

SEZIONE SECONDA

Corte Costituzionale

RICORSO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI AI SENSI DELL' ART. 127 DELLA COSTITUZIONE 1 dicembre 2025 n. 46 (depositato il 10 dicembre 2025)

Ricorso per la declaratoria della illegittimità costituzionale degli artt. 5 comma 1 lett. b), 11 comma 1 lett. b) c) e d), 14 comma 1 lett. g) e k) della Legge della Regione Puglia 29 settembre 2025, n. 15 recante "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".

Reg. Ric. n. 46/2025

*Avvocatura Generale dello Stato
Affare 42435/25*

**CORTE COSTITUZIONALE****Ricorso ex articolo 127 Cost.**

nell'interesse del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*,
rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato (cod. fiscale
80224030587), presso i cui uffici in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, è
domiciliato (numero fax 06.96.51.40.00, indirizzo PEC
ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it)

nei confronti de

la Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*
per la dichiarazione di illegittimità costituzionale

delle seguenti disposizioni:

- articolo 5, comma 1, lett. b);
- articolo 11, comma 1, lett. b), c) e d);
- articolo 14, comma 1, lett. g) e k);

della L.R. Puglia 29 settembre 2025, n. 15, 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", pubblicata sul B.U.R. Puglia
n. 6 straord. del 30 settembre 2025

in virtù della

deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 20 novembre 2025.

* * *

Premessa

La Regione Puglia ha emanato la legge regionale in epigrafe indicata, alcune

delle cui disposizioni, di seguito dettagliate, manifestano profili di illegittimità costituzionale.

Per quanto qui interessa, l'articolo 5, rubricato “*Modifiche alla l.r. 49/2017*”, al comma 1, lett. b), prevede quanto segue:

“1. Alla 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), sono apportate le seguenti modifiche: (...)

b) l'articolo 10 ter è sostituito dal seguente:

«Art. 10 ter

1. Al fine della conoscenza dell'offerta turistica regionale è istituita la Banca dati regionale delle strutture ricettive e delle locazioni turistiche, che attribuisce il Codice identificativo regionale (CIR) di cui all'articolo 13 ter del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 convertito in legge con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2023, n. 191 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2023, n. 145 (Misure urgenti in materia economica e fiscale, in favore degli enti territoriali, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili)).

2. Il 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.

3. La Banca dati regionale delle strutture ricettive e delle locazioni turistiche opera in regime di interoperabilità con la Banca dati nazionale delle strutture ricettive e degli immobili destinati a locazione breve o per finalità turistiche (BDSR), secondo le disposizioni applicative definite dal decreto del Ministro del turismo 6 giugno 2024, n. 16726.

4. Con provvedimento della struttura regionale competente in materia di turismo sono definite le modalità attuative e di gestione della Banca dati regionale delle strutture ricettive e delle locazioni turistiche.»”.

L'articolo 11, rubricato “*Modifiche e integrazioni alla l.r. 48/2017*”, al comma 1, lett. b), c) e d), prevede quanto segue:

“1. All'articolo 4 della legge regionale 1 dicembre 2017, n. 48 (Norme in materia di titoli abilitativi edilizi, controlli sull'attività edilizia e mutamenti della destinazione degli immobili), sono apportate le seguenti modifiche e integrazioni: (...)

b) al comma 3, le parole: «I mutamenti di destinazione d'uso» sono sostituite dalle seguenti: «Fermo restando le disposizioni di cui al comma 1-quinquies dell'articolo 23-ter del d.p.r. 380/2001, i mutamenti di destinazione d'uso»;

c) al comma 4, le parole «I mutamenti di destinazione d'uso» sono sostituite dalle seguenti: «Fermo restando le disposizioni di cui ai commi 1-bis, 1-ter, 1-quater dell'articolo 23-ter del d.p.r. 380/2001, i mutamenti di destinazione d'uso»;

d) dopo il comma 5, è aggiunto il seguente comma: «5 bis. Fatte salve le limitazioni di cui al comma 5, le disposizioni di cui ai commi 1-bis, 1-ter, 1-quater dell'articolo 23-ter del d.p.r. 380/2001, ovvero delle norme regionali che ne danno attuazione, prevalgono sulle previsioni difformi degli strumenti urbanistici generali che siano già approvati ed efficaci alla data di entrata in vigore del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica) e che siano con dette norme in contrasto»”.

