

Sentenza: 15 aprile 2026, n. 116

Materia: Tutela dell'ambiente – Aree protette regionali e siti della Rete Natura 2000

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

Giudizio: Giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Articolo 7, comma 3, della legge della Regione Toscana 20 agosto 2025, n. 50 (Disposizioni concernenti le aree protette regionali e i siti della Rete Natura 2000 in materia di sanzioni, valutazione di incidenza, oneri istruttori e regolamento della riserva naturale. Modifiche alla l.r. 30/2015)

Esito: infondatezza della questione

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Con la sentenza in esame, la Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale promossa dal Governo nei confronti dell'articolo 7, comma 3, della legge della Regione Toscana n. 50 del 2025, relativo agli interventi realizzati nei siti protetti appartenenti alla rete «Natura 2000» senza la preventiva sottoposizione alla valutazione di incidenza ambientale o in difformità dai suoi esiti. Con la disposizione impugnata, la Regione ha sostituito il comma 2 dell'art. 93 della l.r. Toscana n. 30 del 2015 prevedendo che *“nel caso di interventi, progetti e attività, realizzati o in corso di realizzazione, senza la previa sottoposizione alle procedure di valutazione di incidenza o in difformità sostanziale rispetto a quanto disposto dai provvedimenti finali di valutazione di incidenza, l'autorità competente, previa eventuale sospensione dei lavori o delle attività, a seguito di valutazione dell'entità del pregiudizio ambientale arrecato e di quello conseguente all'applicazione della sanzione, può disporre la demolizione ed il ripristino dello stato dei luoghi e della situazione ambientale a cura e spese del responsabile, definendone i termini e le modalità”*. Il previgente comma 2 dell'art. 93, nelle situazioni ivi delineate, configurava la sospensione dei lavori come atto dovuto; prima della modifica, pertanto, all'autorità competente non era riconosciuto alcun margine di valutazione circa la sospensione dei lavori in caso di violazione dell'obbligo della preventiva valutazione di incidenza per interventi nei siti appartenenti alla rete “Natura 2000”.

Secondo il ricorrente, tale modifica determinerebbe un abbassamento del livello di tutela ambientale garantito dalla normativa statale in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost. poiché la mancata sospensione dei lavori per progetti avviati senza la preventiva valutazione di incidenza - di seguito VINCA - o in difformità dai suoi esiti potrebbe comportare modifiche allo stato dei luoghi con conseguente pregiudizio ai valori ambientali. Il ricorrente ha richiamato, al riguardo, la giurisprudenza costituzionale in materia ambientale secondo la quale, considerato il carattere trasversale e finalistico della competenza legislativa statale, le regioni possono adottare misure migliorative, ma non introdurre deroghe *in peius* rispetto agli standard statali. La disposizione toscana, al contrario, attribuendo all'amministrazione un potere discrezionale in luogo di un obbligo, ridurrebbe l'efficacia degli strumenti di prevenzione, compromettendo l'uniformità della tutela sul territorio nazionale.

La Corte dichiara non fondata la questione di legittimità per i motivi di seguito esposti.

Con la direttiva Habitat è stato delineato un sistema di tutela ambientale volto alla conservazione della biodiversità, denominato «Natura 2000», che individua i siti di interesse europeo oggetto di protezione. Scopo della direttiva è salvaguardare la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali, nonché della flora e della fauna selvatiche nel territorio degli Stati membri. Per

il raggiungimento di questo obiettivo, la direttiva stabilisce misure volte ad assicurare il mantenimento o il ripristino, in uno stato di conservazione soddisfacente, degli habitat e delle specie elencati nei suoi allegati. L'art. 6 della direttiva Habitat, per quanto qui interessa, al paragrafo 3 prevede che, per le zone speciali di conservazione, gli Stati membri stabiliscono le misure necessarie per evitare il degrado degli habitat naturali e che qualsiasi piano o progetto che possa avere incidenze significative sul sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo. Alla luce delle conclusioni della valutazione, le autorità nazionali competenti danno il loro accordo su tale piano o progetto soltanto dopo aver avuto la certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito in causa e, se del caso, previo parere dell'opinione pubblica. Alla direttiva Habitat è stata data attuazione con il d.P.R. n. 357 del 1997, che, per quel che interessa, all'art. 5, comma 8, dispone che, in caso di interventi che possano avere impatti significativi sui siti di importanza comunitaria, l'autorità competente al rilascio dell'approvazione definitiva del piano o dell'intervento acquisisce preventivamente la valutazione di incidenza, eventualmente individuando modalità di consultazione del pubblico interessato dalla realizzazione degli stessi, senza però che siano regolamentate le conseguenze dell'omissione di tale acquisizione. Di più non è dato rinvenire neanche nella direttiva europea.

