

Sentenza: n. 290 del 20 novembre 2019 (depositata il 27 dicembre 2019)

Materia: Ambiente, edilizia, commercio, trasporti

Parametri invocati: artt. 97 e 117, commi secondo, lettere l), m) e s), e terzo, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articoli 5, comma 1, lettere g), numero 2), h) e i), numeri 5) e 7), e comma 6, lettera c), 33, comma 1, lettera a), e 84, comma 1, lettera b), della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale)

Esito: - illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera i), numero 5), della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale), che ha introdotto il comma 1-bis nell'art. 31 della legge della Regione Lazio 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali);

- illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 1, lettera i), numero 7.2), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, che ha introdotto il secondo periodo del comma 2-bis dell'art. 31 della legge reg. Lazio n. 29 del 1997;

- illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 6, lettera c), della legge reg. Lazio n. 7 del 2018, che ha introdotto l'art. 57-ter nella legge della Regione Lazio 22 dicembre 1999, n. 38 (Norme sul governo del territorio);

- non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 5, comma 1, lettera g), numero 2) e lettera h), e all'art. 33, comma 1, lettera a) della legge reg. Lazio n. 7 del 2018;

- inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 84, comma 1, lettera b).

Estensore nota: Carla Paradiso

Sintesi:

il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale) e, tra queste, dell'articolo 5, comma 1, lettere g), numero 2), h) e i), numeri 5) e 7), e comma 6, lettera c), dell'articolo 33, comma 1, lettera a), e dell'articolo 84, comma 1, lettera b), in riferimento agli articoli 97 e 117, commi secondo, lettere l), m) e s), e terzo, della Costituzione.

L'articolo 5, comma 1, lettera i), numero 5), della legge regionale Lazio 7/2018 è stato impugnato per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'articolo 13 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette).

La norma regionale impugnata ha introdotto il comma 1-bis nell'articolo 31 della legge regionale Lazio 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali). Tale comma 1-bis prevede che una serie di attività ricorrenti, che non comportino modifiche sostanziali del territorio, svolte dalle aziende agricole, all'interno delle aree regionali protette, possano essere esercitate senza nulla osta da parte dell'ente gestore.

Secondo il ricorrente la norma in esame escluderebbe dall'obbligo del nulla osta una serie di interventi potenzialmente idonei a incidere, in maniera significativa, sull'ambiente naturale, consentendone la realizzazione in tutte le zone dell'area protetta senza prevedere alcuna modalità di verifica e di controllo sugli interventi stessi. La previsione si porrebbe, quindi, in contrasto con l'articolo 13 della legge 394/1991, che subordina al preventivo nulla osta dell'ente parco il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all'interno del parco. Il contrasto con l'articolo 13 della legge 394/1991 determinerebbe la violazione della competenza statale in materia di «*tutela dell'ambiente*» di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La Corte ritiene la questione fondata, poiché la formulazione della disposizione regionale è generica e tale da consentire di escludere dall'obbligo del nulla osta un insieme, anche piccolo, di pratiche di conduzione delle aziende senza ulteriori specificazioni; l'elencazione presente nella norma non esaurisce il novero di queste «*pratiche*», essendo preceduta dall'espressione «*in particolare*» che esclude il carattere esaustivo degli interventi considerati.

La Consulta accoglie, quindi, la tesi del Governo ritenendo che l'articolo censurato è in contrasto con l'articolo 13 della legge 394/1991, che prescrive che tutti gli interventi, gli impianti e le opere per i quali sia necessario il rilascio di concessioni o autorizzazioni siano sottoposti al preventivo nulla osta dell'ente parco; di conseguenza la disposizione viola la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, ex articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., e quindi dichiara l'illegittimità costituzionale della norma impugnata.

L'articolo 5, comma 1, lettera i), numero 7), della l.r. Lazio 7/2018 è stato impugnato per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli articoli 22, 23 e 25, comma 2, della legge 394/1991.

La norma regionale impugnata prevede, al punto 7.2, che con il piano urbanistico attuativo (PUA) si possa derogare alle previsioni del piano dell'area naturale protetta.

La Corte accoglie le censure governative che ritengono la disposizione in contrasto con gli articoli 22 e 23 della legge 394/1991 che individuano nel piano del parco uno degli strumenti di attuazione delle finalità del parco stesso. Inoltre, la Corte reputa la norma censurata anche in contrasto con l'articolo 25, comma 2, della l.r. del Lazio che riconosce al piano per il parco il «*valore anche di piano paesistico e di piano urbanistico*» e che configura il piano in questione come strumento di pianificazione sostitutivo dei piani paesistici e di quelli territoriali o urbanistici di qualsiasi livello. Per questi motivi dichiara l'illegittimità costituzionale della norma relativamente al punto 7.2. della lettera i) del comma 1 dell'articolo 5, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera s) della Cost. in quanto invasiva della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente.

L'articolo 5, comma 6, lettera c), della l.r. Lazio 7/2018 è stato impugnato per violazione dell'articolo 117, terzo comma, Cost., in relazione agli articoli 36 e 37 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)".

