



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE

UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME

DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

PUGLIA

Legge n° 15 del 29/09/2025

BUR n°6 del 30/09/2025

ID: PU25015

(Scadenza 29/11/2025)

XI legislatura – 27° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e disposizioni diverse

La legge in esame, rubricata “XI legislatura – 27° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e disposizioni diverse” presenta i profili di illegittimità costituzionale che di seguito si espongono.

§§§ ART. 5 §§§

L'articolo 5, comma 1, lett. b), della legge in oggetto modifica, tra l'altro, l'art. 10-ter, comma 2, della legge regionale 1 dicembre 2017 n. 49 (Disciplina della comunicazione dei prezzi e dei servizi delle strutture turistiche ricettive nonché delle attività turistiche ricettive ad uso pubblico gestite in regime di concessione e della rilevazione dei dati sul movimento turistico a fini statistici), nel senso che il codice identificativo regionale (CIR) “...è attribuito all'operatore turistico a seguito di registrazione con procedura informatizzata su apposita piattaforma telematica ed è propedeutico all'ottenimento del codice identificativo nazionale (CIN) di cui all'articolo 13-ter del d. l. 145/2023”.

Al riguardo, si evidenzia che il fatto di subordinare l'attribuzione del CIN alla previa acquisizione del CIR, da ottenere a seguito di istanza trasmessa mediante procedura informatizzata su un'apposita piattaforma regionale, non è conforme al quadro normativo nazionale.

Infatti, il CIN è stato introdotto dall'art. 13-ter, d.l. 18 ottobre 2023 n. 145, convertito nella legge 15 dicembre 2023 n. 191, nell'esercizio delle competenze legislative statali esclusive di cui all'art. 117, comma 2, lett. e) e r), Cost., rientrando tale disciplina nella materia della tutela della concorrenza (in quanto volta a garantire condizioni uniformi di accesso e di esercizio dell'attività ricettiva sull'intero territorio nazionale) e del coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati delle pubbliche amministrazioni. Inoltre, la ratio sottesa all'adozione del CIN si collega anche ad esigenze di ordine pubblico, sicurezza e contrasto delle forme irregolari di ospitalità, ambiti che richiedono una regolazione omogenea a livello statale.

L'introduzione, da parte della Regione, di una condizione, quale la previa acquisizione del CIR, per accedere all'assegnazione del CIN eccede le competenze legislative dell'ente territoriale con il rischio di vanificare l'uniformità della disciplina nazionale di identificazione degli operatori del comparto ricettivo, aggravando il procedimento per i potenziali operatori del settore, limando altresì, inopinatamente, spazi di concorrenzialità.

Per tali profili, la norma regionale in esame, viola la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza (art. 117 secondo comma, lett. e) Cost.) nella parte in cui introducendo un onere aggiuntivo agli operatori del settore limita, di fatto, ai potenziali entranti la possibilità di competere rispettando soltanto la norma statale interposta (l'art. 13-ter, d.l. 18 ottobre 2023 n. 145) che prevede la sola acquisizione del CIN come titolo abilitativo, in condizione di palese disparità di trattamento rispetto ad altri operatori del settore insistenti sul restante territorio nazionale.

§§§ ART. 11 COMMA 1 LETTERA B §§§

L'articolo 11, in materia destinazione d'uso, prevedendo che i mutamenti di destinazione rilevanti, con o senza opere, debbano sempre essere realizzati mediante permesso di costruire o SCIA alternativa, non recepisce correttamente le misure di agevolazione introdotte dal decreto-legge n. 69 del 2024 (DL Salva Casa), che costituiscono principi fondamentali della materia "governo del territorio" e si configurano quale livello essenziale delle prestazioni.

Il medesimo articolo, inoltre, non esclude che gli strumenti urbanistici comunali possano stabilire “limitazioni” in relazione ai mutamenti di destinazione d’uso “semplificati” disciplinati dal DL Salva Casa, mentre quest’ultimo consente di fissare esclusivamente “condizioni”, intendendo in tal modo fissare standard comuni sull’intero territorio nazionale rispetto al bilanciamento tra le esigenze del singolo e gli interessi pubblici, che si configurano quale livello essenziale delle prestazioni e costituiscono principi fondamentali della materia “governo del territorio”, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lett. m) e terzo comma della Costituzione.

