della "ridondanza", «..anziché verificare l'esistenza di un interesse regionale qualificato, il giudice costituzionale si accontenta di una generica e mera incidenza sulle attribuzioni regionali della legislazione impugnata...». In tale prospettiva, la ridondanza, funge più da espediente retorico che non da requisito processuale di ammissibilità.

20 Sul punto, si v. C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in "I ricorsi in via principale", Milano, 2011. Per una accurata e completa disamina sulla posizione processuale dello Stato e delle Regioni nei giudizi costituzionali, B. LIBERALI, *Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Atti del Convegno del Gruppo di Pisa: "Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni", Università degli Studi di Trento, 18-19 settembre 2020, in *Rivista "Gruppo di Pisa"*, n.2/2001, spec. p.11 ss.

politica dovendosi occupare, per sua natura, delle sole ragioni sottese alla scelta delle ragioni giuridiche indicate nel ricorso, con riguardo alle norme impugnate.

Non è possibile trattare in questa sede, per sintesi, le criticità evidenziate dalla dottrina circa il nuovo assetto di autonomia regionale disegnato dalla riforma del 2001 e sempre più ricorrenti proposte di riprendere il percorso finalizzato ad una ulteriore revisione del Titolo V, con l'obiettivo di elidere lo sbilanciamento tra Stato e Regioni e rendere più effettiva l'autonomia regionale, certo è difficile pretendere che il Giudice delle leggi operi, volta per volta, uno scrutinio serrato sulle singole iniziative di accesso alla Corte del Governo centrale, alla ricerca delle ragioni ad esse sottese e dell'eventuale "interesse nazionale".

Ciò posto, la decisione in esame fa emergere, piuttosto, evidenti rilievi in ordine alla gerarchia dei piani fissata dal legislatore nazionale atteso che, le disposizioni oggetto di censura, hanno provveduto unilateralmente a modificare la portata degli accordi precedentemente sanciti dallo Stato con la Regione interessata. Nel caso di specie, il Giudice delle leggi ha dovuto rimarcare, come emerso in alcune recentissime decisioni (cfr. le già sentenze Corte cost. n. 101, n. 74, n. 54 e n. 29 del 2021) che il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito adottare normative che deroghino o contrastino specificatamente con norme di tutela paesaggistica – tra cui si colloca l'art. 145, comma 3, cod. beni culturali (Corte cost. sent. n. 182 del 2006) – che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto.

La questione fa riflettere sulla opportunità di individuare una forma di "leale collaborazione" anche nel giudizio costituzionale, tale da indurre le Regioni ad attivarsi "spontaneamente" per modificare o abrogare disposizioni palesemente viziate e divergenti dall'indirizzo di politica nazionale o semplicemente dalle intese, dagli accordi e dalle singole occasioni di collaborazione Stato-Regioni<sup>21</sup>.

Vi è poi un altro dato di natura processuale che emerge dalla pronuncia in esame che attiene alle modalità attuative del contraddittorio e alla mancata costituzione nel giudizio *de quo* della Regione interessata. Sul punto, giova premettere, come già evidenziato a conclusione del secondo paragrafo, che nel *Ritenuto in fatto*, al punto 3), la Corte ha evidenziato il deposito di due opinioni scritte, a titolo di "*amici curiae*", specificando che con decreto presidenziale del 20 settembre 2021, sia stata ammessa la sola opinione scritta presentata dall'associazione "Italia Nostra Onlus", indirizzata a favore dell'accoglimento del giudizio di fondatezza delle questioni di legittimità

---

<sup>21</sup> Su diversi piani di valutazione, con la sentenza Corte cost. 18 maggio 2009, n. 160 era stata censurata la Regione per aver violato il principio di leale collaborazione che deve caratterizzare i rapporti tra i diversi livelli di governo. In particolare, nel caso di specie si era tenuta una «riunione tecnica» in cui la Regione si era impegnata a modificare alcune disposizioni della legge in questione in modo da superare i profili di illegittimità costituzionale già rilevati in altra sede.

costituzionale in esame, tramite una ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento<sup>22</sup>.

