

Sentenza: 10 gennaio 2024, n. 19

Materie: Paesaggio

Parametri invocati: artt. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia, sezione prima

Oggetto: art. 83 della legge della Regione Lombardia 11 marzo 2005, n. 12 (Legge per il governo del territorio)

Esito: fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, illegittimità costituzionale dell'art. 83 della l.r. Lombardia 12/2005, limitatamente ad alcune parole

Estensore nota: Ferraro Domenico

Sintesi:

Il TAR Lombardia, sezione staccata di Brescia, sezione prima, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 83 della l.r. Lombardia n. 12 del 2005, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli articoli 146 e 167, comma 5, codice dei beni culturali. La disposizione censurata stabilisce che *“l'applicazione della sanzione pecuniaria, prevista dall'articolo 167 del d.lgs. n. 42/2004, in alternativa alla rimessione in pristino, è obbligatoria anche nell'ipotesi di assenza di danno ambientale e, in tal caso, deve essere quantificata in relazione al profitto conseguito e, comunque, in misura non inferiore all'ottanta per cento del costo teorico di realizzazione delle opere e/o lavori abusivi desumibile dal relativo computo metrico estimativo e dai prezzi unitari risultanti dai listini della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della provincia, in ogni caso, con la sanzione minima di cinquecento euro”*. Nel giudizio *a quo* è impugnato il provvedimento con cui il Comune di Mantova, dopo avere accertato la compatibilità paesaggistica di opere realizzate senza autorizzazione in un complesso industriale sito in un'area parzialmente assoggettata a vincolo paesaggistico, ha irrogato al trasgressore la sanzione pecuniaria prevista all'art. 167, comma 5, del codice dei beni culturali. L'importo della sanzione, in assenza di un danno ambientale, è stato commisurato all'ottanta per cento del costo teorico di costruzione delle opere abusive, previa perizia di stima, in applicazione del criterio introdotto dall'art. 83 della l.r. Lombardia 12/2005. La questione di legittimità costituzionale investe la parte della disposizione regionale che stabilisce la misura della sanzione, secondo le modalità indicate dalla stessa disposizione, con previsione di un minimo inderogabile di cinquecento euro. Il giudice *a quo* ritiene che il legislatore regionale, adottando una disposizione difforme da quella stabilita dall'art. 167 del codice dei beni culturali, abbia invaso la competenza legislativa in materia di *“tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali”*, attribuita in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione. A suo avviso, le norme di cui alla Parte terza del codice dei beni culturali e del paesaggio, nel cui ambito è contenuta la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'art. 146 dello stesso codice, perseguono scopi di conservazione dei beni paesaggistici, alla realizzazione dei quali sarebbero preordinate anche le sanzioni, sia ripristinatorie, sia pecuniarie, previste dall'art. 167 cod. beni culturali, in quanto dirette a scoraggiare interventi eseguiti su aree paesaggisticamente tutelate prima che l'autorità amministrativa si sia pronunciata sui relativi progetti. Pertanto, rientrando la disciplina delle sanzioni per la violazione del citato art. 146 cod. beni culturali nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, sarebbe precluso alle regioni di introdurre sanzioni ulteriori o diverse, anche solo

nel *quantum*, rispetto a quelle fissate dalla legge statale. La Corte ritiene la questione ammissibile e ritiene le eccezioni formulate dalla Regione Lombardia non fondate. Sembra utile riportare la ricostruzione normativa e giurisprudenziale che la Corte produce prima di entrare nel merito delle questioni sollevate. Per regola generale, le opere realizzate senza autorizzazione paesaggistica, in violazione dell'art. 146 cod. beni culturali non sono suscettibili di "sanatoria", tramite il pagamento di una somma di denaro, ma comportano l'applicazione della sanzione di carattere reale della riduzione in pristino. Le uniche deroghe alla sanzione ripristinatoria reale sono contemplate al comma 4 dell'art. 167, secondo cui l'autorità amministrativa competente accerta la compatibilità paesaggistica dopo la realizzazione delle opere (onde tale accertamento viene comunemente definito "postumo") nei seguenti casi tassativi:

- a) per 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) per l'impiego di materiali in difformità dall'autorizzazione paesaggistica;
- c) per i lavori comunque configurabili quali interventi di manutenzione ordinaria o straordinaria ai sensi dell'art. 3 t.u. edilizia.