Al fine di consentire una migliore fruibilità delle censure si premette la differenza tra:

- Mutamento di destinazione d’uso rilevante, ossia ogni forma di utilizzo dell’immobile o della singola unità immobiliare diversa da quella originaria, anche in assenza di opere edilizie, purché tale da comportare l’assegnazione dell’immobile ad una diversa categoria funzionale rispetto a quelle residenziale, turistico-ricettiva, commerciale, rurale, etc (comma 1, lettere a), a-bis), b) e c) dell’art. 23 ter TUE).
- Mutamento di destinazione d’uso “semplificata”, ossia
 - § il mutamento d’uso di una singola unità immobiliare all’interno della stessa categoria funzionale (comma 1-bis dell’art. 23-ter TUE).
 - § ed il mutamento d’uso tra le categorie funzionali di cui al comma 1, lettere a), a-bis), b) e c) dell’art. 23 ter TUE, rispettivamente residenziale, turistico-ricettiva, commerciale, rurale - di una singola unità immobiliare ubicata in immobili ricompresi in alcune zone territoriali omogenee (quelle indicate dalle lettere A), B) e C) di cui all’articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444) (comma 1-ter dell’art. 23-ter TUE).

L’articolo 11, al comma 1, lettera b), apporta modifiche all’articolo 4, comma 3, della legge regionale n. 48 del 2017 in materia di titoli abilitativi richiesti per il caso di mutamento di destinazione d’uso rilevante (i.e. tra le categorie funzionali di cui al comma 1), al fine di precisare che restano ferme “le disposizioni di cui al comma 1-quinquies dell’articolo 23-ter del d.p.r. 380/2001”.

Come noto, il citato articolo 23-ter, comma 1-quinquies, disciplina il titolo richiesto nelle specifiche ipotesi “semplificate” di mutamento di destinazione d’uso di cui ai precedenti commi 1-bis e 1-ter (i.e. mutamento d’uso di una singola unità immobiliare all’interno della stessa categoria funzionale e mutamento d’uso tra le categorie funzionali di cui al comma 1, lettere a), a-bis), b) e c) di una singola unità

immobiliare ubicata in immobili ricompresi nelle zone A), B) e C) di cui all'articolo 2 del decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444), stabilendo che:

- # nel caso di mutamento di destinazione d'uso senza opere ovvero con esecuzione di opere soggette a CILA, il titolo richiesto è la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA);
- # nei restanti casi, il titolo richiesto per il mutamento di destinazione d'uso è quello ordinariamente necessario per l'esecuzione delle opere connesse al mutamento stesso.

L'articolo 4, comma 3, della legge regionale n. 48 del 2017, prevede, invece, che i mutamenti di destinazione d'uso rilevanti, con o senza opere, siano realizzati mediante permesso di costruire o SCIA alternativa, a seconda della tipologia dell'intervento edilizio al quale è connesso il mutamento.

Al riguardo, in virtù della clausola che fa salve le disposizioni di cui all'articolo 23-ter, comma 1-quinquies del TUE, inserita dalla legge regionale in argomento, si ritiene che l'articolo 4, comma 3, da ultimo citato si interpreti nel senso che la disciplina in materia di titoli abilitativi dallo stesso delineata sia applicabile esclusivamente alle ipotesi di mutamento di destinazione d'uso diverse da quelle "semplificate" riconducibili ai casi di cui all'articolo 23-ter, commi 1-bis e 1-ter, del TUE.

§§§ ART. 11 COMMA 1 LETTERA C §§§

Il medesimo articolo 11, comma 1, alla lettera c), apporta modifiche all'articolo 4, comma 4, della legge regionale n. 48 del 2017 in materia di condizioni richieste per il caso di mutamento di destinazione d'uso, sia rilevante che all'interno della stessa categoria funzionale, al fine di precisare che restano ferme "le disposizioni di cui ai commi 1-bis, 1-ter, 1-quater dell'articolo 23-ter del d.p.r. 380/2001" (ipotesi semplificate).

