

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma – 2 e 3 ottobre 2025 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

**SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE
REGIONI ORDINARIE**

Relazione a cura di Enrico Righi

*Note di sintesi a cura di Cesare Belmonte, Beatrice Pieraccioli, Claudia Prina Racchetto,
Enrico Righi e Sofia Zanobini*

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma – 2 e 3 ottobre 2025 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 20 maggio 2025, n. 82

Materia: Caccia

Parametri invocati: 2, 3 e 117, secondo comma, lettera s), Cost

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tribunale amministrativo Abruzzo

Oggetto: art. 3, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 9 marzo 2023, n. 11 (Disposizioni sull'organizzazione delle attività dell'Assemblea del Consiglio regionale abruzzesi nel mondo (CRAM) per l'anno 2023 e ulteriori disposizioni)

Esito: Non fondatezza del ricorso

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione prima, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 11 del 2023, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il giudice rimettente conosce dell'impugnativa, da parte di alcune associazioni di cacciatori, degli atti con i quali la Regione Abruzzo ha designato i rappresentanti di tale categoria in seno agli organi direttivi di taluni ambiti territoriali di caccia (le unità sub-provinciali, entro le quali il territorio regionale destinato alla caccia è ripartito).

Si tratta di un compito assolto dalle regioni sulla base dell'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992, secondo cui «negli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia deve essere assicurata la presenza paritaria, in misura pari complessivamente al 60 per cento dei componenti, dei rappresentanti di strutture locali delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e delle associazioni venatorie nazionali riconosciute, ove presenti in forma organizzata sul territorio. Il 20 per cento dei componenti è costituito da rappresentanti di associazioni di protezione ambientale presenti nel Consiglio nazionale per l'ambiente e il 20 per cento da rappresentanti degli enti locali».

L'assegnazione dei seggi è avvenuta in applicazione della disposizione censurata, che, autoqualificandosi quale norma di interpretazione autentica dell'art. 32, comma 3, della legge reg. Abruzzo n. 10 del 2004, ha previsto che «il numero complessivo dei cacciatori residenti a livello provinciale venga ripartito per il totale dei seggi» attraverso il cosiddetto metodo D'Hondt, al fine di ripartire i seggi tra le associazioni venatorie radicate sul territorio.

Per effetto di ciò, le associazioni di cacciatori ricorrenti nel processo principale – riferisce il giudice *a quo* – hanno ottenuto un numero di rappresentanti (quando lo hanno ottenuto) ben inferiore a quello che sarebbe loro spettato, ove avesse trovato applicazione il

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma – 2 e 3 ottobre 2025 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

precedente metodo di riparto, a parere del rimettente fondato su un «perfetto rapporto» tra numero degli iscritti e seggi.

Sulla base di tali premesse, il giudice rimettente ritiene leso l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., poiché il legislatore regionale si sarebbe discostato dalle previsioni dell'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992, che, nel garantire un adeguato grado di rappresentatività a ciascuna associazione venatoria presente nell'ambito territoriale di caccia, esprimerebbe un inderogabile standard di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

La questione non è fondata.

La Corte ha ripetutamente affermato che l'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992 va ricondotto alla competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e che, pertanto, le leggi regionali, adottate nell'esercizio della potestà legislativa residuale nella materia «caccia», non vi possono derogare (sentenze n. 124 del 2024, n. 158 del 2021, n. 7 del 2019 e n. 148 del 2023).

Tale principio ha trovato espressa applicazione anche con riguardo ai criteri di composizione degli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia (sentenze n. 174 del 2017, n. 124 del 2016, n. 268 del 2010 e n. 165 del 2009; ordinanza n. 299 del 2001).

Nella declinazione di tali criteri, l'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992 impone alle regioni il rispetto del principio della «rappresentanza democratica delle categorie, espressione dei diversi interessi sottesi all'attività venatoria» (sentenza n. 174 del 2017).

La regione è tenuta, perciò, a adottare criteri rispettosi del carattere rappresentativo dell'organo direttivo nella misura determinata dalla disposizione statale, che a tal fine seleziona gli interessi antagonisti ai quali è necessario dare voce.

In particolare, l'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992 esige che l'organo gestionale accolga paritariamente i rappresentanti di strutture locali delle organizzazioni professionali agricole e delle associazioni venatorie nazionali riconosciute e presenti in forma organizzata sul territorio. A tali membri si aggiungono rappresentanti di associazioni di protezione ambientale e degli enti locali.

Ciascuna categoria così normativamente individuata esprime interessi in linea astratta confliggenti gli uni con gli altri, e viceversa tendenzialmente omogenei all'interno di ogni gruppo, o perlomeno assunti come tali dal legislatore statale.

La piena rappresentatività dell'organo di gestione non è, pertanto, precipuamente da riconnettere, come reputa il rimettente, alla circostanza che ciascuna associazione locale, alla quale è intestato tale interesse, trovi spazio in proporzione ai propri iscritti. Essa è, piuttosto, riferibile alla necessità che i divergenti punti di vista in ordine alla gestione del territorio faunistico, ossia quelli dei cacciatori, degli ambientalisti e degli agricoltori, si confrontino secondo l'equilibrio fissato dal legislatore statale, relativamente alla composizione dell'organo gestionale. È perciò nel rapporto tra categorie di associazioni che si valuta il grado di rappresentatività dell'organo direttivo.

Una volta soddisfatto il menzionato requisito, il legislatore regionale ha ampia discrezionalità nell'individuare la formula elettorale che reputa più idonea.

In linea di principio, infatti, la decisione concernente la formula, vale a dire il meccanismo di ripartizione dei seggi in voti, si colloca in «un ambito nel quale si esprime con un massimo di evidenza la politicità della scelta legislativa». In tale prospettiva, il solo limite che incontra



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma – 2 e 3 ottobre 2025

Enrico Righi - Regione Toscana

Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie

la discrezionalità del legislatore regionale è appunto costituito dalle prescrizioni statali poste a presidio dell'ambiente. Con riguardo, invece, alla configurazione del meccanismo che traduce in seggi il "peso" di ciascuna associazione venatoria, compete alla regione individuare, tra i molti possibili, il punto di equilibrio opportuno tra le molteplici finalità perseguite da un sistema elettorale, mentre spetta alla Corte la verifica della sua costituzionalità, a fronte della latissima sfera di discrezionalità legislativa operante in tale ambito materiale.

La disposizione censurata ha optato per il metodo D'Hondt come criterio di ripartizione fra le varie associazioni venatorie della percentuale dei seggi spettanti alle medesime, con il quale il numero dei voti di ogni lista (qui, il numero degli iscritti a ciascuna associazione venatoria) è diviso per un numero crescente di unità (da uno in avanti) fino al totale dei seggi da assegnare nel collegio. Tali seggi sono ripartiti in base ai risultati ottenuti, in ordine decrescente; dunque, sono assegnati alle liste con le cifre più elevate che risultano dalle operazioni di divisione.

Il legislatore abruzzese, in definitiva, con esercizio di una discrezionalità non manifestamente irragionevole, ha preferito, in seno al riparto proporzionale, una formula che reca vantaggio alle associazioni venatorie con più iscritti, anziché metodi alternativi che, in ipotesi, avrebbero potuto invece penalizzare queste ultime, e favorire quelle con meno associati, a propria volta distorcendo, in senso diametralmente opposto, la rappresentatività.

