

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **183/2006** (ECLI:IT:COST:2006:183)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **MARINI** - Redattore: **FINOCCHIARO**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **20/04/2006**

Deposito del **05/05/2006**; Pubblicazione in G. U. **10/05/2006**

Norme impugnate: Art. 1, c. 36°, lett. c), (aggiuntivo dei cc. 1° ter e quater all'art. 181 del decreto legislativo 22/01/2004, n. 42), e c. 37°, legge 15/12/2004, n. 308.

Massime: **30388**

Atti decisi: **ric. 29/2005**

SENTENZA N. 183 ANNO 2006

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai Signori: Presidente: Annibale MARINI; Giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 36, lettera *c*) (aggiuntivo dei commi 1-*ter* e 1-*quater* all'articolo 181 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42) e comma 37, della legge 15 dicembre 2004, n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione), promosso con ricorso della Regione Toscana, notificato il 24 febbraio 2005, depositato in cancelleria il 4 marzo 2005 ed iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2005.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2006 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro;

uditi l'avvocato Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana e l'avvocato dello Stato Maurizio

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato il 24 febbraio 2005, e depositato il 4 marzo 2005, la Regione Toscana ha proposto questione di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 1, commi 36, lettera c), e 37 della legge 15 dicembre 2004, n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione), per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione.

La Regione ricorrente lamenta che il legislatore statale, delegando il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi per il riordino delle norme in materia ambientale, avrebbe violato le competenze regionali, nel momento stesso in cui ha dettato, tra i principi direttivi della delegazione, la necessità del rispetto delle attribuzioni regionali.

La violazione delle prerogative regionali è denunciata sotto due aspetti.

Il primo aspetto riguarda l'art. 1, comma 36, lettera c), che, modificando l'art. 181 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), avente ad oggetto le sanzioni penali per le opere eseguite su beni paesaggistici in assenza di autorizzazione, o in difformità di essa, inserisce il comma 1-ter, con cui, ferma restando l'applicazione delle sanzioni amministrative, dichiara non applicabili le pene previste dal comma 1, per particolari tipi di interventi, ove sia stata accertata la compatibilità paesaggistica degli stessi.

L'irrilevanza penale condizionata all'accertamento, riguarda, in particolare: a) i lavori, realizzati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica, che non abbiano determinato creazione di superfici utili o volumi ovvero aumento di quelli legittimamente realizzati; b) l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica; c) i lavori configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria.

L'accertamento della compatibilità paesaggistica degli interventi compete all'autorità amministrativa, che - secondo quanto previsto dal comma 1-quater dell'art. 181 del Codice, pure inserito dall'art. 1, comma 36, lett. c), della legge n. 308 del 2004, oggetto d'impugnazione - deve esprimersi nel termine di centottanta giorni, previo parere vincolante della Soprintendenza, da rendersi nel termine, anch'esso perentorio, di novanta giorni.

La ricorrente assume che le funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio sono state attribuite alle Regioni dall'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, e confermate dall'art. 146 del Codice dei beni culturali.

La norma impugnata, apparentemente attinente alla sola sfera penale, in realtà rileva sotto il profilo urbanistico - e quindi incide sul "governo del territorio", materia spettante alla potestà legislativa concorrente -, giacché limita di fatto l'applicabilità delle sanzioni ripristinatorie previste dalla normativa regionale. Nonostante la conferma, contenuta nella norma, dell'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie o ripristinatorie, il rispetto delle attribuzioni regionali è solo formale, perché, ove l'opera abusiva sia valutata come compatibile con il paesaggio, essa non potrà essere oggetto di ripristino: l'eventuale ordine di ripristino in via amministrativa apparirebbe viziato di eccesso di potere, a fronte della constatata inapplicabilità della sanzione penale, anche nelle ipotesi in cui la normativa regionale preveda la demolizione e la restituzione in pristino degli abusi nelle aree vincolate.

L'intervento statale non potrebbe dirsi giustificato alla luce dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. La giurisprudenza costituzionale considera l'ambiente, nel contesto del nuovo

Titolo V della Costituzione, come “valore” costituzionalmente protetto, più che come materia in senso tecnico, giacché esso s'intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze, di modo che la sua protezione non elimina la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle a carattere unitario definite dallo Stato.

