



Sentenza n. 201 del 2021

Presidente: Giancarlo Coraggio - Giudice relatore e redattore: Augusto Antonio Barbera
decisione del 23 settembre 2021, deposito del 28 ottobre 2021
comunicato stampa del 28 ottobre 2021

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

atto di promovimento: ricorso n. [73 del 2020](#)

parole chiave:

DIGHE – TUTELA AMBIENTALE E PAESAGGISTICA – GOVERNO DEL TERRITORIO

disposizioni impugnate:

- artt. 1, commi 1, 2 e 3, lettera a), 2, 3, 4, 5, 9, 11 e 12 della [legge della Regione Veneto 23 giugno 2020, n. 23](#)

disposizioni parametro:

- artt. 97, 117, secondo comma, lettere l), m) ed s), e terzo comma, della [Costituzione](#)

dispositivo:

accoglimento sostitutivo – accoglimento – rigetto – interpretativa di rigetto – inammissibilità

Il Presidente del Consiglio dei ministri aveva impugnato, in riferimento a plurimi parametri costituzionali, numerose disposizioni della legge della Regione Veneto n. 23 del 2020. Si trattava, in particolare, di previsioni inerenti alla autorizzazione, progettazione, costruzione, esercizio, vigilanza, sanzioni e sanatoria di dighe ed altri sbarramenti idrici (come gli impianti a fini antincendio e per l'innervamento artificiale delle piste da sci), nonché all'ambito di applicazione di tale disciplina.

La Corte **dichiara fondata per violazione dell'art. 117, terzo comma Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge veneta, nella parte in cui esso prevede che l'ambito applicativo della disciplina regionale sia limitato** «agli sbarramenti ed ai manufatti di qualsiasi tipo e forma in alveo e fuori alveo, anche temporanei, che non superino i 15 metri di altezza **o** che determinino un volume di invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi», **invece che** «agli sbarramenti ed ai manufatti di qualsiasi tipo e forma in alveo e fuori alveo, anche temporanei, che non superino i 15 metri di altezza **e** che determinino un volume di invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi». Infatti, l'art. 1, comma 3, del d.l. n. 507 del 1994, n. 507 (convertito, con modificazioni, nella legge n. 584 del 1994), poi trasfuso nell'art. 61, comma 3, del d.lgs. n. 152 del 2006 (cod. ambiente), ha trasferito alle Regioni le attribuzioni in materia di dighe limitatamente agli sbarramenti idrici che presentino il doppio e concorrente requisito di un'altezza non superiore a 15 metri e di una capacità di invaso non superiore a 1.000.000 di metri cubi. **Tale previsione deve considerarsi un principio fondamentale** della legislazione statale in materia di **governo del territorio**.

Per gli stessi motivi, la Corte **accoglie, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge veneta** – che suddivide le opere in due

categorie, indicando per ciascuna di esse i requisiti dimensionali come alternativi tra loro – **nella parte in cui prevede, alle lettere a) e b), la congiunzione «e/o», anziché la congiunzione «e».**

Un'altra **decisione di accoglimento** riguarda la **questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della legge veneta, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. La disposizione censurata contempla la possibilità di sanare le opere irregolari, con l'approvazione della Giunta regionale, senza distinguere tra quelle dotate e quelle sfornite di previa autorizzazione paesaggistica.** Il giudice delle leggi confronta tali previsioni con l'art. 146, comma 4, cod. beni culturali, ai sensi del quale l'autorizzazione paesaggistica costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al titolo che legittima l'intervento edilizio, e non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, dell'intervento stesso, all'infuori dei casi tassativamente elencati dal successivo art. 167, commi 4 e 5. Inoltre, anche per le eccezioni al divieto di sanare opere prive di autorizzazione paesaggistica – osserva la Corte – la normativa statale consente la sanatoria solo all'esito del preventivo parere vincolante della soprintendenza. Diversamente, **la norma impugnata, nel riferire la sanatoria, senza distinzione alcuna, a tutte le opere che «non siano state denunciate ovvero siano state realizzate in difformità dai progetti approvati», delinea un novero amplissimo di ipotesi, sostanzialmente illimitato e comunque idoneo a ricomprendere anche tutti gli sbarramenti idrici realizzati in assenza di autorizzazione paesaggistica, ovvero in difformità dalla stessa.** Si tratta di un **contrasto** che – a differenza di quanto ritenuto in ordine ad altre qq.ll.cc. della decisione odierna – la Corte reputa **non sanabile in via interpretativa, tramite una lettura della disposizione impugnata che ne postuli un'implicita conformità alla normativa statale in materia di autorizzazione paesaggistica,** che va annoverata tra gli “istituti di protezione ambientale uniformi, validi in tutto il territorio nazionale”.

Il giudice delle leggi **dichiara, invece, non fondata la questione di legittimità costituzionale, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. sull'art. 1, comma 3, lettera a), della legge veneta, che esclude dall'ambito applicativo di quest'ultima «le opere poste al servizio di grandi derivazioni di acqua».** A differenza di quanto ritenuto dal ricorrente – osserva la Corte – **il legislatore statale, nel dettare un principio fondamentale in materia di governo del territorio, non ripartisce la competenza a disciplinare le opere di sbarramento con esclusivo riferimento alle dimensioni delle stesse:** l'art. 61, comma 3, cod. ambiente, infatti, dopo aver individuato i limiti di altezza e capacità degli sbarramenti di competenza regionale, prosegue precisando che «[p]er tali sbarramenti, ove posti al servizio di grandi derivazioni di acqua di competenza statale, restano ferme le attribuzioni del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti».