Anche in questo caso, non è chiaro se la disciplina posta dal citato articolo 4, comma 4, sia applicabile esclusivamente alle ipotesi di mutamento di destinazione d'uso diverse da quelle "semplificate" riconducibili ai casi di cui all'articolo 23-ter, commi 1-bis, 1-ter e 1-quater del TUE.

§§§ ART. 11 COMMA 1 LETTERA D §§§

L'art. 11, comma 1, lett. d), introduce il nuovo comma 5-bis all'articolo 4 della l.r. n. 48 del 2017, non esplicita la prevalenza delle disposizioni statali (art. 23-ter, commi 1-bis, 1-ter, 1-quater) sulle previsioni difformi degli strumenti urbanistici approvati prima dell'entrata in vigore del "DL Salva Casa" (D.L. 69/2024), punto D.2.1.1., secondo cui i poteri pianificatori degli enti locali in materia di destinazioni

territoriali possono estrinsecarsi esclusivamente nell'imposizione di condizioni, tali da non costituire, comunque, limitazioni o divieti.

Il richiamo al comma 5, che cita le "limitazioni", non chiarisce il fatto che le disposizioni di semplificazione del TUE (commi 1-bis, 1-ter, 1-quater) prevalgano sulle previsioni difformi degli strumenti urbanistici comunali già approvati ed efficaci.

Infatti, l'articolo 4, comma 5, della legge regionale n. 48 del 2017 non esclude che gli strumenti urbanistici comunali possano stabilire limitazioni anche in relazione ai mutamenti di destinazione d'uso "semplificati" della singola unità immobiliare, orizzontali o verticali.

Al riguardo, il citato articolo 23-ter del TUE, ai commi 1-bis, 1-ter e 1-quater, nell'ottica di agevolare il mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare all'interno della stessa categoria funzionale e tra le categorie funzionali residenziale, turistico-ricettiva, produttiva e direzionale, commerciale, ha riconosciuto la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare esclusivamente "condizioni", quali misure di contingentamento delle richieste di mutamento di destinazione d'uso finalizzate a preservare l'assetto e lo sviluppo armonico del territorio comunque tali da non risolversi in limitazioni o restrizioni e, quindi, riferibili esclusivamente agli aspetti concernenti il mutamento di destinazione d'uso in sé e non anche alle modalità di realizzazione degli interventi nelle ipotesi di esecuzione di opere edilizie contestuale al mutamento stesso.

Alla luce di quanto sopra rappresentato, la fissazione da parte degli enti locali di "limitazioni" priva di contenuto la portata dell'articolo 23-ter del TUE, che, in relazione alle ipotesi "semplificate" di mutamento di destinazione d'uso dallo stesso regolate, intende fissare standard comuni sull'intero territorio nazionale rispetto al bilanciamento tra le esigenze del singolo afferenti al diritto di proprietà e gli interessi pubblici connessi al governo del territorio.

In conclusione, anche in accordo con quanto riportato al punto D.2.1.1. delle "Linee di indirizzo e criteri interpretativi sull'attuazione del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2024, n. 105 (DL Salva Casa)", si evidenzia che i poteri pianificatori degli enti locali in materia di destinazioni territoriali possono estrinsecarsi esclusivamente nell'imposizione di condizioni, tali da non costituire, comunque, limitazioni o divieti.

In conclusione, l'articolo 11, comma 1, lettere b), c) e d), si pone in contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lett. m), in materia di determinazione dei

livelli essenziali delle prestazioni e terzo comma della Costituzione, in materia di governo del territorio.

§§§ Art 14, comma 1, lett. g) e k) §§§

Si rileva, inoltre, che l'art. 14, comma 1, lett. g) modifica l'art. 11, comma 10, della l.r. n. 7/2025, prevedendo che, nel caso di derivazioni per uso idroelettrico, non sia richiesto il parere vincolante dell'Autorità di bacino, mentre la lett. k) del medesimo articolo, modifica l'art. 21, comma 1, della l.r. n. 7/2025, sopprimendo il termine "massima" e stabilendo, pertanto, una durata fissa di quindici anni per le concessioni di grandi derivazioni ad uso industriale, eliminando ogni valutazione discrezionale dell'autorità concedente.