In queste ipotesi, il proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo dell'immobile o dell'area è ammesso a presentare domanda di accertamento della compatibilità paesaggistica degli interventi. L'autorità competente si pronuncia sulla domanda entro il termine perentorio di centottanta giorni, previo parere vincolante della soprintendenza da rendersi entro il termine perentorio di novanta giorni. Qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica, il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione. L'importo della "sanzione pecuniaria" è determinato previa perizia di stima. In caso di rigetto della domanda si applica la sanzione demolitoria di cui al comma 1 (comma 5, quinto periodo). A tale disciplina si ricollega l'art. 146 cod. beni culturali, alla cui stregua, "fuori dai casi di cui all'articolo 167, commi 4 e 5, l'autorizzazione non può essere rilasciata in sanatoria successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi". La rubrica dell'art. 167 cod. beni culturali parla di "indennità pecuniaria" in relazione all'importo che il trasgressore è tenuto a pagare, una volta accertata la compatibilità paesaggistica degli interventi. Secondo il costante orientamento della giurisprudenza amministrativa, non si tratta di una forma di risarcimento del danno, ma di una sanzione amministrativa applicabile a prescindere dalla concreta produzione di un danno ambientale. L'assenza di un danno ambientale non ostacola, dunque, il potere sanzionatorio, ma assume rilievo sotto il profilo della quantificazione dell'importo dovuto, che sarà ragguagliata al solo profitto conseguito (tra le molte, Consiglio di Stato, sezione seconda, sentenza 30 ottobre 2020, n. 6678, sentenza 25 luglio 2020, n. 4755, sentenza 4 maggio 2020, n. 2840; sezione sesta, sentenza 8 gennaio 2020, n. 130). Lo stesso costante orientamento giurisprudenziale qualifica la misura in esame come sanzione riparatoria alternativa al ripristino dello *status quo ante*. A tal riguardo, il Consiglio di Stato osserva che, "proprio in funzione della sua natura di carattere ripristinatorio alternativa alla demolizione", la sanzione viene ragguagliata "al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione" e, in base all'art. 167 del d.lgs. 42/2004, le somme "sono utilizzate per finalità di salvaguardia, interventi di recupero dei valori ambientali e di riqualificazione delle aree degradate" (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 30 giugno 2023, n. 6380 e n. 6381; nello stesso senso, tra le molte, Consiglio Stato, sezione prima, parere definitivo 18 maggio 2022, n. 877; sezione seconda, sentenza 30 ottobre 2020, n. 6678). L'art. 83 della l.r. Lombardia 12/2005 è censurato dal giudice *a quo* nel testo, attualmente in vigore, introdotto dall'art. 27, comma 1, della l.r. Lombardia 17/2018. Con la modifica introdotta dall'art. 27, comma 1, della l.r. Lombardia 17/2018 è stato mantenuto il minimo inderogabile di cinquecento euro, ma, per determinare la sanzione pecuniaria in caso di assenza di danno ambientale, si è aggiunto l'ulteriore criterio parametrato al costo teorico di realizzazione degli interventi abusivi, da desumere nei modi indicati dalla medesima disposizione. In quest'ultima versione, l'art. 83 è interpretabile nel senso che la nuova misura percentuale pari all'ottanta per cento di detto costo (che non può, in ogni