E' evidente che, con riferimento ai presupposti per l'applicazione della VINCA, sia la norma europea che quella interna di recepimento subordinano la necessità della valutazione dell'incidenza sull'ambiente di un piano o di un progetto alla condizione che vi sia una probabilità o un rischio che questi ultimi pregiudichino significativamente il sito interessato. Con la conseguenza che restano esclusi dalla VINCA gli interventi che non determinano un impatto significativo sulle aree protette. Laddove invece deve acquisirsi la VINCA, il procedimento si avvia con una fase di raccolta di dati informativi relativi all'intervento proposto e può concludersi con un parere positivo dell'amministrazione competente se dai dati raccolti si evince con certezza che esso non pregiudicherà l'integrità del sito. Dal quadro normativo europeo e nazionale delineato dai giudici, si rileva che la procedura di VINCA ha natura preventiva perché ha la funzione di salvaguardare le aree protette dagli effetti negativi di un intervento antropico; deve quindi necessariamente essere effettuata prima che tale intervento abbia inizio poiché solo l'accertamento *ex ante* della condizione dell'ecosistema su cui si intende intervenire consente di valutare se l'intervento programmato può pregiudicarlo o meno. Gli stessi giudici rilevano però che né la direttiva Habitat né le disposizioni nazionali di recepimento si occupano della disciplina degli interventi avviati in assenza di VINCA o in difformità dai suoi esiti. Non è rinvenibile in esse neanche una regolamentazione dei provvedimenti da assumere a fronte di interventi non sottoposti alla preventiva VINCA, regolamentazione che possa essere qualificata come standard minimo di tutela recepito dal legislatore statale, potendosi unicamente individuare, quale principio statale cardine, quello della natura necessariamente preventiva della valutazione. La Corte, sul punto, richiama alcuni principi elaborati dalla giustizia amministrativa che, nell'analizzare le eventuali misure da adottare in caso di pregiudizio già arrecato ai siti protetti, ha sottolineato che in caso di degrado già in atto, non essendo evidentemente possibile prevenirlo, occorre contrastarlo con misure attive in grado di invertirne il processo. Sono gli stessi giudici amministrativi ad affermare che *l'eliminazione dell'impatto negativo può richiedere, a seconda dei casi, la sospensione dell'attività e/o l'adozione di misure di attenuazione o ripristino, anche effettuando una valutazione ex post.*

Alla luce delle considerazioni esposte, per la Corte l'intervento regionale è legittimo perché conferma la natura preventiva della VINCA, laddove espressamente prevede la necessità di previa sottoposizione alle procedure di valutazione di incidenza; al contempo, in assenza di analoghe previsioni europee o statali, disciplina i provvedimenti da adottare nel caso di interventi realizzati in assenza di VINCA o in difformità dai suoi esiti, ovvero sospensione dei lavori, demolizione delle opere e ripristino dello stato dei luoghi. In altre parole, poiché manca un'espressa regolamentazione statale del potere di sospendere gli interventi, il legislatore regionale può legiferare sul punto, nel pieno rispetto del riparto costituzionale delle competenze in materia ambientale. Per la Corte, inoltre,

la disposizione regionale censurata può essere interpretata nel senso che la prevista eventualità della sospensione non sta a significare la sua discrezionalità, ma che la sospensione è disposta nel caso in cui gli interventi siano ancora in corso di realizzazione. Qualora i lavori fossero già ultimati, opererebbero direttamente la demolizione delle opere e la riduzione in pristino, a seguito di valutazione *ex post* del pregiudizio ambientale arrecato.