Il comma 1-*quater* dell'art. 181 del Codice contrasta anche con l'art. 118 Cost. La previsione del parere vincolante della Soprintendenza, cui sottostanno la Regione o l'ente eventualmente da questa delegato, sostanzialmente attribuisce allo Stato l'accertamento di compatibilità paesaggistica dell'abuso, senza che tale allocazione sia giustificata da esigenze di carattere unitario. E neppure sono previste adeguate procedure d'intesa con le Regioni, che s'impongono nel caso di interferenza con materie di competenza regionale: non è dubbio che la valutazione di compatibilità incide sull'assetto urbanistico e sulla pianificazione territoriale, vanificando la disciplina regionale che prevede il ripristino dello stato dei luoghi, giacché il parere vincolante positivo della Soprintendenza, in possibile difformità dalla valutazione regionale o dell'ente locale delegato, determina l'impossibilità di irrogare le sanzioni amministrative ripristinatorie, previste dalla normativa regionale.

Il secondo aspetto della denunciata violazione delle competenze regionali riguarda l'art. 1, comma 37, della legge n. 308 del 2004, che ammette l'estinzione del reato di cui all'art. 181 del Codice dei beni culturali, e di ogni altro reato in materia paesaggistica, per i lavori interessanti i beni paesaggistici, compiuti senza autorizzazione o in difformità, entro e non oltre il 30 settembre 2004. La condizione è che le tipologie edilizie realizzate e i materiali utilizzati rientrino fra quelli previsti e assentiti dagli strumenti di pianificazione paesaggistica, o siano comunque giudicati compatibili con il contesto paesaggistico (è previsto a tal fine, dal comma 39, il parere della Soprintendenza, tuttavia non vincolante). Occorre inoltre che i trasgressori abbiano previamente pagato le sanzioni pecuniarie, oltre ad una sanzione pecunaria aggiuntiva, determinata dall'autorità amministrativa.

I profili d'incostituzionalità sono analoghi a quelli rilevati per il comma 36: ove l'abuso sia valutato compatibile con il paesaggio, non potrà essere oggetto di ripristino, e ciò anche se la normativa regionale preveda la demolizione e la restituzione in pristino delle opere abusive nelle aree vincolate. Le attribuzioni regionali ne risultano violate, non potendosi invocare esigenze di carattere unitario. La disposizione presenta inoltre aspetti di ambiguità idonei a ledere le prerogative regionali in tema di governo del territorio: la norma, infatti, non facendo salve - come invece il comma 36 - le sanzioni amministrative ripristinatorie e pecuniarie, incide direttamente nell'ambito materiale riservato alla competenza regionale.

2. - Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri.

La difesa erariale assume l'infondatezza del ricorso, attenendo la disposizione impugnata alla tutela dei beni culturali, di cui il paesaggio è componente, e non al governo del territorio, come si ricava inequivocabilmente dall'art. 146, comma 8, del Codice dei beni culturali, secondo cui l'autorizzazione paesaggistica è atto distinto e presupposto della concessione edilizia e di ogni altro titolo legittimante l'intervento edilizio. L'inserimento della norma denunciata nella legge delega ambientale non è indice di un nuovo classamento del “paesaggio”, che appartiene alla legislazione esclusiva, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione (tutela dei beni culturali), ma è dettato dall'esigenza di trovare, nell'emergere degli interessi locali contrastanti, il bilanciamento degli interessi e delle competenze, in materia di tutela del patrimonio culturale, raggiunto nel Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Quanto alle disposizioni impugnate dalla Regione Toscana, lo scopo, che è quello di condonare i piccoli abusi siccome non confliggenti con le previsioni urbanistiche (si tratta della semplice violazione della regola dell'autorizzazione), giustifica l'inversione della rilevanza

dell'interesse pubblico tutelato, che imporrebbe il ripristino dell'ordine costituzionale dei beni in conflitto nel caso di reiterazione della violazione o di significatività della singola violazione.

La previsione di autorizzazione paesaggistica attiene alla "tutela" dei beni culturali, e non alla loro "valorizzazione": dunque la potestà amministrativa regionale può esercitarsi solo nei limiti della legislazione statale di principio. La norma ha unicamente la funzione di integrare quanto organicamente previsto, nell'esercizio della funzione legislativa esclusiva dello Stato, dal Codice dei beni culturali e del paesaggio.