Infine, l'articolo 14, rubricato “Modifiche e integrazioni alla l.r. 7/2025”, prevede, al comma 1, lett. g) e k), quanto segue:

“1. Alla legge regionale 30 maggio 2025, n. 7 (Disciplina regionale dell'utilizzo delle acque superficiali e sotterranee e disposizioni diverse) sono apportate le seguenti modifiche e integrazioni: (...) g) al comma 10 dell'articolo 11, dopo le parole: «relative a piccole derivazioni», sono aggiunte le seguenti: «ad usi diversi da quello idroelettrico» e, dopo le parole: «relative a grandi derivazioni», sono aggiunte le seguenti: «ad usi diversi da quello idroelettrico»; (...) k) al comma 1 dell'articolo 21, la parola: «massima» è soppressa.”.

4. Le trascritte disposizioni legislative regionali presentano per l'appunto diversi profili di incostituzionalità.

Il Consiglio dei ministri ha pertanto ritenuto di doverle impugnare, ed a tanto in effetti si provvede mediante il presente ricorso.

* * *

1. Illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 1, lett. b), della

L.R. Puglia n. 15/2025, per contrasto con l'articolo 117, secondo comma, lett. e), Cost., e dell'articolo 13-ter del D.L. n. 145/2023 (convertito con Legge n. 191/2023), quale norma statale interposta

1.1 L'articolo 5, comma 1, lett. b), della legge regionale in questione ha modificato, tra l'altro, l'articolo 10-ter, comma 2, della L.R. Puglia n. 49/2017 (recante "*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*"), prevedendo l'istituzione, nel settore dell'offerta turistica regionale, di un codice identificativo regionale (CIR), il quale "*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*".

Occorre ricordare che il CIN è stato introdotto dall'articolo 13-ter del D.L. n. 145/2023 (convertito con Legge n. 191/2023), nell'esercizio delle competenze legislative statali esclusive di cui all'articolo 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'attribuzione del CIN (codice identificativo nazionale) viene così ad essere subordinata, nella Regione Puglia, alla previa acquisizione del CIR, da ottenere a seguito di istanza trasmessa mediante procedura informatizzata su un'apposita piattaforma regionale: ciò che risulta, con ogni evidenza, non conforme al quadro normativo nazionale innanzi descritto.

1.2 L'introduzione, da parte della Regione Puglia, di una condizione, quale la

previa acquisizione del CIR, per accedere all'assegnazione del CIN, eccede all'evidenza 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, e 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 [articolo 117, secondo comma, lett. e), Cost.], nella parte in cui, introducendo un onere aggiuntivo agli operatori del settore, ed espressamente "propedeutico" all'acquisizione del CIN "statale", limita, di fatto, ai potenziali entranti la possibilità di competere rispettando la sola norma statale interposta (il richiamato articolo 13-ter del D.L. n. 145/2023), 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.

2. Illegittimità costituzionale dell'articolo 11, lett. b) e c), della L.R. Puglia n. 15/2025, per violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost., in tema di governo del territorio, in relazione all'articolo 23-ter del D.P.R. n. 380/2001 (quale norma statale interposta), e dell'articolo 117, secondo comma, lett. m), Cost.