caso, scendere al di sotto di cinquecento euro, in forza della previsione di chiusura) si applicherà sia nel caso in cui il *“profitto conseguito”* dal trasgressore risulti inferiore ad essa o di incerta quantificazione, sia nel caso in cui anche il profitto, come il danno ambientale, non sussista. Per la Corte la questione è fondata. Da un lato, la misura prevista dall’art. 167, comma 5, cod. beni culturali costituisce, come si è detto, una sanzione amministrativa pecuniaria di natura riparatoria. D’altro lato, non è dubitabile che la norma regionale censurata incida sulla determinazione del *quantum* di tale sanzione. Per costante giurisprudenza della Corte, *“la competenza a prevedere sanzioni amministrative non costituisce materia a sé stante, ma “accede alle materie sostanziali” [...] alle quali le sanzioni si riferiscono, spettando dunque la loro previsione all’ente “nella cui sfera di competenza rientra la disciplina la cui inosservanza costituisce l’atto sanzionabile [...]”* (sentenza n. 121 del 2023; nello stesso senso, sentenze 201/2021, 84/2019, 148/2021, 90/2013, 271/2012). Si tratta quindi di verificare quale sia la materia a cui si riferisce la sanzione e se in tale materia la competenza legislativa spetti allo Stato o alle regioni. Sulla base del quadro normativo ricostruito in precedenza, la sanzione consegue alla realizzazione di lavori rientranti nei casi tassativi indicati al comma 4 dell’art. 167 cod. beni culturali, per i quali sia intervenuto l’accertamento *“postumo”* di compatibilità paesaggistica di cui al successivo comma 5. L’atto sanzionabile è costituito, dunque, dall’inosservanza della disciplina relativa alla tutela del vincolo paesaggistico-ambientale, e segnatamente dall’inosservanza delle norme che regolano l’autorizzazione paesaggistica, la quale, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, deve essere annoverata tra gli istituti di protezione ambientale uniformi, validi in tutto il territorio nazionale (tra le molte, sentenze 201/2021, 246/2017, 238/2013, 101/2010). La norma regionale non è censurata perché avrebbe arrecato un *vulnus* alla tutela del paesaggio, ma per violazione della competenza legislativa statale di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Pertanto, la tesi difensiva volta ad escludere che il legislatore regionale abbia ridotto i livelli di tutela ambientale non è conferente. La Corte osserva che anche la potestà di colmare per via legislativa asserite lacune di norme sanzionatorie spetta al soggetto dotato di competenza nell’ambito materiale cui le sanzioni stesse si riferiscono (quindi, nella specie, allo Stato). Inoltre, secondo la Corte, la Regione non può interferire con la disciplina dettata dal codice dei beni culturali e del paesaggio. La Corte, precisa anche, che la tutela dell’ambiente e del paesaggio prescinde dalla sussistenza di un danno ambientale. Essa si sostanzia nel predisporre strumenti di protezione di tali beni comuni, come i piani paesaggistici, o le autorizzazioni, o i divieti, strumenti questi tutti previsti dal codice dei beni culturali e del paesaggio. Nella prospettiva indicata, l’eventuale assenza di un danno ambientale non costituisce una ragione idonea a scindere il collegamento tra la sanzione e la disciplina di tutela paesaggistica. L’atto sanzionabile è costituito dall’inosservanza delle norme che disciplinano uno dei fondamentali istituti di protezione ambientale, quale l’autorizzazione paesaggistica. La conseguente sanzione riparatoria, alternativa alla riduzione in pristino nei casi tassativi di abusi suscettibili di accertamento di compatibilità paesaggistica, partecipa della medesima natura di ricomposizione della legalità violata propria della misura di carattere reale, a prescindere dall’effettiva produzione di un danno ambientale. In ragione di ciò, il danno si configura come un mero criterio di commisurazione della sanzione e non ne condiziona l’applicabilità. Anche da questo angolo visuale, dunque, è indubbia la riconducibilità della norma censurata alla sfera degli interessi pubblici concernenti la tutela ambientale e paesaggistica, la cura dei quali spetta in via esclusiva allo Stato. Secondo la Corte, pertanto, va dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 83 della l.r. Lombardia 12/2005, limitatamente alle parole *“e, comunque, in misura non inferiore all’ottanta per cento del costo teorico di realizzazione delle opere e/o lavori abusivi desumibile dal relativo computo metrico estimativo e dai prezzi unitari risultanti dai listini della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura della provincia, in ogni caso, con la sanzione minima di cinquecento euro”*.