

Sentenza: 8 giugno 2022, n. 187

Materia: Commercio, Tutela dell'ambiente e dei beni culturali, Ordinamento civile

Parametri invocati: artt. 3, 9, secondo comma, 81, terzo comma, 117, secondo comma, lettera l) e lettera s), 120 della Costituzione e al principio di leale collaborazione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 19, commi 2, 3, 4, lettera b), e 6; 20, commi 1, 2 e 3; 28, commi 7, lettere a) e b), e 10; 61, commi 1 e 2; 83; e 130, comma 1, della l.r. Campania 7/2020 (Testo Unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11). artt. 11, comma 1, lettera a), punto 2), lettera c), punto 2), e lettera i), e 57, comma 2, della l.r. Campania 5/2021 (Misure per l'efficientamento dell'azione amministrativa e l'attuazione degli obiettivi fissati dal DEFR 2021-2023 - Collegato alla stabilità regionale per il 2021).

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale degli artt. 19, comma 6, 28, comma 10, 83, e 130, comma 1, della l.r. 7/2020 nella formulazione precedente alle modifiche;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 57, comma 2, della l.r. 5/2021 nella formulazione precedente alle modifiche;
- 3) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 19, commi 3, 4, lettera b), e 20, commi 1 e 2, della l.r. 7/2020;
- 4) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 19, comma 6, 28, comma 10, e 130, comma 1, lettera b), della l.r. 7/2020, nelle formulazioni modificate;
- 5) estinzione del processo, con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 19, comma 2, 20, comma 3, 28, comma 7, lettere a) e b), e 61, commi 1 e 2, della l.r. 7/2020;

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La Corte analizza in primo luogo le questioni di legittimità costituzionale relative alla violazione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lettera s) della Cost.). Esamina dapprima quelle che hanno ad oggetto la disciplina attualmente vigente nella Regione Campania e relative agli artt. 19, comma 6, 28, comma 10, e 130, comma 1, lettera b), della l.r. 7/2020, nella formulazione introdotta rispettivamente dall'art. 11, comma 1, lettera a), punto 2), lettera c), punto 2), e lettera i), della l.r. 5/2021, il cui disegno di legge è stato depositato in Consiglio Regionale successivamente alla presentazione del primo ricorso introduttivo, proprio al fine di superare i motivi di gravame ivi dedotti con riguardo alla versione originaria delle medesime disposizioni. Secondo il ricorrente sia il testo originario delle norme impugnate che quello successivo sarebbe carente di un esplicito rinvio alla normativa dettata per i beni paesaggistici dalla Parte III del Codice di settore; tale rinvio avrebbe esplicitato il principio, di rilievo costituzionale, della necessaria partecipazione dello Stato alle scelte di pianificazione inerenti l'attività commerciale, laddove incidano sui beni sottoposti a tutela paesaggistica. Tale omissione sarebbe altresì lesiva del principio di leale collaborazione e, attesa la conseguente diminuzione del livello di tutela paesaggistica, dell'art. 9, secondo comma, Cost.

La l.r. 7/2020 concerne la materia del «commercio», oggetto di potestà legislativa regionale residuale. (art. 117, quarto comma, Cost). In tale materia la competenza legislativa regionale interseca, tuttavia, le competenze statali esclusive, quali quelle della «tutela dell'ambiente e dei beni

culturali» e della «concorrenza». Sussistono, altresì, connessioni con la materia, di competenza concorrente, della «valorizzazione dei beni culturali» (art. 117, terzo comma, Cost.), distinta, a parte le ulteriori e inevitabili connessioni, dalla tutela dei beni culturali di esclusiva competenza statale (art. 117, secondo comma, lettera s) Cost.). La tutela ambientale e paesaggistica «costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali, nonché a quelle residuali» Nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva sancita dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., il legislatore statale demanda alla pianificazione paesaggistica il compito di apprestare le necessarie misure di salvaguardia del paesaggio (art. 131, comma 1, cod. beni culturali), e, in particolare, di preservare «quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell'identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali» (art. 131, comma 2, del medesimo codice). L'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica assurge a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale. E' prevista la concertazione del piano paesaggistico tra Stato e la Regione, la sua cogenza per gli strumenti urbanistici dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province, nonché la sua immediata prevalenza rispetto alle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, come sancito dagli artt. 135 e seguenti e, in particolare, dall'art. 145, comma 3, cod. beni culturali. La sottoposizione dell'intero territorio regionale a specifica normativa d'uso mediante piano paesaggistico è infatti prevista come cogente dal codice di settore. In considerazione di ciò, il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito, nell'esercizio di proprie competenze – siano esse residuali o concorrenti – «adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto». La legislazione regionale deve «essere interpretata in termini compatibili con il dettato costituzionale e con le prescrizioni del codice dell'ambiente e del paesaggio».