2.1 L'articolo 11, lett. b), della L.R. Puglia n. 15/2025, ha modificato l'articolo 4 della L.R. Puglia n. 48/2017, che ora prevede quanto segue (commi 3 e 4, con evidenza delle modifiche apportate):

“3. Fermo restando le disposizioni di cui al comma 1-quinquies dell'articolo 23-ter del d.p.r. 380/2001, i mutamenti di destinazione d'uso rilevanti di cui al comma 1, con o senza opere, sono realizzati mediante permesso di costruire o mediante segnalazione certificata di inizio attività in alternativa al permesso di costruire, a seconda della tipologia dell'intervento edilizio al quale è connesso il mutamento della destinazione d'uso. Gli interventi che prevedono una diversa destinazione d'uso tra quelle

riconducibili alla medesima categoria funzionale sono realizzati mediante segnalazione certificata di inizio attività.

4. Fermo restando le disposizioni di cui ai commi 1-bis, 1-ter, 1-quater dell'articolo 23-ter del d.p.r. 380/2001, i mutamenti di destinazione d'uso, anche quelli non comportanti il passaggio a una diversa categoria funzionale, sono ammessi nel rispetto delle condizioni e degli usi previsti dagli strumenti urbanistici comunali?

In altri termini, la novella legislativa regionale ha inteso prevedere che i mutamenti di destinazione d'uso rilevanti, con o senza opere, debbano sempre essere realizzati mediante permesso di costruire o SCIA alternativa.

Detta previsione si pone in disarmonia con le misure di agevolazione introdotte dal D.L. n. 69/2024, il quale ha significativamente modificato l'articolo 23-ter del D.P.R. n. 380/2001¹, di seguito anche solo "TUE" (Testo

¹ L'articolo 23 ter del D.P.R. n. 380/2001, nel testo vigente all'attualità, prevede quanto segue:

"1. Ai fini del presente articolo, il mutamento della destinazione d'uso di un immobile o di una singola unità immobiliare si considera senza opere se non comporta l'esecuzione di opere edilizie ovvero se le opere da eseguire sono riconducibili agli interventi di cui all'articolo 6. Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali, costituisce mutamento rilevante della destinazione d'uso ogni forma di utilizzo dell'immobile o della singola unità immobiliare diversa, da quella originaria, ancorché non accompagnata dall'esecuzione di opere edilizie, purché tale da comportare l'assegnazione dell'immobile o dell'unità immobiliare considerati ad una diversa categoria funzionale tra quelle sotto elencate: a) residenziale; a-bis) turistico-ricettiva; b) produttiva e direzionale; c) commerciale; d) rurale.

1-bis. Il mutamento della destinazione d'uso della singola unità immobiliare all'interno della stessa categoria funzionale è sempre consentito, nel rispetto delle normative di settore, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni.

1-ter. Sono, altresì, sempre ammessi il mutamento di destinazione 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, ovvero nelle zone equipollenti come definite dalle leggi regionali in materia, nel rispetto delle condizioni di cui al comma 1-quater e delle normative di settore e ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni.

1-quater. Per le singole unità immobiliari, il mutamento di destinazione d'uso di cui al comma 1-ter è sempre consentito, ferma restando la possibilità per gli strumenti urbanistici comunali di fissare specifiche condizioni, inclusa la finalizzazione del mutamento alla forma di utilizzo dell'unità immobiliare conforme a quella prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile. Nei casi di cui al comma 1-ter, il mutamento di destinazione d'uso non è assoggettato all'obbligo di reperimento di ulteriori aree per servizi di interesse generale previsto dal decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, e dalle disposizioni di legge regionale, né al vincolo della dotazione minima obbligatoria di parcheggi previsto dalla legge 17 agosto 1942, n. 1150. Resta fermo, nei limiti di quanto stabilito dalla legislazione regionale, ove previsto, il pagamento del contributo richiesto per gli oneri di urbanizzazione secondaria. Per le unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate il cambio di destinazione d'uso è disciplinato dalla legislazione regionale, che prevede i casi in cui gli strumenti urbanistici comunali possono individuare specifiche zone nelle quali le disposizioni dei commi da 1-ter a 1-quinquies si applicano anche alle unità immobiliari poste al primo piano fuori terra o seminterrate.

