

**Sentenza:** 23 giugno 2021, n. 160

**Materia:** tutela dell'ambiente

**Giudizio:** giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

**Parametri invocati:** artt. 9 e 117, secondo comma, lett.s), Cost. nonché art. 14, lett. n), R.dlgs. 455/1946, n. 455 (Statuto della Regione Siciliana)

**Ricorrenti:** Presidente Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** artt. 8, commi 4 e 6, e 13 della legge della Regione Siciliana 6 maggio 2019, n. 5 (Individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata)

**Esito:** illeg. cost. art. 8, comma 6, l.r. 5/2019; non fondatezza delle questioni di leg.cost. art. 13 l.r. 5/2019

**Estensore nota:** Francesca Casalotti

**Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 8, commi 4 e 6, e 13 l.r. Sicilia 5/2019, con cui la Regione ha adeguato con riferimento all'autorizzazione paesaggistica il proprio ordinamento alle disposizioni contenute nel d.P.R. 31/2017 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata). Le questioni sono state promosse in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., nonché all'art. 14, lett. n), R. dlgs. 455/1946 (Statuto della Regione Siciliana).

L'art. 8 l.r. 5/2019 prevede, al comma 4, che «il procedimento autorizzatorio semplificato si conclude con un provvedimento, adottato entro il termine tassativo di sessanta giorni dal ricevimento della domanda da parte dell'Amministrazione procedente, che è immediatamente comunicato al richiedente», e, al comma 6, che, «trascorsi sessanta giorni senza che la Soprintendenza ai beni culturali ed ambientali abbia adottato il provvedimento richiesto si forma il silenzio assenso». Secondo il ricorrente, tali disposizioni, introducendo il silenzio assenso sulla domanda di autorizzazione paesaggistica, contrasterebbero con la disciplina dettata dal d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio) e dal d.P.R. 31/2017, il cui art. 11, nel regolare il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per interventi e opere di lieve entità, prevede, al comma 9, che il silenzio assenso si formi solo sul parere del soprintendente, ferma restando la necessità che l'amministrazione procedente rilasci l'autorizzazione con provvedimento espresso. Trattandosi di disciplina che esprime norme qualificabili come grandi riforme economico-sociali, dettate dallo Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, ai sensi (art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.), il legislatore regionale avrebbe ecceduto dalla competenza primaria in materia di «tutela del paesaggio», attribuita alla Regione Siciliana dall'art. 14, lett. n), dello statuto speciale.

La Corte, prima di esaminare il merito, delimita il *thema decidendum* della questione, rilevando che il comma 4 dell'art. 8 è estraneo alle censure, che si concentrano esclusivamente sul silenzio assenso previsto dal comma 6 dello stesso articolo. La Corte preliminarmente ricostruisce il quadro normativo in cui le disposizioni impugnate vanno ad inserirsi. In particolare, il d.p.r. 139/2010 (Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità), in attuazione dell'art. 146, comma 9, cod. beni culturali ha dapprima introdotto procedure semplificate per il rilascio dell'autorizzazione in relazione ad interventi di lieve entità. Successivamente, l'art. 12, comma 2, del d.l. 83/2014 (Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo), conv. nella l. 106/2014, ha previsto che, con un nuovo regolamento di delegificazione, venissero «dettate disposizioni modificative e integrative al regolamento di cui all'articolo 146, comma 9, quarto periodo, Cod.beni culturali al fine di ampliare e precisare le ipotesi di interventi di lieve entità e su questa base è stato adottato il d.P.R. 31/2017, il cui art. 19 ha abrogato il d.P.R.139/2010.

