

Sentenza: n. 281 del 20 novembre 2019

Materia: governo del territorio e protezione civile

Parametri invocati: art. 117, terzo comma, della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 3, comma 1, lettera c), e 24 della legge della Regione Lazio 22 ottobre 2018, n. 7 (Disposizioni per la semplificazione e lo sviluppo regionale).

Esito: infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La prima delle questioni sollevate concerne l'art. 67-bis della l.r. Lazio 28 ottobre 2002, n. 39 (Norme in materia di gestione delle risorse forestali) introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera c), della l.r. Lazio 7/2018 «Ricostituzione dei soprassuoli percorsi da incendio». Le censure statali riguardano il regime di assenso che la legge regionale prevede per gli «interventi a carattere selvicolturale o di ingegneria naturalistica» finalizzati alla ricostituzione dei soprassuoli delle zone boscate e dei pascoli percorsi dal fuoco: la norma impugnata prevede che, entro i primi quindici mesi dall'evento calamitoso, tali interventi, qualora non finanziati con risorse pubbliche, possano essere realizzati con mera comunicazione, senza l'autorizzazione che la stessa l.r.39/2002 prescrive, all'art. 45, per gli «interventi di utilizzazione forestale» non previamente oggetto di pianificazione. Secondo il ricorrente tale previsione si porrebbe in contrasto con quanto stabilisce l'art. 10, comma 1, sesto periodo, della legge 21 novembre 2000, n. 353 (Legge-quadro in materia di incendi boschivi), a norma del quale sarebbe invece prevista, per simili interventi di ricostituzione naturalistica, un'apposita autorizzazione del Ministro dell'ambiente o della Regione competente. La norma regionale impugnata introdurrebbe quindi «una tutela insufficiente a evitare pregiudizi conseguenti alla ricostruzione del soprassuolo percorso dal fuoco». Le censure dello Stato lamentano inoltre la mancanza, nella norma regionale impugnata, di una «clausola di salvaguardia» per «fattispecie peculiari» nelle quali la tutela dell'ambiente richiederebbe più alti margini di attenzione. Si fa riferimento alle «aree che siano contermini a parchi naturalistici, riserve nazionali o regionali e/o zps [zone a protezione speciale]» nonché a quelle «situazioni ove siano riscontrabili aree di rischio idrogeologico».

La Corte costituzionale ha ritenuto non fondata tale questione. L'art. 10, comma 1, della L.353/2000 detta previsioni volte a garantire il recupero naturalistico dei soprassuoli boschivi e pascolivi distrutti dal fuoco con l'obiettivo di combattere il fenomeno degli incendi provocati "ad arte" (per convertire le zone di vegetazione in zone "cementificate") e mirando, quindi, a impedire che l'area possa ricevere una diversa destinazione per il solo fatto dell'evento incendiario, salva comunque la possibilità di costruirvi opere pubbliche a salvaguardia della pubblica incolumità e dell'ambiente. Tra i divieti imposti da tale disposizione vi è anche quello di eseguire le «attività di rimboschimento e di ingegneria ambientale sostenute con risorse finanziarie pubbliche» per un periodo di cinque anni dall'evento calamitoso, salva la specifica autorizzazione ministeriale o regionale. Nulla viene, invece, prescritto per le attività di ricostituzione naturalistica che siano finanziate con risorse non pubbliche che, di conseguenza, devono considerarsi sempre consentite. In considerazione di ciò, secondo la Corte, l'art. 67-bis si pone in linea con la previsione statale. Esso persegue finalità di semplificazione,

