

---

# DISPOSIZIONI E COMUNICATI

---

## CORTE COSTITUZIONALE

Ricorso alla Corte costituzionale dell'Avvocatura generale dello Stato per il Presidente del Consiglio dei Ministri c/Regione siciliana per la declaratoria di incostituzionalità degli articoli 8, commi 4 e 6, e 13 della legge regionale 6 maggio 2019, n. 5, recante: "Individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata".

(R. Ric. 81/2019)  
(CT 30711/19 Avv. G. Palmieri)

## AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

## ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE

### RICORSO EX ART. 127 COSTITUZIONE

del **Presidente del Consiglio dei Ministri**, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato C.F. 80224030587, Fax 06/96514000 e PEC [roma@mailcert.avvocaturastato.it](mailto:roma@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici *ex lege* domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12

### **nei confronti**

della **Regione Sicilia**, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro-tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 8, commi 4 e 6, e 13 della Legge Regionale Sicilia n. 5 del 6 maggio 2019, recante "*Individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata.*", pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Regione Sicilia S.O. n. 22 del 17 maggio 2019, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 11 luglio 2019.

\* \* \*

Con la Legge Regionale n. 5 del 6 maggio 2019, indicata in epigrafe, che consta di quattordici articoli, la Regione Sicilia ha emanato le disposizioni in tema di *“Individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata.”*,

La Legge Regionale n. 5/2019 citata - con la quale la Regione Siciliana ha recepito nell'ordinamento regionale le disposizioni contenute nel D.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31, che ha approvato il *“Regolamento recante l'individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata”* - presenta aspetti di illegittimità costituzionale con riferimento alle norme contenute negli articoli 8, commi 4 e 6, e 13, che, per i motivi di seguito illustrati, eccedono dalle competenze attribuite alla Regione Siciliana dallo Statuto speciale di autonomia (R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e successive integrazioni e modificazioni).

In particolare, l'articolo 8, rubricato *“Semplificazioni procedurali”*, 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.”*

L'articolo 13, rubricato “*Specificazioni e rettificazioni*”, prevede che “*sulla base dell'esperienza attuativa della presente legge, l'Assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana può 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".*

L'articolo 14, rubricato, appunto, “*entrata in vigore*”, dispone che la Legge Regionale Sicilia n. 5/2019 citata entri in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana (17 maggio 2019).

E' avviso del Governo che, con le norme denunciate in epigrafe, la Regione Sicilia abbia ecceduto dalla propria competenza statutaria, Legge Costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, “*Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana*” citata e successive integrazioni e modificazioni, in particolare l'art. 14, comma 1, lett. n), in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti

## MOTIVI

**1. L'articolo 8, commi 4 e 6, della Legge Regione Sicilia n. 5/2019 citata viola gli articoli 9 e 117, comma 2, lett. s, della Costituzione in relazione all'articolo 11 del D.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31.**

1.1. Occorre, innanzitutto, ricordare che l'articolo 14<sup>1</sup>, comma 1, lett. n), contenuto nella Sezione I (che contempla le funzioni dell'Assemblea Regionale), Titolo II (che elenca le funzioni degli organi regionali) dello Statuto Speciale della Regione Sicilia, approvato con il R.D.L. 15 maggio 1940, n. 455 e successive modificazioni e integrazioni, riconosce una potestà legislativa primaria in materia di «*tutela del paesaggio*».

<sup>1</sup> Art. 14

*L'Assemblea, nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano, ha la legislazione esclusiva sulle seguenti materie:*

- a) *agricoltura e foreste;*
- b) *bonifica;*
- c) *usi civici;*
- d) *industria e commercio, salva la disciplina dei rapporti privati;*
- e) *incremento della produzione agricola ed industriale; valorizzazione, distribuzione, difesa dei prodotti agricoli ed industriali e delle attività commerciali;*
- f) *urbanistica;*
- g) *lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale;*
- h) *miniere, cave, torbiere, saline;*
- i) *acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche di interesse nazionale;*
- l) *pesca e caccia;*
- m) *pubblica beneficenza ed opere pie;*
- n) *turismo, vigilanza alberghiera e tutela del paesaggio; conservazione delle antichità e delle opere artistiche;*
- o) *regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative;*
- p) *ordinamento degli uffici e degli enti regionali;*
- q) *stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione, in ogni caso non inferiore a quello del personale dello Stato;*
- r) *istruzione elementare, musei, biblioteche, accademie;*
- s) *espropriazione per pubblica utilità.*

Tale considerazione, tuttavia, non vale evidentemente ad affermare che la menzionata competenza legislativa esclusiva possa esercitarsi, così come per tutte le materie indicate nel citato articolo 14, senza alcun limite; la Regione deve rispettare, infatti, oltre che, in generale, i precetti costituzionali, anche le c.d. “*norme di grande riforma economico-sociale*” poste dallo Stato nell’esercizio delle proprie competenze legislative. Tra queste ultime, per quel che riguarda la presente fattispecie, rilevano quelle poste dalla legislazione statale nel cui novero è ricompreso il D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*).

