CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **82/2024** (ECLI:IT:COST:2024:82)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **BARBERA** - Redattore: **D'ALBERTI**
Udienza Pubblica del **20/03/2024**; Decisione del **20/03/2024**
Deposito del **10/05/2024**; Pubblicazione in G. U. **15/05/2024**
Norme impugnate: Art. 4 della legge della Regione Puglia 04/07/2023, n. 19.
Massime: **46127 46128 46129**
Atti decisi: **ric. 26/2023**

SENTENZA N. 82

ANNO 2024

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Augusto Antonio BARBERA; Giudici : Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Puglia 4 luglio 2023, n. 19, recante «XI legislatura - 16° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere *a*) ed *e*), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e disposizioni diverse», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25 agosto

2023, depositato in cancelleria il 29 agosto 2023, iscritto al n. 26 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 20 marzo 2024 il Giudice relatore Marco D'Alberti;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Anna Bucci per la Regione Puglia;

deliberato nella camera di consiglio del 20 marzo 2024.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso iscritto al reg. ric. n. 26 del 2023, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Puglia 4 luglio 2023, n. 19, recante «XI legislatura - 16° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere *a*) ed *e*), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e disposizioni diverse».

La disposizione regionale impugnata prevede, sotto la rubrica «[p]archeggi a uso pubblico e temporaneo», che «[s]ino al 31 dicembre 2023, le aree a parcheggio a uso pubblico e temporaneo non superiore a centoventi giorni, comprese tra le attività di cui all'articolo 6, comma 1, lettera *e-bis*), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia[. Testo A]), sono escluse dalle procedure di valutazione ambientale e paesaggistica a condizione che entro e non oltre trenta giorni dal termine del relativo utilizzo sia garantito il ripristino dello stato dei luoghi».

Il richiamato art. 6, comma 1, lettera *e-bis*), t.u. edilizia individua tra gli interventi di «[a]ttività edilizia libera» (eseguibili cioè, ai sensi del comma 1, «senza alcun titolo abilitativo») «le opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità e, comunque, entro un termine non superiore a centottanta giorni comprensivo dei tempi di allestimento e smontaggio del manufatto, previa comunicazione di avvio dei lavori all'amministrazione comunale».

Ad avviso del ricorrente, l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023 – «[i]n disparte» la sua «eccentrica formulazione», secondo cui l'autorizzazione di un'attività sarebbe condizionata da una condotta posteriore all'attività medesima, quale il ripristino dei luoghi – violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

Sotto un primo profilo, esso introdurrebbe un'illegittima deroga alle previsioni dell'art. 146, commi 1 e 2, 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), in tema di autorizzazione paesaggistica, alla cui stregua «[i] proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, a termini dell'articolo 142 [cod. beni culturali], o in base alla legge, a termini degli articoli 136, 143, comma 1, lettera *d*), e 157» dello stesso codice (comma 1), «hanno l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendano intraprendere, corredato della prescritta documentazione, ed astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione» (comma 2).

Quest'obbligo – osserva il ricorrente – è implicitamente richiamato dallo stesso art. 6, comma 1, t.u. edilizia, là dove tale disposizione, che come si è detto individua gli interventi eseguibili «senza alcun titolo abilitativo», fa tuttavia salvo il «rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia», comprese le «disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

Sotto un secondo profilo, l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023 si applicherebbe a tutti i parcheggi di uso pubblico e temporaneo non superiore a centoventi giorni, a prescindere dal numero di posti auto, escludendo in ogni caso che essi siano soggetti a procedure di valutazione ambientale e ponendosi, così, in contrasto con l'Allegato IV alla Parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che al punto 7 (Progetti di infrastrutture), lettera *b*), prevede che i progetti dei «parcheggi di uso pubblico con capacità superiori a 500 posti auto» siano sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, senza distinguere tra temporaneità o meno dell'uso.

2.– La Regione Puglia si è costituita in giudizio con atto depositato il 30 settembre 2023, concludendo per l'inammissibilità e, comunque, per la non fondatezza nel merito della questione.

2.1.– In primo luogo, la disposizione impugnata non avrebbe una formulazione «eccentrica», come deduce il ricorrente, in quanto anche il richiamato art. 6, comma 1, t.u. edilizia farebbe «applicazione dello stesso meccanismo per cui le opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, sono considerate *ex se* e per legge "abilitate" […], se "destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità e, comunque, entro un termine non superiore a centottanta giorni comprensivo dei tempi di allestimento e smontaggio del manufatto"».

D'altra parte, il legislatore statale farebbe non infrequente ricorso a simili previsioni nel disciplinare interventi di natura temporanea e provvisoria, diretti ad affrontare situazioni di emergenza (è citato l'art. 8-*bis* del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, recante «Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016», convertito, con modificazioni, nella legge 15 dicembre 2016, n. 229).