Le recenti norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, come noto, hanno aperto le porte di Palazzo della Consulta all'opinione degli *amici curiae* e audizione degli esperti. Ed infatti, la delibera dell'8 gennaio 2020 che ha modificato le precitate norme, si colloca in seno alla stagione di «apertura» della Corte e di approvazione di alcune rilevanti modifiche strutturali del processo costituzionale per favorire una più ampia partecipazione al processo costituzionale. La codificazione di una giurisprudenza in tema di interventi di terzi, si configura nell'apertura a qualsiasi formazione sociale senza scopo di lucro e a qualunque soggetto istituzionale che oggi può presentare brevi opinioni scritte per offrire, alla Corte, elementi utili alla conoscenza e alla valutazione del caso sottoposto al suo giudizio, derivanti dalla loro esperienza “sul campo”, soprattutto in relazione ad aspetti pratici dell'applicazione delle norme. L'istituto degli *Amici curiae* e dell'audizione di esperti di altre discipline, poi, è reso peculiare nella facoltà attribuita alla Corte di convocare esperti di chiara fama di altre discipline, per ricevere contributi su problemi specifici che vengano in rilievo nella trattazione delle questioni portate al suo esame<sup>23</sup>.

L'inciso può assumere particolare rilievo se si considera che la Corte, nel giudizio de quo, si è avvalsa dell'opinione scritta presentata dall'associazione “Italia Nostra Onlus” intervenuta, come detto, *ad adiuvandm* rispetto alla parte ricorrente, senza conoscere le ragioni contrapposte dell'ente regionale interessato alla decisione, anche in merito ad un iter di modifica della legge impugnata, probabilmente ancora in corso (dato evidentemente riportato proprio dagli *amici curiae*)<sup>24</sup>. Ora, quanto alle

22 Giova sin d'ora evidenziare che la previsione degli *Amici curiae* è stata inserita nell'art. 4 ter, tra le “Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale” (in G.U. 7 novembre 2008, n. 261 e successive modificazioni e integrazioni) tramite l'art. 2 della delibera della Corte, in sede non giurisdizionale, dell'8 gennaio 2020 (in G.U. n. 17 del 22 gennaio 2020).

23 Per una recente disamina dell'istituto in esame, sia consentito rinviare a F. PERCHINUNNO, *L'evoluzione del principio del contraddittorio nel processo sulla legge*, in [www.contabilita-pubblica.it](http://www.contabilita-pubblica.it), 17 dicembre 2021, ove si è evidenziato che al di là degli apprezzabili effetti della modifica del 2020, non vada sottaciuto che «... un'apertura del contraddittorio a maglie fin troppo larghe, rischierebbe di vulnerarne la posizione di organo di garanzia, trasformando il processo costituzionale in una sorta di “giurisdizione parallela” al sindacato giurisdizionale del giudice naturale o al più che il giudizio costituzionale possa trasformarsi, in alcune ipotesi, in una sorta di seconda istruttoria legislativa, dopo quella compiuta in seno ai due rami del Parlamento. Le risposte emergeranno dalla prassi applicativa e non può escludersi che la Corte voglia preservare una certa speditezza del giudizio che potrebbe, invece, essere rallentata proprio da un'eccessiva partecipazione alla camera di consiglio in cui saranno ascoltati gli esperti. Il dato certo è quello dell'apertura della giustizia costituzionale alla società civile, ma occorrerà, parimenti, un intervento esegetico da parte della Corte per preservare il processo costituzionale da una proliferazione smodata di soggetti, con il rischio verosimile di una vera e propria alterazione della natura e della stessa funzione della Corte...».

24 E' dato sapere che nel corso dell'udienza pubblica è emersa l'esigenza, da parte della Corte, di chiarimenti su alcuni profili oggetto di trattazione: «...C'è solo un punto che mi pare che abbisogna di essere chiarito e la presenza qui dell'avvocato dello Stato può essere utile...la parte relativa agli interventi di bonifica...l'articolo 26 punto j, perché non si è capito bene qual è la censura, l'oggetto della censura...comunque la Regione Puglia non

scelte che possono aver indotto la Regione interessata a non costituirsi nel giudizio non è possibile esprimersi con dati certi; nella prassi, infatti, vi sono Regioni che si costituiscono sempre, altre che lo fanno nella maggior parte dei casi e altre ancora che non si costituiscono per manifestare un deciso intento (o dissenso) politico. Le motivazioni che spingono alla mancata costituzione possono ritrovarsi anche nella convinzione di ritenere che le possibilità di successo siano assai ridotte o del tutto inesistenti, oppure per ragioni economiche<sup>25</sup>.