La disposizione regionale in esame viola la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi degli articoli 9 e 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, in quanto determina una «lesione diretta» dei beni culturali e paesaggistici tutelati, con la conseguente grave diminuzione del livello di tutela garantito nell’intero territorio nazionale.

La predetta norma regionale “interseca la disciplina sulla protezione del paesaggio, normativa che, a sua volta, ‘rispecchia la natura unitaria del valore primario e assoluto dell’ambiente’, di esclusiva spettanza statale ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Il bene ambientale, infatti, ha una morfologia complessa, capace di ricomprendere

non solo la tutela di interessi fisico-naturalistici, ma anche i beni culturali e del paesaggio idonei a contraddistinguere in modo originale, peculiare e irripetibile un certo ambito geografico e territoriale.” (sentenza n. 66/18, punto 2.2. del *Considerato in diritto*).

“La disciplina statale volta a proteggere l’ambiente e il paesaggio viene quindi «“a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza”, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell’esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell’ambiente» (sentenza n. 199 del 2014; nello stesso senso, sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008, n. 378 del 2007). Essa richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un’attività pianificatoria estesa sull’intero territorio nazionale. In tal senso, l’attribuzione allo Stato della competenza esclusiva di tale “materia-obiettivo” non implica una preclusione assoluta all’intervento regionale, purché questo sia volto all’implementazione del valore ambientale e all’innalzamento dei suoi livelli di tutela. (*ibidem*, punto 2.3. del *Considerato in diritto*; sentenza n. 172/18, punto 6.2. del *Considerato in diritto*; sentenza n. 178/18, punto 2.1. del *Considerato in diritto*).

**1.2.** L'articolo 8 della Legge Regionale n. 5/2019 citata, come si è già detto (*supra* pagg. 2-3), stabilisce al comma 4 che "*Il procedimento autorizzatorio semplificato si conclude con un provvedimento amministrativo adottato entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento della domanda da parte dell'Amministrazione procedente, che è immediatamente comunicato al richiedente*".

Il successivo comma 6 dispone, in analogia di quanto stabilito dall'articolo 10 del D.P.R. n. 31/2017 citato, che "*Trascorsi sessanta giorni senza che la Soprintendenza ai beni culturali e ambientali abbia adottato il provvedimento richiesto si forma il silenzio assenso*".

Occorre sottolineare che l'articolo 11, comma 9, del citato D.P.R. n. 31/2017, che richiama espressamente gli articoli 146 e 149 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, stabilisce, in caso di inutile decorso del tempo per la pronuncia vincolante del Soprintendente (da rendersi entro 20 giorni) l'applicabilità del silenzio-assenso secondo il principio derivante dalla legge n. 7 agosto 2015, n. 124, contenente le "*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*", operante tra le pubbliche amministrazioni, fermo restando che l'amministrazione procedente provveda al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica. La formazione del silenzio assenso nella materia in esame è, dunque, relativa al solo parere e non al provvedimento conclusivo del procedimento di

autorizzazione paesaggistica che deve sempre essere adottato formalmente.

Il Codice dei beni culturali “detta le coordinate fondamentali della pianificazione paesaggistica affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni”, (sentenza n. 66/18, punto 2.4. del *Considerato in diritto*), in coerenza con i principi delineati *supra* (pagg. 5-6) in tema di protezione del paesaggio e di tutela dell’ambiente e della valenza della disciplina statale diretta a proteggere l’ambiente e il paesaggio quale limite alla competenza legislativa in materia anche delle Regioni a statuto speciale.

Il D.P.R. n. 31/2017 citato prevede in ogni caso il rilascio della autorizzazione paesaggistica da parte dell’amministrazione competente che, nella Regione Siciliana, è la Soprintendenza, e non prevede alcuna ipotesi di silenzio assenso sull’autorizzazione.

