

Sentenza: n. 232 del 26 settembre 2017

Materia: urbanistica, tutela dell'ambiente, protezione civile

Parametri invocati: art. 14 dello statuto speciale della Regione Sicilia e artt. 3, 117, primo, secondo comma, lettere a), l), s) e terzo comma della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 3, comma 2, lettera f); 11, comma 4; 14 e 16, commi 1 e 3, della legge della Regione siciliana 10 agosto 2016, n. 16 (Recepimento del Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia approvato con decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale parziale dell'art. 3, comma 2, lettera f), e dell'art. 14, commi 1 e 3;
- 3) illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi 1 e 3;
- 4) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera a), della Cost.
- 5) infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 4, promosse in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 6 della direttiva 92/43/CEE (Direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla Conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche)

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

L'art. 3, comma 2, lettera f) della legge in oggetto consente di realizzare, senza alcun titolo abilitativo, gli impianti di energia da fonti rinnovabili e li sottrae alla verifica di assoggettabilità a Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) prescritta dalla normativa statale in materia di «tutela dell'ambiente». Secondo la ricorrente, tale previsione eccederebbe dalle competenze legislative esclusive riconosciute alla Regione siciliana dall'art. 14, secondo comma, dello statuto speciale in materia di «urbanistica» e invaderebbe la sfera di competenza statale esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente». La Corte ha ritenuto fondata, nel merito, tale prima questione. Infatti, l'articolo 5 del d.lgs 28/2011 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE) assoggetta la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili all'autorizzazione unica di cui all'articolo 12 del dlgs 387/2003 che fa espressamente salvo il previo espletamento, qualora prevista, della verifica di assoggettabilità sul progetto preliminare (articolo 20 d.lgs 152/2006). Invece, la norma regionale impugnata esclude la

realizzazione di tali impianti da ogni verifica preventiva inerente all'eventuale incidenza dannosa sull'ambiente, in contrasto con quanto prescritto dal legislatore statale. La Corte ha affermato che 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" (sentenza n. 215 del 2005; sentenze n. 234 e n. 225 del 2009). Esso rappresenta un livello di protezione uniforme sull'intero territorio nazionale pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale (sentenze n. 120 del 2010, n. 249 del 2009 e n. 62 del 2008) comprese la "produzione", il "trasporto" e la "distribuzione nazionale dell'energia". Per la Corte la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente costituisce un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza (sentenza n. 67 del 2010) e che, nel caso di specie, il legislatore regionale ha oltrepassato tale limite alla propria competenza in materia di «urbanistica» e ha invaso la sfera di competenza esclusiva del legislatore statale, nella parte in cui ha escluso le prelieve verifiche dell'impatto ambientale degli impianti ad energia rinnovabile, che il legislatore statale ha ritenuto di garantire attraverso la complessa disciplina del procedimento inerente alla realizzazione degli impianti, in un'ottica di ragionevole bilanciamento dei contrapposti interessi coinvolti. La seconda delle questioni di legittimità costituzionale sollevate concerne l'art. 11, comma 4, della medesima legge regionale nella parte in cui consente di avviare alcuni interventi edilizi, ricadenti nei siti di «Natura 2000» e nei parchi, decorsi trenta giorni dalla presentazione della SCIA, in mancanza della comunicazione da parte dello SUAP dell'avvenuta acquisizione degli eventuali atti di assenso preventivi, anche nei casi in cui l'intervento debba essere preceduto dalla Valutazione di Incidenza (VINCA) di cui all'art. 5, comma 6, del d.P.R. 357/1997 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche). Per la ricorrente tale norma, eccedendo dalle competenze legislative riconosciute alla Regione dall'art. 14 dello statuto speciale, configurerebbe una modalità di superamento dei pareri mediante silenzio-assenso in palese contrasto con gli obblighi derivanti dalla direttiva 92/43/CEE oltre che con la normativa statale in materia di tutela dell'ambiente (art. 5, comma 6, d.P.R. 357/1997 e art. 20, comma 3, d.P.R. 380/2001). Per la Corte, tale questione non è fondata. L'articolo impugnato prevede che l'interessato possa richiedere allo SUAP di provvedere all'acquisizione di tutti gli atti di assenso, comunque denominati, necessari per l'intervento edilizio o presentare istanza di acquisizione dei medesimi contestualmente alla SCIA. Lo SUAP comunica tempestivamente all'interessato l'avvenuta acquisizione degli atti di assenso. Se essi non sono acquisiti entro il termine di cui all'articolo 20, comma 3, del dpr 380/2001 si applica quanto previsto dal comma 5-bis del medesimo articolo. Entrambe le norme, regionale e statale, dispongono che in caso di presentazione contestuale della SCIA e dell'istanza di acquisizione di tutti gli atti di assenso, l'interessato possa iniziare i lavori solo dopo la comunicazione da parte dello SUAP dell'acquisizione degli atti di assenso o dell'esito positivo della conferenza di servizi. Al comma 4, l'art. 23-bis del t.u. edilizia statuisce che nelle zone omogenee A) di cui al decreto del Ministro dei lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444 e in quelle equipollenti secondo l'eventuale diversa denominazione adottata dalle leggi regionali gli interventi cui è applicabile la SCIA non possono in ogni caso avere inizio prima che siano decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della SCIA. Nel recepire tale previsione, il legislatore regionale siciliano ha provveduto, con la norma impugnata, a individuare le «aree equipollenti» alle «zone omogenee