Non diversamente, il legislatore regionale avrebbe inteso affrontare e risolvere una situazione «emergenziale» connessa alle «esigenze dei comuni costieri o ad elevata affluenza turistica per il periodo estivo». Tali esigenze sarebbero desumibili dal «referto tecnico del 27/6/2023 […] allegato agli atti del procedimento consiliare che ha portato all'approvazione dell'art. 4 della LR n.19/2023», secondo cui «i sindaci delle principali località turistiche hanno […] evidenziato la ricorrenza di una situazione di assoluta urgenza correlata alla insufficienza dei parcheggi che determinerebbe conseguenze non solo sul comparto turistico, ma anche in termini di congestionamenti di traffico difficilmente gestibili anche in termini di sicurezza [della] circolazione e sicurezza urbana».

2.2.– Quanto alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., per contrasto con l'art. 146 cod. beni culturali, la Regione osserva che l'art. 6, comma 1, t.u. edilizia, là dove fa salva l'applicazione delle norme contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio e al contempo consente, alla lettera *e-bis*), l'esecuzione senza alcun titolo abilitativo di «opere stagionali e [di] quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità e, comunque, entro un termine non superiore a centottanta giorni», dovrebbe essere interpretato nel senso in cui possa avere qualche effetto, anziché in quello secondo cui non ne avrebbe alcuno.

Seguendo le ragioni esposte dal ricorrente, invece, la disposizione sarebbe privata di effettiva utilità e di qualsiasi conseguenza pratica, non potendo essere applicata nelle aree vincolate paesaggisticamente. In riferimento a queste ultime, infatti, gli interventi sopra indicati non potrebbero essere concretamente realizzati, «atteso che i tempi di rilascio del nullaosta paesistico esaurirebbero la durata stessa delle opere stagionali e temporanee, traducendosi in un antieconomico ed illogico aggravamento procedimentale», tanto più evidente nel caso, disciplinato dal legislatore regionale, dei «soli parcheggi "estivi" per non più di centoventi giorni e fino al 31 dicembre 2023».

Una tale conseguenza sarebbe irragionevole, sproporzionata e comunque contraria allo scopo perseguito del legislatore, che, se avesse voluto un simile effetto, si sarebbe limitato a prevedere l'esplicita esclusione delle aree vincolate dall'ambito applicativo della norma di cui all'art. 6, comma 1, lettera *e-bis*), t.u. edilizia.

Il richiamo alle disposizioni del cod. beni culturali non si dovrebbe quindi intendere riferito agli interventi di cui alla citata lettera *e-bis*) o, comunque, andrebbe «limitato a quei casi di beni vincolati paesaggisticamente, che non possono essere oggetto *ex se* ed intrinsecamente di opere stagionali o temporanee o contingibili, vuoi per le loro caratteristiche fenomeniche, fattuali e naturalistiche, vuoi perché ad es. oggetto di vincoli di inedificabilità assoluta».

Inoltre, la legittimità costituzionale della disposizione regionale impugnata andrebbe scrutinata anche alla luce di un'interpretazione sistematica e non parziale della normativa statale «di principio».

L'*incipit* dell'art. 6, comma 1, t.u. edilizia si dovrebbe leggere, infatti, «in coordinato disposto» con l'art. 2 del d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), alla cui stregua «[n]on sono soggetti ad autorizzazione paesaggistica gli interventi e le opere di cui all'Allegato "A"». Tale Allegato ricomprende, al punto A.16, gli interventi di «occupazione temporanea di suolo privato, pubblico o di uso pubblico mediante installazione di strutture o di manufatti semplicemente ancorati al suolo senza opere murarie o di fondazione, per manifestazioni, spettacoli, eventi o per esposizioni e vendita di merci, per il solo periodo di svolgimento della manifestazione, comunque non superiore a 120 giorni nell'anno solare»: interventi a cui sarebbero riconducibili, secondo la Regione, le occupazioni mediante parcheggi per un periodo non superiore a centoventi giorni.

In questo senso deporrebbero anche le previsioni dell'Allegato B allo stesso d.P.R. n. 31 del 2017, che annovera tra gli interventi di lieve entità, soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato, quelli puntuali di adeguamento della viabilità esistente, quali, tra gli altri, la «realizzazione di parcheggi a raso con fondo drenante o che assicuri adeguata permeabilità del suolo» (punto B.11) e l'«occupazione temporanea di suolo privato, pubblico, o di uso pubblico, mediante installazione di strutture o di manufatti semplicemente ancorati al suolo senza opere murarie o di fondazione per manifestazioni, spettacoli, eventi, o per esposizioni e vendita di merci, per un periodo superiore a 120 e non superiore a 180 giorni nell'anno solare» (punto B.25).

Se, dunque, rientrano tra le opere di lieve entità, soggette ad autorizzazione semplificata, sia i parcheggi «a raso con fondo drenante o che assicuri adeguata permeabilità del suolo», cioè i parcheggi stabili e permanenti con opere fisse di trasformazione dello stato dei luoghi, sia le opere di occupazione temporanea dei suoli, pubblici o privati, per un periodo compreso fra centoventuno e centottanta giorni, allora i parcheggi temporanei di durata fino a centoventi giorni dovrebbero giocoforza rientrare tra le opere non soggette ad autorizzazione paesaggistica già in base alla normativa statale, rispetto alla quale la disposizione regionale impugnata sarebbe «del tutto coerente ed allineata, e semplicemente attuativa».

