

Sentenza: 14 giugno 2016 n. 189 (*deposito del 20 luglio 2016*)

Materia: Edilizia e Urbanistica – Paesaggio

Parametri invocati: articoli 9, 117, primo e secondo comma, lettere l) e s), e 118, terzo comma, della Costituzione, oltre che per eccesso dalle competenze di cui all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna)

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: articolo 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:

- illegittimità costituzionale dell'art. 20 della l.r. Sardegna 21/2011, limitatamente alle parole “e paesaggistici”;
- non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera f), della l.r. 21/2011, promosse, in riferimento agli articoli 9, 117, primo comma, e secondo comma, lettere l) e s), Costituzione;
- non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità dell'art. 18 della l.r. 21/2011, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione;
- estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 23, commi 6 e 7, della l.r. 21/2011;

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 7, comma 1, lettera f); 18; 20 e 23, commi 6 e 7, della l.r. Sardegna 21/2011, per violazione degli articoli 9, 117, primo e secondo comma, lettere l) e s), e 118, terzo comma, della Costituzione, oltre che per eccesso dalle competenze di cui all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna). Le disposizioni censurate, che novellano precedenti leggi regionali, dettano norme in tema di interventi sul 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. Nelle more del giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, ha rinunciato al ricorso, limitatamente all'impugnazione dell'art. 23, commi 6 e 7, della legge regionale censurata e viene dichiarata l'estinzione del processo relativamente alle questioni di legittimità dell'art. 23, commi 6 e 7, della l.r. Sardegna 21/2011. Con riferimento all'articolo 7, comma 1, lettera f), secondo la Corte, le questioni di legittimità ora in esame non sono fondate e ne illustra i termini. Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 7, comma 1, lettera f), rilevando che l'articolo “*appare suscettibile di essere interpretato secondo un'accezione ampia*”, tale da porsi in contrasto con i limiti che la Regione autonoma della Sardegna incontra nell'esercizio delle competenze legislative in materia di edilizia ed urbanistica e di piani territoriali paesistici. La Corte ricorda che il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso l'emanazione di

leggi qualificabili come riforme economico-sociali, anche in base alla competenza legislativa nella materia “*tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali*”, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali. Ne consegue 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 esercita la propria competenza statutaria nella materia edilizia ed urbanistica. Il legislatore regionale è poi tenuto a rispettare quanto previsto dal d.m. 1444/1968 che, la Corte ha in più occasioni affermato, “*integra la disciplina privatistica delle distanze*” e richiama la sentenza 114/2012, la quale può essere derogata dalla normativa regionale solo in quanto questa persegue chiaramente finalità di carattere urbanistico, rimettendo l’operatività dei suoi precetti a strumenti urbanistici funzionali ad un assetto complessivo ed unitario di determinate zone del territorio. Richiama in proposito la sentenza 6/2013. Inoltre, la legislazione regionale non può porsi in contrasto con la normativa statale in materia di rischi di incidenti rilevanti, che la Corte ha già ricondotto alla materia tutela dell’ambiente di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione con sentenze 135/2005 e 407/2002. L’art. 7, comma 1, lettera f), della legge regionale impugnata deve essere interpretato nel senso che gli interventi edilizi ivi previsti non possono essere realizzati in deroga né al piano paesaggistico regionale né alla legislazione statale. Con riferimento all’articolo 18 della legge regionale impugnata il quale inserisce l’art. 5-bis dopo l’art. 5 della l.r. 28/1998, la disposizione inserita prevede 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 42/2004 ed indicati nell’elenco allegato al d.p.r. 139/2010, 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 d.p.r.139/2010. È previsto inoltre 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 d.p.r. 139/2010. La Corte non ritiene fondata la questione di legittimità in quanto la disposizione censurata costituisce attuazione di quanto previsto dalla normativa statale. Il Presidente del Consiglio dei ministri, tuttavia, ritiene che l’aggettivo “*ulteriori*” di cui alla disposizione impugnata consentirebbe alla Giunta regionale di individuare forme di “*maggior semplificazione*” rispetto a quanto previsto dalla normativa statale, ponendosi così in contrasto con il richiamato parametro costituzionale. Secondo la Corte il comma 2 della disposizione inserita dal censurato art. 18 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 “*maggior semplificazione*”, tanto più che è la stessa disposizione regionale a prevedere che esse debbono essere conformi ai principi contenuti nel citato d.p.r. 139/2010. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in riferimento agli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., l’art. 20 della legge regionale in oggetto, il quale sostituisce il comma 4-bis dell’art. 6 della legge regionale 22/1984. Il comma 4-bis 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.*”. Il ricorrente censura detta disposizione sostenendo che 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'art. 146 del medesimo codice, norma di grande riforma economico-sociale. La Corte ritiene, nel merito, la questione di legittimità costituzionale fondata. L'impugnativa statale non concerne solo la parte di essa che qualifica gli interventi previsti come paesaggisticamente irrilevanti. La Corte ricorda che 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 e richiama le sentenze 235/2011, 101/2010, 232/2008. 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'art. 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio, la quale è norma di grande riforma economico-sociale che la Regione autonoma della 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'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione. La norma censurata si pone dunque in contrasto con l'art. 146 e con l'art. 149 del Codice dei beni culturali e del paesaggio che individua tassativamente le tipologie di interventi in aree vincolate realizzabili anche in assenza di autorizzazione paesaggistica e con l'Allegato 1 del d.p.r. 139/2010 che riporta un elenco tassativo degli interventi di lieve entità, assoggettati a procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica (sentenza 235/2011). La Corte stabilisce che la disposizione impugnata è intervenuta in un ambito materiale, quello della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione, di esclusiva competenza statale e che l'articolo 20 impugnato, va dichiarato costituzionalmente illegittimo limitatamente alle parole "*e paesaggistici*" mentre dichiara non fondate o estinte le altre questioni sollevate.