Una simile opzione è del resto non distonica rispetto alla finalità di costituire organi preposti all'esercizio di funzioni gestorie, perché per essi si avverte con particolare evidenza la necessità di permettere il raggiungimento di stabili maggioranze decisionali.

Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata violerebbe anche gli artt. 2 e 3 Cost., in quanto non consentirebbe «il medesimo trattamento fra le varie associazioni venatorie nazionali operanti in Abruzzo» e comprometterebbe il diritto di ciascun cacciatore di trovare rappresentanza negli organi direttivi, tramite l'associazione alla quale è iscritto.

La questione non è fondata.

L'assetto egualitario che si denuncia leso presupporrebbe, infatti, un diritto di tribuna che né la Costituzione né la normativa statale interposta impongono e che peraltro non troverebbe soddisfazione nemmeno con la formula elettorale applicata nelle precedenti tornate elettorali. Del resto, la Corte ha già avuto modo di chiarire che la disciplina statale non esige «la presenza di un rappresentante per ciascuna associazione operante in forma organizzata sul territorio» (ordinanza n. 299 del 2001). Si può escludere, dunque, che le associazioni di cacciatori, e i loro iscritti, subiscano, per effetto della norma censurata, un trattamento illegittimamente discriminatorio.

Il giudice *a quo* dubita, infine, della conformità della disposizione censurata all'art. 3 Cost. per un ulteriore profilo, perché sarebbe contrario al principio di uguaglianza adottare la formula D'Hondt per i soli rappresentanti delle associazioni venatorie, e non anche per quelli delle organizzazioni professionali agricole e delle associazioni di protezione ambientale.

La questione non è fondata.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma – 2 e 3 ottobre 2025 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

La disposizione censurata riflette per questo profilo la distinzione operata dalla legge statale tra le categorie delle associazioni coinvolte. L'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992 introduce criteri differenziati relativamente alle varie categorie che compongono gli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia. Mentre alle strutture locali delle organizzazioni agricole si richiede di essere «rappresentative a livello nazionale» e per le associazioni di protezione ambientale si esige la presenza nel Consiglio nazionale per l'ambiente, per le sole associazioni nazionali di cacciatori è previsto, invece, che siano riconosciute e presenti in forma organizzata sul territorio.

Il legislatore abruzzese si è perciò limitato, quanto ai criteri di designazione nei comitati di gestione, a intervenire su una sola delle categorie di associazioni coinvolte, in quanto a tale fine separata dalle altre e diversamente disciplinata già nella normativa statale, senza eccedere anche per tale verso dalla propria ampia discrezionalità.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma – 2 e 3 ottobre 2025 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 9 luglio 2025, n. 131

Materia: legge elettorale regionale; cause di ineleggibilità

Parametri invocati: artt. 3, 51, 122, primo comma, Cost.; l. 165/2004 (Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione) come norma interposta

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 219, L.r. Puglia 31 dicembre 2024, n. 42 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2025 e bilancio pluriennale 2025-2027 della Regione Puglia (legge di stabilità regionale 2025))

Esito:

- 1) Illegittimità costituzionale dell'art. 219 della legge della Regione Puglia 42/2024, che ha sostituito l'art. 6, comma 2, della legge della Regione Puglia 9 febbraio 2005, n. 2 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale), nella parte in cui prevede che le cause d'ineleggibilità previste nel comma 1 non hanno effetto se gli interessati cessano dalla carica per dimissioni «non oltre centottanta giorni precedenti il compimento del quinquennio, che decorre dalla data delle elezioni», anziché «non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature»;
- 2) Illegittimità costituzionale dell'art. 219 della legge reg. Puglia n. 42/2024, che ha sostituito l'art. 6, comma 2, della legge reg. Puglia n. 2 del 2005, nella parte in cui prevede, per i casi di scioglimento anticipato del consiglio regionale, se esso avviene prima dell'ultimo semestre del quinquennio, che le dimissioni devono avere luogo «entro e non oltre sette giorni dalla data di scioglimento», anziché «non oltre il giorno fissato per la presentazione delle candidature».

Estensore nota: Enrico Righi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale della disposizione in epigrafe.

Tale disposizione, con riferimento alla casistica di ineleggibilità alla carica di consigliere regionale, Presidente o componente della Giunta regionale, fissa al centottantesimo giorno precedente il compimento del quinquennio della legislatura il termine massimo per la rimozione delle cause di ineleggibilità.

Nel caso di scioglimento anticipato, avvenuto in data anteriore all'ultimo semestre del quinquennio di legislatura, la rimozione della causa di incompatibilità, a tenore della disposizione impugnata, deve avvenire entro sette giorni dallo scioglimento.

Occorre tener conto che la legge pugliese contempla, oltre alle cause di incompatibilità previste dalla legge statale (L. 154/1981), l'impossibilità di candidarsi "in Regione" per i sindaci dei comuni e per i presidenti delle province della Regione.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma – 2 e 3 ottobre 2025 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Questo comporta, in termini pratici, che i sindaci dei comuni che intendano candidarsi a consigliere regionale, debbano dimettersi ed interrompere il mandato elettorale molto prima della sua scadenza naturale, con ricaduta evidente sulla vita istituzionale comunale. Nel caso di sindaco presidente di provincia, le sue dimissioni travolgerebbero anche la legislatura provinciale, se pure si tratti di un'amministrazione che nasce da un'elezione di secondo grado.

Si tenga altresì presente che la presentazione delle candidature, secondo la legge elettorale pugliese, avviene tra il trentesimo ed il ventinovesimo giorno precedente la data delle elezioni.

Quest'ultimo punto viene però subito accantonato dalla Corte, sulla base del fatto che, anche se imporre di rassegnare le dimissioni da una carica 180 giorni prima di altra elezione e dunque 150 giorni prima della presentazione della nuova candidatura rappresenta quello che viene definito "un salto nel buio" dal punto di vista delle aspettative, ciò non lede i diritti costituzionali relativamente alla possibilità di candidarsi. Quanto precede almeno in astratto, in termini assoluti

La corte accoglie comunque il ricorso, per violazione degli articoli 3 e 51 della Costituzione. Il punto centrale del ragionamento della Corte è il seguente: se è vero che l'incompatibilità mira a garantire una competizione leale, evitando sacche di consenso precostituite, è anche vero che la stabilità dei governi locali di livello comunale e provinciale rappresenta un interesse altrettanto meritevole che l'ordinamento deve perseguire.

Il legislatore regionale, nella sua competenza legislativa concorrente in materia elettorale, ex articolo 122 della Costituzione (i cui principi generali sono recati dalla legge 165/2004), è chiamato ad operare un bilanciamento tra i due interessi che garantisca ragionevolezza e proporzionalità.

Il test di ragionevolezza naufraga nell'evidente eccessivo anticipo dell'obbligo di dimissioni rispetto alla nuova competizione, ma si potrebbe dire rispetto alla presentazione delle candidature, termine che la legge regionale può astrattamente ampliare ma non in termini così dilatati.

La proporzionalità manca perché la norma, nella sua assolutezza, si scontra con la dimensione differenziata dei comuni pugliesi.