La disposizione della legge statale richiamata, l’articolo 11 del D.P.R. n. 31/2017 citato costituisce, dunque, una norma di grande riforma economico - sociale ed è espressione di uno standard di tutela paesaggistica che deve essere applicato in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell’articolo 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, che affida alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione volta alla tutela dell’ambiente.

Al riguardo, la giurisprudenza costituzionale ha sottolineato che

*«il legislatore statale, tramite l’emanazione di tali norme, conserva il potere – anche relativamente al titolo competenziale legislativo «nella materia “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, [...] di vincolare la potestà legislativa primaria delle Regioni a statuto speciale» (sentenza n. 238/2013 punto 2.2. del Considerato in diritto).*

Le norme qualificabili come «riforme economico-sociali» si impongono anche alla Regione Siciliana ai sensi di quanto prevede l’articolo 14 dello Statuto speciale citato, che limita l’esercizio del potere legislativo primario della Regione, nella materia delle “*tutela del paesaggio*”, al rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali dello Stato.

Non è consentito, pertanto, alla Regione Siciliana adottare una disciplina difforme da quella contenuta dalla normativa nazionale di riferimento che non prevede alcun caso di silenzio assenso sull'autorizzazione paesaggistica.

La norma viola, pertanto, l'articolo 117, comma 2. lett. s), della Costituzione in quanto comporta una significativa alterazione del principio di prevalenza gerarchica degli strumenti di tutela dei beni culturali e paesaggistici e della titolarità delle Amministrazioni di tutela a ciò preposte, sanciti dal Codice dei beni culturali.

Alla luce di quanto sopra esposto, l’articolo 8, commi 4 e 6, della Legge della Regione Siciliana n. 5/19 citato, eccede dalle

competenze statutarie della Regione Autonoma della Sicilia di cui all'articolo 14, comma, 1, lett. n), citato, e si pone in contrasto con gli articoli 9 e 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, in violazione dell'articolo 11 del D.P.R. n. 31/2017 citato.

**2. L'articolo 13 della Legge Regione Siciliana n. 5/2019 citata viola gli articoli 9 e 117, comma 2, lett. s, della Costituzione in relazione all'articolo 18 del D.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31.**

**2.1. L'articolo 14<sup>2</sup>, comma 1, lett. n), contenuto nella Sezione I**

---

<sup>2</sup> Art. 14

*L'Assemblea, nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano, ha la legislazione esclusiva sulle seguenti materie:*

- a) agricoltura e foreste;*
- b) bonifica;*
- c) usi civici;*
- d) industria e commercio, salva la disciplina dei rapporti privati;*
- e) incremento della produzione agricola ed industriale; valorizzazione, distribuzione, difesa dei prodotti agricoli ed industriali e delle attività commerciali;*
- f) urbanistica;*
- g) lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse prevalentemente nazionale;*
- h) miniere, cave, torbiere, saline;*
- i) acque pubbliche, in quanto non siano oggetto di opere pubbliche di interesse nazionale;*
- l) pesca e caccia;*
- m) pubblica beneficenza ed opere pie;*
- n) turismo, vigilanza alberghiera e tutela del paesaggio; conservazione delle antichità e delle opere artistiche;*
- o) regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative;*
- p) ordinamento degli uffici e degli enti regionali;*
- q) stato giuridico ed economico degli impiegati e funzionari della Regione, in ogni caso non inferiore a quello del personale dello Stato;*
- r) istruzione elementare, musei, biblioteche, accademie;*
- s) espropriazione per pubblica utilità.*

(che contempla le funzioni dell'Assemblea Regionale), Titolo II (che elenca le funzioni degli organi regionali) dello Statuto Speciale della Regione Sicilia, approvato con il R.D.L. 15 maggio 1940, n. 455 e successive modificazioni e integrazioni, riconosce una potestà legislativa primaria in materia di «*tutela del paesaggio*».

Tale considerazione, tuttavia, non vale evidentemente ad affermare che la menzionata competenza legislativa esclusiva possa esercitarsi, così come per tutte le materie indicate nel citato articolo 14, senza alcun limite; la Regione deve rispettare, infatti, oltre che, in generale, i precetti costituzionali, anche le c.d. «*norme di grande riforma economico-sociale*» poste dallo Stato nell'esercizio delle proprie competenze legislative. Tra queste ultime, per quel che riguarda la presente fattispecie, rilevano quelle poste dalla legislazione statale nel cui novero è ricompreso il D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*).

