

Sentenza: 20 marzo 2024, n. 82

Materia: ambiente

Parametri invocati: Cost. 117 comma 2 lettera s)

Giudizio: in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: articolo 4 legge reg. Puglia n. 19 del 2023 “XI legislatura - 16° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell’articolo 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e disposizioni diverse”.

Esito: illegittimità costituzionale dell’art. 4 della legge della Regione Puglia n. 19 del 2023

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

La Corte Costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 4 della legge della Regione Puglia n. 19 del 2023, che prevedeva l’esclusione dalle procedure di valutazione ambientale e paesaggistica, sino al 31 dicembre 2023, delle “aree a parcheggio a uso pubblico e temporaneo non superiore a centoventi giorni”, a condizione che entro e non oltre trenta giorni dal termine del relativo utilizzo fosse garantito il ripristino dello stato dei luoghi. Tale disposizione era stata impugnata dal Governo per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Vediamo più nel dettaglio lo svolgimento delle argomentazioni della Corte.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l’art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023, che, sotto la rubrica “Parcheggi a uso pubblico e temporaneo”, prevede quanto segue: “Sino al 31 dicembre 2023, le aree a parcheggio a uso pubblico e temporaneo non superiore a centoventi giorni, comprese tra le attività di cui all’articolo 6, comma 1, lettera e-bis), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia[. Testo A]), sono escluse dalle procedure di valutazione ambientale e paesaggistica a condizione che entro e non oltre trenta giorni dal termine del relativo utilizzo sia garantito il ripristino dello stato dei luoghi.

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe l’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”.

La questione è stata promossa sotto due profili.

In primo luogo, il legislatore regionale avrebbe introdotto un’illegittima deroga alle disposizioni relative all’autorizzazione paesaggistica ex art. 146 cod. beni culturali, il cui rispetto è implicitamente previsto dall’art. 6, comma 1, t.u. edilizia nel disciplinare gli interventi realizzabili senza titolo abilitativo.

In secondo luogo, la disposizione regionale impugnata si applicherebbe a tutti i parcheggi di uso pubblico e temporaneo non superiore a centoventi giorni, a prescindere dal numero di posti auto, escludendo in ogni caso che essi siano soggetti a procedure di valutazione ambientale e ponendosi così in contrasto con l’Allegato IV alla Parte seconda del codice dell’ambiente, che al punto 7 (Progetti di infrastrutture), lettera b), prevede che i progetti dei parcheggi di uso pubblico con capacità

superiori a 500 posti auto siano sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, senza distinguere tra temporaneità o meno dell'uso.

Il primo profilo di censura, incentrato sul contrasto tra la disposizione impugnata e la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 cod. beni culturali, ha per oggetto la previsione che esclude le procedure di valutazione paesaggistica, mentre il secondo profilo, incentrato sul contrasto con le disposizioni del codice dell'ambiente relative alla verifica di assoggettabilità, riguarda la menzionata previsione che esclude le procedure di valutazione ambientale.

La Corte riassume il contesto normativo.

La legge regionale deriva dall'approvazione del progetto di legge n. 805 del 2023.

In origine, tale progetto era composto di due soli articoli, recanti il riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettere a) ed e), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42). Durante l'iter legislativo, al testo iniziale sono stati aggiunti due articoli relativi a materie eterogenee, che nel titolo finale della legge regionale in esame (oltre che nel suo Capo II) sono indicati quali "Disposizioni diverse": l'una dedicata a un contributo finanziario per l'individuazione di figure professionali nei Comuni di Martina Franca e di Molfetta (art. 3), l'altra ai "Parcheggi a uso pubblico e temporaneo" (art. 4, qui impugnato).