1-quinquies. Ai fini di cui ai commi 1-bis e 1-ter, il mutamento di destinazione d'uso è soggetto al rilascio dei seguenti titoli :a) nei casi di cui al primo periodo del comma 1, la segnalazione certificata di

Unico Edilizia) il quale pone oggi disposizioni che costituiscono principi fondamentali della materia “governo del territorio” e si configurano quale livello essenziale delle prestazioni nel relativo settore.

2.2 In particolare, in base alla normativa statale di riferimento, occorre distinguere tra:

- il “*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, ecc. [comma 1, lettere a), a-bis), b) e c), di cui all’articolo 23-ter del TUE];

- e il “*mutamento di destinazione d’uso semplificato*” ossia:

- il mutamento d’uso di una singola unità immobiliare all’interno della stessa categoria funzionale (comma 1-bis dell’articolo 23-ter del TUE);
- il mutamento d’uso tra le categorie funzionali di cui al comma 1, lettere a), a-bis), b) e c), dell’articolo 23-ter del TUE, rispettivamente residenziale, turistico-ricettiva, commerciale, rurale, ove riferita ad 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 D.M. Lavori Pubblici n. 1444/1968], in base al comma 1-ter dell’articolo 23-ter del TUE].

Per quanto attiene agli aspetti procedurali, la norma di cui al comma 1-quinquies dell’articolo 23-ter del TUE stabilisce che, ferma restando l’eventuale

inizio attività di cui all’articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241; b) nei restanti casi, il titolo richiesto per l’esecuzione delle opere necessarie al mutamento di destinazione d’uso, fermo restando che, per i mutamenti accompagnati dall’esecuzione di opere riconducibili all’articolo 6-bis, si procede ai sensi della lettera a).

2. La destinazione d’uso dell’immobile o dell’unità immobiliare è quella stabilita dalla documentazione di cui all’articolo 9-bis, comma 1-bis.

3. Le regioni adeguano la propria legislazione ai principi di cui al presente articolo, che trovano in ogni caso applicazione diretta, fatta salva la possibilità per le regioni medesime di prevedere livelli ulteriori di semplificazione. Salva diversa previsione da parte delle leggi regionali e degli strumenti urbanistici comunali, il mutamento della destinazione d’uso di un intero immobile all’interno della stessa categoria funzionale è consentito subordinatamente al rilascio dei titoli di cui al comma 1-quinquies”.

disciplina più favorevole prevista da leggi regionali:

a) i cambi di destinazione d'uso urbanisticamente rilevanti di un immobile o di una singola unità immobiliare “*senza opere edilizie*” (nel senso sopra specificato), ovvero i cambi di destinazione che richiedono l'esecuzione di opere per le quali è prevista la presentazione di una CILA ai sensi dell'articolo 6-*bis*, sono consentiti previa presentazione al comune di una SCIA ai sensi dell'articolo 19 della Legge n. 241/1990;

b) nei restanti casi (modifiche strutturali), la modifica di destinazione d'uso è assoggettata al medesimo titolo richiesto per l'esecuzione delle opere necessarie al mutamento di destinazione d'uso.

La norma statale precisa poi che, per le singole unità immobiliari, il mutamento di destinazione d'uso è sempre consentito qualora la modifica della forma di utilizzo dell'unità immobiliare sia conforme a quella prevalente nelle altre unità immobiliari presenti nell'immobile, ma subordinatamente al rilascio dei titoli di cui al surrichiamato comma 1-*quinqies*.

L'ultimo comma 3 dell'articolo 23-*ter* del TUE ha previsto inoltre che le regioni debbano adeguare la propria legislazione ai principi fissati dallo stesso articolo 23-*ter*, i quali trovano - in ogni caso - applicazione diretta, fatta salva la possibilità per le regioni stesse di prevedere ulteriori livelli di semplificazione.