La norma regionale impugnata che ha introdotto l'articolo 57-ter nella legge della Regione Lazio 22 dicembre 1999, n. 38 (Norme sul governo del territorio) prevede che per "*edifici legittimi esistenti*" si intendano anche quelli realizzati in assenza di titolo abilitativo in periodi antecedenti all'entrata in vigore della legge 765/1967 ovvero che siano stati oggetto di accertamento di conformità, da parte dei responsabili dell'abuso, ai sensi degli articoli 36 e 37 del d.P.R. 380/2001.

La Corte ritiene fondata la censura operata dal Governo che lamenta come, con la norma impugnata, il legislatore regionale pretenda di attribuire la qualifica di «*edifici legittimi esistenti*» a determinati edifici sia pure a fini limitati, sostituendosi al legislatore statale cui spetta, nell'esercizio della competenza concorrente in materia di governo del territorio, il compito di porre le norme di principio che consentano di qualificare un immobile come edificio legittimo esistente.

Il giudice costituzionale conclude dicendo che la natura di normativa di principio della disciplina statale concernente il regime della sanatoria degli interventi edilizi abusivi rende illegittimo l'intervento regionale che, quand'anche fosse meramente ripetitivo delle previsioni statali, non potrebbe superare il test di costituzionalità, e dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, comma 6, lettera c), della l.r. Lazio 7/2018, che ha introdotto l'art. 57-ter nella l.r. Lazio n. 38 del 1999.

Il ricorrente ha impugnato anche **l'articolo 5, comma 1, lettera g), numero 2)** della l.r. Lazio 7/2018 per violazione degli articoli 97 e 117, secondo comma, lettere m) e s) della Costituzione, in relazione all'articolo 25, comma 2, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette).

La disposizione regionale censurata ha modificato il procedimento di approvazione del piano dell'area naturale protetta regionale prevedendo che, dopo l'adozione del piano stesso da parte dell'ente di gestione, spetti alla Giunta regionale il potere di apportare eventuali modifiche e integrazioni al testo adottato dall'ente di gestione e di formulare al Consiglio una proposta per l'approvazione. La nuova disposizione stabilisce, inoltre, che l'approvazione può conseguire, alternativamente, o a una delibera espressa di approvazione da parte del Consiglio, oppure, in caso di inerzia del Consiglio stesso, al riconoscimento del valore di approvazione alla delibera di proposta della Giunta.

Il ricorrente lamenta che in questo modo non vi è un'assunzione di responsabilità espressa da parte della Regione, e che, così facendo, si introduce un vero e proprio meccanismo procedurale di silenzio assenso che si porrebbe in contrasto con l'articolo 25, comma 2, della legge 394/1991, il quale prevede che il piano per il parco è adottato dall'organismo di gestione del parco ed è approvato dalla Regione.

La Consulta evidenzia che il legislatore regionale del Lazio ha inteso dare attuazione alla previsione statale dell'articolo 25, comma 2, della legge 394/1991 (secondo cui il piano «è approvato dalla regione»), facendo discendere l'approvazione del piano da parte della Regione, dalla complessiva interazione fra Giunta e Consiglio e, per il caso in cui il Consiglio sia rimasto inerte, non dalla sua mera inerzia, ma da una già

intervenuta determinazione della Giunta. Scrive la Corte *«tale complessa attività, che si configura come una sorta di subprocedimento nell'ambito del procedimento di approvazione del piano, trova dunque in ogni caso la sua manifestazione espressa – ciò che necessariamente ne esclude il preteso carattere tacito – alternativamente nella deliberazione del Consiglio regionale o, ove questa non intervenga nel termine, nella deliberazione della Giunta di approvazione della proposta»*.

Inoltre, secondo la Corte, ci sono più ragioni che confermano l'impossibilità di ricondurre il meccanismo di approvazione del piano disegnato dal legislatore regionale del Lazio all'istituto del silenzio assenso, e in particolare al modello legale del silenzio assenso previsto dalla legge 241/1990. Innanzitutto non è attinente il richiamo all'articolo 20 della legge n. 241 del 1990, che concerne la diversa ipotesi di *«procedimenti ad istanza di parte per il rilascio di provvedimenti amministrativi»*. La norma che riguarda il silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche – quali sono nella specie l'ente di gestione che adotta il piano dell'area naturale protetta regionale e l'organo regionale che tale piano approva – sarebbe, semmai, l'articolo 17-bis della stessa legge n. 241 del 1990. Ma nemmeno il riferimento a tale norma sarebbe stato decisivo, poiché nel caso di specie, la relazione che si instaura, nell'ambito del procedimento di approvazione del piano, fra l'ente di gestione, competente per l'adozione, e l'organo della Regione, cui compete l'approvazione, vede concludersi ciascuna delle due fasi procedimentali con un provvedimento espresso. Infine la norma statale interposta non vieta alla legge regionale di affidare il potere di approvare il piano alla Giunta regionale. In base alle sopra riassunte motivazioni la Corte dichiara la questione non fondata.