Il profilo del procedimento autorizzatorio semplificato che viene qui in rilievo riguarda le conseguenze della mancata espressione da parte del soprintendente del parere vincolante nei termini fissati al comma 5 dell'art.11 d.P.R. 31/2017 (20 giorni dal ricevimento della proposta di accoglimento trasmessa dall'amministrazione procedente). Per questo caso, il comma 9 dello stesso art. 11 prevede che trovi applicazione l'istituto del silenzio assenso di cui all'art. 17-bis l. 241/1990. In questo modo, l'assenso del soprintendente si forma per *silentium*, ma ciò non esonera quest'ultima dalla necessità di concludere il procedimento con una decisione espressa, come previsto dal comma 9 dell'art. 11 d.P.R. 31/2017, secondo cui l'amministrazione procedente, una volta formatosi il silenzio assenso sul parere del soprintendente, «provvede al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica». Ciò, in linea con il divieto stabilito all'art. 20, comma 4, l.241/1990 che esclude radicalmente l'applicazione del silenzio assenso nei rapporti verticali tra privati e pubbliche amministrazioni preposte alla tutela dei cosiddetti "interessi sensibili", tra cui, quelli relativi agli atti e ai procedimenti riguardanti «il patrimonio culturale e paesaggistico».

L'art. 13, comma 2, d.P.R. 31/2017 prevede poi che, data l'attinenza delle disposizioni del decreto stesso alla tutela del paesaggio, ai livelli essenziali delle prestazioni amministrative, di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. m), Cost. nonché della natura di grande riforma economico sociale del Codice, le regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguino la propria legislazione ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione. In dichiarata attuazione di questa disposizione è stata adottata l.r. 5/2019 che disciplina gli interventi e le opere esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti al procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica. Sennonché, il modello procedimentale delineato dall'art. 8, per quanto all'apparenza non si discosti da quello dell'art. 11 del d.P.R. n. 31 del 2017, è in realtà in contrasto con questo. Sotto questo profilo la Corte ricorda che la Regione Siciliana gode di potestà legislativa primaria in materia di «tutela del paesaggio» e che, nel suo esercizio, essa ha stabilito che tutte le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato nella materia sono esercitate dall'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana, di cui sono organi periferici le «Soprintendenze per i beni culturali ed ambientali» istituite su base provinciale. La stessa legislazione siciliana affida poi alle soprintendenze il rilascio o il diniego

dell'autorizzazione paesaggistica (art. 46, comma 1, l.17/2004). In linea con questo assetto organizzativo, la l.r. 5/2019 ha assegnato alla «Soprintendenza ai beni culturali ed ambientali» competente per territorio (art. 8, comma 1) la definizione del procedimento semplificato, con provvedimento da adottare «entro il termine tassativo di sessanta giorni dal ricevimento della domanda» (art. 8, comma 4). L'attribuzione del potere decisorio alla soprintendenza è evidentemente incompatibile con la previa acquisizione del suo parere, il quale resta assorbito nella decisione finale. Ne consegue che il silenzio assenso previsto dalla norma regionale impugnata assume, nel descritto sistema, una valenza del tutto diversa rispetto a quanto disciplinato all'art. 11, comma 9, del d.P.R. n. 31 del 2017: non si tratta infatti, in questo caso, di silenzio assenso endoprocedimentale, destinato a essere seguito comunque da un provvedimento conclusivo espresso dell'amministrazione procedente, ma di un silenzio assenso provvedimentale, destinato a tenere luogo dell'autorizzazione paesaggistica richiesta, secondo lo schema generale dell'art. 20 l.241/1990.

Per costante giurisprudenza della Corte, posto che la conservazione ambientale e paesaggistica spetta ex art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato (cfr. sent.nn. 178 e 172 del 2018 e n. 103/2017), con riferimento alle regioni a statuto speciale dotate, in base al loro statuto, di competenze a loro volta esclusive nella materia, **la Corte ha affermato in molteplici occasioni che comunque il legislatore statale “conserva il potere nella materia ‘tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali’ (che comprende tanto la tutela del paesaggio quanto la tutela dei beni ambientali o culturali, cfr. sent. 51/2006) di vincolare la potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale, così che le norme qualificabili come ‘riforme economico-sociali’ si impongono al legislatore di queste ultime”** (sent.238/2013).

Per ciò che qui rileva, la Corte ha espressamente qualificato come norme di grande riforma economico-sociale, idonee a vincolare anche le regioni a statuto speciale, le disposizioni del codice dei beni culturali che disciplinano la gestione dei beni soggetti a tutela, e in particolare il suo art. 146 (cfr. da ultimo sent. 101/2021), per cui con riferimento al procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, la legislazione regionale non può prevedere una procedura diversa da quella dettata dalla legge 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, fra i quali rientra l'autorizzazione paesaggistica (sent.74/2021).