2.3 La norma regionale impugnata ha apportato modifiche all'articolo 4, comma 3, della L.R. Puglia n. 48/2017 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-*quinqies* dell'articolo 23-*ter* del d.p.r. 380/2001*”.

L'articolo 23-*ter*, comma 1-*quinqies*, del TUE, come sopra già segnalato, 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.*, il 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 D.M. Lavori Pubblici n. 1444/1968], 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 L.R. Puglia n. 48/2017, prevede oggi 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 L.R. n. 15/2025, l'articolo 4, comma 3, comporta 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.

2.4 Il medesimo articolo 11, comma 1, alla lettera c), apporta inoltre modifiche all'articolo 4, comma 4, della L.R. Puglia n. 48/2017.

Per effetto della modifica, l'anzidetto comma 4 dispone oggi come segue:

"4. Fermo restando le disposizioni di cui ai commi 1-bis, 1-ter, 1-quater dell'articolo 23-ter del d.p.r. 380/2001, i mutamenti di destinazione d'uso, anche quelli non comportanti il passaggio a una diversa categoria funzionale, sono ammessi nel rispetto delle condizioni e degli usi previsti dagli strumenti urbanistici comunali".

L'attuale formulazione incorre nella violazione dedotta in epigrafe in quanto la disciplina posta dal citato articolo 4, comma 4, risulta applicabile 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.

2.5 Le disposizioni regionali qui in esame, pertanto, ponendosi in significativa difformità rispetto alle previsioni statali sopra richiamate, che costituiscono all'evidenza "principi fondamentali" nel settore urbanistico, sono contemporaneamente violative dei limiti afferenti la competenza legislativa regionale concorrente nella materia del governo del territorio (*ex* articolo 117, terzo comma, Cost.), nonché della competenza statale esclusiva relativa ai livelli essenziali delle prestazioni di settore [*ex* articolo 117, secondo comma, lett. m), Cost.].

3. Illegittimità costituzionale dell'articolo 11, comma 1, lett. d), della L.R. Puglia n. 15/2025, per violazione dell'articolo 117, terzo comma Cost., in tema di governo del territorio, in relazione all'articolo 23-ter del D.P.R. n. 380/2001 (quale norma statale interposta), e dell'articolo 117, secondo comma, lett. m) Cost.

Analoghe censure di rodine costituzionale possono muoversi anche rispetto alle modifiche introdotte con l'articolo 11, comma 1, lett. d), della L.R. Puglia n. 15/2025.

3.1 Detta norma ha infatti introdotto il nuovo comma 5-bis all'articolo 4 della L.R. Puglia n. 48/2017, senza esplicitare la prevalenza delle disposizioni statali (segnatamente dell'articolo 23-ter, commi 1-bis, 1-ter, 1-quater, del TUE) sulle previsioni difformi degli strumenti urbanistici approvati prima dell'entrata in vigore del D.L. n. 69/2024, in base al quale 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 combinato delle norme regionali di riferimento è invero, all'attualità, il seguente (commi 5 e 5-bis dell'articolo 4 della L.R. Puglia n. 48/2017):

“5. Gli strumenti urbanistici comunali stabiliscono limitazioni ai mutamenti della destinazione d'uso, qualora sussistano esigenze di tutela della salute, della sicurezza, dell'ambiente, del paesaggio, del patrimonio storico, artistico e culturale, del decoro urbano, nonché di salvaguardia e valorizzazione dei caratteri identitari e tradizionali del contesto sociale e architettonico.

5-bis. Fatte salve le limitazioni di cui al comma 5, le disposizioni di cui ai commi 1-bis, 1-ter, 1-quater dell'articolo 23-ter del d.p.r. 380/2001, ovvero delle norme regionali che ne danno attuazione, prevalgono sulle previsioni difformi degli strumenti urbanistici generali che siano già approvati ed efficaci alla data di entrata in vigore del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica) e che siano in contrasto”.