Il deposito della decisione in esame, come detto in premessa è avvenuto il 23 dicembre 2021; in pari data la Corte ha effettuato il deposito delle motivazioni anche della sentenza n. 257 del 2021 che ha definito il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Sardegna 13 luglio 2020, n. 21 (Norme di interpretazione autentica del Piano paesaggistico regionale), promosso sempre dal Presidente del Consiglio dei ministri<sup>26</sup>.

La Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della citata legge della Regione Sardegna da cui derivava un eccessivo allargamento delle maglie dei vincoli urbanistici e paesaggistici, tale da consentire edificazioni e incrementi volumetrici; è stato, poi, evidenziato anche il mancato coinvolgimento del Governo centrale da parte di quello regionale nel percorso di modifica del Piano

---

si è costituita, come si vede qui dal banco vuoto....perché si riteneva che, ritiene la Giunta, abbiamo saputo, che c'è un iter di modifica in corso della legge impugnata, iter di modifica che dura da ormai quasi un anno e che non si è ancora concretizzato. Ci sono due opinioni scritte a titolo di amici curiae, una delle quali è ammessa e che riguarda, molto circostanziata, l'associazione Italia Nostra e che evidentemente è a sostegno della fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale in esame...». Si tratta della trascrizione di un breve passaggio (relazione del Giudice redattore della sentenza) dell'udienza pubblica del 10 novembre 2021 (Ruolo n.5 - ric. 98/2020, Presidente del Consiglio dei ministri c/ Regione Puglia) riproduzione audio-video, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

25 Sul punto, cfr. M. D'AMICO, *Il giudizio davanti alla Corte e gli effetti delle decisioni, Sull'uso delle regole processuali da parte della Corte nel giudizio in via principale*, in "I ricorsi in via principale", Milano, 2011. p. 265 ss., che complessivamente considera come sul giudizio della Corte si scarichino "le vicende politiche e la conflittualità fra Stato e Regioni", come mostra il "numero molto alto di rinunce e di pronunce di cessazione della materia del contendere, in relazione alle quali la Corte dovrebbe predisporre strumenti procedurali adeguati a prevenire, per quanto possibile, inutili fasi del processo, laboriose e destinate a risolversi nel nulla". Si v., altresì, la puntuale e dettagliata disamina di B. LIBERALI, *Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, op. cit. p.37 ss.

26 La sentenza 19-20 ottobre 2021, recante il n.257/2021 (in G.U.-1<sup>a</sup> Serie Speciale-Corte Costituzionale n. 52 del 29-12-2021), scaturisce dal ricorso notificato il 26-31 agosto 2020, depositato in cancelleria il 1° settembre 2020 e iscritto al n.75 del registro ricorsi per l'anno 2020 (pubblicato in G.U. della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2020). Cfr., *ex multis*, anche la recente pronuncia Corte cost., 22 ottobre 2020, n.240, con la quale la Corte costituzionale ha risolto in favore dello Stato un conflitto di attribuzioni con la Regione Lazio in materia di pianificazione paesaggistica, rafforzando la politica di accentramento dei poteri relativi alla cura del paesaggio che ha preso da tempo piede a discapito delle autonomie regionali e locali. Si tratta di un "moto centripeto" basato, oltre che sul riparto costituzionale delle competenze, anche sul principio di leale collaborazione. Puntuale annotazione di A. CARMINATI, *La Corte applica il principio di leale collaborazione in materia di pianificazione paesaggistica a favore dello Stato, ma la via consensuale produce impasse e squilibri*, in *Forum di Quaderni Costituzionali* (Rassegna), n.2/2021, p. 366 ss.

Paesaggistico, come prescritto dalle leggi in materia e dal principio di “leale collaborazione” tra Stato e Regioni. L’adeguamento unilaterale del piano paesaggistico al mutato contesto normativo è apparso anche in questo caso dissonante rispetto al percorso prefigurato dal legislatore statale, determinando una palese violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto si tradurrebbe in un intervento estraneo al percorso della «pianificazione condivisa», prescritta per i beni vincolati dagli artt. 135, 143, 145 e 156 del d.lgs. n. 42 del 2004, e sconfinerebbe nella competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali. Vi sarebbe, infine, la violazione dell’art. 9 Cost., in quanto la disposizione in esame determinerebbe «un generale abbassamento del livello di tutela»<sup>27</sup>.