In questo passaggio, della sentenza la Corte giunge a suggerire soluzioni intermedie (ineleggibilità solo per i sindaci dei comuni al di sopra di una certa soglia di abitanti, oppure sola incompatibilità per i sindaci dei comuni minori, a fronte della ineleggibilità dei sindaci dei comuni maggiori).

La sentenza si chiude con alcune statuizioni di chiarimento, per l'immediata applicazione della legge regionale, dopo la pronuncia di illegittimità costituzionale.

Si tratta di una sentenza sostitutiva.

Il termine per rimuovere la situazione di ineleggibilità viene ricondotto al giorno di presentazione delle candidature (come previsto dalla legge 165/2004), fino a nuova legiferazione regionale, da esercitare nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità.

Viene dichiarata incostituzionale anche la disciplina relativa allo scioglimento anticipato, che non ha ragione di rimanere in vigore, in virtù del nuovo termine.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma – 2 e 3 ottobre 2025 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 9 aprile 2025, n. 89

Materia: concessioni demaniali marittime ad uso turistico - ricreativo

Parametri invocati: art. 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 1, 2, commi 3 e 4, e 3 della legge della Regione Toscana 29 luglio 2024, n. 30 (Disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime. Modifiche alla l.r. 31/2016).

Esito: illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, commi 3 e 4, 3 e 4 della legge in oggetto

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

L'art. 1 della legge in oggetto modifica il preambolo della l.r. 31/2016, aggiungendo ad esso quattro nuovi punti. In questi si richiamano i principi elaborati dalla giurisprudenza amministrativa in ordine alle procedure comparative per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo e si afferma l'opportunità di intervenire in via legislativa, in attesa del riordino della disciplina della materia da parte dello Stato. Ciò al fine di prevedere una disciplina uniforme delle procedure di affidamento di tali concessioni su tutto il territorio regionale, ritenendo altresì necessaria, sempre nelle more del riordino della disciplina statale, la definizione dei criteri per la determinazione di un indennizzo per il concessionario uscente, le cui modalità di determinazione sono demandate alle linee guida adottate dalla Giunta regionale.

I commi 3 e 4 dell'art. 2 della legge in oggetto sono, invece, intervenuti sull'art. 2 della citata l.r. 31/2016 inserendo, rispettivamente, al comma 1, la lettera b-bis), relativa alla previsione di un criterio di premialità per la valutazione delle domande concorrenti, nonché il comma 1-bis, contenente i criteri per la definizione dell'indennizzo. Il successivo art. 3 ha, infine, novellato l'art. 3 della l.r. 31/2016, rubricato «Linee guida», inserendovi la previsione relativa alla determinazione dell'indennizzo suddetto.

Per il Presidente del Consiglio dei ministri, le disposizioni regionali impugnate non rientrerebbero nell'ambito della potestà legislativa regionale ma violerebbero piuttosto l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.. Ciò in quanto compete unicamente al legislatore statale, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, definire i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime. Inoltre, a giudizio del ricorrente, le disposizioni impugnate violerebbero anche l'art. 117, primo comma, Cost., per inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e, in particolare, dall'art. 12 della "direttiva servizi", in quanto gli elementi di premialità e i criteri di determinazione dell'indennizzo, introdotti dal legislatore regionale toscano, attribuirebbero un vantaggio al concessionario uscente, vietato invece a livello europeo.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma – 2 e 3 ottobre 2025 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Per quanto concerne l'esame della prima questione promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., la Corte ricostruisce sinteticamente la cornice normativa di riferimento inerente all'affidamento delle concessioni demaniali marittime, ponendo in evidenza come le sia ben nota la vicenda ad esse relativa, il «travagliato susseguirsi» (sentenza n. 109 del 2024) dei numerosi interventi del legislatore statale sulla durata delle concessioni in scadenza e come essa stessa in passato sia stata, in più occasioni, chiamata a valutare la legittimità costituzionale di previsioni regionali che, in attesa del riordino della disciplina da parte del legislatore statale, hanno provveduto a regolare la materia. Ricorda che la normativa nazionale di riferimento ha «dovuto confrontarsi con i vincoli derivanti dai principi comunitari di tutela della concorrenza e di libertà di stabilimento» (sentenza n. 109 del 2024), che assumono «particolare rilevanza» (sentenza n. 222 del 2020) per quanto attiene ai criteri e alle modalità di affidamento delle concessioni. Essi sono declinati, in special modo, dall'art. 12 della citata direttiva servizi, attuato dall'art. 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), il quale impone, per le attività economiche caratterizzate dalla scarsità delle risorse naturali (come nel caso delle concessioni demaniali), che la risorsa pubblica sia affidata previo espletamento di una «procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti adeguate garanzie di imparzialità e di trasparenza» (art. 12, paragrafo 1, della direttiva servizi), come pure che il titolo, da rilasciarsi «per una durata limitata adeguata», non preveda procedure di rinnovo automatico né accordi altri vantaggi al prestatore uscente (art. 12, paragrafo 2). Il legislatore statale ha tentato più volte di realizzare una riforma complessiva del settore ricorrendo a leggi delega: dapprima con l'art. 11, comma 2, della legge 15 dicembre 2011, n. 217 «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010» e, successivamente, con l'art. 4 della L.118/2022. Entrambi i tentativi sono rimasti inattuati. Per quanto concerne l'ultima legge delega, la giurisprudenza amministrativa ha affermato che i principi e i criteri direttivi in essa contenuti «soccorrono certamente per una disciplina uniforme delle procedure selettive di affidamento delle concessioni, al fine di indirizzare nell'esercizio delle rispettive competenze l'attività amministrativa delle Regioni e dei Comuni» ed entrano «a comporre il quadro dei referenti assiologici che permeano l'ordinamento vigente», contribuendo a disciplinare direttamente la materia fino a quando il legislatore statale «non provveda direttamente ad abrogarli e/o a disciplinare diversamente» (Cons. Stato, n. 4481 del 2024).

La Corte ricorda ancora come, dopo l'approvazione della legge regionale qui impugnata, il legislatore statale, invece di ricorrere ancora una volta alla delega, abbia disciplinato direttamente la procedura di affidamento delle concessioni con l'art. 1, comma 1, lettera b), del d.l. 131/2024, come convertito.

Tale decreto-legge ha modificato l'art. 4 della L.118/2022 che, a seguito delle modifiche, stabilisce, in particolare: i termini per l'avvio delle procedure; i contenuti del bando di gara; i criteri di aggiudicazione che l'ente concedente deve applicare; il diritto del concessionario uscente al riconoscimento di un indennizzo, posto a carico del subentrante, corrispondente al valore degli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione, compresi quelli effettuati in occasione di eventi calamitosi, al netto di ogni

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma – 2 e 3 ottobre 2025 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

misura pubblica di sovvenzione eventualmente percepita e non rimborsata, sulla base di criteri previsti da un apposito decreto ministeriale.