L'art. 36, lett. c), della legge n. 308 del 2004 opera astrattamente la valutazione di compatibilità dell'intervento urbanistico con la tutela del paesaggio, ma fa salva la funzione dello Stato di estremo difensore del vincolo. Promuove la collaborazione tra Stato e Regione, ma nello stesso tempo tutela l'interesse unitario, ragione giustificatrice dell'attribuzione costituzionale allo Stato del vincolo paesaggistico, che condiziona l'assetto del territorio, secondo modalità di tutela che rientrano nella discrezionalità di questo, secondo il limite della razionalità: limite che nella specie appare rispettato.

Il riferimento alla giurisprudenza costituzionale in tema di tutela dell'ambiente - operato dalla ricorrente - appare inconferente.

Quanto all'ipotesi, subordinatamente prospettata, di violazione dell'art. 118, terzo comma, Cost., per la pretesa interferenza con materia di competenza regionale senza la previsione di un'intesa, va osservato che si verte in materia di beni culturali - ed il Codice, nella parte III, ne disciplina limiti e coordinamento - e la competenza soprintendentizia sulla compatibilità paesaggistica dell'abuso si alloca nella sua funzione di estrema difesa del vincolo, di modo che la tutela del paesaggio non diventi recessiva rispetto ad altri interessi.

L'art. 1, comma 37, della legge n. 308 del 2004 non incide sulla competenza regionale in materia paesaggistica: la Regione ha la competenza autorizzatoria in quanto cogarante della gestione del vincolo paesaggistico. La norma derogatoria introdotta, vanificando una ponderata valutazione degli interessi coinvolti negli interventi edilizi in area vincolata, non è oggettivamente in grado di abrogare le norme regionali demolitorie o ripristinatorie: la disciplina regionale troverà applicazione ove le tipologie realizzate e i materiali utilizzati non siano conformi alla pianificazione paesaggistica e siano comunque incompatibili con il contesto paesaggistico.

Con la norma derogatoria, non si sono certo lesi gli interessi locali, ma, se mai, quello dello Stato ad evitare che la tutela paesaggistica sia recessiva rispetto alla discrezionalità amministrativa dell'ente locale. Non si tratta di una sanatoria generalizzata, ma è consentito alla Regione il recupero delle competenze, per sanare la propria inerzia nell'esercizio del potere di tutela.

Considerato in diritto

1. - Il giudizio di costituzionalità riguarda due norme della legge 15 dicembre 2004, n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione), per violazione degli artt. 117 e 118 Cost., statuenti l'irrilevanza penale di determinati abusi in zona paesaggistica, per il futuro (art. 1, comma 36, lettera c), e l'estinzione dei reati paesaggistici, per il passato (art. 1, comma 37).

Per il futuro, l'art. 1, comma 36, lettera c), della legge n. 308 del 2004, introducendo i commi 1-ter e 1-quater nell'art. 181 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), dispone che, ferma restando l'applicazione delle sanzioni

ripristinatorie o pecuniarie previste dall'art. 167 del Codice stesso, qualora l'autorità amministrativa accerti la compatibilità paesaggistica dell'opera abusiva, la disposizione di cui al comma 1 (che prevede una fattispecie di reato contravvenzionale, per interventi non assistiti da autorizzazione paesaggistica o in difformità da essa) non si applica. Le opere abusive passibili di tale inapplicabilità sono quelle, minori, indicate alle lettere *a)-b)-c)* dello stesso comma 1-ter. La procedura, descritta dal comma 1-quater, prevede che il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area interessata dall'intervento, proponga istanza all'autorità preposta alla gestione del vincolo (ovvero alla Regione o all'ente da questa delegato) ai fini dell'accertamento di compatibilità ambientale delle opere, la quale si pronuncia nel termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della Soprintendenza, da rendersi nel termine perentorio di novanta giorni.

La previsione di irrilevanza penale di certi abusi - secondo la Regione Toscana - comporterebbe, di fatto, l'inapplicabilità delle sanzioni ripristinatorie previste dalla normativa regionale con riferimento agli abusi commessi nelle zone vincolate, con questo incidendo sulla potestà regionale in materia di governo del territorio (art. 117, terzo comma, Cost.): l'irrilevanza del fatto ai fini penali, sulla base di un accertamento di non sostanziale significatività dell'abuso, finisce per svuotare il potere sanzionatorio regionale in materia edilizia.