riducendo l'area di intervento necessario dell'autorizzazione prevista dall'art. 45 della l.r. 39/ 2002 (autorizzazione che, in base a quest'ultima norma, dovrebbe normalmente assistere gli «interventi di utilizzazione forestale» da compiersi al di fuori della programmazione regionale), mantenendosi al contempo entro l'area non normata dalla legge statale assunta quale parametro interposto, quella cioè degli interventi non finanziati con risorse pubbliche. Di conseguenza, non sussiste la lamentata riduzione della «soglia minima di tutela» imposta dal legislatore statale. La Corte perviene a conclusioni analoghe circa la dedotta mancanza, nell'art. 67-bis, di una qualche «clausola di salvaguardia» per quelle fattispecie «peculiari» che, secondo il ricorrente, non potrebbero prescindere da una tutela ambientale rafforzata. A suo giudizio, infatti, anche in questo caso non è ravvisabile un arretramento rispetto alla tutela ambientale tipica delle aree protette (quali richiamate dall'art. 10, comma 1, della L. 353/2000) e ciò in considerazione del terzo periodo del citato art. 67-bis, nel quale viene richiamato l'art. 33, comma 3, della l.r. Lazio 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali), secondo il quale «Qualsiasi intervento sul patrimonio forestale all'interno dell'area naturale protetta deve essere comunque sottoposto a preventivo nulla osta dell'organismo di gestione ai sensi dell'articolo 28». Occorre pertanto una stringente verifica di conformità con le prescrizioni di natura ambientale che caratterizzano la specifica area protetta interessata dagli interventi. Anche quelli di ricostituzione dei soprassuoli percorsi da incendio, qualora ubicati all'interno di un'area naturale protetta regionale, dovranno pertanto essere sottoposti al previo nulla-osta dell'ente di gestione dell'area protetta, con ciò essendo quindi ben individuabile quella particolare «clausola di salvaguardia» la cui mancanza è invece lamentata nel ricorso. La clausola di salvaguardia, secondo la Corte, è sicuramente estensibile anche ai soprassuoli dei territori pascolivi (nonostante la legge regionale sopra citata imponga il nulla-osta dell'organismo di gestione solo per gli interventi che riguardino il «patrimonio forestale» dell'area naturale protetta). Tale estensione deriva dallo stesso art. 67-bis il quale richiamando l'art. 33, comma 3, della l.r. Lazio 29/1997 lo fa con riferimento a qualsiasi intervento da esso previsto e quindi anche con riferimento alla «ricostituzione dei soprassuoli [...] dei pascoli percorsi dal fuoco». Un adeguato grado di protezione ambientale è garantito anche nel caso in cui i territori percorsi dal fuoco, ubicati all'interno delle aree protette regionali, siano interessati da profili di rischio idrogeologico. Infatti, l'art. 3 della citata l.r. 29/1997 prevede che la «difesa degli equilibri idraulici ed idrogeologici» è uno degli obiettivi del sistema delle aree naturali protette regionali. Pertanto, l'ente di gestione, quando rilascia il nulla-osta ai sensi degli artt. 33 e 28 della stessa legge, deve valutare anche gli aspetti collegati all'equilibrio idrogeologico del territorio, in particolar modo nel caso in cui l'area risulti già interessata da vincoli idrogeologici o da una determinata classificazione di rischio idrogeologico. La stessa legge statale di riferimento, la legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), all'art. 1 indica nella «difesa e ricostituzione degli equilibri idraulici e idrogeologici» la finalità dell'istituzione delle aree naturali protette. Secondo la Corte non hanno fondamento nemmeno le preoccupazioni del ricorrente circa un possibile abbassamento del livello di tutela ambientale per i territori contermini ad una area naturale protetta. Ciò risulta dall'incipit della norma impugnata che fa salvo il «rispetto di quanto previsto dall'articolo 10 della L. 353/2000 e successive modifiche». Pertanto, tutte le attività di ricostituzione dei soprassuoli percorsi da incendio sono sottoposte alle stesse garanzie di salvaguardia ambientale prescritte a livello statale, anche nelle situazioni in cui il territorio da ricostituire, pur ubicato al di fuori di un'area naturale protetta regionale, soffra - per riprendere i termini utilizzati dalla norma statale - di «documentate situazioni di dissesto idrogeologico», ovvero venga a trovarsi «nelle situazioni in cui sia urgente un intervento per la tutela di particolari valori ambientali e paesaggistici». La seconda questione promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri riguarda i commi da 1 a 8 dell'art. 24 della l.r. 7/2018, rubricato «Misure urgenti in favore delle aree colpite dagli eventi sismici del 2016. Modifiche alla legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38 "Norme sul governo del territorio" e successive modifiche». Si tratta di disposizioni che, al fine di «scongiurare fenomeni di abbandono del territorio», consentono ai proprietari degli immobili divenuti inagibili a seguito degli eventi sismici del 2016 di installare strutture abitative temporanee e amovibili «previa autorizzazione comunale», sullo stesso sito oppure anche su diversi terreni ubicati nello stesso Comune (comma 1).

