

**Sentenza: n. 245 del 6 novembre 2018 (con deposito del 27 dicembre 2018)**

**Materia:** Edilizia - urbanistica

**Parametri invocati:** art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli articoli 6, comma 3, 12 e 65, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). Art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 4, e 9 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) e agli articoli 4 e 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica).

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** articoli 4, comma 4, 5, comma 2, e 7 della legge della Regione Abruzzo 1° agosto 2017, n. 40 (Disposizioni per il recupero del patrimonio edilizio esistente. Destinazioni d'uso e contenimento dell'uso del suolo, modifiche alla legge regionale n. 96/2000 ed ulteriori disposizioni)

**Esito:**

- illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge della Regione Abruzzo 40/2017 nella parte in cui, dopo la parola "idrogeologico", non prevede le parole "e, in ogni caso, ove in contrasto con le previsioni dei piani di bacino";
- illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge Regione Abruzzo 40/2017;
- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della legge Regione Abruzzo 40/2017, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione.

**Estensore nota:** Domenico Ferraro

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 4, comma 4, 5, comma 2, e 7 della legge della Regione Abruzzo 40/2017, disciplinanti il recupero dei vani e locali accessori e seminterrati e l'applicazione del piano demaniale marittimo regionale alle aree della riserva naturale "Pineta Dannunziana". Con riferimento all'art. 4, comma 4, il ricorrente lamenta la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli articoli 6, comma 3, 12 e 65, comma 4, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione all'art. 2, comma 4, e 9 del d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) e agli articoli 4 e 7 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (Legge urbanistica). Secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la disposizione censurata, nel prevedere che il recupero dei vani e locali di cui all'art. 2, comma 1, ossia dei vani e locali accessori situati in edifici esistenti o collegati direttamente ad essi ed utilizzati anche come pertinenze degli stessi e dei vani e locali seminterrati, "è ammesso anche in deroga ai limiti e prescrizioni edilizie degli strumenti urbanistici ed edilizi comunali vigenti, ovvero in assenza dei medesimi", determina, in primo luogo, l'elusione dell'obbligo di sottoporre tali interventi alla "valutazione ambientale strategica, o almeno alla relativa verifica di assoggettabilità", di cui agli artt. 6, comma 3, e 12 del d.lgs. 152/2006. Verrebbe inoltre consentito di derogare alle previsioni del piano di bacino recepite negli strumenti urbanistici comunali, in violazione dell'art. 65, comma 4, del d.lgs. 152/2006 secondo cui "Le disposizioni del Piano di bacino approvato hanno carattere immediatamente vincolante per le amministrazioni ed enti pubblici, nonché per i soggetti privati, ove trattasi di prescrizioni dichiarate di tale efficacia dallo stesso Piano di bacino. In particolare, i piani e programmi di sviluppo socio-economico e di assetto ed uso del territorio devono essere coordinati, o comunque non in contrasto, con il Piano di bacino