2.3.– Quanto al contrasto con il codice dell'ambiente, la questione sarebbe preliminarmente inammissibile per genericità, in difetto di specifica indicazione delle norme interposte di cui si assume la violazione, non essendo sufficiente un generico e complessivo richiamo a tale codice, che prevede una molteplicità di procedure valutative.

Nel merito, la Regione osserva, innanzi tutto, che l'evocato art. 6, comma 1, t.u. edilizia non richiama specificamente il codice dell'ambiente.

Comunque, anche i tempi per lo svolgimento di una qualunque procedura valutativa contemplata da tale codice, che prevede la fase della consultazione dei soggetti competenti in materia ambientale e il coinvolgimento del pubblico, sarebbero incompatibili con la durata delle opere stagionali e temporanee prevista sia dalla legge statale che da quella regionale, «oltre a rappresentare intuitivamente un consistente ed antieconomico aggravamento procedimentale, in contrasto – ancora una volta – con i principi di proporzionalità e ragionevolezza».

Si dovrebbe inoltre considerare che, in forza dell'Allegato IV alla Parte seconda, il codice dell'ambiente esonera dalla valutazione di impatto ambientale i parcheggi fino a cinquecento posti, anche se stabili.

In conclusione, secondo la resistente, la questione sarebbe stata promossa sulla base di un'erronea lettura della disposizione impugnata e dei parametri interposti, che non avrebbero il significato loro attribuito dal ricorrente.

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023, che, sotto la rubrica «[p]archeggi a uso pubblico e temporaneo», prevede quanto segue: «[s]ino al 31 dicembre 2023, le aree a parcheggio a uso pubblico e temporaneo non superiore a centoventi giorni, comprese tra le attività di cui all'articolo 6, comma 1, lettera *e-bis*), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia[. Testo A]), sono escluse dalle procedure di valutazione ambientale e paesaggistica a condizione che entro e non oltre trenta giorni dal termine del relativo utilizzo sia garantito il ripristino dello stato dei luoghi».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

La questione è promossa sotto due profili.

In primo luogo, il legislatore regionale avrebbe introdotto un'illegittima deroga alle disposizioni relative all'autorizzazione paesaggistica *ex* art. 146 cod. beni culturali, il cui rispetto è implicitamente previsto dall'art. 6, comma 1, t.u. edilizia nel disciplinare gli interventi realizzabili senza titolo abilitativo.

In secondo luogo, la disposizione regionale impugnata si applicherebbe a tutti i parcheggi di uso pubblico e temporaneo non superiore a centoventi giorni, a prescindere dal numero di posti auto, escludendo in ogni caso che essi siano soggetti a procedure di valutazione ambientale e ponendosi così in contrasto con l'Allegato IV alla Parte seconda del codice dell'ambiente, che al punto 7 (Progetti di infrastrutture), lettera *b*), prevede che i progetti dei «parcheggi di uso pubblico con capacità superiori a 500 posti auto» siano sottoposti alla

verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, senza distinguere tra temporaneità o meno dell'uso.

2.– La Regione Puglia ha eccepito l'inammissibilità della questione per genericità, limitatamente al secondo profilo di censura, in difetto di specifica indicazione delle norme interposte di cui si assume la violazione, non essendo sufficiente un generico e complessivo richiamo al cod. ambiente.

L'eccezione non è fondata.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, nei giudizi in via principale il ricorrente ha l'onere di individuare le disposizioni impugnate e i parametri costituzionali dei quali lamenta la violazione e di presentare una motivazione non meramente assertiva, che indichi le ragioni del contrasto con i parametri evocati, attraverso una sia pur sintetica argomentazione di merito a sostegno delle censure (tra le molte, sentenze n. 57 del 2023, n. 135 e n. 119 del 2022). Tale onere si estende anche all'individuazione delle specifiche disposizioni statali interposte che si assumono violate (tra le molte, sentenze n. 58 del 2023 e n. 279 del 2020).

Sotto quest'ultimo aspetto, il ricorrente non si è limitato a evocare genericamente l'intero codice dell'ambiente, come deduce la Regione, ma ha indicato la specifica disposizione contenuta nel punto 7, lettera *b*), dell'Allegato IV alla Parte seconda di tale codice, là dove si prevede la sottoposizione alla verifica di assoggettabilità dei progetti relativi a una ben determinata tipologia di opere («parcheggi di uso pubblico con capacità superiori a 500 posti auto»).

L'onere motivazionale è stato dunque assolto.

3.– Quanto all'esatta individuazione del *thema decidendum*, il primo profilo di censura, incentrato sul contrasto tra la disposizione impugnata e la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 cod. beni culturali, ha per oggetto la previsione che esclude le procedure di valutazione «paesaggistica», mentre il secondo profilo, incentrato sul contrasto con le disposizioni del codice dell'ambiente relative alla verifica di assoggettabilità, riguarda la menzionata previsione che esclude le procedure di valutazione «ambientale».