I commi successivi al primo disciplinano le condizioni e le modalità di rilascio dell'autorizzazione comunale. Secondo il ricorrente tali disposizioni violerebbero l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto non si tratterebbe di un mero intervento di dettaglio o di completamento della normativa statale sulla ricostruzione dei territori colpiti dagli eventi sismici. Come norma interposta viene richiamato l'art. 4-bis del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189 (Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016) convertito, con modificazioni, in legge 15 dicembre 2016, n. 229. La Corte ha ritenuto anche tale questione non fondata. A suo giudizio, il legislatore regionale, con tali disposizioni, ha introdotto misure volte ad agevolare l'ottenimento del titolo edilizio, con modalità che non fossero pregiudizievoli dei concorrenti interessi della tutela del paesaggio e dell'ordinato sviluppo del territorio. Pertanto, secondo essa, non sarebbe pertinente il riferimento del ricorrente alla «normativa emergenziale» dettata dal d.l. 189/2016 e, con esso, alla stessa materia della «protezione civile». Piuttosto, potrebbero venire in rilievo questioni riconducibili all'ambito - pur sempre di legislazione concorrente - del «governo del territorio». Ma anche sotto questo profilo, la Corte esclude vi siano i presupposti per una declaratoria di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate. Infatti, il profilo dei necessari assensi edilizi per l'installazione delle strutture abitative temporanee e amovibili non risulta disciplinato da quella che lo Stato ha indicato come norma statale interposta. Essa ha stabilito i passaggi procedurali per l'individuazione delle aree da destinare all'insediamento dei containers nonché per la immediata stipula dei contratti di appalto aventi a oggetto la fornitura di questi ultimi (anche in deroga alle norme del codice dei contratti pubblici), fissando in generale forme di raccordo tra i comuni interessati e la Protezione civile. La disciplina statale sulla specifica questione degli atti di assenso edilizio per le zone colpite dal sisma del 2016 si rinviene in altre e diverse disposizioni dello stesso d.l. 189/2016, non richiamate dal ricorrente.

La terza questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri riguarda il comma 9 dell'art. 24 della l.r. 7/2018. La lettera b) introduce un nuovo comma 3-ter all'art. 55 della l.r. 38/1999 (Norme sul governo del territorio) che così dispone: «Ai fini della ricostruzione degli edifici legittimi o legittimati, esistenti nelle zone agricole alla data del 24 agosto 2016, ricadenti nei comuni della Regione individuati nell'allegato 1 del d.l. 189/2016 convertito dalla L. 229/2016, sono consentiti gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportano modificazioni della sagoma di cui all'articolo 3, comma 1, lettera e) e dell'articolo 10, comma 1, lettera c) del D.P.R. 380/2001 e successive modifiche». Secondo il ricorrente questa disposizione violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost. per difformità rispetto alla disciplina statale di riferimento costituita dall'art. 30 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, in legge 9 agosto 2013, n. 98. Secondo il ricorrente quest'ultima disposizione, nel modificare il d.P.R. 380/2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), in specie, all'art. 10, per quanto attiene al titolo edilizio necessario per gli interventi di ristrutturazione edilizia che comportano modifica della sagoma (consentendo la SCIA, in luogo del permesso di costruire), avrebbe limitato l'applicazione delle nuove norme solo agli edifici situati nel centro storico urbano, e non anche in zona agricola. Il contrasto, pertanto, sarebbe nel fatto che la legge regionale impugnata avrebbe introdotto una «innovazione» che si riferisce «alle zone agricole, e non a quelle urbane», diversamente da quanto in proposito avrebbe disposto l'art. 30 del d.l. 69/2013. La Corte ha ritenuto la questione non fondata per erroneità del presupposto interpretativo.