L'art. 4 è il frutto di un emendamento approvato dal Consiglio regionale nella seduta del 27 giugno 2023, recante la seguente motivazione: "L'emendamento è finalizzato a definire, sino al 31 dicembre 2023, le procedure per l'individuazione di aree di parcheggio ad uso pubblico e temporaneo non superiore a centoventi giorni ricomprese nel novero delle attività di edilizia libera di cui all'art. 6, comma 1, lettera e-bis del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. I sindaci delle principali località turistiche hanno, infatti, evidenziato la ricorrenza di una situazione di assoluta urgenza correlata alla insufficienza dei parcheggi che determinerebbe conseguenze non solo sul comparto turistico, ma anche in termini di congestionamenti di traffico difficilmente gestibili anche in termini di sicurezza della circolazione e sicurezza urbana. Attesa la temporaneità della misura, è posta la condizione del ripristino dello stato dei luoghi successivo alla cessazione delle esigenze temporanee e contingenti che ne hanno determinato la realizzazione, entro e non oltre i successivi trenta giorni".

La Regione sostiene che la disposizione impugnata avrebbe inteso affrontare e risolvere una situazione emergenziale connessa alle esigenze dei comuni costieri o ad elevata affluenza turistica per il periodo estivo.

Un simile scopo non è enunciato espressamente dalla disposizione medesima, che non limita la sua efficacia ai "comuni costieri o ad elevata affluenza turistica per il periodo estivo". È comunque indubitabile che l'utilizzo dei parcheggi debba essere di tipo stagionale o precario, com'è desumibile non solo dalla durata massima di centoventi giorni e dall'obbligo di successivo ripristino dei luoghi, ma anche dalla previsione secondo cui le aree a parcheggio (più correttamente, i parcheggi realizzati su di esse) devono essere comprese tra le attività di cui all'articolo 6, comma 1, lettera e-bis) t.u. edilizia, ossia tra le opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità.

Per favorire queste finalità, il legislatore regionale ha previsto che "sino al 31 dicembre 2023, le aree a parcheggio a uso pubblico e temporaneo [...] sono escluse dalle procedure di valutazione ambientale e paesaggistica".

La Corte ritiene la questione fondata nel merito, sotto entrambi i profili sopra indicati.

E' vero, in primo luogo, che l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023 avrebbe introdotto una deroga alle disposizioni relative all'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 cod. beni culturali.

La disposizione impugnata ha previsto, per le aree in oggetto, l'esclusione sino al 31 dicembre 2023 dalle procedure di valutazione [...] paesaggistica. Tale locuzione comprende il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione di cui al citato art. 146, che è preordinato alla verifica della

compatibilità dell'intervento progettato con l'interesse paesaggistico tutelato (comma 3), nonché alla verifica della sua conformità alle disposizioni contenute nel piano paesaggistico o alla specifica disciplina di cui all'art. 140, comma 2, cod. beni culturali (comma 8).

L'esclusione dalle procedure di valutazione [...] paesaggistica equivale, dunque, a un'esenzione dal procedimento autorizzatorio, in deroga alla norma statale interposta indicata dal ricorrente.

L'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023 prevede che le aree a parcheggio a uso pubblico e temporaneo devono essere comprese tra le attività di cui all'art. 6, comma 1, lettera e-bis), t.u. edilizia. L'alinea di tale comma prevede, a sua volta, che gli interventi di edilizia libera (elencati nelle successive lettere dello stesso comma 1) siano sì eseguiti senza alcun titolo abilitativo, ma "fatte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico sanitarie, di quelle relative all'efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonché delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42".

Pertanto, è la medesima disposizione regionale impugnata a richiedere che, per beneficiare dell'esclusione dalle procedure di valutazione ambientale e paesaggistica, la realizzazione dei parcheggi a uso temporaneo sia qualificabile come attività edilizia libera, ciò che in ogni caso comporta, in forza della clausola di salvezza di cui al citato art. 6, comma 1, t.u. edilizia, il rispetto delle disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio che disciplinano l'autorizzazione paesaggistica.

Per costante giurisprudenza della Corte, "la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato" (tra le molte, sentenze n. 160 del 2021, n. 178 e n. 172 del 2018 e n. 103 del 2017).

Con specifico riferimento al procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, la Corte ha altresì costantemente affermato che 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 (sentenze n. 160 e n. 74 del 2021, n. 189 del 2016, n. 238 del 2013, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008).