A) - all'interno delle quali gli interventi, soggetti a SCIA, non possono avere inizio prima che siano decorsi trenta giorni dalla data di presentazione della SCIA - negli immobili sottoposti ai vincoli del d.lgs 42/2004 ovvero su immobili ricadenti all'interno di parchi e riserve naturali o in aree protette dalla normativa relativa alle zone pSIC, SIC, ZSC e ZPS, compresa la fascia esterna di influenza per una larghezza di 200 metri. Tale elencazione ricomprende siti che fanno parte della cosiddetta Rete «Natura 2000», che include siti di interesse comunitario (SIC), zone speciali di conservazione (ZSC) e zone di protezione speciale (ZPS), in attuazione della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992 nonché della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979. Tale rete è volta a garantire il mantenimento a lungo termine degli habitat naturali e delle specie di flora e fauna minacciati a livello comunitario. In questa prospettiva, l'art. 6 della direttiva 92/43/CEE ha imposto agli Stati membri l'adozione di misure atte a evitare nelle zone speciali di conservazione il degrado degli habitat naturali e degli habitat di specie, fra le quali, in particolare, la valutazione di incidenza. Al comma 3 dell'art. 6 si prevede che qualsiasi piano o progetto che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito. L'art. 5 del d.P.R. 357/1997 prescrive la previa «valutazione di incidenza» di tutti i piani territoriali, urbanistici e di settore incidenti sui proposti siti di importanza comunitaria, sui siti di importanza comunitaria, sulle zone speciali di conservazione e anche di tutti gli «interventi non direttamente connessi e necessari al mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente delle specie e degli habitat presenti nel sito, ma che possono avere incidenze significative sul sito stesso, singolarmente o congiuntamente ad altri interventi. Per la Corte la disciplina della VINCA sulle aree protette ai sensi di «Natura 2000» (art. 5 regolamento di cui al d.P.R. 357/1997) è ricompresa nella «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», competenza esclusiva statale. (sentenza n. 195 del 2017). Le Regioni ad autonomia speciale, che siano titolari di competenze legislative statutarie esclusive, come la Regione siciliana sono comunque tenute a rispettare la disciplina statale in materia che costituisce per esse un limite. A giudizio della Corte, nel caso di specie, tuttavia, la Regione siciliana non ha varcato tale limite. La previsione del comma 4 implica infatti il rispetto di quanto prescritto dai commi 1 e 2 e cioè che o siano stati già adottati gli atti di assenso (e quindi sia stata già effettuata positivamente la Valutazione di Incidenza per gli interventi nei siti «Natura 2000») o che, ove quest'ultima sia richiesta contestualmente con la presentazione della SCIA, debba comunque attendersi, per l'avvio dei lavori, la comunicazione preventiva da parte dello SUAP dell'avvenuta acquisizione dei medesimi atti di assenso, come stabilito dal comma 2 del medesimo art. 11 della l.r. 16/2016. La Corte ha ritenuto non fondata anche la questione proposta in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della citata direttiva 92/43/CEE mentre ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della l.r. 16/2016 relativamente alla parte in cui (comma 1) stabilisce che «[...] il responsabile dell'abuso, o l'attuale proprietario dell'immobile, possono ottenere il permesso in sanatoria se l'intervento risulti conforme alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al momento della presentazione della domanda» e alla parte in cui (comma 3) stabilisce che «[i]n presenza della documentazione e dei pareri previsti, sulla richiesta di permesso in sanatoria il dirigente o il responsabile del competente ufficio comunale si pronuncia con adeguata motivazione, entro novanta giorni decorsi i quali la richiesta si intende assentita». Per la ricorrente tali previsioni sarebbero entrambe costituzionalmente illegittime per