*approvato*". L'art. 4, comma 4, poi, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., perché sarebbe in contrasto con il principio fondamentale della materia del governo del territorio posto dall'art. 2, comma 4, del d.p.r. 380/2001 che attribuisce ai Comuni la disciplina dell'attività edilizia. La norma impugnata, inoltre, sarebbe in contrasto con gli articoli 4 e 7 della legge 1150/1942 che attribuiscono ai Comuni la pianificazione urbanistica e la disciplina dell'uso degli immobili. Sarebbero inoltre consenti degli interventi di recupero anche in assenza degli strumenti urbanistici ed edilizi comunali, in contrasto con il principio fondamentale stabilito dall'art. 9 del d.p.r. 380/2001, che individua l'attività edilizia realizzabile in assenza di tali strumenti. L'art. 5, comma 2, della l.r. Abruzzo 40/2017, nel prevedere che la medesima legge regionale "*trova applicazione diretta sul territorio comunale con valenza prevalente ai regolamenti edilizi vigenti*", con esclusione delle "*aree soggette a vincoli di inedificabilità assoluta dagli atti di pianificazione territoriale ovvero nelle aree ad elevato rischio geologico o idrogeologico*", viola, secondo il ricorrente, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 65, comma 4, del d.lgs. 152/2006. La norma censurata sarebbe in contrasto con il parametro interposto indicato, perché escluderebbe dall'ambito di applicazione della legge regionale soltanto le aree soggette a vincolo di inedificabilità assoluta e non anche quelle in cui il piano di bacino si limiti a vietare l'incremento del carico urbanistico e perché escluderebbe la riconversione solo nelle aree "*ad elevato rischio idrogeologico*", quando, invece, per ragioni di pubblica incolumità, simili interventi dovrebbero essere vietati in tutte le aree a rischio moderato (R1), medio (R2), elevato (R3) e molto elevato (R4). L'art. 7 della l.r. Abruzzo 40/2017, nello stabilire la prevalenza del "*Piano Marittimo regionale, ovvero di quello Comunale di recepimento*", su ogni altra "*legislazione e/o normativa anche di tipo sovraordinato o ambientale*", viola, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., perché consente al piano previsto dalla legge regionale di derogare al regolamento dell'area protetta e disciplinare l'attività venatoria, in contrasto con quanto previsto dall'art. 22, commi 1, lettera d), e 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette). Per la Corte costituzionale entrambe le eccezioni non sono fondate. Il ricorrente ha individuato i parametri costituzionali che si ritiene siano stati violati e la normativa statale di riferimento in materia ambientale o di governo del territorio, e ha fornito argomentazioni, sia pure a tratti succinte, delle ragioni del contrasto tra le prime e i secondi. Nel merito, dopo attenta ricostruzione, la Corte dichiara che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 4, della l.r. Abruzzo 40/2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 6, comma 3, e 12 del d.lgs. 152/2006, non è fondata così come non è fondata la questione di costituzionalità dell'art. 4, comma 4, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 65, comma 4, del d.lgs. 152/2006. La Corte, invece, con riferimento alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della l.r. Abruzzo 40/2017 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), la dichiara fondata. La norma impugnata esclude l'operatività della disciplina regionale per gli interventi di recupero ricadenti nelle "*aree soggette a vincoli di inedificabilità assoluta dagli atti di pianificazione territoriale ovvero nelle aree ad elevato rischio geologico o idrogeologico*". Essa è impugnata solo in relazione all'art. 65, comma 4, del codice dell'ambiente e in quanto consente gli interventi di recupero nelle aree assoggettate dai piani di bacino (che sono una species degli atti di pianificazione territoriale) a vincoli diversi dall'inedificabilità assoluta o qualificate a rischio geologico o idrogeologico diverso da quello elevato. La disposizione censurata si pone in tal modo in contrasto con il parametro interposto invocato dal ricorrente, sicché non possono operare le ricordate clausole di salvaguardia previste dalla legge regionale. L'art. 5, comma 2, della l.r. Abruzzo 40/2017, pertanto, deve essere dichiarato incostituzionale nella parte in cui, dopo la parola "*idrogeologico*", non prevede le parole "*e, in ogni caso, ove in contrasto con le previsioni dei piani di bacino*". Per la corte, inoltre, è fondata anche l'ultima questione di legittimità costituzionale dell'art. 7 della l.r. Abruzzo 40/2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), in relazione all'art. 22, commi 1, lettera d), e 6, della legge n. 394 del 1991. Il primo dei parametri interposti invocato dal ricorrente stabilisce che è principio fondamentale per la disciplina delle aree naturali protette regionali l'adozione di

regolamenti secondo criteri stabiliti con legge regionale in conformità ai principi di cui all'art. 11 della medesima legge quadro. La giurisprudenza costante della Corte ha posto in evidenza come lo standard minimo uniforme di tutela nazionale si estrinsechi nella predisposizione da parte degli enti gestori delle aree protette *“di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi alle esigenze di protezione”* dell'ambiente e dell'ecosistema e ricorda, in particolare, le sentenze 387/2008, 44/2011, 171/2012, 74/2017. Sono dunque il regolamento (art. 11) e il piano per il parco (art. 12), nonché le misure di salvaguardia adottate nelle more dell'istituzione dell'area protetta (artt. 6 e 8), gli strumenti attraverso i quali tale valutazione di rispondenza deve essere compiuta a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Allo stesso tempo l'art. 29, inserito tra le disposizioni finali, valevole per tutte le species di area protetta, attribuisce all'organismo di gestione il compito di assicurare il rispetto del regolamento e del piano. Il secondo parametro interposto invocato dal ricorrente prevede che *“Nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali regionali l'attività venatoria è vietata, salvo eventuali prelievi faunistici ed abbattimenti selettivi necessari per ricomporre squilibri ecologici. Detti prelievi ed abbattimenti devono avvenire in conformità al regolamento del parco o, qualora non esista, alle direttive regionali per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell'organismo di gestione del parco e devono essere attuati dal personale da esso dipendente o da persone da esso autorizzate”*. La norma censurata dal ricorrente, attribuendo al piano marittimo regionale o a quello comunale di recepimento, in relazione alle aree della riserva naturale *“Pineta dannunziana”* che ricadono al suo interno, valore sovraordinato a qualsiasi altra fonte regolamentare o legislativa, viola entrambi i parametri invocati, perché consente a tali piani sia di spogliare il regolamento dell'area naturale protetta della sua funzione regolatoria esclusiva sia di derogare al divieto di caccia posto dalla legge quadro.