La Corte ritiene non fondate le questioni di legittimità relative all'art. 19, comma 6, della l.r. 7/2020 sollevate in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e al principio di leale collaborazione, e in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

Gli artt. 19 e 20 di tale legge disciplinano lo strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo (SIAD), che costituisce «lo strumento integrato della pianificazione urbanistica, con funzione esaustiva del potere di programmazione e pianificazione del territorio ai fini commerciali». Ai sensi dell'art. 19, comma 6, nella sua formulazione originaria, il SIAD «fissa i fattori di valutazione connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano e dei beni culturali, nonché dispone vincoli di carattere dimensionale o tipologico agli insediamenti delle attività commerciali in aree o edifici che hanno valore storico, archeologico, artistico e ambientale [...]». Il citato art. 11 della l.r. 5/2021 – oltre ad eliminare dal comma 6 l'inciso «fissa i fattori di valutazione connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano e dei beni culturali [...]» – ha precisato che il SIAD deve rispettare la «disciplina vigente» nella previsione dei vincoli dimensionali e tipologici degli insediamenti commerciali in aree o edifici di valore storico, archeologico, artistico e ambientale.

Secondo la Corte, ferma l'applicazione del principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica su ogni altro atto di pianificazione che riguardi l'assetto del territorio, l'omessa indicazione, da parte di una norma regionale, della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico e il codice di settore, non determina di per sé l'illegittimità costituzionale della disposizione, ogni volta che quest'ultima sia suscettibile di interpretazione conforme ai criteri di competenza legislativa dettati dalla Costituzione e non abbia quindi l'effetto di sottrarre interventi urbanistici o edilizi alle previsioni del piano paesaggistico. Tale conclusione presuppone che la pianificazione paesaggistica sia vigente, perché in tal caso essa è immediatamente prevalente su eventuali prescrizioni difformi contenute negli strumenti urbanistici. Quando, come nel caso di specie, il piano paesaggistico manca, occorre maggiore cautela nel valutare la portata precettiva delle norme che intersechino profili attinenti con tale pianificazione per evitare il rischio che esse, afferendo, come nel caso di specie, al commercio e per certi versi anche al governo del territorio,

permettano il consolidamento di situazioni tali da ostacolare il compiuto sviluppo della pianificazione paesaggistica. Pertanto, in assenza di piano paesaggistico, la normativa regionale in esame, nei limiti in cui incide sull'assetto del territorio, può ritenersi conforme al parametro costituzionale sopra indicato, solo se da essa sia desumibile un rinvio, anche in sede attuativa, alla necessaria applicazione delle previsioni statali poste a tutela del paesaggio; ciò permette di distinguere l'esito dello scrutinio di costituzionalità in ragione della formulazione originaria o modificata della disposizione impugnata. Il richiamo alla disciplina vigente ben può essere inteso – in termini compatibili con l'ordinamento costituzionale – nel senso di includere il rispetto del Codice dei beni culturali e del paesaggio e delle invocate prescrizioni nello stesso contenute (in particolare, artt. 133, 135 e 143 cod. beni culturali). Pertanto, intesa nei termini indicati, ovverosia nel rispetto del Codice dei beni culturali e del paesaggio, la norma impugnata non determina alcuna invasione della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio e nemmeno la violazione del principio di leale collaborazione e dell'art. 9, secondo comma, Cost.

Con il secondo motivo del ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri impugna l'art. 28, comma 10, della l.r. 7/2020, come modificato, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e al principio di leale collaborazione, in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

Il comma impugnato concerne l'autorizzazione alla rilocalizzazione delle grandi strutture di vendita. Nella formulazione originaria, prevedeva che la rilocalizzazione fosse «ammessa nell'intero territorio regionale in conformità con le scelte di localizzazione per le grandi strutture previste nel SIAD del comune di insediamento ed è subordinata all'autorizzazione comunale, previa valutazione da parte della competente Conferenza dei servizi esclusivamente dell'impatto sull'ambiente e sul traffico nel territorio in cui si rilocalizza, nel rispetto delle normative edilizie vigenti». In virtù della modifica apportata, al termine del comma 10, è stato aggiunto il periodo «[r]esta fermo il rispetto delle procedure di autorizzazione paesaggistica se l'immobile ricade in area sottoposta a vincolo», che in sostanza richiama le indicate procedure per il caso in cui la grande struttura di vendita "rilocalizzata" ricada in area sottoposta a vincolo paesaggistico.