La Corte, come più volte affermato, evidenzia che la disciplina relativa alle concessioni su beni demaniali attiene a diversi ambiti materiali, alcuni afferenti alle competenze legislative regionali» (da ultimo, sentenza n. 46 del 2022). Essa, inoltre, chiarisce che le competenze amministrative relative al rilascio di tali concessioni sono state conferite alle regioni in virtù di quanto previsto dall'art. 105, comma 2, lettera l), del d.lgs. 112/1998 e che le relative funzioni sono, di regola, esercitate dai comuni in forza dell'art. 42 del d.lgs. 96/1999, nei confronti dei quali le regioni mantengono poteri di indirizzo (tra le tante, sentenze n. 161 del 2020 e n. 221 del 2018).

La Corte ricorda di avere costantemente sottolineato che «i criteri e le modalità di affidamento di tali concessioni debbono essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza recati dalla normativa statale e dell'Unione europea, con conseguente loro attrazione nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che rappresenta sotto questo profilo un limite insuperabile alle pur concorrenti competenze regionali (ex multis, sentenze n. 161 del 2020, n. 86 del 2019, n. 221, n. 118 e n. 109 del 2018)» (sentenza n. 10 del 2021).

Allo stesso tempo è stato riconosciuto che «il riferimento alla tutela della concorrenza non può ritenersi così pervasivo da impedire alle Regioni, in materia, ogni spazio di intervento espressivo di una correlata competenza» (sentenza n. 161 del 2020), purché la normativa regionale non influisca «sulle modalità di scelta del contraente» e non incida «sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali» (sentenza n. 109 del 2018), dovendo altrimenti «cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di concorrenza» (ancora, sentenza n. 161 del 2020).

La Corte sottolinea che, pertanto, sono state ritenute conformi a Costituzione previsioni regionali non limitative della concorrenza e riconducibili prevalentemente alle competenze regionali (sentenze n. 36 e n. 206 del 2024, n. 109 del 2018, n. 157 e n. 40 del 2017).

In considerazione di quanto sopra premesso, la Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'articolo 1, in quanto le disposizioni regionali all'esame incidono direttamente sull'assetto concorrenziale del mercato delle concessioni balneari.

La Corte evidenzia come l'art. 1 impugnato abbia individuato i principi e i criteri direttivi per lo svolgimento delle procedure selettive di affidamento delle suddette concessioni, codificandoli nel preambolo della precedente legge regionale. L'articolo 2, introducendo un criterio di premialità per la valutazione dei concorrenti nonché criteri e modalità per la determinazione dell'indennizzo a favore del concessionario uscente, ha inciso su aspetti fondamentali delle procedure di affidamento. Il comma 3 dell'art. 2 della l.r. 30/2024 attribuisce, nella fase di valutazione delle domande dei concorrenti, un vantaggio, consistente nel riconoscimento di un punteggio ulteriore, al micro, piccolo o medio operatore turistico-balneare rispetto all'operatore che non rientri in tale dimensione imprenditoriale. Il comma 4 prevedendo l'obbligo, in capo ai soggetti diversi dal gestore uscente, di corrispondere a quest'ultimo, in caso di aggiudicazione, un indennizzo, dà luogo ad un potenziale «disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all'affidamento» (sentenza n. 157 del 2017).

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma – 2 e 3 ottobre 2025 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

L'articolo 3, anche esso impugnato, attribuisce alla Giunta regionale il potere di approvare linee guida per la determinazione dell'indennizzo sopra detto, incorrendo nelle medesime criticità di cui al comma precedente.

In tal modo, la disciplina regionale interferisce evidentemente con l'assetto concorrenziale del mercato delle concessioni balneari, «restringe[ndo] il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali» (sentenza n. 109 del 2018, richiamata dalle sentenze n. 161 del 2020 e n. 221 del 2018), in violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza. La Corte non ritiene condivisibili le argomentazioni addotte, in senso contrario, dalla Regione Toscana. Essa ha, infatti, già in precedenti occasioni escluso che un intervento regionale nel campo delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative sia consentito in caso di inerzia del legislatore statale» (sentenza n. 222 del 2020) o al fine di tutelare l'affidamento e la certezza del diritto degli operatori locali» (sentenza n. 1 del 2019; in senso analogo, sentenza n. 118 del 2018), o che possa essere giustificato in nome della "cedevolezza invertita", «poiché l'intervento che il legislatore regionale può anticipare nell'inerzia del legislatore statale attiene pur sempre (e soltanto) a materie di competenza concorrente della Regione» (sentenza n. 1 del 2019). La Corte sottolinea, inoltre, che la mancanza di una disciplina statale all'epoca dell'entrata in vigore della legge regionale impugnata, non precludeva alle amministrazioni comunali di procedere alla selezione di nuovi concessionari. A suo giudizio, infatti, erano già rinvenibili nell'ordinamento, sia europeo che nazionale, principi e altri indicatori normativi utili in base ai quali indire le relative gare. Tali principi sono stati valorizzati dalla stessa giurisprudenza amministrativa, richiamata anche dalla Regione Toscana (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 9 novembre 2021, n. 17; sezione settima, sentenze n. 4481, n. 4480 e n. 4479 del 2024). In considerazione di quanto sopra, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, commi 3 e 4, e 3 della l.r. 30/2024 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. A seguito della declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 3, la Corte dichiara anche l'illegittimità costituzionale dell'articolo 4 che resta privo di autonoma rilevanza e significatività, in quanto disposizione meramente accessoria e strumentale rispetto alle disposizioni caducate. Resta assorbita l'ulteriore censura formulata con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma – 2 e 3 ottobre 2025 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 24 luglio 2025, n. 122

Materie: tutela della salute - assistenza specialistica ambulatoriale e protesica

Parametri invocati: artt. 117, terzo comma, e 81, terzo comma, Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 26 della legge della Regione Puglia 13 novembre 2024, n. 28, recante “Modifiche alla legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione fino a 150.000 volt) e disposizioni diverse”

Esito: illegittimità costituzionale della disposizione censurata

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell’art. 26 della legge della Regione Puglia 13 novembre 2024, n. 28, recante “Modifiche alla legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione fino a 150.000 volt) e disposizioni diverse”, per violazione degli artt. 117, terzo comma, in materia di coordinamento della finanza pubblica, e 81, terzo comma, Cost.

La norma regionale censurata dispone (comma 1) “la totale e immediata vigenza ed esecuzione del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017 (Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502), con i relativi adeguamenti al nomenclatore regionale, e del decreto del Ministro della salute 23 giugno 2023 (Definizione delle tariffe dell'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica)”.

Tale immediata vigenza ed esecuzione è disposta (comma 2) in deroga a qualsiasi atto amministrativo, anche di rango statale con cui siano state disposte deroghe ai termini di entrata in vigore.

Inoltre, la norma prevede (comma 3) la conseguente stabilizzazione delle prestazioni di specialistica ambulatoriale e protesica in precedenza erogate in modalità provvisoria, temporanea e sperimentale

Secondo il ricorrente, la predetta norma regionale contrasterebbe con l’art. 117, terzo comma, Cost., in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto, violando il procedimento di formazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) stabilito dalla legislazione statale, avrebbe introdotto livelli essenziali di assistenza ulteriori a quelli erogati dal Servizio sanitario nazionale, incorrendo altresì nella violazione del divieto -

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma – 2 e 3 ottobre 2025 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

gravante sulla Regione Puglia in quanto sottoposta a piano di rientro - di effettuare spese sanitarie non obbligatorie.