Le predette disposizioni regionali sono in contrasto con:

- # art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., che riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema";
- # artt. 3 e 97 Cost., sotto i profili, rispettivamente, del principio di ragionevolezza e del buon andamento dell'amministrazione;
- # art. 96, comma 1, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Codice dell'Ambiente), quale norma statale interposta ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost.;
- # art. 21, comma 1, r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 (Testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici), anch'esso norma interposta in materia di tutela ambientale e di uso del demanio idrico.

In particolare, l'art. 96, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006 prescrive che, per tutte le derivazioni di acque pubbliche, sia acquisito il parere vincolante dell'Autorità di bacino, senza distinzioni tra grandi e piccole derivazioni e senza eccezioni per gli usi idroelettrici.

L'art. 12 del d.lgs. 16 marzo 1999, n. 79, che disciplina le concessioni di derivazione a fini idroelettrici, non prevede deroghe o esclusioni rispetto a tale parere. Il rapporto tra le due disposizioni è di genere a specie: la norma ambientale (art. 96 d.lgs. n. 152/2006) costituisce quadro generale di tutela inderogabile, rispetto al quale l'eventuale esclusione del parere deve essere espressamente disposta dal legislatore statale.

Quanto alla durata delle concessioni di grandi derivazioni, l'art. 21, comma 1, del r.d. n. 1775/1933 stabilisce che le concessioni "sono stipulate per una durata non superiore ad anni quindici", configurando dunque un limite massimo e non una durata fissa. Tale formulazione comporta una riserva di amministrazione, lasciando all'autorità concedente la valutazione in concreto della durata, in coerenza con l'interesse pubblico e la tutela delle risorse ambientali.

Per quanto sopra, sussistono i seguenti motivi di impugnazione:

a) Sull'art. 14, lett. g), l.r. n. 15/2025

La soppressione del parere vincolante dell'Autorità di bacino per le derivazioni a uso idroelettrico si pone in contrasto con l'art. 96, comma 1, del d.lgs. n. 152/2006, che costituisce principio fondamentale di tutela ambientale e idrogeologica.

La disposizione regionale introduce, in via implicita, una deroga non consentita a una disciplina statale di dettaglio posta a tutela unitaria dell'ambiente e del territorio, materia di competenza esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

Ne consegue l'illegittimità costituzionale della disposizione regionale, anche per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., poiché la diversità di trattamento tra derivazioni a uso idroelettrico e altri usi idrici risulta priva di ragionevolezza e in contrasto con i principi di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione.

b) Sull'art. 14, lett. k), l.r. n. 15/2025

La modifica che fissa in modo rigido la durata delle concessioni di grandi derivazioni a quindici anni elimina ogni valutazione discrezionale dell'amministrazione concedente, alterando il bilanciamento tra esigenze di sfruttamento economico e tutela ambientale.

Essa si pone in contrasto con la norma interposta di cui all'art. 21, comma 1, r.d. n. 1775/1933, la quale prevede un termine massimo e non fisso.

La disposizione regionale incide dunque su uno standard ambientale e su un profilo organizzativo di competenza statale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

Inoltre, la fissazione di una durata inderogabile costituisce deroga in peius ai livelli di tutela ambientale garantiti dalla normativa statale, ponendosi altresì in contrasto con i principi di ragionevolezza e buon andamento (artt. 3 e 97 Cost.).

Sebbene sulla questione non risultino precedenti specifici della Corte costituzionale su identiche disposizioni regionali, si segnala che, la sentenza Corte cost., 3 aprile 2025, n. 37, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 10, della legge della Provincia di Bolzano n. 1/2022, per avere introdotto una durata dei vincoli urbanistici difforme da quella statale "senza riferimenti di sorta – espliciti o ricavabili dalla ratio – a realtà o esigenze peculiari".

La pronuncia conferma l'orientamento secondo cui il legislatore regionale non può modificare limiti o standard fissati dalla legislazione statale in materia

ambientale, se non nei casi espressamente consentiti e giustificati da specifiche peculiarità territoriali.

Tutto ciò premesso, si ravvisano profili di illegittimità costituzionale dell'art. 14, lettere g) e k), per violazione degli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., in via diretta e interposta, nei sensi sopra illustrati.

Per le motivazioni sopra illustrate, si ritiene di dover impugnare, limitatamente alle disposizioni richiamate, la legge in esame, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

