

n. 81

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 22 luglio 2019
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Paesaggio - Norme della Regione Siciliana - Individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata - Semplificazioni procedurali - Conclusione del procedimento autorizzatorio semplificato con provvedimento amministrativo adottato entro il termine tassativo di sessanta giorni dal ricevimento della domanda da parte dell'Amministrazione procedente - Formazione del silenzio assenso decorsi sessanta giorni senza l'adozione del provvedimento richiesto da parte della Soprintendenza ai beni culturali e ambientali - Specificazioni e rettificazioni - Possibilità per l'Assessore regionale per i beni culturali e l'identità siciliana di apportare con proprio decreto specificazioni e rettificazioni agli elenchi di cui agli allegati "A" e "B" per esigenze tecniche e applicative - Possibilità di variazione alla documentazione richiesta ai fini dell'autorizzazione semplificata ed al correlato modulo di cui all'Allegato "D".

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

Ricorso *ex art.* 127 della 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 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 nella *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 decreto del Presidente della Repubblica 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 (regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e successive integrazioni e modificazioni).

In particolare, l'art. 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'art. 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'art. 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 nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione Siciliana (17 maggio 2019).

È 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, lettera *n*), in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti

MOTIVI

1. L'art. 8, commi 4 e 6, della legge Regione Sicilia n. 5/2019 citata viola gli articoli 9 e 117, comma 2, lettera s), della Costituzione in relazione all'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31.

1.1. Occorre, innanzitutto, ricordare che l'art. 14 (1), comma 1, lettera 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».

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 art. 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 decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 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, lettera 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), della Costituzione. 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'art. 8 della legge regionale n. 5/2019 citata, come si è già detto (*supra* pagine 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'art. 10 del decreto del Presidente della Repubblica 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'art. 11, comma 9, del citato decreto del Presidente della Repubblica 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 venti 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

(1) 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 giudico 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.

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* (pagine 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 decreto del Presidente della Repubblica 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'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica 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'art. 117, comma 2, lettera 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'art. 14 dello statuto speciale citato, che limita l'esercizio del potere legislativo primario della Regione, nella materia della «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'art. 117, comma 2, lettera 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'art. 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'art. 14, comma 1, lettera n), citato, e si pone in contrasto con gli articoli 9 e 117, comma 2, lettera s), della Costituzione, in violazione dell'art. 11 del decreto del Presidente della Repubblica n. 31/2017 citato.

2. L'art. 13 della legge Regione Siciliana n. 5/2019 citata viola gli articoli 9 e 117, comma 2, lettera s), della Costituzione in relazione all'art. 18 del decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2017, n. 31.

2.1. L'art. 14 (2), comma 1, lettera 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».

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 art. 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 decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

(2) 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 giudico 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.

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, lettera *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* (pagine 5-6), l'art. 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*), della Costituzione. 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'art. 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'art. 18 del decreto del Presidente della Repubblica n. 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'art. 9 della Costituzione.

Essa viola, altresì, l'art. 117, comma 2, lettera *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'art. 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 qualificatili 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*), della Costituzione, 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'art. 13 della legge della Regione Siciliana n. 5/19 citato, eccede dalle competenze statutarie della Regione autonoma della Sicilia di cui all'art. 14, comma, 1, lettera *n*), citato, e si pone in contrasto con gli articoli 9 e 117, comma 2, lettera *s*), della Costituzione, in violazione dell'art. 18 del decreto del Presidente della Repubblica n. 31/2017 citato.

P. Q. M.

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

19C00232