Va inoltre chiarito che non integra un motivo di censura l'osservazione del ricorrente secondo cui l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023 sarebbe di «eccentrica formulazione», subordinando l'autorizzazione di un'attività (la realizzazione di parcheggi a uso pubblico e temporaneo per non più di centoventi giorni) alla condizione che si verifichi un fatto posteriore all'attività stessa (il ripristino dei luoghi al termine dell'utilizzo).

Si tratta di una considerazione espressamente svolta «in disparte», che risulta priva di nessi con la censura di violazione della competenza legislativa dello Stato in materia di tutela ambientale e che non apporta alcun argomento a suo sostegno.

Di conseguenza, le difese svolte sul punto dalla Regione – che richiama analoghi meccanismi adottati dallo stesso art. 6, comma 1, lettera *e-bis*), t.u. edilizia e dalla normativa statale che disciplina interventi di natura temporanea e provvisoria, diretti ad affrontare situazioni di emergenza – non sono conferenti.

4.– Prima di esaminare il merito, va ricostruita la genesi e individuata la *ratio* della disposizione impugnata.

La legge regionale di cui si discute deriva dall'approvazione del progetto di legge n. 805 del 2023.

In origine, tale progetto era composto di due soli articoli, recanti il riconoscimento di debiti

fuori bilancio ai sensi dell'art. 73, comma 1, lettere *a*) ed *e*), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42). Durante l'iter legislativo, al testo iniziale sono stati aggiunti due articoli relativi a materie eterogenee, che nel titolo finale della legge regionale in esame (oltre che nel suo Capo II) sono indicati quali «[d]isposizioni diverse»: l'una dedicata a un contributo finanziario per l'individuazione di figure professionali nei Comuni di Martina Franca e di Molfetta (art. 3), l'altra ai «[p]archeggi a uso pubblico e temporaneo» (art. 4, qui impugnato).

L'art. 4 è il frutto di un emendamento approvato dal Consiglio regionale nella seduta del 27 giugno 2023, recante la seguente motivazione: «[l]'emendamento è finalizzato a definire, sino al 31 dicembre 2023, le procedure per l'individuazione di aree di parcheggio ad uso pubblico e temporaneo non superiore a centoventi giorni ricomprese nel novero delle attività di edilizia libera di cui all'art. 6, comma 1, lettera *e-bis* del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380. I sindaci delle principali località turistiche hanno, infatti, evidenziato la ricorrenza di una situazione di assoluta urgenza correlata alla insufficienza dei parcheggi che determinerebbe conseguenze non solo sul comparto turistico, ma anche in termini di congestionamenti di traffico difficilmente gestibili anche in termini di sicurezza della circolazione e sicurezza urbana. Attesa la temporaneità della misura, è posta la condizione del ripristino dello stato dei luoghi successivo alla cessazione delle esigenze temporanee e contingenti che ne hanno determinato la realizzazione, entro e non oltre i successivi trenta giorni».

La Regione sostiene che la disposizione impugnata avrebbe inteso affrontare e risolvere una situazione «emergenziale» connessa alle «esigenze dei comuni costieri o ad elevata affluenza turistica per il periodo estivo».

Un simile scopo non è enunciato espressamente dalla disposizione medesima, che non limita la sua efficacia ai «comuni costieri o ad elevata affluenza turistica per il periodo estivo». È comunque indubitabile che l'utilizzo dei parcheggi debba essere di tipo stagionale o precario, com'è desumibile non solo dalla durata massima di centoventi giorni e dall'obbligo di successivo ripristino dei luoghi, ma anche dalla previsione secondo cui le «aree a parcheggio» (più correttamente, i parcheggi realizzati su di esse) devono essere «comprese tra le attività di cui all'articolo 6, comma 1, lettera *e-bis*)» t.u. edilizia, ossia tra le «opere stagionali e quelle dirette a soddisfare obiettive esigenze, contingenti e temporanee, purché destinate ad essere immediatamente rimosse al cessare della temporanea necessità».

Per favorire queste finalità, il legislatore regionale ha previsto che «[s]ino al 31 dicembre 2023, le aree a parcheggio a uso pubblico e temporaneo […] sono escluse dalle procedure di valutazione ambientale e paesaggistica».

5.– Nel merito, la questione è fondata sotto entrambi i profili sopra indicati.

5.1.– Come si è detto, il ricorrente lamenta, in primo luogo, che l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023 avrebbe introdotto una deroga alle disposizioni relative all'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 cod. beni culturali.

La disposizione impugnata ha previsto, per le aree in oggetto, l'esclusione sino al 31 dicembre 2023 «dalle procedure di valutazione […] paesaggistica». Tale locuzione comprende il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione di cui al citato art. 146, che è preordinato alla verifica della compatibilità dell'intervento progettato con l'interesse paesaggistico tutelato (comma 3), nonché alla verifica della sua conformità alle disposizioni contenute nel piano paesaggistico o alla specifica disciplina di cui all'art. 140, comma 2, cod. beni culturali (comma 8).

L'esclusione «dalle procedure di valutazione […] paesaggistica» equivale, dunque, a

un’esenzione dal procedimento autorizzatorio, in deroga alla norma statale interposta indicata dal ricorrente.