La Corte ritiene non fondate le questioni di legittimità prospettate in quanto l'interpretazione costituzionalmente orientata della norma impugnata impone di intendere il rinvio a specifiche prescrizioni di tutela (quelle in tema di autorizzazione paesaggistica) quale espressione di un (implicito) richiamo a tutte le disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, incluse quelle – invocate dal ricorrente – che sanciscono il ruolo primario e inderogabile assegnato dal legislatore statale alla pianificazione paesaggistica (artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali). Pertanto, come prescritto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, la norma impugnata deve essere letta nel senso di non esentare gli interventi di rilocalizzazione delle grandi strutture di vendita dal rispetto del complesso delle future prescrizioni del piano paesaggistico. Per le medesime ragioni, non risultano violati il principio di leale collaborazione e l'art. 9, secondo comma, Cost.

Con il terzo motivo del ricorso viene impugnato l'art. 130, comma 1, lettera b), della l.r. 7/2020, come modificato, in riferimento agli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), Cost., e al principio di leale collaborazione, in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

L'art. 130 disciplina le concessioni, rilasciate dalla Regione, per l'installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti lungo le autostrade, le tangenziali ed i raccordi autostradali. La formulazione originaria del comma 1 prevede che il rilascio della predetta concessione sia subordinato: «a) al rispetto delle norme previste dal presente testo unico; b) alla verifica della conformità alle prescrizioni urbanistiche e fiscali, alle prescrizioni concernenti la sicurezza sanitaria, ambientale e stradale, alle disposizioni per la tutela dei beni storici ed artistici; [...]». Il citato art. 11 della l.r. 5/2021 ha aggiunto, al termine della lettera b), le parole «e del paesaggio». Per effetto di tale modifica, la concessione per l'installazione di un nuovo impianto di distribuzione di carburanti è dunque subordinata anche alla verifica della sua conformità alle disposizioni relative alla tutela del paesaggio.

La Corte ritiene le questioni non fondate in quanto il richiamo al paesaggio può e deve essere letto in termini compatibili con le invocate prescrizioni di tutela (artt. 135, 143 e 145 cod. beni

culturali). La norma impugnata va infatti interpretata nel senso che non esenta gli interventi di installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti dal rispetto del complesso delle future prescrizioni del piano paesaggistico e, più nello specifico, dal rispetto delle prescrizioni d'uso, attuali o future, dei singoli beni vincolati. Identiche argomentazioni escludono la violazione del principio di leale collaborazione e dell'art. 9, secondo comma, Cost.

La Corte esamina poi le disposizioni che non hanno subito modifiche ad opera di leggi successive. Trattasi, in particolare, degli artt. 19, commi 3 e 4, lettera b), e 20, commi 1 e 2, della l.r. 7/2020. Con il ricorso si lamenta la violazione degli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e del principio di leale collaborazione.

Il comma 3 dell'art. 19 dispone che il SIAD, «tenuto conto delle condizioni della viabilità, delle norme igienico-sanitarie e di sicurezza, fissa i criteri per l'esercizio delle attività commerciali in aree private e in aree pubbliche, nel rispetto delle destinazioni d'uso delle aree e degli immobili». Il comma 4, lettera b), assegna al SIAD il compito di «salvaguardare i valori artistici, culturali, storici ed ambientali locali, soprattutto del centro storico, attraverso l'eventuale divieto di vendita di determinate merceologie, senza inibire lo sviluppo del commercio e della libera concorrenza fra varie tipologie commerciali». Con riguardo al centro storico, l'art. 20, comma 1, stabilisce che il SIAD assume il compito di preservare, rilanciare e potenziare la funzione tipica del commercio «anche mediante l'adozione di specifici protocolli di arredo urbano da definirsi con le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative sul territorio regionale, per tutelare il patrimonio edilizio di interesse storico e culturale». Il comma 2, stabilisce che il SIAD «può prevedere per gli esercizi di vicinato del centro storico, la superficie di vendita massima pari a 150 metri quadrati nel rispetto degli imperativi motivi di interesse generale di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e)», ovvero la sostenibilità ambientale dello sviluppo commerciale e il risparmio del suolo.

La Corte ritiene non fondate le questioni prospettate. A suo giudizio, non è condivisibile, l'assunto per cui l'omesso richiamo delle previsioni di tutela del codice di settore equivalga a una deroga, con la conseguente violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ambiente e dei beni culturali. I medesimi principi sono stati applicati anche con specifico riguardo alla tutela dei beni culturali, la cui disciplina può dunque considerarsi violata solo a fronte di deroghe espresse ad opera della legge regionale che, nei limiti consentiti dal tenore letterale e da quello sistematico, va interpretata in conformità ai criteri di competenza legislativa dettati dalla Costituzione. Alla luce di tali principi, la Corte esamina le censure prospettate in base ai parametri interposti evocati, relativi rispettivamente al paesaggio e ai beni culturali. A suo giudizio, le norme regionali esaminate risultano accomunate dall'essere espressione della competenza residuale della Regione nella materia del commercio, senza determinare alcuna invasione della competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio. Per le medesime ragioni, non risultano lesi il principio di leale collaborazione e l'art. 9, secondo comma, Cost. Alle medesime conclusioni la Corte perviene in relazione ai parametri concernenti i beni culturali. Le medesime considerazioni privano di fondamento anche le censure concernenti l'art. 20, commi 1 e 2, della l.r. 7/2020.

