

Sentenza della Corte costituzionale n. 189/2016

Materia: tutela dell'ambiente, autorizzazione paesaggistica.

Parametri invocati: articoli 9 e 117, primo e secondo comma, lettere l) e s), della Costituzione. Articolo 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), e 118, terzo comma, della Costituzione. Articolo 6, comma 2, del d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480 (Nuove norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma della Sardegna).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri.

Oggetto: articoli 7, comma 1, lettera f), 18, 20 e 23, commi 6 e 7, della legge della Regione Sardegna 21 novembre 2011, n. 21 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 4 del 2009, alla legge regionale n. 19 del 2011, alla legge regionale n. 28 del 1998 e alla legge regionale n. 22 del 1984, ed altre norme di carattere urbanistico).

Esito: non fondatezza e illegittimità costituzionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 7, comma 1, lettera f), 18, 20 e 23, commi 6 e 7, della legge della regionale Sardegna 21 novembre 2011, n. 21 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 4 del 2009, alla legge regionale n. 19 del 2011, alla legge regionale n. 28 del 1998 e alla legge regionale n. 22 del 1984, ed altre norme di carattere urbanistico), che introducono nuove norme in materia di patrimonio edilizio esistente, di semplificazione delle procedure di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, di allestimenti nelle aziende ricettive all'area aperta e di sviluppo del turismo golfistico.

Le questioni di legittimità dell'articolo 23, commi 6 e 7, della l.r. 21/2011 hanno costituito oggetto di una rinuncia parziale, con conseguente estinzione *in parte qua* del processo, a seguito dell'abrogazione delle predette disposizioni, disposta nelle more del giudizio dall'articolo 44, comma 4, della legge regionale 8/2015.

Le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 1, lettera f), della l.r. 21/2011 sono state sollevate per asserita violazione degli articoli 9 e 117, primo e secondo comma, lettere l) e s), della Costituzione.

La disposizione impugnata ha inserito il comma 5ter nell'articolo 8 della legge regionale 22 ottobre 2009, n. 4 (Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo), prevedendo che gli interventi edilizi di cui agli articoli 2, 3, 4, 5 e 6 della legge novellata: *"sono realizzati in deroga alle previsioni dei regolamenti edilizi e degli strumenti urbanistici comunali vigenti ed in deroga alle vigenti disposizioni normative regionali; possono essere superati gli indici massimi di fabbricabilità. È in ogni caso fatto salvo il rispetto delle disposizioni del Codice civile e i diritti dei terzi"*. Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, detta normativa si porrebbe in contrasto con i limiti che la Regione autonoma Sardegna incontra nell'esercizio delle proprie competenze in materia di

*“edilizia ed urbanistica” e di “piani territoriali paesistici” perché consentirebbe che gli interventi edilizi cui essa fa riferimento siano realizzati in deroga alla disciplina di uso del territorio stabilita dal piano paesaggistico regionale, al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 (Limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza fra i fabbricati e rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, al verde pubblico o a parcheggi da osservare ai fini della formazione dei nuovi strumenti urbanistici o della revisione di quelli esistenti, ai sensi dell’art. 17 della legge 6 agosto 1967, n. 765), nonché alle misure di controllo dell’urbanizzazione stabilite in materia di rischi di incidenti rilevanti di cui al decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 334 (Attuazione della direttiva 96/82/CE relativa al controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose), attuativo della cosiddetta direttiva Seveso, e alle collegate previsioni dettate con decreto ministeriale 9 maggio 2001 (Requisiti minimi di sicurezza in materia di pianificazione urbanistica e territoriale per le zone interessate da stabilimenti a rischio di incidente rilevante). Le questioni sono state ritenute non fondate, in quanto la disposizione impugnata può, secondo la Corte, essere interpretata e intesa nel senso che gli interventi edilizi ivi previsti non possono essere realizzati in deroga né al piano paesaggistico regionale né alla legislazione statale invocata. Ne risulta in tal modo rispettato il potere del legislatore statale, di *“vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso l’emanazione di leggi qualificabili come “riforme economico-sociali”: e ciò anche sulla base del titolo di competenza legislativa nella materia “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto del legislatore della Regione Sardegna che eserciti la propria competenza statutaria nella materia “edilizia ed urbanistica”* (sentenza n. 51 del 2006; nello stesso senso, anche la sentenza n. 536 del 2002).*