L’art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023 prevede che le «aree a parcheggio a uso pubblico e temporaneo» devono essere comprese tra le attività di cui all’art. 6, comma 1, lettera *e-bis*), t.u. edilizia. L’alinea di tale comma prevede, a sua volta, che gli interventi di edilizia libera (elencati nelle successive lettere dello stesso comma 1) siano sì eseguiti «senza alcun titolo abilitativo», ma «[f]atte salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali, e comunque nel rispetto delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell’attività edilizia e, in particolare, delle norme antisismiche, di sicurezza, antincendio, igienico sanitarie, di quelle relative all’efficienza energetica, di tutela dal rischio idrogeologico, nonch[é] delle disposizioni contenute nel codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

Pertanto, è la medesima disposizione regionale impugnata a richiedere che, per beneficiare dell’esclusione dalle procedure di valutazione ambientale e paesaggistica, la realizzazione dei parcheggi a uso temporaneo sia qualificabile come attività edilizia libera, ciò che in ogni caso comporta – in forza della clausola di salvezza di cui al citato art. 6, comma 1, t.u. edilizia – il rispetto delle disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio che disciplinano l’autorizzazione paesaggistica.

Al riguardo, la Regione oppone due tesi difensive, entrambe volte a dimostrare che l’impugnato art. 4 disciplinerebbe attività in ogni caso non soggette ai procedimenti di autorizzazione paesaggistica. Il loro separato esame ne rivela la non fondatezza.

5.1.1.– In primo luogo, la Regione osserva che l’art. 6, comma 1, t.u. edilizia dovrebbe essere interpretato in modo che possa avere qualche effetto, anziché in quello secondo cui non ne avrebbe alcuno. Seguendo le ragioni esposte dal ricorrente, invece, la previsione che consente l’esecuzione senza alcun titolo abilitativo degli interventi di cui alla lettera *e-bis*) dello stesso art. 6, comma 1, mancherebbe di effettiva utilità, non potendo essere applicata nelle aree vincolate paesaggisticamente. In riferimento ad esse, infatti, gli interventi sopra indicati non potrebbero essere concretamente realizzati, «atteso che i tempi di rilascio del nullaosta paesistico esaurirebbero la durata stessa delle opere stagionali e temporanee, traducendosi in un antieconomico ed illogico aggravamento procedimentale», tanto più evidente nel caso, disciplinato dal legislatore regionale, dei «soli parcheggi “estivi” per non più di centoventi giorni e fino al 31 dicembre 2023».

Questa tesi non è condivisibile.

Nulla consente la prospettata interpretazione dell’art. 6, comma 1, lettera *e-bis*), t.u. edilizia. Il dato letterale dell’alinea del comma 1 depone inequivocamente nel senso della necessità che tutte le opere di edilizia libera elencate nello stesso comma siano conformi, senza distinzioni, alle prescrizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, non comportando la riconduzione a siffatta categoria di opere, di per sé, alcuna sottrazione alle valutazioni paesaggistiche (in tal senso, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 7 febbraio 2024, n. 1237 e 9 giugno 2023, n. 5690).

Neppure la stagionalità o la precarietà delle opere indicate nella lettera *e-bis*) giustifica tale sottrazione, in quanto ciò equivarrebbe, nel caso di aree vincolate, ad una irragionevole limitazione temporale della tutela paesaggistica.

Né si può ritenere che, così interpretata, la norma non produca effetti utili in relazione alle opere stagionali o precarie rientranti nella nozione di attività edilizia libera. Manca ogni evidenza dell’assoluta e oggettiva impossibilità della loro esecuzione in attesa dei tempi necessari per la definizione dei procedimenti di autorizzazione paesaggistica, considerando

anche che i singoli interventi di cui alla lettera *e-bis*) ben possono rientrare, per le loro concrete caratteristiche, nella sfera di applicazione del procedimento autorizzatorio semplificato, che si connota per la riduzione dei tempi di definizione e per il ricorso a meccanismi di formazione del silenzio-assenso (come precisato, di seguito, al punto 5.1.2.).

5.1.2.– La Regione sostiene, inoltre, che l'art. 6, comma 1, t.u. edilizia si dovrebbe interpretare «in coordinato disposto» con l'art. 2 del d.P.R. n. 31 del 2017, secondo il quale «[n]on sono soggetti ad autorizzazione paesaggistica gli interventi e le opere di cui all'Allegato "A"». Tale Allegato ricomprende, al punto A.16, gli interventi di «occupazione temporanea di suolo privato, pubblico o di uso pubblico mediante installazione di strutture o di manufatti semplicemente ancorati al suolo senza opere murarie o di fondazione, per manifestazioni, spettacoli, eventi o per esposizioni e vendita di merci, per il solo periodo di svolgimento della manifestazione, comunque non superiore a 120 giorni nell'anno solare»: interventi cui sarebbero riconducibili, secondo la Regione, le occupazioni di suolo mediante la realizzazione di parcheggi di uso pubblico per un periodo non superiore a centoventi giorni.