violazione dell'art. 14, primo comma, lettera f), dello statuto speciale e dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. Infatti, il comma 1 introdurrebbe una surrettizia forma di condono edilizio e con ciò eccederebbe dalla competenza legislativa esclusiva attribuita alla Regione in materia di urbanistica con conseguente invasione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento penale». Quanto al comma 3, determinerebbe un effetto estintivo delle contravvenzioni contemplate dall'art. 44 del t.u. edilizia, incidendo, anche in tal caso, sulla competenza esclusiva del legislatore statale in materia di «ordinamento penale». La Corte evidenzia che al fine del rilascio del permesso in sanatoria, la norma statale prescrive che gli interventi abusivi siano conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al tempo della realizzazione dell'opera sia al momento della presentazione della istanza di cui all'art. 36 (cosiddetta doppia conformità). Tale articolo stabilisce inoltre che, trascorsi 60 giorni dalla presentazione dell'istanza senza che l'ufficio competente si sia pronunciato, si formi il cosiddetto silenzio rigetto che pertanto esclude l'effetto estintivo del reato. La Corte ha affermato che il principio dell'accertamento di conformità costituisce un principio fondamentale nella materia governo del territorio. Si distingue dal condono edilizio in quanto «fa riferimento alla possibilità di sanare opere che, sebbene sostanzialmente conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia, sono state realizzate in assenza del titolo stesso, ovvero con varianti essenziali», laddove il condono edilizio «ha quale effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia» (sentenza n. 50 del 2017). La Corte ha comunque precisato che spetta al legislatore statale la scelta sull'an, sul quando e sul quantum della sanatoria, potendo il legislatore regionale intervenire solo per quanto riguarda l'articolazione e la specificazione di tali disposizioni (sentenza n. 233 del 2015). Quanto alle Regioni ad autonomia speciale, ove nei rispettivi statuti si prevedano competenze legislative di tipo primario, si è puntualizzato che esse devono, in ogni caso, rispettare il limite della materia penale e di «quanto è immediatamente riferibile ai principi di questo intervento eccezionale di grande riforma», come nel caso del titolo abilitativo edilizio in sanatoria (sentenza n. 196 del 2004). Nel caso in esame, la norma regionale impugnata consente il rilascio del permesso in sanatoria nel caso di intervento edilizio di cui sia attestata la conformità alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente al solo momento della presentazione della domanda e non anche a quello della realizzazione dello stesso, in difformità dall'art. 36 del t.u. edilizia (comma 1). La stessa norma (comma 3) introduce anche l'istituto del silenzio assenso in luogo di quello del silenzio rigetto, previsto dal citato art. 36. Queste disposizioni finiscono con il configurare un surrettizio condono edilizio e comunque travalicano la competenza legislativa esclusiva attribuita alla Regione in materia di urbanistica dall'art. 14, comma 1, lettera f), dello statuto speciale, invadendo la competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento penale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., con riguardo alla sanatoria di abusi edilizi. La Corte dichiara pertanto l'illegittimità costituzionale parziale dell'art. 14, commi 1 e 3. Anche la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 16, comma 1, nella parte in cui consente l'inizio dei lavori edilizi nelle località sismiche senza la necessità della previa autorizzazione scritta è stata ritenuta fondata dalla Corte. Tale articolo recepisce l'articolo 94 del dpr 380/2001 prevedendo: «Fermo restando l'obbligo del titolo abilitativo all'intervento edilizio, nelle località sismiche, il richiedente può applicare le procedure previste dall'articolo 32 della legge regionale 19 maggio 2003, n.7». Tale articolo delinea un regime relativo alla

realizzazione di opere in zone sismiche secondo il quale «non si rende necessaria l'autorizzazione all'inizio dei lavori» che «possono essere comunque avviati, dopo l'attestazione di avvenuta presentazione del progetto rilasciata dall'Ufficio del Genio civile». L'articolo 94 del T.U. edilizia prevede che nelle località sismiche (ad eccezione di quelle a bassa sismicità indicate in appositi decreti) non si possono iniziare lavori senza la preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio tecnico della regione. Tale principio è espressione evidente dei valori di tutela dell'incolumità pubblica che fanno capo alla materia della protezione civile in cui ugualmente compete allo Stato la determinazione dei principi fondamentali (così la citata sentenza n. 182 del 2006). La disposizione regionale impugnata, pertanto, deve essere ricondotta alla materia della «protezione civile», rispetto alla quale lo statuto speciale non assegna alcuna specifica competenza alla Regione siciliana. Sulla base dei medesimi argomenti e in riferimento agli stessi parametri è stata promossa questione di legittimità costituzionale nei confronti del comma 3 dello stesso art. 16, nella parte in cui stabilisce che non sono assoggettati alla preventiva autorizzazione scritta del competente ufficio del Genio civile le opere minori ai fini della sicurezza per le costruzioni in zona sismica, gli interventi privi di rilevanza per la pubblica incolumità ai fini sismici e le varianti in corso d'opera, riguardanti parti strutturali che non rivestono carattere sostanziale, in quanto definiti e ricompresi in un apposito elenco approvato con deliberazione della Giunta regionale. Per la ricorrente tali disposizioni introducono una categoria di lavori (“minori” secondo il legislatore siciliano) sottratti all'autorizzazione scritta preventiva, estranei all'orizzonte della disciplina statale e quindi in violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto in contrasto con i principi fondamentali della normativa statale vigente in materia di protezione civile, desumibili dagli artt. 94, 93 e 65 del t.u. edilizia, che impongono anche di dare comunicazione delle opere prima del loro inizio. La Corte ha ritenuto fondata anche questa questione evidenziando che anche in tal caso si tratta di disposizioni riconducibili alla materia della «protezione civile», di cui la necessità della previa autorizzazione scritta costituisce principio fondamentale, al quale sono strettamente e strumentalmente connessi gli obblighi di preventiva denuncia dei lavori e presentazione dei progetti di costruzioni in zone sismiche nonché di generale preventiva denuncia dei lavori allo sportello unico, ai sensi degli artt. 93 e 65 del t.u. edilizia.