La norma impugnata contrasterebbe inoltre con il principio di congruità della spesa, sancito dall'art. 81, terzo comma, Cost., in quanto la Regione Puglia avrebbe distolto risorse del Servizio sanitario regionale dalla finalità di rientro dal disavanzo finanziario in materia sanitaria.

In via preliminare, la Corte procede ad una ricostruzione del contesto normativo in cui si è inserito l'impugnato art. 26, nei termini seguenti.

- L'art. 1 del d.lgs. 502/1992 stabilisce, al comma 6, che i LEA comprendono le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni relativi alle aree di offerta individuate dal Piano sanitario nazionale e, al comma 7, che sono posti a carico del Servizio sanitario le tipologie di assistenza, i servizi e le prestazioni sanitarie che presentano evidenze scientifiche di un significativo beneficio in termini di salute, a livello individuale o collettivo, a fronte delle risorse impiegate.

- Dopo la prima definizione dei suddetti LEA operata con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001, l'art. 5, comma 1, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), ne aveva prescritto l'aggiornamento, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro il 31 dicembre 2012, su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

- Successivamente, l'art. 1 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)", ha disposto, al comma 553, l'aggiornamento del richiamato d.p.c.m. 29 novembre 2001 entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della stessa legge, precisando, al comma 554, che la definizione e l'aggiornamento dei LEA sono effettuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni e previo parere delle competenti Commissioni parlamentari. Lo stesso art. 1 ha istituito, peraltro, al comma 556, un'apposita commissione nazionale, che, ai sensi del comma 558, deve formulare annualmente una proposta di aggiornamento dei LEA con le procedure indicate dai commi 554 e 559.

- La definizione e l'aggiornamento dei LEA sono stati operati dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, il quale detta disposizioni relative all'assistenza specialistica ambulatoriale e all'assistenza protesica negli articoli da 15 a 19. L'art. 64, commi 2 e 3, di tale decreto ha subordinato, tuttavia, l'entrata in vigore delle suddette disposizioni all'adozione, ai sensi dell'art. 8-sexies, commi 5 e 7, del d.lgs. 502/1992, di un decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, deputato a definire le tariffe massime delle prestazioni previste dalle medesime disposizioni.

- A distanza di sei anni dall'adozione del d.p.c.m. 12 gennaio 2017, tali tariffe sono state definite dal decreto del Ministro della salute 23 giugno 2023, che ha tuttavia rinviato l'entrata in vigore delle disposizioni concernenti le tariffe per l'assistenza specialistica ambulatoriale al 1° gennaio 2024 e quelle per l'assistenza protesica al 1° aprile 2024. Tale

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma – 2 e 3 ottobre 2025 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

entrata in vigore è stata poi ulteriormente differita. In particolare, dapprima, il decreto del Ministro della salute 31 dicembre 2023 ha rinviato al 1° aprile 2024 anche quella delle tariffe dell'assistenza specialistica ambulatoriale e, successivamente, il decreto del Ministro della salute 31 marzo 2024 ha differito al 1° gennaio 2025 l'entrata in vigore delle tariffe di entrambe le suddette tipologie di prestazioni.

- Da ultimo, sulla base dell'intesa raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni, il decreto del Ministro della salute 25 novembre 2024 ha sostituito le tariffe approvate nel 2023, fissando al 30 dicembre 2024 l'entrata in vigore delle proprie disposizioni, che non è stata ulteriormente differita.

- Infine, la l.r. Puglia 28/2024, che ha introdotto l'impugnato art. 26, è stata pubblicata nel B.U.R. Puglia n. 92 del 2024 ed è entrata in vigore, ai sensi del suo art. 36, il 14 novembre 2024, ovvero lo stesso giorno del raggiungimento dell'intesa Stato-Regioni prodromica all'adozione del citato d.m. 25 novembre 2024.

Effettuata la predetta ricostruzione del contesto normativo di riferimento, la Corte esamina la denunciata violazione del procedimento di formazione del decreto per la definizione delle tariffe dell'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica, delineato dall'art. 64, commi 2 e 3, del d.p.c.m. 12 gennaio 2017, mediante il rinvio alla disciplina dettata dall'art. 8-sexies, commi 5 e 7, del d.lgs. 502/1992.

L'art. 8-sexies del d.lgs. 502/1992 dispone che le strutture che erogano assistenza ospedaliera e ambulatoriale a carico del Servizio sanitario nazionale sono finanziate secondo un ammontare globale predefinito indicato negli accordi contrattuali e determinato in base alle funzioni assistenziali e alle altre attività svolte. Le funzioni assistenziali sono remunerate in base al costo standard di produzione del programma di assistenza, mentre le attività diverse, fra cui è ricompresa sia l'assistenza specialistica ambulatoriale che quella protesica, oltre all'assistenza ospedaliera per acuti, sono remunerate in base a tariffe predefinite per prestazione. Le tariffe massime da corrispondere alle strutture accreditate sono determinate (comma 5) con decreto del Ministro della salute, sentita l'Agenzia per servizi sanitari regionali, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni. Le Regioni a loro volta adottano il proprio sistema tariffario, articolando tali tariffe per classi di strutture secondo le loro caratteristiche organizzative e di attività. Gli importi tariffari, fissati dalle singole Regioni, superiori alle tariffe massime, restano a carico dei relativi bilanci.

Sempre con decreto del Ministro della salute, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, sono disciplinate le modalità di erogazione e di remunerazione dell'assistenza protesica, compresa nei LEA.

Le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 64 del d.p.c.m. 12 gennaio 2017 sui LEA danno concreta attuazione, con riguardo all'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica, alla disciplina dell'art. 8-sexies e, in particolar modo, *sono finalizzate ad assicurare, anche per tali prestazioni, il punto di equilibrio tra la garanzia dei LEA e l'esigenza del contenimento della spesa pubblica. Per questa ragione, l'art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992 rientra tra i principi fondamentali nella materia del coordinamento della finanza pubblica (oltre che fra quelli in materia di tutela della salute).*

L'erogazione delle prestazioni in questione è condizionata all'approvazione e all'applicabilità delle relative tariffe. Il riferimento testuale - contenuto nell'art. 64 del

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma – 2 e 3 ottobre 2025 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

d.p.c.m. 12 gennaio 2017 - alla pubblicazione del decreto tariffe come momento di entrata in vigore delle previsioni del d.p.c.m. stesso in materia di assistenza specialistica ambulatoriale e protesica, *non può essere ragionevolmente inteso come idoneo a considerare la pubblicazione quale presupposto sufficiente a determinare l'applicabilità delle tariffe di cui sia stata espressamente rinviata l'entrata in vigore, precludendo tale rinvio, in radice, l'efficacia delle relative disposizioni.*

In sostanza, nella Regione Puglia le tariffe in questione sono diventate operative dal 14 novembre 2024, a fronte di previsioni statali che ne rinviavano l'efficacia in ultimo al 30 dicembre 2024.