Andrebbero considerate, ad avviso della difesa regionale, anche le previsioni dell'Allegato B allo stesso d.P.R. n. 31 del 2017, che annovera tra gli «interventi di lieve entità», soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato:

– al punto B.11, gli «interventi puntuali di adeguamento della viabilità esistente», compresa la «realizzazione di parcheggi a raso con fondo drenante o che assicuri adeguata permeabilità del suolo» (cioè, secondo la Regione, parcheggi stabili e permanenti con opere fisse di trasformazione dello stato dei luoghi);

– al punto B.25, l'«occupazione temporanea di suolo privato, pubblico, o di uso pubblico, mediante installazione di strutture o di manufatti semplicemente ancorati al suolo senza opere murarie o di fondazione per manifestazioni, spettacoli, eventi, o per esposizioni e vendita di merci, per un periodo superiore a 120 e non superiore a 180 giorni nell'anno solare».

Se dunque – conclude la Regione – sono opere di lieve entità, soggette ad autorizzazione semplificata, sia i parcheggi «a raso con fondo drenante o che assicuri adeguata permeabilità del suolo», sia le occupazioni dei suoli per un periodo compreso fra centoventuno e centottanta giorni, allora i parcheggi di durata fino a centoventi giorni dovrebbero a maggior ragione rientrare tra le opere non soggette ad autorizzazione paesaggistica già in base alla normativa statale, rispetto alla quale la disposizione regionale impugnata sarebbe «del tutto coerente ed allineata, e semplicemente attuativa».

Anche questa tesi non è condivisibile.

Le «aree a parcheggio a uso pubblico e temporaneo» previste dalla disposizione regionale impugnata non sono infatti riconducibili, in quanto tali, agli interventi e alle opere esclusi dall'autorizzazione paesaggistica di cui al punto A.16 del citato Allegato A, poiché l'occupazione temporanea di suolo ivi prevista deve essere realizzata per lo svolgimento di «manifestazioni, spettacoli, eventi o per esposizioni e vendita di merci», mentre le aree di parcheggio di cui si discute non sono destinate a tali specifiche finalità.

Inoltre, non è escluso che i parcheggi in questione rientrino nella categoria delle opere soggette ad autorizzazione semplificata di cui al punto B.11 dell'Allegato B, poiché anch'essi possono consistere in «interventi puntuali di adeguamento della viabilità esistente», per fare fronte a esigenze temporanee di congestione del traffico, ed essere realizzati «a raso con fondo drenante o che assicuri adeguata permeabilità del suolo», per garantirne un minor impatto sul territorio, senza per questo impedire il ripristino dei luoghi al termine dell'utilizzo.

5.1.3.– Per costante giurisprudenza di questa Corte, «la conservazione ambientale e

paesaggistica spetta, in base all'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., alla cura esclusiva dello Stato» (tra le molte, sentenze n. 160 del 2021, n. 178 e n. 172 del 2018 e n. 103 del 2017).

Con specifico riferimento al procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, questa Corte ha altresì costantemente affermato che la legislazione regionale non può prevedere una procedura diversa da quella dettata dalla legge statale, perché alle regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, fra i quali rientra l'autorizzazione paesaggistica (sentenze n. 160 e n. 74 del 2021, n. 189 del 2016, n. 238 del 2013, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010 e n. 232 del 2008).

La competenza legislativa esclusiva statale risponde, infatti, a ineludibili esigenze di tutela e sarebbe vanificata dall'intervento di una normativa regionale che sancisse in via indiscriminata l'irrilevanza paesaggistica di determinate opere, così sostituendosi all'apprezzamento che compete alla legislazione statale (sentenze n. 74 del 2021 e n. 246 del 2017). Spetta dunque alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente (ancora sentenze n. 74 del 2021 e n. 246 del 2017).

Il legislatore regionale, infatti, non può introdurre disposizioni che esentano talune opere dall'autorizzazione paesaggistica, perché si sostituirebbe in tal modo all'apprezzamento che compete solo al legislatore statale, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente.

Non rileva, infine, che l'esenzione sia limitata nel tempo (sino al 31 dicembre 2023, come si è visto), in quanto spetterebbe comunque allo Stato stabilirne, oltre ai presupposti, anche la durata, per la sua incidenza su un istituto di protezione ambientale uniforme.

Alla luce di questi principi, l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023 integra, sotto il profilo qui esaminato, la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

5.2.– Con il secondo profilo di censura, il ricorrente lamenta che l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023 violerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia ambientale, contrastando con il punto 7, lettera *b*), dell'Allegato IV alla Parte seconda del codice dell'ambiente, secondo cui i progetti dei «parcheggi di uso pubblico con capacità superiori a 500 posti auto» sono sottoposti alla verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

La verifica di assoggettabilità alla valutazione di impatto ambientale (VIA), nota anche come *screening*, consiste nella «verifica attivata allo scopo di valutare, ove previsto, se un progetto determina potenziali impatti ambientali significativi e negativi e deve essere quindi sottoposto al procedimento di VIA secondo le disposizioni di cui al Titolo III della parte seconda» del codice dell'ambiente (in particolare, dell'art. 5, comma 1, lettera *m*).