Ciò premesso, il ricorrente lamenta il contrasto fra la disposizione regionale impugnata e l'art. 11, comma 9, d.P.R. 31/2017, il quale, richiamando espressamente gli artt. 146 e 149 cod. beni culturali, riferisce la formazione tramite silenzio assenso al solo parere vincolante del soprintendente, tenendo ferma la necessità di un provvedimento espresso dell'amministrazione a conclusione del procedimento. In particolare, ciò che viene in rilievo è l'esclusione del silenzio assenso per i provvedimenti in materia di tutela del paesaggio ad opera dell'art. 146 cod. beni culturali, che prevede invece, al comma 10, appositi rimedi sostitutivi nel caso di inerzia dell'amministrazione procedente. Tale esclusione appare in linea con il principio generale di cui all'art. 20, comma 4, l. 241/1990 che vieta la formazione per silentium del provvedimento conclusivo nei procedimenti implicanti la tutela di “interessi sensibili” (come espressamente previsto dal comma 9 dello stesso art. 146).

Con la conseguenza che, introducendo una regola contrastante con una norma fondamentale di riforma economico-sociale della legislazione statale, la Regione

Siciliana ha superato i limiti della propria competenza primaria in materia di tutela del paesaggio ai sensi dell'art. 14, lettera n), dello statuto speciale e l'art. 8, comma 6, l.r. 572019 deve essere dichiarato illegittimo.

La seconda disposizione impugnata è l'art. 13 l.r. 5/2019 rubricato «Specificazioni e rettificazioni», che attribuisce all'«Assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana» il potere di «apportare con proprio decreto specificazioni e rettificazioni agli elenchi di cui agli Allegati A e B, fondate su esigenze tecniche ed applicative, nonché variazioni alla documentazione richiesta ai fini dell'autorizzazione semplificata ed al correlato modello di cui all'Allegato D». Tali allegati riguardano, rispettivamente: l'elenco degli interventi ed opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica (all. A); l'elenco degli interventi di lieve entità soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato (all. B); il modello di relazione paesaggistica semplificata, che deve accompagnare l'istanza di autorizzazione di cui all'all. C (all.D). Essi coincidono, nella loro articolazione e nei loro contenuti, con i corrispondenti allegati «A», «B» e «D» d.P.R. 31/2017, che, all'art. 18, attribuisce al Ministro dei beni e delle attività culturali il potere, da esercitare «previa intesa con la conferenza unificata», di specificarli e rettificarli, nonché di prevedere variazioni alla documentazione richiesta. Secondo il ricorrente, anche l'attribuzione all'Assessore regionale del potere assegnato dalla legge statale al Ministro eccederebbe dalle competenze statutarie della Regione in materia di «tutela del paesaggio».

La Corte ritiene le questioni non sono fondate: la Regione Siciliana, nel legittimo esercizio della sua potestà legislativa in materia di «tutela del paesaggio», si è infatti limitata a indicare l'organo chiamato a esprimere il previsto potere di specificazione e rettifica, in conformità con il proprio assetto organizzativo nella stessa materia, secondo cui le competenze degli organi centrali e periferici dello Stato in materia di beni culturali ed ambientali sono esercitate dall'Assessore regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana. Se, infatti i caratteri dei provvedimenti autorizzativi, lo svolgimento del relativo procedimento e gli stessi contenuti e criteri del potere da esercitare sono definiti in modo vincolante, anche per la Regione Siciliana, dalla normativa statale qualificata come norma fondamentale di riforma economico-sociale, lo stesso non si può dire per quanto attiene all'individuazione dell'organo competente a esercitare il potere, che rientra nelle scelte proprie della potestà esclusiva regionale.

Con la conseguenza che la Regione ha legittimamente affidato all'Assessore regionale l'attività, riservata dalla legislazione statale al Ministro della cultura, consistente nell'apportare specificazioni e rettificazioni agli allegati alla l.r. 5/2019, per cui la questione non è fondata.