Tanto premesso, ad avviso della Consulta è fondata la censura riferita all'art. 117, terzo comma, Cost., *in quanto l'impugnato art. 26, anticipando l'operatività delle tariffe delle prestazioni dell'assistenza specialistica ambulatoriale e protesica a un momento in cui esse non erano ancora efficaci, ha violato l'art. 8-sexies del d.lgs. n. 502 del 1992.*

Se una disciplina, tanto più quando si configura come principio fondamentale della materia, impone uno specifico procedimento per l'adozione di un atto, anche gli interventi volti a incidere sul suo regime di efficacia o di applicabilità devono rispettare tale modello ed essere espressione del medesimo potere esercitato per adottare l'atto sul quale si incide.

Significativamente, i rinvii dell'entrata in vigore del decreto del 23 giugno 2023 sono stati disposti con una serie di successivi decreti ministeriali che sono stati adottati seguendo le forme di cui all'art. 8-sexies.

L'art. 26 della l.r. Puglia 28/2024, nell'incidere sul regime di efficacia del "decreto tariffe", la cui adozione deve avvenire ai sensi dei commi 5 e 7 dell'art. 8-sexies del d.lgs. 502/1992, ha, pertanto, violato un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica ed è costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. Le ulteriori questioni sollevate dal ricorrente sono considerate assorbite.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma – 2 e 3 ottobre 2025 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Sentenza: 11 giugno 2025, n. 108

Materie: ordinamento della comunicazione

Parametri invocati: art. 117, terzo comma, Cost. in relazione all'art. 93 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), nella versione applicabile *ratione temporis*.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrenti: Consiglio di Stato, sesta sezione

Oggetto: art. 5, comma 3, lettere d) ed e), della legge della Regione Molise 10 agosto 2006, n. 20 (Norme per la tutela della popolazione dall'inquinamento elettromagnetico generato da impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera e)
- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera d)

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

Il Consiglio di Stato ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettere d) ed e), della legge della Regione Molise 10 agosto 2006, n. 20 (Norme per la tutela della popolazione dall'inquinamento elettromagnetico generato da impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi). La disposizione censurata prevede che le domande di autorizzazione all'esercizio dei nuovi impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi siano corredate da «atto di impegno, sottoscritto dal titolare dell'impianto o da suo legale rappresentante, ad una corretta manutenzione dell'impianto, ove, ai fini della protezione della popolazione, devono essere rispettate le prescrizioni fornite dall'[Agenzia Regionale per la protezione ambientale del Molise (ARPAM)]; il titolare dell'impianto o il suo legale rappresentante devono impegnarsi altresì ad eseguire, nel caso di disattivazione, i relativi interventi sull'impianto fino alla completa demolizione, ripristinando il sito in armonia con il contesto ambientale» (lettera d); nonché da un «certificato fidejussorio relativo agli oneri di smantellamento e ripristino ambientale» (lettera e).

Ad avviso del Consiglio di Stato, la disposizione regionale in esame violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché nel richiedere ulteriori adempimenti, non previsti dalla legge statale, ai fini dell'autorizzazione dei nuovi impianti, essa si porrebbe in contrasto con il principio fondamentale della materia «ordinamento della comunicazione» posto dall'art. 93, comma 1, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), che, nella versione applicabile *ratione temporis*, vietava a tutte le pubbliche amministrazioni di «imporre, per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri o canoni che non siano stabiliti per legge».

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma – 2 e 3 ottobre 2025 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

La Corte preliminarmente - nei termini che seguono – ricostruisce il quadro normativo e giurisprudenziale in cui si colloca la disposizione censurata.

Tale disposizione si inserisce nell’ambito della legge reg. Molise n. 20 del 2006, con cui – al fine di salvaguardare l’ambiente e tutelare la salute della popolazione dall’esposizione ai campi elettromagnetici – il legislatore regionale ha dettato la disciplina dell’«installazione dei nuovi impianti di telecomunicazione e radiotelevisivi» (art. 1, comma 1, lettera a, della legge reg. Molise n. 20 del 2006), nonché a «per la modifica e l’adeguamento [degli] impianti esistenti» (art. 1, comma 1, lettera b, della legge reg. Molise n. 20 del 2006). In particolare, la disposizione censurata si trova nell’art. 5 della legge regionale sopra indicata, rubricata «Regime autorizzatorio per nuovi impianti» di telecomunicazione e radiodiffusione.

Nel caso in esame, è denunciata la violazione del parametro interposto costituito dall’art. 93 cod. comunicazioni elettroniche, nella versione applicabile *ratione temporis*, antecedente all’entrata in vigore del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 207, recante «Attuazione della direttiva (UE) 2018/1972 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 dicembre 2018, che istituisce il Codice europeo delle comunicazioni elettroniche (rifusione)». Infatti, il provvedimento impugnato nel giudizio a quo è stato adottato il 24 giugno 2021, quindi prima del 24 dicembre 2021, data di entrata in vigore del d.lgs. n. 207 del 2021, che, con l’art. 1, ha sostituito, tra molti altri, gli artt. 86 e 93 cod. comunicazioni elettroniche.

In virtù del principio *tempus regit actum*, la legittimità dell’atto amministrativo deve essere esaminata con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione (sentenze n. 172 del 2024 e n. 170 del 2019).

La disciplina statale del settore delle telecomunicazioni e, in particolare, del procedimento di autorizzazione, è contenuta nel citato codice delle comunicazioni elettroniche, adottato in attuazione della delega impartita dall’art. 41 della legge 1° agosto 2002, n. 166 (Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti), che, al comma 1, pone l’obiettivo del «riassetto delle disposizioni vigenti conseguenti al recepimento delle direttive 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE e 2002/22/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002». Tale codice ha perseguito «un vasto processo di liberalizzazione delle reti e dei servizi nei settori convergenti delle telecomunicazioni, dei media e delle tecnologie dell’informazione [...] secondo le linee di un ampio disegno europeo tendente a investire l’intera area dei servizi pubblici» (sentenza n. 25 del 2009 e, in termini analoghi, n. 336 del 2005).

I principî di derivazione comunitaria, contenuti nelle quattro direttive sopra richiamate, «sono stati espressamente recepiti dall’art. 4 del decreto [n. 259 del 2003], il quale prevede che la disciplina delle reti (e dei servizi) è volta a salvaguardare i diritti costituzionalmente garantiti di “libertà di comunicazione”, nonché di “libertà di iniziativa economica e suo esercizio in regime di concorrenza, garantendo un accesso al mercato delle reti e servizi di comunicazione elettronica secondo criteri di obiettività, trasparenza, non discriminazione e proporzionalità» (ancora, sentenza n. 335 del 2006, che richiama l’art. 4, comma 1, lettere a e c, cod. comunicazioni elettroniche all’epoca vigente). Il comma 3 dello stesso art. 4 disponeva, inoltre, nella versione applicabile *ratione temporis*, che la suddetta disciplina è volta anche a «promuovere la semplificazione dei procedimenti amministrativi

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma – 2 e 3 ottobre 2025 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

e la partecipazione ad essi dei soggetti interessati, attraverso l'adozione di procedure tempestive, non

discriminatorie e trasparenti nei confronti delle imprese che forniscono reti e servizi di comunicazione

elettronica» (lettera a), nonché a «promuovere lo sviluppo in regime di concorrenza delle reti e servizi di comunicazione elettronica, ivi compresi quelli a larga banda e la loro diffusione sul territorio nazionale, dando impulso alla coesione sociale ed economica anche a livello locale» (lettera e; le disposizioni sono puntualmente citate nella richiamata sentenza n. 336 del 2005).