La disposizione regionale in esame viola la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi degli articoli 9 e 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, in quanto determina una «*lesione diretta*» dei beni culturali e paesaggistici tutelati, con la conseguente grave diminuzione del livello di tutela garantito nell'intero territorio nazionale.

Come già rilevato *supra* (pagg- 5-6), l'articolo 13 citato "interseca la disciplina sulla protezione del paesaggio, normativa che, a sua volta, 'rispecchia la natura unitaria del valore primario e assoluto dell'ambiente', di esclusiva spettanza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.. Il bene ambientale, infatti, ha una morfologia complessa, capace di ricomprendere non solo la tutela di interessi fisico-naturalistici, ma anche i beni culturali e del paesaggio idonei a contraddistinguere in modo originale, peculiare e irripetibile un certo ambito geografico e territoriale." (sentenza n. 66/18, punto 2.2. del *Considerato in diritto*).

"La disciplina statale volta a proteggere l'ambiente e il paesaggio viene quindi «a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, che concorrano con quella dell'ambiente» (sentenza n. 199 del 2014; nello stesso senso, sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008, n. 378 del 2007). Essa richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale. In tal senso, l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva di tale "materia-obiettivo" non implica una preclusione assoluta all'intervento regionale, purché questo sia volto all'implementazione del valore ambientale e all'innalzamento dei suoi livelli di tutela. (*ibidem*, punto 2.3. del *Considerato in diritto*; sentenza n. 172/18, punto

6.2. del *Considerato in diritto*; sentenza n. 178/18, punto 2.1. del *Considerato in diritto*).

2.2. L'articolo 13 citato dispone, come si è già detto (*supra* pag. 3), che "*l'Assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana può 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".

Detta previsione, testualmente identica all'articolo 18 del D.P.R. 31/2017 citato, rubricato significativamente anch'esso "*specificazioni e rettificazioni*", risulta, però, in evidente contrasto con quest'ultima, la quale, infatti, prevede testualmente che solo il Ministro per i Beni e le attività culturali può apportare specificazioni e rettificazioni agli Allegati "A" e "B" con proprio decreto, secondo una procedura aggravata che prevede un'intesa in Conferenza Unificata.

La norma regionale, dunque, si pone in netto ed insanabile contrasto con lo spirito e il dettato del Codice dei Beni Culturali e con i principi costituzionali in materia di tutela del paesaggio e dell'ambiente, allentando, sino a vanificarla, per alcune tipologie di opere, la tutela dei beni culturali e paesaggistica costituzionalmente garantita dall'articolo 9 della Costituzione.

Essa viola, altresì, l'articolo 117, comma 2, lett. s), della Costituzione in quanto comporta una significativa alterazione

del principio di prevalenza gerarchica degli strumenti di tutela dei beni culturali e paesaggistici e della titolarità delle Amministrazioni di tutela a ciò preposte, sanciti dal codice dei beni culturali.

L'articolo 13 citato dispone, infatti, un abbassamento degli standard di tutela ambientale (sentenza n. 66/18 citata, punto 3.3. del *Considerato in diritto*).

Come si è già rilevato, “Il legislatore statale conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria dell'autonomia speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come «riforme economico-sociali». E ciò anche sulla base – per quanto qui viene in rilievo – del titolo di competenza legislativa nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali e culturali.” (sentenza n. 178/18 citata, punto 4. del *Considerato in diritto*).

Ne consegue che il legislatore della Regione Siciliana non può esercitare la propria competenza statutaria nella materia “quando siano in gioco interessi generali riconducibili alla predetta competenza esclusiva statale e risultino in contrasto con norme fondamentali di riforma economico-sociale”. (*ibidem*).

Alla luce di quanto sopra esposto, l'articolo 13 della Legge della Regione Siciliana n. 5/19 citato, eccede dalle competenze

statutarie della Regione Autonoma della Sicilia di cui all'articolo 14, comma, 1, lett. *n*), citato, e si pone in contrasto con gli articoli 9 e 117, comma 2, lett. *s*), della Costituzione, in violazione dell'articolo 18 del D.P.R. n. 31/2017 citato.

\* \* \*

Per i suesposti motivi si conclude perché gli articoli 8, commi 4 e 6, e 13 della Legge Regionale Siciliana n. 5 del 6 maggio 2019, recante *“Individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata.”*, indicata in epigrafe, siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei Ministri dell'11 luglio 2019.

Roma, 15 luglio 2019.

*Il Vice Avvocato Generale dello Stato: PALMIERI*

(2019.31.2373)046