Il quadro prospettico che si va delineando da tempo, stringe le maglie dell’iniziativa regionale e non può escludersi la propagazione degli effetti dei recenti approdi della Consulta anche nelle materie strettamente correlate a quelle in esame.

Per rimanere alla stretta attualità, con la recente sentenza n.261, depositata il 28 dicembre 2021, la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 12-bis, commi 2, 3 e 4 della legge regionale n. 19/2009 (c.d. “Piano Casa” Regione Campania, volto a favorire la ripresa dell’attività edilizia nel territorio della Regione), nella parte in cui era consentita la realizzazione di interventi edilizi, disciplinati dalla medesima legge regionale, in deroga alle prescrizioni della legge della Regione Campania 27 giugno 1987, n. 35 (Piano urbanistico territoriale dell’Area Sorrentino-Amalfitana) che non prevedono limiti di inedificabilità assoluta<sup>28</sup>. Con la richiamata sentenza sono state trattate e decise congiuntamente analoghe censure rimesse alla Corte dal Consiglio di Stato con tre distinte ordinanze del 12 gennaio 2021 (reg. ord. n. 66, n. 67 e n. 68 del 2021) in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. Il giudice a quo ha evidenziato che la

---

27 Sulla tutela paesaggistica e ambientale, cfr. A. POGGI, *La difficile attuazione del Titolo V. Il caso dei beni culturali*, in *Federalismi.it*, 8, 2003, p. 1 ss.; G. FALCON, *I principi costituzionali del paesaggio (e il riparto delle competenze tra Stato e Regioni)*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1-2, 2009, p. 78 ss.; M. CECCHETTI, *Ambiente, paesaggio e beni culturali*, in G. Corso, E. Lopilato (a cura di), “Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali”, Parte speciale I, Milano, 2006, p. 317 ss.; A. MITROTTI, *Il riparto di competenze in materia di beni culturali alla luce del felice coniugio tra redditività del patrimonio culturale e diritto di accesso ai beni culturali*, in *Rivista Aic*, n.4/2018, 11.11.2018, spec. p. 9 ss.; V. ONIDA, *Tutela del paesaggio e pianificazione territoriale*, in *Rivista giuridica dell’ambiente*, 1989, p. 757; volendo, F. PERCHINUNNO, *Costituzione e ambiente: profili attuativi e prospettive di riforma*, in “Le nuove frontiere dell’eco-diritto”, A. Bonomo, L. Tafaro, A.F. Uricchio, 2021, p.3 ss.

28 Si tratta della sentenza, Corte cost., 24 novembre 2021 n. 261, (in G.U. - 1ª Serie Speciale-Corte Costituzionale n. 52 del 29-12-2021). Ricordiamo che il citato art. 12-bis, comma 2, afferma la prevalenza di tale legge «su ogni altra normativa regionale, anche speciale, vigente in materia»; il comma 3 stabilisce che «[n]on sono ammessi interventi in deroga rispetto ai vincoli di inedificabilità assoluti previsti nella legge regionale 27 giugno 1987, n. 35 (Piano Urbanistico Territoriale dell’area Sorrentino-Amalfitana); e il comma 4 dispone che gli interventi edilizi consentiti dalla legge possono essere realizzati anche «nei territori [...] di pertinenza del PUT di cui alla legge regionale 35/1987».

disposizione censurata, fin dalla sua entrata in vigore, è stata interpretata dalla giurisprudenza amministrativa come correlata alla sola materia urbanistica, e non anche a quella paesaggistica; il legislatore regionale è successivamente intervenuto sull'art. 12 -bis, che al comma 2, afferma la prevalenza di tale legge «su ogni altra normativa regionale, anche speciale, vigente in materia», al comma 3 ha previsto il divieto di interventi in deroga ai vincoli di inedificabilità assoluti previsti nella precitata legge regionale n. 35/1987 e al comma 4, ha disposto che la legge trovi applicazione anche nei territori «di pertinenza del PUT di cui alla legge regionale n. 35/1987». Proprio il combinato disposto dei commi 2, 3 e 4 dell'art. 12 -bis della legge censurata «denota inequivocabilmente la volontà del legislatore regionale di consentire gli interventi di cui alla medesima l.r. n. 19 del 2009 [...] anche in deroga al PUT dell'area sorrentino-amalfitana, eccezion fatta per le aree su cui insistono vincoli di inedificabilità assoluta». In tal senso, la Corte ha ravvisato la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (materie affidate alla competenza esclusiva dello Stato quella della conservazione ambientale e paesaggistica) e dell'art. 145, comma 3, del D.Lgs. n. 42/2004 (precitato Codice dei Beni Culturali e del paesaggio); ne deriva che la tutela paesaggistica apprestata dallo Stato costituisce un limite inderogabile alla disciplina che le Regioni e le Province autonome possono dettare nelle materie di loro competenza (sentenza n. 86 del 2019).