In linea con le prescrizioni comunitarie, il codice delle comunicazioni elettroniche ha quindi dettato una disciplina volta a promuovere la semplificazione dei procedimenti per l'installazione delle

infrastrutture di rete attraverso l'adozione di procedure uniformi e tempestive, anche al fine di garantire l'attuazione delle regole della concorrenza (sentenze n. 265 del 2006 e n. 336 del 2005, più volte citata).

Il previgente art. 86, comma 3, cod. comunicazioni elettroniche, ha assimilato a ogni effetto le infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione alle opere di urbanizzazione primaria. Era stata dunque condivisa l'impostazione, già accolta dalla giurisprudenza amministrativa, secondo cui gli impianti di telecomunicazione, in quanto opere di interesse generale che presuppongono la realizzazione di una rete che consenta un'uniforme copertura al territorio, debbono essere considerati assimilabili alle opere di urbanizzazione primaria (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 3 settembre 2018, n. 5168)

La localizzazione degli impianti risulta, dunque, indifferente alle diverse destinazioni di zona previste dal piano regolatore e compatibile con qualsiasi destinazione urbanistica (artt. 86, 87 e 87-bis cod. comunicazioni elettroniche, nelle versioni previgenti e applicabili nel giudizio a quo). Ciò è indicativo del riconoscimento, da parte del legislatore statale, della necessaria capillarità nella realizzazione delle infrastrutture della rete di telecomunicazioni. Si tratta dunque di opere, per quanto private, di pubblica utilità, sottoposte a una disciplina fondata su chiari intenti acceleratori, in ragione del loro rilievo per lo sviluppo infrastrutturale del Paese e per l'avanzamento della copertura della rete su tutto il territorio nazionale.

Con particolare riferimento a quest'ultimo aspetto, va evidenziato che dalla Relazione annuale per il 2024 sull'attività svolta e sui programmi di lavoro dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM) emerge che, al 31 dicembre 2023, solo il 59,6 per cento delle famiglie è stato raggiunto dalla copertura della rete in fibra, a fronte del 30 per cento nel 2019 (pag. 10). Inoltre, anche in considerazione della particolare conformazione del territorio statale e della non uniforme distribuzione della popolazione, permangono le cosiddette "aree bianche", ovvero zone meno servite, dove la densità abitativa è più bassa e la realizzazione dell'infrastruttura di rete più complessa o meno conveniente. Pertanto, pur in presenza di una progressione dei valori di copertura della rete in fibra, risulta tuttora necessario un notevole sforzo nel potenziamento delle infrastrutture di rete al fine di garantire un servizio più omogeneo e inclusivo nel territorio nazionale e di migliorare l'accesso alle tecnologie digitali. Si tratta di obiettivi fondamentali al fine di dare «impulso alla coesione sociale ed economica anche a livello locale» (ancora, sentenza n. 336 del

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma – 2 e 3 ottobre 2025 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

2005, che cita l'obiettivo stabilito dall'art. 4, comma 3, lettera e, cod. comunicazioni elettroniche, nella versione allora vigente).

Quanto al procedimento autorizzatorio relativo alle infrastrutture, l'art. 87 cod. comunicazioni

elettroniche ha adottato una particolare strategia di semplificazione, che si impernia sia sull'unificazione delle diverse valutazioni nell'ambito di un solo procedimento, sia sulla qualificazione dell'inerzia serbata dall'amministrazione come assenso tacito. L'autorizzazione prevista dagli artt. 87 e seguenti cod. comunicazioni elettroniche riveste, infatti, carattere «omnicomprensivo» e riguarda tutti i profili connessi alla realizzazione e all'attivazione dell'impianto. Ciò risulta in linea con il criterio di delega impartito dal richiamato art. 41, comma 2, lettera a), numeri 3 e 4, sulla tempestività, trasparenza e non discriminazione delle procedure di rilascio dei titoli, nonché sulla riduzione dei termini e sulla loro regolazione uniforme.

Sono dunque i principi di tempestività e semplificazione sottesi al codice delle comunicazioni elettroniche a richiedere «di regola un intervento del legislatore statale che garantisca l'esistenza di un unitario procedimento sull'intero territorio nazionale, caratterizzato, inoltre, da regole che ne consentano una conclusione in tempi brevi» (ancora una volta, sentenza n. 336 del 2005). La confluenza in un unico procedimento dell'iter finalizzato all'ottenimento dell'autorizzazione a costruire tali impianti risponde proprio ai principi generali sopra richiamati (sentenze n. 265 e n. 129 del 2006; ordinanza n. 203 del 2006).

Anche l'art. 93, cod. comunicazioni elettroniche, all'epoca vigente e rubricato «Divieto di imporre altri oneri», risponde alle medesime esigenze di semplificazione, uniformità e accelerazione delle procedure volte alla realizzazione della rete di telecomunicazioni. Al comma 1, tale disposizione prevedeva che «[l]e Pubbliche Amministrazioni, le Regioni, le Province ed i Comuni non possono imporre per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri o canoni che non siano stabiliti per legge». Un divieto analogo era previsto anche dal d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia postale, di bancoposta e di telecomunicazioni) e, in particolare, all'art. 238 (Divieto di imporre altri oneri), abrogato dal cod. comunicazioni elettroniche a decorrere dal 16 settembre 2003. Lo stesso art. 93, al comma 2, disponeva che «[g]li operatori che forniscono reti di comunicazione elettronica hanno l'obbligo di tenere indenne la Pubblica Amministrazione, l'Ente locale, ovvero l'Ente proprietario o gestore, dalle spese necessarie per le opere di sistemazione delle aree pubbliche specificamente coinvolte dagli interventi di installazione e manutenzione e di ripristinare a regola d'arte le aree medesime nei tempi stabiliti dall'Ente locale. Nessun altro onere finanziario, reale o contributo può essere imposto, in conseguenza dell'esecuzione delle opere di cui al Codice o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica [...]».

L'art. 93, comma 2, cod. comunicazioni elettroniche è stato oggetto di due interventi di interpretazione autentica. Dapprima, il decreto legislativo 15 febbraio 2016, n. 33, recante «Attuazione della direttiva 2014/61/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, recante misure volte a ridurre i costi dell'installazione di reti di comunicazione elettronica ad alta velocità», in vigore dal 10 marzo 2016, ha stabilito, all'art. 12, comma 3, che «[l]'articolo 93, comma 2, del decreto legislativo 1° agosto 2003,

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma – 2 e 3 ottobre 2025 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

n. 259, e successive modificazioni, si interpreta nel senso che gli operatori che forniscono reti di comunicazione elettronica possono essere soggetti soltanto alle prestazioni e alle tasse o canoni espressamente previsti dal comma 2 della medesima disposizione». Questa norma interpretativa è stata modificata dal decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135 (Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione), convertito, con modificazioni, nella legge 11 febbraio 2019, n. 12, che, con l'art. 8 - bis comma 1, lettera c), vi ha aggiunto un inciso finale, in base al quale resta «escluso ogni altro tipo di onere finanziario, reale o contribuito, comunque denominato, di qualsiasi natura e per qualsivoglia ragione o titolo richiesto».