La competenza legislativa esclusiva statale risponde, infatti, a ineludibili esigenze di tutela e sarebbe vanificata dall'intervento di una normativa regionale che sancisse in via indiscriminata l'irrilevanza paesaggistica di determinate opere, così sostituendosi all'apprezzamento che compete alla legislazione statale (sentenze n. 74 del 2021 e n. 246 del 2017). Spetta dunque alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente (ancora sentenze n. 74 del 2021 e n. 246 del 2017).

Il legislatore regionale, infatti, non può introdurre disposizioni che esentano talune opere dall'autorizzazione paesaggistica, perché si sostituirebbe in tal modo all'apprezzamento che compete solo al legislatore statale, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente.

Non rileva, infine, che l'esenzione sia limitata nel tempo (sino al 31 dicembre 2023, come si è visto), in quanto spetterebbe comunque allo Stato stabilirne, oltre ai presupposti, anche la durata, per la sua incidenza su un istituto di protezione ambientale uniforme.

Alla luce di questi principi, l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023 integra, sotto il profilo qui esaminato, la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

E' vero, in secondo luogo, che l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023 viola la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia ambientale, contrastando con il punto 7, lettera b), dell'Allegato IV alla Parte seconda del codice dell'ambiente, secondo cui i progetti dei parcheggi

di uso pubblico con capacità superiori a 500 posti auto sono sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

La verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale (VIA), nota anche come screening, consiste nella verifica attivata allo scopo di valutare, ove previsto, se un progetto determina potenziali impatti ambientali significativi e negativi e deve essere quindi sottoposto al procedimento di VIA secondo le disposizioni di cui al Titolo III della parte seconda del codice dell'ambiente (in particolare, dell'art. 5, comma 1, lettera m).

Essa viene effettuata (come la VIA) ai diversi livelli istituzionali, tenendo conto dell'esigenza di razionalizzare i procedimenti ed evitare duplicazioni nelle valutazioni (art. 7-bis, comma 1, cod. ambiente).

Per individuare tali diversi livelli istituzionali, il legislatore ha rinviato ad alcuni allegati alla Parte seconda del codice dell'ambiente, prevedendo che sono sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA in sede statale i progetti di cui all'allegato II-bis e che sono sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA in sede regionale i progetti di cui all'allegato IV (art. 7-bis, commi 2 e 3, cod. ambiente).

L'Allegato IV, recante "Progetti sottoposti alla Verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, contempla al punto 7 una serie di progetti di infrastrutture", tra i quali, alla lettera b), i seguenti: «progetti di sviluppo di aree urbane, nuove o in estensione, interessanti superfici superiori ai 40 ettari; progetti di riassetto o sviluppo di aree urbane all'interno di aree urbane esistenti che interessano superfici superiori a 10 ettari; costruzione di centri commerciali di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 "Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59"; parcheggi di uso pubblico con capacità superiori a 500 posti auto.

Questo assetto normativo è il risultato della riforma del codice dell'ambiente di cui al decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114) e delle successive modifiche apportate dal cosiddetto "decreto semplificazioni" (decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120).

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, la disciplina recata dal cod. ambiente e [...] il suo art. 7-bis sono [...] stati adottati dallo Stato sulla base del titolo di competenza esclusiva nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" (sentenza n. 93 del 2019).

In particolare, l'obbligo di sottoporre il progetto alla procedura di VIA o, nei casi previsti, alla preliminare verifica di assoggettabilità a VIA, rientra nella materia della "tutela ambientale" (sentenze n. 232 del 2017 e n. 215 del 2015; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 234 e n. 225 del 2009) e rappresenta nella disciplina statale, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale (tra le altre, sentenze n. 120 del 2010, n. 249 del 2009 e n. 62 del 2008) (sentenza n. 232 del 2017).

Di conseguenza, la disciplina dei procedimenti di verifica ambientale è [...] riservata in via esclusiva alla legislazione statale (sentenza n. 178 del 2019; da ultimo, sentenza n. 258 del 2020), che rintraccia il punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la "speciale" tutela che deve essere riservata al bene ambiente, dall'altro (sentenze n. 106 del 2020 e n. 246 del 2018) (sentenza n. 53 del 2021).