Rispetto al testo precedentemente in vigore, l'art. 10, comma 1, lettera c), del t.u. edilizia, come modificato dall'art. 30 del d.l. 69/2013, non prevede più il riferimento alla «sagoma» quando individua gli interventi di ristrutturazione edilizia che necessitano del permesso di costruire. Pertanto, per il mutamento della sagoma è sufficiente una semplice SCIA, a meno che non si tratti di immobili vincolati ai sensi del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), come emerge dalla parte finale della disposizione, parimente modificata dal d.l. 69/2013. Il riferimento a una distinzione tra «zone storiche urbane» e non (distinzione cui, in particolare, si soffermano le doglianze del ricorrente) non si rinviene in questa norma ma nell'art. 23-bis del t.u. edilizia. Il comma 4 ha previsto che, all'interno

delle zone omogenee A di cui al decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 ossia all'interno delle zone urbane che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale, i comuni, con apposita deliberazione da adottarsi entro il 30 giugno 2014, sono chiamati a individuare le aree nelle quali non è applicabile la SCIA «per interventi di demolizione e ricostruzione, o per varianti a permessi di costruire, comportanti modifiche della sagoma». In assenza di tale individuazione, «non trova applicazione per le predette zone omogenee A) la segnalazione certificata di inizio attività con modifica della sagoma». Resta fermo che tale possibilità presuppone la previa, coerente registrazione catastale degli immobili interessati dagli interventi in esame. La giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che la novella apportata dal d.l. 69/2013 abbia espunto il limite della sagoma ai fini della possibilità di qualificare come ristrutturazione edilizia gli interventi di demolizione e ricostruzione, facendo comunque salva l'ipotesi degli immobili sottoposti a vincoli, ovvero ricadenti in zone vincolate ai sensi del cod. beni culturali, per i quali continua a valere il rispetto della sagoma, oltre che del volume (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza 9 ottobre 2018, n. 5801, con specifico riferimento all'art. 10, comma 1, lettera c, del t.u. edilizia). La Corte costituzionale ha affermato che i mutamenti introdotti dalla novella del 2013 «hanno rimosso il divieto di alterazione della sagoma nelle ristrutturazioni edilizie» (sentenza n. 224 del 2016). A suo giudizio, pertanto, il ricorrente erra quando afferma che la novella del 2013 avrebbe consentito di effettuare ristrutturazioni edilizie con modifica di sagoma, senza permesso di costruire, nelle sole «zone storiche urbane». Al contrario, dalla normativa statale richiamata si ricava la regola generale per cui la ristrutturazione edilizia con modifica di sagoma può sempre prescindere dal rilascio del permesso di costruire, a meno che non si tratti di immobili vincolati (così il nuovo art. 10, comma 1, lettera c, del testo unico) e a meno che non si tratti delle zone omogenee A di cui al d.m. 1444/1968 specificamente individuate con delibera comunale ovvero in caso di mancanza, per le medesime zone, di tale delibera (così il nuovo art. 23-bis, comma 4, del t.u. edilizia). La previsione regionale impugnata non riguarda alcuna di queste eccezioni ma esclusivamente le modifiche di sagoma da compiersi nelle zone agricole dei comuni colpiti dal sisma. Pertanto, essa non si discosta dalla normativa statale invocata come parametro interposto dal ricorrente.