La Corte tratta poi le questioni concernenti le disposizioni impuginate aventi ad oggetto il testo antecedente alle modifiche introdotte dalla l.r. 5/2021 e, in particolare, gli artt. 19, comma 6, 28, comma 10, e 130, comma 1, della l.r. 7/2020 in quanto il carattere asseritamente non soddisfacente delle modifiche e l'assenza di deduzioni sulla mancata applicazione medio tempore del testo originario, anche in considerazione del tempo di vigenza (circa tredici mesi), escludono la cessazione della materia del contendere.

Per quanto concerne il testo originario dell'art. 19, comma 6, della l.r. 7/2020 impugnato in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e al principio di leale collaborazione, in relazione agli artt. 10, comma 4, lettera g), 20, 21, 24, 52 e 106, comma 2-bis, 135, 143 e 145 cod. beni culturali, la Corte ritiene non fondate le questioni di legittimità costituzionale incentrate sulla violazione dei parametri interposti attinenti alla tutela dei beni culturali mentre ritiene fondate le questioni di legittimità costituzionale in riferimento agli artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), e al principio di leale collaborazione, per contrasto con gli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali. A suo

giudizio, infatti, il tenore letterale della disposizione impugnata tradisce l'intento del legislatore regionale di sostituirsi allo Stato nello svolgimento di compiti che sono rimessi alla competenza esclusiva di quest'ultimo, legittimando soltanto i Comuni all'individuazione degli insediamenti ammissibili, anche quando gli stessi siano collocati in aree che, vista l'ampia formulazione della norma, sono potenzialmente destinatarie delle future prescrizioni del piano paesaggistico. Dall'invasione della competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente in relazione ai parametri interposti indicati, che prevedono, tra l'altro, l'elaborazione congiunta del piano paesaggistico (artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali), deriva la violazione del principio di leale collaborazione e, attesa la diminuzione del livello di tutela paesaggistica, anche dell'art. 9, secondo comma, Cost.

Per quanto concerne la versione originaria dell'art. 28, comma 10, della l.r. 7/2020 impugnata in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. e al principio di leale collaborazione, in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, la Corte ritiene fondate le questioni prospettate in riferimento a tutti i parametri evocati nel ricorso in quanto anche in questo caso il tenore letterale della norma tradisce l'intento del legislatore regionale di sostituirsi allo Stato nello svolgimento di compiti che sono rimessi alla competenza esclusiva di quest'ultimo, procedendo unilateralmente – e in assenza della prescritta concertazione – a disciplinare i presupposti per la rilocalizzazione delle grandi strutture di vendita.

Anche per quanto concerne la versione originaria dell'art. 130, comma 1, della l.r. 7/2020 impugnata in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., e al principio di leale collaborazione, in relazione agli artt. 135, 140, 141, 141-bis, 143 e 145 cod. beni culturali, la Corte ritiene fondate le questioni prospettate in riferimento a tutti i parametri evocati nel ricorso in quanto ritiene palese l'intento del legislatore regionale di sostituirsi allo Stato, procedendo direttamente – in assenza di piano paesaggistico e della presupposta concertazione – alla localizzazione degli impianti di distribuzione anche in aree potenzialmente soggette alla pianificazione paesaggistica.

La Corte ritiene inoltre fondata l'impugnativa, in riferimento all'art. 81, terzo comma, Cost., dell'art. 83 della l.r. 7/2020. Tale disposizione istituisce la figura del commissario regionale che viene nominato dalla Giunta regionale nei casi di irregolarità o inefficienza dei mercati all'ingrosso senza prevedere alcuna copertura finanziaria quantomeno in relazione al compenso del commissario.

Per quanto concerne l'impugnativa dell'art. 57, comma 2, della l.r. 5/2021 che estende, quale effetto automatico, la qualifica di enti del terzo settore a tutte le società e associazioni sportive dilettantistiche, anche essa è stata ritenuta fondata dalla Corte costituzionale in riferimento agli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera l), Cost. Ciò in quanto tale previsione viola la disciplina statale, secondo cui la qualifica di ente del Terzo settore deriva dal possesso di determinati requisiti e dalla volontà dell'ente che desideri assumerla, con iscrizione nel registro unico del Terzo settore ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106). Secondo la Corte ne deriverebbe l'invasione della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, cui sarebbe pacificamente riconducibile la disciplina degli enti del terzo settore.