Con specifico riguardo alle procedure di valutazione ambientale riservate dal codice dell'ambiente alla competenza legislativa regionale (nella specie, alla procedura di VIA, ma con considerazioni estensibili a quella di verifica di assoggettabilità a VIA), la Corte ha affermato, inoltre, che la "puntuale disciplina del procedimento dettata dal legislatore statale, la dettagliata definizione delle fasi e dei termini che conducono al rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale concorrono a creare una cornice di riferimento che, sintetizzando i diversi interessi coinvolti, ne

individua un punto di equilibrio, che corrisponde anche a uno standard di tutela dell'ambiente" (sentenza n. 106 del 2020), in quanto tale non derogabile da parte delle legislazioni regionali (ancora sentenza n. 53 del 2021).

Nello scrutinare la legittimità costituzionale di una disposizione regionale che consentiva di escludere dalla verifica di assoggettabilità a VIA regionale i progetti di impianti eolici con potenza complessiva nominale superiore a 1 MW e di impianti per conversione fotovoltaica (compresi nel citato Allegato IV alla Parte seconda del codice dell'ambiente, punto 2, rispettivamente lettere d e b), la Corte ha poi affermato che non spetta [...] alle Regioni decidere quali siano le condizioni che determinano l'esclusione dalle verifiche d'impatto ambientale, in quanto, sebbene la competenza esclusiva statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non escluda aprioristicamente interventi regionali, anche legislativi, "è tuttavia necessario che ciò avvenga in termini di piena compatibilità con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale" (sentenza n. 178 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 147 del 2019) (sentenza n. 258 del 2020).

A quest'ultimo riguardo, si è precisato che il codice dell'ambiente, all'art. 7-bis, comma 8, riconosce sì uno spazio di intervento alle regioni e province autonome, ma ne definisce tuttavia il perimetro d'azione in ambiti specifici e puntualmente precisati», in quanto gli enti regionali [...] possono disciplinare, "con proprie leggi o regolamenti l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA", stabilendo "regole particolari ed ulteriori" solo e soltanto "per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione [...] dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie" (sentenza n. 198 del 2018), con la conseguenza che, fuori da questi ambiti, è preclusa alle Regioni, quale che sia la competenza che [...] adducano, la possibilità di incidere sul dettato normativo che attiene ai procedimenti di verifica ambientale così come definito dal legislatore nazionale (sentenza n. 178 del 2019).

La disposizione impugnata ha previsto per le aree in oggetto l'esclusione anche dalle procedure di valutazione ambientale, locuzione che comprende il procedimento di verifica di assoggettabilità a VIA di cui ai citati artt. 7-bis e 19 cod. ambiente.

In particolare, vi è compresa la verifica di assoggettabilità a VIA di competenza delle regioni e delle province autonome prevista dall'Allegato IV alla Parte seconda del codice dell'ambiente (richiamato al comma 3 dell'art. 7-bis), cui sono assoggettati, tra gli altri, i progetti relativi ai «parcheggi di uso pubblico con capacità superiori a 500 posti auto» (punto 7, lettera b).

Da un lato, la disciplina statale non distingue tra temporaneità o meno dell'uso (pubblico), ma solo tra le capacità dei parcheggi, obbligando alla verifica di assoggettabilità a VIA i progetti che prevedono più di 500 posti auto.

D'altro lato, l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023 non contiene alcun limite al numero dei posti auto, né la suddetta capacità è incompatibile con la natura stagionale o precaria dei parcheggi, che potrebbero raggiungere simili dimensioni anche per esigenze temporanee.

Ciò posto, e alla luce dei principi stabiliti dalla giurisprudenza costituzionale in materia la Corte ritiene che sussista anche sotto questo profilo la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., non spettando alla Regione decidere quali siano i presupposti e le condizioni che determinano l'esclusione dalle verifiche d'impatto ambientale. Simili interventi, infatti, alterano il punto di equilibrio fissato dallo Stato tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la speciale tutela che deve essere riservata al bene ambiente, d'altro lato. Punto di equilibrio che corrisponde anche a uno standard di tutela dell'ambiente, in quanto tale non derogabile da parte delle legislazioni regionali.

In conclusione, la Corte ritiene che debba essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023.