3.2 Il richiamo al comma 5 del medesimo articolo 4 della L.R. Puglia n. 48/2017, che cita le “limitazioni”, non chiarisce il fatto che le summenzionate disposizioni di semplificazione del TUE prevalgano sulle previsioni difformi degli strumenti urbanistici comunali già approvati ed efficaci.

Infatti, l'articolo 4, comma 5, della L.R. Puglia n. 48/2017, 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 dettate, 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 0.2.1.1. 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 altri termini, il D.L. n. 69/2024 ha inteso consentire di fissare esclusivamente “condizioni”, e non “limitazioni”, intendendo in tal modo fissare standard comuni sull’intero territorio nazionale rispetto al bilanciamento tra le esigenze del singolo e gli interessi pubblici.

3.3 Il richiamato intervento del D.L. n. 69/2024, estrinsecatosi nella descritta riformulazione dell’articolo 23-ter del TUE (cfr. nota 1 del presente ricorso), costituisce senza ombra di dubbio principio fondamentale della materia “governo del territorio”, ai sensi dell’articolo 117, terzo comma, Cost., e si configura quale individuazione del livello essenziale delle prestazioni di settore, ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lett. m), Cost..

Anche le modifiche normative regionali di cui al presente motivo di ricorso confliggono dunque con gli evocati parametri costituzionali.

4. Illegittimità costituzionale dell’articolo 14, comma 1, lett. g), della L.R. Puglia n. 15/2025, per violazione dell’articolo 117, secondo

comma, lett. s), Cost., in relazione all'articolo 96, comma 1, del D. Lgs. n. 152/2006 ed all'articolo 12 del D. Lgs. n. 79/1999 (quali norme statali interposte), nonché degli articoli 3 e 97 Cost., sotto i profili del principio di ragionevolezza e del buon andamento dell'amministrazione pubblica

4.1 L'articolo 14, comma 1, lett. g), della L.R. Puglia n. 15/2025, ha modificato l'articolo 11, comma 10, della L.R. Puglia n. 7/2025, disponendo che, nel caso di derivazioni per uso idroelettrico, non sia richiesto il parere vincolante della competente Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino meridionale.

Ed invero, a seguito dell'intervento della impugnata L.R. Puglia n. 15/2025, l'articolo 11, comma 10, della L.R. Puglia n. 7/2025, dispone ora come segue (in grassetto le parti aggiunte):

*“Per le istanze di concessione relative a piccole derivazioni **ad usi diversi da quello idroelettrico**, l'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino Meridionale rilascia un parere vincolante in ordine alla compatibilità della utilizzazione con le previsioni del Piano di tutela delle acque e degli altri piani di propria competenza, e ai fini del controllo sull'equilibrio del bilancio idrico o idrologico. Detto parere vincolante è comunicato dall'Autorità alla struttura competente entro il termine perentorio di quaranta giorni dalla data di acquisizione dell'istanza di concessione trasmessa secondo le modalità previste nel comma 2. Per le istanze di concessione relative a grandi derivazioni **ad usi diversi da quello idroelettrico**, il termine per la comunicazione del suddetto parere è elevato a novanta giorni dalla data di acquisizione dell'istanza di concessione”.*

4.2 Occorre al riguardo ricordare che l'articolo 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.

A propria volta, neppure l'articolo 12 del D. Lgs. n. 79/1999, che disciplina le concessioni di derivazione a fini idroelettrici, prevede deroghe o esclusioni

rispetto all'esigenza di acquisire tale parere.

Il rapporto tra le due disposizioni è di genere a specie: la norma ambientale (l'articolo 96 del 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: ciò che questo neppure ha fatto nel settore delle concessioni idroelettriche (cfr. articolo 12 del D. Lgs. n. 79/1999).