Quanto, poi, all'evocato art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004, (come già evidenziato, rubricato "Coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione"), nel precisare, al comma 3, che le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti su quelle contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, esprime il cosiddetto principio di prevalenza delle prime sulle seconde, che «deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito adottare normative che deroghino o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto» (sentenza n. 141 del 2021; nello stesso senso, sentenza n. 74 del 2021). Sicché, le disposizioni censurate, nel consentire di derogare al PUT nella parte in cui esso non prevede limiti di inedificabilità assoluta, violano il principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico su tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, ponendosi, così, in contrasto con il parametro interposto evocato dal rimettente; ne deriva il rischio di degradare «la tutela paesaggistica da valore unitario prevalente a mera "esigenza urbanistica"», oltretutto di compromettere quell'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica che la normativa statale ha invece assunto a valore imprescindibile. Come recentemente affermato dalla stessa Corte, «...il piano paesaggistico, infatti, 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...». (sentenza n. 172 del 2018). La declaratoria di illegittimità costituzionale, pertanto, attinge le disposizioni censurate nella parte in cui consentono che gli interventi edilizi disciplinati dalla legge reg. Campania n. 19/2009, possano essere realizzati in deroga alle prescrizioni della legge reg. Campania n. 35/1987, di approvazione del «Piano urbanistico territoriale dell'Area Sorrentino-Amalfitana», quando esse non prevedono limiti di inedificabilità assoluta.

La sentenza n. 261 del 2021 ("Piano casa") va a comprovare il fenomeno del progressivo intasamento dell'intreccio di competenze tra la disciplina legislativa dello Stato in materia di ambiente e le "sovrapposte" competenze regionali in materia di governo del territorio, strettamente connesse al processo di valorizzazione dell'ambiente<sup>29</sup>.

## 5. Brevi considerazioni finali.

Brevi considerazioni finali inducono ad evidenziare come la sentenza n.251 del 2021, in esame, si collochi in un solco di sostanziale continuità con un orientamento giurisprudenziale che appare per molti versi consolidato in ordine alla concreta definizione del riparto delle competenze legislative, lasciando immutata la problematica questione della linea di demarcazione della autonomia regionale e l'effettiva individuazione dei "punti di equilibrio" tra legislazione statale e legislazione regionale nella disciplina in esame e nelle materie ad essa strettamente correlate. In questa cornice irrisolta, è ormai opinione diffusa che la revisione costituzionale, operata con legge costituzionale n. 3 del 2001, toccando nel profondo l'assetto distributivo delle competenze, legislativa e amministrativa, fra Stato, Regioni ed enti locali, abbia contribuito a rendere più complessa la ricerca di una

---

<sup>29</sup> Per una disamina approfondita e puntuale del complesso rapporto territorio/ambiente e della disciplina di riferimento, M. A. CABIDDU, *Territorio (governo del)*, in *Amministrare*, fasc.3, dicembre 2008. Se si considera il territorio come «...espressione complessiva della fondamentale esigenza di equilibrio nel rapporto uomo-ambiente – inteso (ormai dovrebbe essere chiaro) nella più ampia accezione, ovvero fra la conservazione dei diversi beni che caratterizzano un determinato contesto territoriale e la loro valorizzazione ma anche fra differenti interessi meritevoli di tutela – ben si comprende come la sua disciplina richieda il superamento delle particolarità, secondo un intento di sviluppo economico e sociale sostenibile. Non più dunque l'atto pianificatorio autoritario, che scende dall'alto e prescinde dal contributo fattivo dei cittadini, ma neanche l'accordo a due fra poteri pubblici e poteri privati, quale troppo spesso abbiamo visto in azione, che, in nome della libertà di iniziativa economica privata e della crisi finanziaria delle amministrazioni, si limita a monetizzare lo sfruttamento del patrimonio comune. Piuttosto, un percorso procedimentale capace di esprimere quel modo di essere del territorio come bene comune, che coinvolga in ogni fase, a partire dalla progettazione, tutti i cittadini, singoli e associati, interessati – non solo e non tanto nelle proprietà, quanto dalla loro relazione con il territorio – e che restituisca all'ente pubblico il ruolo ordinamentale che gli è proprio, in vista della soddisfazione delle esigenze di conservazione e di sviluppo della comunità...»