Inoltre, al fine dell'inapplicabilità delle sanzioni penali, la compatibilità paesaggistica degli interventi deve essere accertata dall'autorità competente (la Regione, in virtù dei poteri conferitile dall'art. 146 del Codice, o l'ente da questa subdelegato) previo parere vincolante della Soprintendenza: in tal modo lo Stato alloca sostanzialmente in capo a un proprio organo la funzione amministrativa di valutare la compatibilità dell'abuso in assenza di esigenze di carattere unitario, e inoltre senza la previsione di adeguate procedure d'intesa (violazione dell'art. 118 Cost.).

Per il passato (cioè per i lavori compiuti entro e non oltre il 30 settembre 2004), l'art. 1, comma 37, della legge n. 308 del 2004 prevede esplicitamente l'estinzione del reato di cui all'art. 181, e di ogni altro reato in materia paesaggistica, previo accertamento della compatibilità paesaggistica, qualora le tipologie edilizie realizzate e i materiali utilizzati, anche se diversi da quelli indicati nell'eventuale autorizzazione, rientrino fra quelli previsti e assentiti dagli strumenti di pianificazione paesaggistica, ove vigenti, o, in mancanza, se siano giudicati compatibili con il contesto paesaggistico (lettera *a*), e purché i trasgressori abbiano previamente pagato la sanzione pecuniaria, maggiorata, di cui all'art. 167, e inoltre una sanzione pecuniaria aggiuntiva, determinata dall'autorità amministrativa (lettera *b*, n. 1 e n. 2).

La previsione di estinzione dei reati paesaggistici commessi fino al 30 settembre 2004 presenta, ad avviso della Regione ricorrente, gli stessi profili di incostituzionalità, richiamati nella denuncia di illegittimità del comma 36: la riscontrata compatibilità con il paesaggio sottrae l'opera abusiva alle misure ripristinatorie, e ciò anche se la normativa regionale preveda la demolizione e la restituzione in pristino degli abusi nelle aree vincolate. La norma, inoltre, non facendo salve - come invece fa il comma 36 - le sanzioni amministrative ripristinatorie e pecuniarie, incide direttamente nell'ambito materiale riservato alla competenza regionale in tema di governo del territorio.

2. - Le questioni proposte non sono fondate.

Pur se la difesa articolata dall'Avvocatura dello Stato giustifica le norme impugnate quali espressione del potere legislativo statale in materia di "tutela dei beni culturali", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., appare assorbente la constatazione che la disciplina contenuta nei commi 36 e 37 dell'art. 1 della legge n. 308 del 2004 attiene strettamente al trattamento penale degli abusi, il che induce a commisurare l'intervento legislativo statale, pur se relazionato alla materia dell'ambiente e dei beni culturali, al parametro dell'art. 117,

secondo comma, lettera *l*), Cost. (“ordinamento penale”).

Sul punto, occorre ricordare che il potere di incidere sulla sanzionabilità penale spetta solo al legislatore statale, cui va riconosciuta discrezionalità in materia di estinzione del reato o della pena, o di non procedibilità (di recente, sentenza n. 70 del 2005, ma il principio è dichiarato, anche in tema di interventi edilizi, nella sentenza n. 196 del 2004, e in altre precedenti: n. 327 del 2000, n. 149 del 1999 e n. 487 del 1989). La considerazione del trattamento penale assume, d’altro canto, preminenza agli effetti delle competenze legislative, pur nella generica riconducibilità ad altra materia delle norme precettive la cui violazione è sanzionata (sentenza 384 del 2005).

L’irrilevanza penale dell’abuso non tocca gli aspetti urbanistici, per i quali le Regioni non vedono scalfita la loro competenza nella previsione delle sanzioni amministrative in materia edilizia. Per la sanatoria degli abusi edilizi vige il principio, enunciato dalla sentenza n. 196 del 2004, dell’autonomia delle sanzioni amministrative rispetto a quelle penali: a maggior ragione il principio va ribadito ove l’intervento legislativo sulla rilevanza penale degli abusi riguardi gli aspetti sanzionatori concernenti la materia, distinta, della tutela paesaggistica. È del resto pacifico nella giurisprudenza penale e amministrativa che la valutazione espressa in sede di giudizio penale per il reato paesaggistico non vincola le determinazioni amministrative in materia edilizia.