4.3 La soppressione del parere vincolante dell'Autorità di bacino per le concessioni di derivazione ad uso idroelettrico si pone, dunque, in contrasto con l'anzidetta norma statale, che costituisce principio fondamentale di tutela ambientale e idrogeologica.

La disposizione regionale introduce, pertanto, una non consentita deroga a una disciplina statale di dettaglio posta a tutela unitaria dell'ambiente e del territorio, materia di competenza esclusiva statale ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. s), Cost..

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

5. Illegittimità costituzionale dell'articolo 14, comma 1, lett. k), della L.R. Puglia n. 15/2025, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione all'articolo 21 del R.D. n. 1775/1933 (quale norma statale interposta), nonché degli articoli 3 e 97 Cost., sotto i profili, rispettivamente, del principio di ragionevolezza e del buon andamento dell'amministrazione pubblica

5.1 L'articolo 14, comma 1, lett. k), della L.R. Puglia n. 15/2025, ha poi modificato l'articolo 21, comma 1, della L.R. Puglia 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, in punto di commisurazione della durata di siffatte concessioni.

Questo il vigente testo dell'articolo 21, comma 1, della L.R. Puglia n. 7/2025, all'esito dell'intervento normativo qui in contestazione (con modifica evidenziata): *“La concessione ha durata ~~massima~~ quindicennale, salvo diversa motivata istanza del richiedente e può essere modificata, sospesa o revocata ai sensi degli articoli 16, 17 e 20”*.

5.2 La modifica apportata, fissando in modo rigido la durata delle concessioni di grandi derivazioni a quindici anni, ed eliminando ogni valutazione discrezionale dell'amministrazione concedente per un periodo temporale inferiore, altera il bilanciamento tra esigenze di sfruttamento economico e tutela ambientale.

Essa si pone, dunque, in contrasto con la norma interposta di cui all'articolo 21 del R.D. n. 1775/1933, il cui secondo comma prevede un termine massimo e non fisso: *“Le concessioni di grandi derivazioni ad uso industriale sono stipulate per una durata non superiore ad anni quindici e possono essere condizionate alla attuazione di risparmio idrico mediante il riciclo o il riuso dell'acqua, nei termini quantitativi e temporali che dovranno essere stabiliti in sede di concessione, tenuto conto delle migliori tecnologie applicabili al caso specifico”*.

La disposizione regionale incide dunque su uno *standard* ambientale e su un profilo organizzativo di esclusiva competenza legislativa statale, in violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. s), Cost., in uno con la norma statale interposta appena richiamata.

5.3 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 dell'amministrazione pubblica (articoli 3 e 97 Cost.).

Appare utile segnalare che, nella giurisprudenza di codesta Corte

costituzionale, la sentenza 3 aprile 2025 n. 37 ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'articolo 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?”*.

Risulta così confermato 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, che, nella fattispecie normativa qui in considerazione, non sono stati indicati, trattandosi di previsione legislativa regionale ad applicazione indifferenziata.

* * *

Per tutto quanto sopra dedotto e considerato il Presidente del Consiglio dei ministri, come in epigrafe rappresentato, difeso e domiciliato,

ricorre

alla Ecc.ma Corte costituzionale affinché la stessa voglia dichiarare - in accoglimento delle suesposte censure - la illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni:

- articolo 5, comma 1, lett. b);
- articolo 11, comma 1, lett. b), c) e d);
- articolo 14, comma 1, lett. g) e k);

della L.R. Puglia 29 settembre 2025, n. 15, per le ragioni e nei termini dettagliati nel presente ricorso.

Si deposita copia autentica dell'estratto del verbale relativo alla deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 novembre 2025, con allegata relazione.

Roma, 1° dicembre 2025

Documento firmato da:
Giancarlo Caselli
01.12.2025 17:56:57 UTC

Avv. Gianna Galluzzo

Avv. Giancarlo Caselli

Avvocati dello Stato



Depositato il 10/12/2025

Il Cancelliere IGOR DI BERNARDINI