L'articolo 5, comma 1, lettera h), della l.r. Lazio 7/2018 è stato impugnato per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettere l) e m), Cost., in relazione all'articolo 4, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133).

Il comma 1-bis, introdotto dalla norma impugnata nell'articolo 28 della l.r. Lazio 29/1997, prevede che *«[n]el rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222 (Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124), la richiesta per la realizzazione degli interventi di cui all'articolo 6 del D.P.R. 380/2001 è presentata allo sportello unico di cui all'articolo 5 del medesimo decreto. Per tali fattispecie, il nulla osta di cui al comma 1 è reso entro sessanta giorni dal ricevimento da parte dell'ente gestore della richiesta, decorsi inutilmente i quali il titolo abilitativo si intende reso»*.

Il ricorrente lamenta la genericità della norma regionale, che sottoporrebbe a nulla osta un insieme indefinito di interventi, compresi quelli di *«[a]ttività edilizia libera»* ai sensi dell'articolo 6 del d.

PR 380/2001 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia (Testo A)". Il ricorrente formula le censure partendo dal presupposto che il carattere generale della norma impugnata comporti, per un verso, che anche gli interventi non soggetti a titolo abilitativo siano sottoposti al regime del nulla osta, e, per altro verso, che le modalità di rilascio del nulla osta per attività produttiva non siano determinate.

Tale presupposto interpretativo deve essere, però, escluso, perché secondo la Consulta il ricorrente fonda le sue argomentazioni sulla sostanziale sovrapposizione (quanto a fattispecie regolate) del primo e del secondo periodo del nuovo comma 1-bis dell'articolo 28 della legge regionale Lazio 29/1997, che invece hanno ad oggetto interventi diversi. Il primo periodo si riferisce agli interventi di cui all'articolo 6 del d.P.R. 380/2001 al solo fine di prevedere che la richiesta per la loro realizzazione deve essere presentata allo sportello unico. Il secondo periodo si riferisce invece, con tutta evidenza, agli interventi per i quali è necessario il nulla osta di cui al comma 1 e prevede che se quest'ultimo non è reso entro sessanta giorni dalla richiesta, il titolo abilitativo si intende reso, riproducendo, per questo aspetto, il meccanismo già previsto dall'articolo 13, comma 1, della legge 394/1991. Secondo la Corte le censure prospettate si fondano su un erroneo presupposto interpretativo e pertanto le questioni sollevate dal ricorrente non sono fondate.

L'articolo 33, comma 1, lettera a), della l.r. Lazio 7/2018 è stato impugnato per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettere l) e m), Cost.

La norma regionale impugnata ha introdotto, nella legge della Regione Lazio 18 novembre 1999, n. 33 (Disciplina relativa al settore commercio), l'art. 4-bis, rubricato *«Sportello unico per le attività produttive»* prevedendo che, ai fini della presentazione e verifica formale della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), i soggetti interessati possono avvalersi della agenzia per le imprese in conformità alle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 159 del 2010.

In questo caso la Corte dichiara erronea l'interpretazione operata dal ricorrente e quindi ritiene non fondata la questione, poiché dalla lettura della norma censurata non si evince, infatti, un'interferenza con le attribuzioni dell'agenzia per le imprese. La disposizione in esame deve essere, senza dubbio, interpretata nel senso di escludere l'attribuzione di nuovi compiti all'agenzia per le imprese, le cui funzioni restano quelle indicate dalla normativa statale e in particolare dall'articolo 6, comma 2, del d.P.R. n. 160 del 2010.

L'articolo 84, comma 1, lettera b), della l.r. Lazio 7/2018 è stato impugnato per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettere l) e m), Cost.

La norma regionale censurata ha introdotto l'articolo 4-bis rubricato «*Servizi sussidiari, integrativi e complementari al trasporto pubblico di linea*», nella legge della Regione Lazio 16 luglio 1998, n. 30 (Disposizioni in materia di trasporto pubblico locale) prevedendo che, al fine di contribuire al decongestionamento del traffico mediante l'utilizzo di veicoli ad elevata capacità di trasporto di persone e al contenimento dell'inquinamento, i servizi di noleggio di autobus con conducente di cui alla L. 218/2003 possono essere impiegati, sulla base di contratti con data certa della durata non inferiore a trenta giorni, stipulati con soggetti pubblici o privati, comunità, associazioni, in servizio integrativo del trasporto pubblico, come servizi di trasporto pubblico non di linea, in modo non continuativo o periodico su itinerari e secondo orari stabiliti di volta in volta. L'inizio del servizio è subordinato alla preventiva segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) presentata all'ente territoriale nel cui territorio il servizio è svolto.

La Corte ritiene inammissibile l'impugnativa governativa, che lamenta come il rinvio agli articoli 3 e 10 della l.r. del Lazio 30/1998, operato dalla disposizione in esame relativamente alla classificazione dei servizi di trasporto pubblico locale in comunali, provinciali e regionali, e alle funzioni conferite ai Comuni sarebbe inconferente. La Corte reputa che le censure proposte siano generiche ed indeterminate poiché si limita a rilevare un presunto contrasto con la normativa statale citata, omettendo di darne contezza.