L’art. 1, comma 36, lettera *c*), fa salva, d’altro canto, l’applicazione delle sanzioni amministrative ripristinatorie o pecuniarie di cui all’art. 167, che sono quelle in materia paesaggistica. A maggior ragione, è da ritenere salva l’applicabilità delle sanzioni amministrative che colpiscono gli abusi edilizi, che la Regione può opportunamente disciplinare nell’ambito della propria competenza di dettaglio in materia di governo del territorio.

Riguardo all’estinzione dei reati pregressi (art. 1, comma 37), anche a tacere della genericità delle censure della Regione, che si limitano a richiamare le argomentazioni già svolte a proposito del comma 36, vale la considerazione della finalità esclusivamente penalistica della norma impugnata: questa non si occupa delle sanzioni amministrative in materia edilizia. Né può trarsi argomento pregiudicante le competenze regionali dalla rilevata assenza di riserva, a differenza che nel comma 36, di applicabilità delle sanzioni amministrative (paesaggistiche).

Non può sfuggire che, per gli abusi passati, la norma impugnata ammette l’estinzione del reato, sempre previo accertamento di compatibilità paesaggistica, ma anche a condizione che (art. 1, comma 37, lettera *b*, n. 1): «i trasgressori abbiano previamente pagato la sanzione pecunaria di cui all’art. 167 maggiorata da un terzo alla metà». Le sanzioni amministrative a tutela del paesaggio restano applicabili, pur se limitate alla tipologia pecunaria, attesa la minima rilevanza degli abusi: a maggior ragione va ritenuta l’autonomia e l’eventuale applicabilità, ove ne ricorrono i presupposti, delle sanzioni a presidio di tutti gli altri valori che convergono sul territorio, in particolare di quelle in materia edilizia, di competenza regionale.

3. – Con la previsione del parere vincolante della Soprintendenza nella procedura di accertamento di conformità, che si conclude con un atto di competenza della regione o dell’ente locale delegato, si finisce per attribuire la decisione ad un organo statale. Ciò – secondo la Regione ricorrente – sarebbe contrario all’art. 118 Cost., in mancanza di esigenze unitarie, e senza che siano intervenute intese.

Riguardo alle due norme oggetto del presente giudizio di costituzionalità, delle quali solo la prima conferisce al parere della Soprintendenza carattere vincolante, va ribadito che gli effetti dell’accertamento di conformità appaiono limitati alla punibilità degli abusi, che non investe le sanzioni amministrative, né quelle edilizie, ma neppure quelle paesaggistiche. Ai fini del

riporto delle competenze, dunque, la potestà autorizzatoria regionale non appare scalfita, posto che l'accertamento postumo di compatibilità paesaggistica non comporta autorizzazione in sanatoria (inammissibile alla luce dell'art. 146, comma 10, lettera c), e che la modifica dell'art. 181 del Codice non tocca la disciplina autorizzatoria in materia di tutela dei beni paesaggistici.

Il comma 1-*quater* dell'art. 181 del Codice, come aggiunto dall'art. 1, comma 36, lettera c), della legge n. 304 del 2004, non fa altro che rendere applicabile, su iniziativa dell'interessato, il modello di procedimento regolato dall'art. 143 per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, estrapolando dalla sequenza degli atti - il provvedimento finale è emesso dall'organo titolare della funzione autorizzatoria, la Regione, appunto, o il Comune delegato - il parere di un organo statale, la Soprintendenza, ai soli fini del riscontro delle condizioni oggettive di irrilevanza penale degli interventi in assenza o in difformità dell'autorizzazione: l'uniformità di metodi di valutazione sul territorio nazionale, che è inerente al trattamento penale degli abusi, è tale da giustificare la "chiamata in sussidiarietà" dello Stato nelle funzioni amministrative (sentenza 384 del 2005).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 36, lettera c), e comma 37, della legge 15 dicembre 2004, n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione), sollevate, in riferimento agli artt. 117 e 118 della Costituzione, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 aprile 2006.

F.to:

Annibale MARINI, Presidente

Alfio FINOCCHIARO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 maggio 2006.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.