Essa viene effettuata (come la VIA) ai diversi livelli istituzionali, tenendo conto dell'esigenza di razionalizzare i procedimenti ed evitare duplicazioni nelle valutazioni (art. 7-*bis*, comma 1, cod. ambiente).

Per individuare tali diversi livelli istituzionali, il legislatore ha rinviato ad alcuni allegati alla Parte seconda del codice dell'ambiente, prevedendo che «[s]ono sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA in sede statale i progetti di cui all'allegato II-*bis*» e che «[s]ono

sottoposti a verifica di assoggettabilità a VIA in sede regionale i progetti di cui all'allegato IV» (art. 7-*bis*, commi 2 e 3, cod. ambiente).

L'Allegato IV, recante «Progetti sottoposti alla Verifica di assoggettabilità di competenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano», contempla al punto 7 una serie di «[p]rogetti di infrastrutture», tra i quali, alla lettera *b*), i seguenti: «progetti di sviluppo di aree urbane, nuove o in estensione, interessanti superfici superiori ai 40 ettari; progetti di riassetto o sviluppo di aree urbane all'interno di aree urbane esistenti che interessano superfici superiori a 10 ettari; costruzione di centri commerciali di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 "Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59"; parcheggi di uso pubblico con capacità superiori a 500 posti auto».

Questo assetto normativo è il risultato della riforma del codice dell'ambiente di cui al decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 104 (Attuazione della direttiva 2014/52/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che modifica la direttiva 2011/92/UE, concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati, ai sensi degli articoli 1 e 14 della legge 9 luglio 2015, n. 114) e delle successive modifiche apportate dal cosiddetto "decreto semplificazioni" (decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale», convertito, con modificazioni, nella legge 11 settembre 2020, n. 120).

5.2.1.– Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «[l]a disciplina recata dal cod. ambiente e […] il suo art. 7-*bis* sono […] stati adottati dallo Stato sulla base del titolo di competenza esclusiva nella materia "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"» (sentenza n. 93 del 2019).

In particolare, «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"» (sentenze n. 232 del 2017 e n. 215 del 2015; nello stesso senso, tra le tante, sentenze n. 234 e n. 225 del 2009) e rappresenta «nella disciplina statale, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di protezione uniforme che si impone sull'intero territorio nazionale, pur nella concorrenza di altre materie di competenza regionale (tra le altre, sentenze n. 120 del 2010, n. 249 del 2009 e n. 62 del 2008)» (sentenza n. 232 del 2017).

Di conseguenza, «[l]a disciplina dei procedimenti di verifica ambientale è […] riservata in via esclusiva alla legislazione statale (sentenza n. 178 del 2019; da ultimo, sentenza n. 258 del 2020), che rintraccia il punto di equilibrio tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la "speciale" tutela che deve essere riservata al bene ambiente, dall'altro (sentenze n. 106 del 2020 e n. 246 del 2018)» (sentenza n. 53 del 2021).

Con specifico riguardo alle procedure di valutazione ambientale riservate dal codice dell'ambiente alla competenza legislativa regionale (nella specie, alla procedura di VIA, ma con considerazioni estensibili a quella di verifica di assoggettabilità a VIA), questa Corte ha affermato, inoltre, che «la "puntuale disciplina del procedimento dettata dal legislatore statale, la dettagliata definizione delle fasi e dei termini che conducono al rilascio del provvedimento autorizzatorio unico regionale concorrono a creare una cornice di riferimento che, sintetizzando i diversi interessi coinvolti, ne individua un punto di equilibrio, che corrisponde anche a uno standard di tutela dell'ambiente" (sentenza n. 106 del 2020), in quanto tale non derogabile da parte delle legislazioni regionali» (ancora sentenza n. 53 del 2021).

Nello scrutinare la legittimità costituzionale di una disposizione regionale che consentiva di escludere dalla verifica di assoggettabilità a VIA regionale i progetti di impianti eolici con potenza complessiva nominale superiore a 1 MW e di impianti per conversione fotovoltaica

(compresi nel citato Allegato IV alla Parte seconda del codice dell'ambiente, punto 2, rispettivamente lettere *d* e *b*), questa Corte ha poi affermato che «[n]on spetta […] alle Regioni decidere quali siano le condizioni che determinano l'esclusione dalle verifiche d'impatto ambientale», in quanto, «sebbene la competenza esclusiva statale prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. non escluda aprioristicamente interventi regionali, anche legislativi, "è tuttavia necessario che ciò avvenga in termini di piena compatibilità con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il punto di equilibrio conseguito ai fini di tutela ambientale" (sentenza n. 178 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 147 del 2019)» (sentenza n. 258 del 2020).