soluzione; essa ha evidenziato la debolezza del riparto di attribuzioni tra Stato e Regioni e del criterio di distribuzione delle competenze secondo il sistema delle “materie”, trascurando di disciplinare meccanismi di raccordo tra i due enti.

La Consulta giudice «naturale» delle riforme costituzionali, è stata chiamata subito dopo il varo della riforma del Titolo V a salvaguardare i principi fondanti della nostra democrazia pluralistica, con un approccio molto spesso “rigoroso e restrittivo” rispetto agli interventi normativi di livello regionale sottoposti a censura. La lettura complessiva delle pronunce della Corte costituzionale è emerso che nelle interferenze normative che scaturiscono dall’esercizio della potestà legislativa trasversale, allo Stato spetta in via diretta la cura degli interessi sottesi alle etichette di cui all’art. 117 comma 2, della Costituzione, alle Regioni l’esercizio della potestà legislativa in materie che incidono indirettamente sugli interessi affidati alla cura statale.<sup>30</sup> La linea di confine tra le due attribuzioni, è individuata dalla stessa legislazione statale, cui spetta – nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità – la determinazione del punto di equilibrio tra interessi<sup>31</sup>. L’accennata giurisprudenza costituzionale, ha ormai consolidato l’applicazione del “criterio della prevalenza” rafforzando le competenze dello Stato, con la conseguenza che il principio di leale collaborazione opera ormai di rado, soltanto laddove non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa. Il criterio della prevalenza si è di fatto sovrapposto a quello dell’interesse nazionale che era servito a suo tempo per “ritagliare” le materie di competenza regionale, individuando le funzioni che lo Stato poteva trattenere a sé; oggi il criterio di prevalenza serve invece a definire e consolidare le materie di competenza statale, munirle di confini inattaccabili dalle pretese regionali.

Forse appare maturo il tempo di un intervento che renda più “fluidi” e dinamici i rapporti tra la legislazione “di principio” e quella “di dettaglio”, ridisegnando gli spazi normativi tra legislatore statale e regionale anche individuando nuovi criteri ispiratori. Nell’attesa, lo scenario che sistematicamente si ripresenta dovrebbe indurre ad una più proficua collaborazione, nel rispetto di ruoli e competenze,

<sup>30</sup> Particolare interesse ha suscitato, nello studio del complesso processo di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione, la ben nota sentenza, Corte cost. 25 settembre 2003, n.303, che «...sembra avere inciso in maniera significativa sia il sistema delle fonti del diritto, sia i rapporti dialettici tra i livelli di governo statale e regionale...», così, A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 8 ottobre 2003.

<sup>31</sup> Sempre vivo resta il dibattito dottrinale sulla “teoria dei punti di equilibrio”, sulla ricerca di un criterio che possa contemperare il “criterio della prevalenza”, con il pregresso criterio dell’“interesse nazionale”. Sull’interesse nazionale, in dottrina, A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973; Id., *Chi è il custode dell’interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2001, p. 345; F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”: scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 6/2009, p. 1185 ss.; Gli studi sono stati ripresi e approfonditi, recentemente, da A. MITROTTI, *L’interesse nazionale nell’ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un’araba fenice*, Napoli, 2020, con accurata recensione di M. CARRER, *L’interesse nazionale, araba fenice dell’ordinamento costituzionale. Metafore e paralleli giuridici da una recente monografia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n.2/ 2021, p. 327 ss.

auspicando che la necessità di ricorrere alla Corte costituzionale costituisca l'*extrema ratio* e non la regola, così da raggiungere e preservare, nel rapporto Stato-Regioni, un livello più adeguato di armonia costituzionale.