La Corte **dichiara non fondata anche la questione di legittimità costituzionale promossa – in ordine all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. – sull'art. 12 della legge veneta, che disciplina il regime sanzionatorio.** Il giudice delle leggi rileva come **il legislatore veneto, istituendo e regolando le sanzioni amministrative per la violazione delle prescrizioni sulla costruzione e l'esercizio delle opere di sbarramento idrico regionali, abbia legittimamente esercitato una prerogativa sua propria.** La norma censurata non esclude affatto la possibilità di applicazione della normativa statale in materia: **nel caso di contestuale rilevanza penale delle condotte amministrativamente sanzionate dalla legge regionale opererebbe il criterio di prevalenza di cui all'art. 9, comma 2, della legge n. 689 del 1981.** Anzi, il legislatore veneto ha previsto – al comma 9 dello stesso art. 12 – che l'accertamento di ogni violazione venga notificato all'autorità giudiziaria, all'evidente fine di consentire alla stessa, ove ne ricorrano i presupposti, l'esercizio dell'azione penale.

Un'altra **decisione di rigetto** riguarda la **questione di legittimità costituzionale promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost., sull'art. 5, comma 3, della legge veneta, impugnata nella parte in cui essa prevede che l'approvazione delle opere in questione «tiene integralmente luogo degli adempimenti tecnici ed amministrativi di cui alla legge n. 1806 del 1971».** Il giudice delle leggi – a differenza di quanto ipotizzato dal Governo – reputa che con l'espressione «tiene integralmente luogo» **la disposizione censurata rinvii alle previsioni della legge n. 1806 del 1971, ivi compresa la prescrizione del collaudo statico per le opere di sbarramento idrico che la stessa elenca all'art. 1. Neppure costituzionalmente illegittimo può**

ritenersi il mancato espresso richiamo al d.m. 26 giugno 2014, il quale è applicabile «a tutti gli sbarramenti di ritenuta del territorio nazionale» e reca norme tecniche per le costruzioni che costituiscono principi fondamentali nelle materie «protezione civile» e «governo del territorio»: è la stessa disposizione impugnata, infatti, ad operare un richiamo alla normativa statale di principio applicabile, laddove dispone che il soggetto che richiede il rilascio del titolo autorizzativo non è in ogni caso esentato «dall'acquisizione di altre autorizzazioni o nullasta, comunque denominati, previsti da ulteriori disposizioni di legge».

La Corte adotta, poi, una serie di decisioni interpretative di rigetto.

In primis, il giudice delle leggi **offre una interpretazione conforme dell'art. 1, comma 2**, della legge veneta che consente che le opere in questione siano «adibite a qualsiasi uso compatibile con la disciplina urbanistica dell'area in cui vengono realizzate, ivi compresi i diversi usi turistici e la balneazione», **escludendo una invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente»**: il mancato richiamo alle previsioni del d.lgs. n. 42 del 2004 (cod. beni culturali e paesaggio) da parte della disposizione censurata non impedisce affatto che la destinazione urbanistica delle opere sia valutata nel necessario quadro di disciplina costituito dal piano paesaggistico, da elaborare previa intesa con lo Stato, ai sensi degli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali e paesaggio. Pur ricordando che la tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario di valore primario ed assoluto, costituisce un limite alle competenze delle Regioni, la Corte ribadisce che **affinché si possa ritenere illegittima una disposizione regionale occorre che essa rechi espressamente specifiche ed esplicite deroghe, condizioni o limitazioni ai principi della pianificazione paesaggistica, non essendo sufficiente, come nel caso in esame, il mancato richiamo della relativa disciplina statale.**

Adottando lo stesso canone interpretativo, la Corte **dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale sull'art. 4** della legge veneta, promosse **in riferimento agli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.** Il solo fatto che la disposizione in esame non faccia menzione della normativa statale attinente alle verifiche di valutazione di impatto ambientale (VIA) non è significativo della volontà di quello regionale di derogarvi o limitarla. In particolare, la Corte reputa che la disciplina regionale del procedimento autorizzatorio abbia natura cedevole rispetto a quella statale, ove quest'ultima, per la realizzazione dello sbarramento idrico, richieda una VIA. Tale lettura sarebbe ulteriormente comprovata dal fatto che la stessa disposizione censurata prevede che la VIA (*ex art. 3 cod. ambiente*) sia richiesta in sede di presentazione dei progetti alla Giunta Regionale. Il che esclude anche il contrasto con l'art. 97 Cost.

Una terza applicazione del citato criterio interpretativo viene operata a proposito delle **questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 5 e 9** della legge veneta, **promosse in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere l) ed s), e terzo comma, Cost.**, che riguardano la complessiva disciplina del procedimento autorizzatorio. Anche in questo caso, osserva la Corte, **non l'assenza di un espresso riferimento alla normativa statale che impone la preventiva acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica** (artt. 146, comma 4, cod. beni culturali e 22, comma 6, del d.P.R. n. 380 del 2001) **ma solo una esplicita deroga o limitazione a questa disciplina potrebbe determinare l'illegittimità della legge regionale.** Pertanto, **le disposizioni impugnate vanno interpretate nel senso che tutti gli interventi che esse consentono – siano essi edificatori o demolitori – si intendono subordinati al rispetto della normativa statale.**

Infine, il giudice delle leggi **dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale promossa in ordine all'art. 117, terzo comma Cost., sull'art. 3** della legge veneta, che attribuisce alla Giunta regionale la definizione dei criteri e del procedimento di rilascio dell'autorizzazione per la costruzione delle opere di sbarramento idrico. Secondo la Corte, **il ricorrente ha fornito una erronea ricostruzione del complesso quadro normativo** in cui si colloca la disposizione impugnata, tanto da non poter adeguatamente motivare la violazione di un principio fondamentale dettato dalla legge statale in materia di governo del territorio.

Eva Lechner