A fronte dell'ampia previsione contenuta nell'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche, nella sua versione previgente, le successive modifiche evidenziano l'intento del legislatore di specificare la tipologia di oneri e canoni che non possono essere posti a carico degli operatori di telecomunicazione.

L'art. 54 cod. comunicazioni elettroniche nella formulazione attuale, introdotto dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 207 del 2021, in sostituzione del precedente art. 93, ha precisato, poi, che gli oneri a carico degli operatori del settore possono essere solo quelli stabiliti dallo stesso codice, con esclusione, pertanto, di oneri previsti da altre norme di rango primario.

Infine, il divieto è stato esteso anche alle spese «per la modifica o lo spostamento di opere o impianti resisi necessari per ragioni di viabilità o di realizzazione di opere pubbliche», come previsto dall'art. 32, comma 1, lettera c-bis, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante «Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)», convertito, con modificazioni, nella legge 29 giugno 2022, n. 79.

La Corte ha ripetutamente affermato che il divieto di cui all'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche costituisce espressione di un principio fondamentale della materia, in quanto «“finalità della norma è anche quella di ‘tutela della concorrenza’, di garanzia di parità di trattamento e di misure volte a non ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti nel settore”» (sentenza n. 47 del 2015; in senso analogo, sentenze n. 272 del 2010, n. 450 del 2006, e n. 336 del 2005).

È stato rilevato che, in mancanza di un tale principio, ogni regione «potrebbe liberamente prevedere obblighi “pecuniari” a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio, appunto, di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti» (sentenza n. 246 del 2020, che richiama la sentenza n. 272 del 2010).

Più in generale, è stato riconosciuto che le esigenze di celerità e la conseguente riduzione dei termini per l'autorizzazione all'installazione delle infrastrutture di comunicazione elettronica costituiscono, per finalità di tutela di istanze unitarie, principi fondamentali della materia «ordinamento della comunicazione» (sentenze n. 265 del 2006 e n. 336 del 2005). Si tratta di una scelta ordinamentale che si pone in armonia con l'esigenza di un'installazione capillare delle infrastrutture, ritenuta strumentale rispetto all'obiettivo di matrice europea della copertura universale

del territorio.

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma – 2 e 3 ottobre 2025 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

Tanto premesso, la Corte, passando all'esame del merito, ritiene non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera d), della legge reg. Molise n. 20 del 2006, mentre fondata quella della lettera e) del comma 3 dello stesso art. 5.

L'art. 5, comma 3, lettera d) prevede l'allegazione all'istanza di autorizzazione di un atto d'impegno alla corretta manutenzione dell'impianto, nel rispetto delle prescrizioni impartite dall'ARPAM, nonché al ripristino del sito al momento della sua disattivazione.

L'art. 107 cod. comunicazioni elettroniche, al comma 1, sia prima che dopo le modifiche da ultimo introdotte, già impone l'obbligo per gli operatori di telecomunicazioni di presentare una «dichiarazione di impegno ad osservare specifici obblighi, quali [...] il rispetto delle norme di sicurezza, di protezione ambientale, di salute della popolazione ed urbanistiche», come condizione necessaria ai fini dell'autorizzazione generale all'espletamento dell'attività. Anche il successivo art. 115, comma 2, cod. comunicazioni elettroniche, pure nel testo vigente, stabilisce che «[i]l soggetto, titolare di autorizzazione generale, è tenuto a rispettare le disposizioni vigenti in materia di sicurezza, di salute della popolazione, di protezione ambientale, nonché le norme urbanistiche e quelle dettate dai regolamenti comunali in tema di assetto territoriale». Inoltre, lo stesso art. 93, comma 2, primo periodo, cod. comunicazioni elettroniche, nella precedente versione (ora trasfusa nell'art. 54, comma 6, del codice vigente), dispone che «[g]li operatori che forniscono reti di comunicazione elettronica hanno l'obbligo di tenere indenne la Pubblica Amministrazione, l'Ente locale, ovvero l'Ente proprietario o gestore, dalle spese necessarie per le opere di sistemazione delle aree pubbliche specificamente coinvolte dagli interventi di installazione e manutenzione e di ripristinare a regola d'arte le aree medesime nei tempi stabiliti dall'Ente locale». La disposizione censurata non determina né un aggravamento della procedura di autorizzazione né impone «oneri o canoni» ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge statale. Essa si limita a ribadire e a specificare il contenuto di un obbligo, già previsto dal codice delle comunicazioni elettroniche, avente a oggetto il corretto svolgimento del servizio – nel rispetto delle norme di sicurezza, di protezione ambientale e di salute della popolazione – e, in caso di disattivazione, il ripristino delle aree coinvolte dagli interventi di installazione degli impianti.

Pertanto, secondo la Corte la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera d), sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., deve essere dichiarata non fondata, poiché non è ravvisabile la violazione del divieto posto dall'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche.

L'art. 5, comma 3, lettera e), invece, introduce a carico degli operatori di telecomunicazioni, che intendano presentare istanza di autorizzazione dell'impianto, un adempimento che in effetti non risulta espressamente previsto dal codice delle comunicazioni elettroniche, nonostante il carattere analitico e di dettaglio di molte delle sue previsioni. Si tratta dell'obbligo di presentare un apposito certificato fideiussorio relativo agli oneri di smantellamento e ripristino ambientale che non è compreso nell'elenco dei documenti da produrre a corredo dell'istanza di autorizzazione, contenuto nel previgente Allegato n. 13 al codice delle comunicazioni elettroniche. La previsione in esame si discosta dalla disciplina statale del procedimento autorizzatorio, poiché richiede agli operatori di telecomunicazioni una prestazione di carattere pecuniario (quale è la stipula di un contratto a titolo oneroso,

	Osservatorio Legislativo Interregionale	Roma – 2 e 3 ottobre 2025 Enrico Righi - Regione Toscana Sentenze ed ordinanze della Corte costituzionale. Regioni ordinarie
---	---	--

ossia di una polizza fideiussoria), non espressamente prevista tra quelle tipizzate dall'art. 93 cod. comunicazioni elettroniche.

A giudizio della Corte la disposizione regionale censurata viola la disposizione espressa dal richiamato art. 93, la cui natura di principio fondamentale è stata più volte ribadita dalla Corte stessa «in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre a carico degli stessi oneri o canoni» (sentenze n. 246 del 2020, n. 47 del 2015, n. 272 del 2010, n. 450 del 2006 e n. 336 del 2005). Infatti, in mancanza di tale principio ogni regione «potrebbe liberamente prevedere obblighi “pecuniari” a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti» (sentenze n. 246 del 2020 e n. 272 del 2010). Per queste ragioni «finalità della norma è anche quella di “tutela della concorrenza”, di garanzia di parità di trattamento e di misure volte a non ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti nel settore» (sentenza n. 47 del 2015).

La Corte, dunque, in conclusione, affermando che la disposizione censurata richiede agli operatori del settore una prestazione di contenuto patrimoniale (la stipula e la produzione di un'apposita garanzia fideiussoria) non prevista dalla legge statale ed escludendo che ciò realizzi una più accentuata semplificazione della procedura autorizzatoria stabilita dal codice delle comunicazioni elettroniche, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 3, lettera e).