Il ricorrente ha, inoltre, censurato, per contrasto con l’articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, il secondo comma dell’articolo 18 della l.r. 21/2011, che ha inserito l’articolo 5bis dopo l’articolo 5 della legge regionale 12 agosto 1998, n. 28 (Norme per l’esercizio delle competenze in materia di tutela paesistica trasferite alla Regione autonoma della Sardegna con l’art. 6 del D.P.R. 22 maggio 1975, n. 480, e delegate con l’art. 57 del D.P.R. 19 giugno 1979, n. 348). La disposizione ora citata, dopo aver previsto, al comma 1, che: *“In sede di prima applicazione, gli interventi di lieve entità da realizzarsi su aree o immobili sottoposti alle norme di tutela di cui alla parte III del decreto legislativo n. 42 del 2004, e successive modifiche, ed indicati nell’elenco allegato al decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139 (Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell’articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modifiche), sempre che comportino un’alterazione dei luoghi e dell’aspetto esteriore degli edifici, sono assoggettati al procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica così come disciplinato nel regolamento emanato con il citato decreto presidenziale”,* specifica, al comma 2, che *“La Giunta regionale, con direttiva adottata previa deliberazione, può individuare ulteriori forme di semplificazione del procedimento di autorizzazione paesaggistica in conformità ai principi contenuti nel decreto del Presidente della Repubblica n. 139 del 2010”*. Detta ultima norma violerebbe, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la disciplina statale concernente l’autorizzazione paesaggistica di cui all’articolo

146 del codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. 42/2004), da considerarsi quale norma di grande riforma economico-sociale, funzionale ad assicurare uniformità di trattamento su tutto il territorio nazionale nella delicata fase di tutela preventiva del bene protetto. La Corte ha ritenuto anche questa questione di legittimità non fondata, e ciò sulla base di una lettura conforme a Costituzione del citato comma 2, che *“deve essere inteso nel senso che la Giunta può prevedere forme di semplificazione “diverse” da quelle previste dalla normativa statale, nel frattempo applicabile anche nella Regione autonoma della Sardegna ai sensi del comma 1 della medesima disposizione, ma non per questo di “maggiore semplificazione”, tanto più che è la stessa disposizione regionale a prevedere che esse debbono essere conformi ai principi contenuti nel d.P.R. n. 139 del 2010”*, vale a dire nel regolamento che ha dato attuazione all’articolo 146, comma 9, quarto periodo, del d.lgs. 42/2004 stabilendo le *“procedure semplificate per il rilascio dell’autorizzazione in relazione ad interventi di lieve entità in base a criteri di snellimento e concentrazione dei procedimenti, ferme, comunque, le esclusioni di cui agli articoli 19, comma 1, e 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni”*.

È stato, infine, impugnato, con riferimento agli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, l’articolo 20 della l.r. 21/2011, il quale sostituisce il comma 4bis dell’articolo 6 della legge regionale 14 maggio 1984, n. 22 (Norme per la classificazione delle aziende ricettive), introdotto dalla legge regionale 7 agosto 2009, n. 3 (Disposizioni urgenti nei settori economico e sociale). Il citato comma 4bis prevede che: *“Fatto salvo quanto previsto nel presente articolo, nelle aziende ricettive all’area aperta regolarmente autorizzate e nei limiti della ricettività autorizzata, gli allestimenti mobili di pernottamento, quali tende, roulotte, caravan, mobil-home, maxicaravan o case mobili e pertinenze ed accessori funzionali all’esercizio dell’attività, sono diretti a soddisfare esigenze di carattere turistico meramente temporanee e, anche se collocati in via continuativa, non costituiscono attività rilevante a fini urbanistici, edilizi e paesaggistici. A tal fine tali allestimenti devono: a) conservare i meccanismi di rotazione in funzione; b) non possedere alcun collegamento di natura permanente al terreno e gli allacciamenti alle reti tecnologiche, gli accessori e le pertinenze devono essere rimovibili in ogni momento.”*. Secondo il ricorrente, non spetterebbe *“alla normativa regionale qualificare alcuni interventi come paesaggisticamente irrilevanti, ampliando la previsione dell’articolo 149 del Codice dei beni culturali e del paesaggio”* e così consentendo attività prive dell’autorizzazione paesaggistica di cui all’articolo 146 del medesimo Codice, norma di grande riforma economico-sociale. Quest’ultima questione di legittimità costituzionale è stata ritenuta fondata dalla Corte, in quanto *“la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l’autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle Regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l’autorizzazione paesaggistica (sentenza n. 232 del 2008, successivamente richiamata dalle sentenze n. 101 del 2010 e n. 235 del 2011)”*. La disposizione impugnata, nel qualificare come paesaggisticamente irrilevanti taluni interventi nelle aziende ricettive all’area aperta, consente che essi vengano posti in essere a prescindere dall’autorizzazione paesaggistica di cui all’articolo 146 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la quale è norma di grande riforma economico-sociale che la Regione autonoma Sardegna deve rispettare (sentenza n. 238 del 2013), in quanto adottata nell’ambito della competenza esclusiva statale nella materia *“tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”*, di cui all’articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Pur riconoscendo alla Regione autonoma della Sardegna la potestà legislativa primaria in materia di *“edilizia ed urbanistica”* ai sensi dell’articolo 3, comma 1, lettera f), dello Statuto speciale e la competenza esclusiva in materia di *“piani territoriali paesistici”* ai sensi dell’articolo 6, comma 2, del d.P.R. 480/1975, l’articolo 20 è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo limitatamente alle parole *“e paesaggistici”*.