A quest'ultimo riguardo, si è precisato che il codice dell'ambiente, all'art. 7-*bis*, comma 8, riconosce sì uno spazio di intervento alle regioni e province autonome, ma «ne definisc[e] tuttavia il perimetro d'azione in ambiti specifici e puntualmente precisati», in quanto «[g]li enti regionali […] possono disciplinare, "con proprie leggi o regolamenti l'organizzazione e le modalità di esercizio delle funzioni amministrative ad esse attribuite in materia di VIA", stabilendo "regole particolari ed ulteriori" solo e soltanto "per la semplificazione dei procedimenti, per le modalità della consultazione del pubblico e di tutti i soggetti pubblici potenzialmente interessati, per il coordinamento dei provvedimenti e delle autorizzazioni di competenza regionale e locale, nonché per la destinazione […] dei proventi derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie" (sentenza n. 198 del 2018)», con la conseguenza che, «[f]uori da questi ambiti, [è] dunque preclusa alle Regioni, quale che sia la competenza che […] adducano, la possibilità di incidere sul dettato normativo che attiene ai procedimenti di verifica ambientale così come definito dal legislatore nazionale» (sentenza n. 178 del 2019).

5.2.2.– La disposizione impugnata ha previsto per le aree in oggetto l'esclusione anche «dalle procedure di valutazione ambientale», locuzione che comprende il procedimento di verificazione di assoggettabilità a VIA di cui ai citati artt. 7-*bis* e 19 cod. ambiente.

In particolare, vi è compresa la verifica di assoggettabilità a VIA di competenza delle regioni e delle province autonome prevista dall'Allegato IV alla Parte seconda del codice dell'ambiente (richiamato al comma 3 dell'art. 7-*bis*), cui sono assoggettati, tra gli altri, i progetti relativi ai «parcheggi di uso pubblico con capacità superiori a 500 posti auto» (punto 7, lettera *b*).

Da un lato, la disciplina statale non distingue tra temporaneità o meno dell'uso (pubblico), ma solo tra le «capacità» dei parcheggi, obbligando alla verifica di assoggettabilità a VIA i progetti che prevedono più di 500 posti auto.

D'altro lato, l'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023 non contiene alcun limite al numero dei posti auto, né la suddetta «capacità» è incompatibile con la natura stagionale o precaria dei parcheggi, che potrebbero raggiungere simili dimensioni anche per esigenze temporanee.

La Regione si difende osservando, innanzi tutto, che l'*incipit* dell'art. 6, comma 1, t.u. edilizia «non richiama specificamente il Codice dell'Ambiente». Tale affermazione sembra voler significare che il citato art. 6, comma 1, non facendo specificamente salve le disposizioni del cod. ambiente, consentirebbe di evitarne il rispetto nel realizzare gli interventi di edilizia libera, tra i quali devono essere compresi i parcheggi disciplinati dall'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023.

La tesi non è condivisibile, perché le norme di tutela ambientale di cui al d.lgs. n. 152 del 2006 rientrano nel novero «delle altre normative di settore aventi incidenza sulla disciplina dell'attività edilizia», il cui rispetto è fatto salvo, in generale, dall'art. 6, comma 1, t.u. edilizia.

Inoltre, la Regione ripropone la tesi dell'incompatibilità dei tempi delle procedure valutative con la durata delle opere stagionali o precarie. Al riguardo, si richiamano le osservazioni già svolte (vedi sopra, punto 5.1.1.), dovendosi qui aggiungere che anche i tempi della verifica di assoggettabilità a VIA (che variano da un minimo di ottanta a un massimo di centoquindici giorni, a seguito della sensibile riduzione della durata del procedimento disposta dal citato "decreto semplificazioni") non comportano un'oggettiva e assoluta impossibilità di realizzare e utilizzare, nel rispetto dei termini previsti, i parcheggi di cui si discute.

Infine, secondo la Regione, si dovrebbe considerare che la norma statale assunta a parametro interposto «esonera dalla valutazione di impatto ambientale i parcheggi fino a cinquecento posti, anche se stabili». L'argomento è irrilevante, perché la disposizione regionale è impugnata proprio in quanto esclude dalla verifica di assoggettabilità a VIA di competenza regionale i parcheggi temporanei con «capacità» superiore, in contrasto con la normativa ambientale. I parcheggi fino a 500 posti, infatti, non rientrano nella sfera di applicazione dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023, poiché per essi l'esclusione dalla procedura valutativa di competenza regionale è già prevista (senza limiti di tempo) dalla disciplina statale.

Ciò posto, e alla luce dei principi stabiliti dalla giurisprudenza costituzionale in materia (vedi sopra, punto 5.2.1.), sussiste anche sotto questo profilo la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., non spettando alla Regione decidere quali siano i presupposti e le condizioni che determinano l'esclusione dalle verifiche d'impatto ambientale. Simili interventi, infatti, alterano il punto di equilibrio fissato dallo Stato tra l'esigenza di semplificazione e di accelerazione del procedimento amministrativo, da un lato, e la speciale tutela che deve essere riservata al bene ambiente, d'altro lato. Punto di equilibrio che corrisponde anche a uno standard di tutela dell'ambiente, in quanto tale non derogabile da parte delle legislazioni regionali.

6.– In conclusione, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge reg. Puglia n. 19 del 2023.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Puglia 4 luglio 2023, n. 19, recante «XI legislatura - 16° provvedimento di riconoscimento di debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 73, comma 1, lettere *a*) ed *e*), del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 e disposizioni diverse».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 marzo 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, Presidente

Marco D'ALBERTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 10 maggio 2024

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

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.