

Sentenza: n. 246 del 10 ottobre 2017

Materia: turismo, tutela dell'ambiente e del paesaggio, governo del territorio

Parametri invocati: artt. 3, 9, 32 e 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Consiglio di Stato, sezione VI

Oggetto: Art. 1, comma 129, della l.r. Campania 4/2011 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania "Legge finanziaria regionale 2011")

Esito: illegittimità costituzionale parziale

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La normativa in oggetto innova la disciplina dei campeggi dettata dall'art. 2 della l.r. Campania n. 13/1993 (Disciplina dei complessi turistico-ricettivi all'aria aperta). Essa viene censurata nella parte in cui, modificando il comma 1 del citato articolo 2, «consente che opere permanentemente infisse al suolo, e perciò destinate ad immutare con carattere stabile l'assetto edilizio, urbanistico e paesistico di un parco nazionale siano realizzate in assenza di qualsivoglia previo scrutinio di compatibilità con gli interessi pubblici che su tale territorio si esprimono». La questione di legittimità costituzionale in esame è stata sollevata dal Consiglio di Stato in un giudizio di appello diretto a sindacare l'ordine di demolizione di trentuno case mobili, di quattro strutture in ferro e di sette roulotte allestite in un'area naturale protetta. Il Consiglio di Stato prospetta il contrasto della norma in oggetto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto ritiene che la legge regionale in esame invada la competenza esclusiva statale in «materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali». A suo giudizio devono essere ricondotte a tale competenza la disciplina dell'autorizzazione paesaggistica, secondo i principi dettati dal d.lgs 42/2004 (cd. Codice dei beni culturali e del paesaggio) e la tutela per le aree protette (L. 394/1991 «Legge quadro sulle aree protette»). La norma censurata sarebbe difforme dalla previsione generale dell'art. 146 del d.lgs. 42/2004 in tema di autorizzazione paesaggistica per gli interventi nelle zone vincolate e dall'art. 13 della L. 394/1991 che richiede il previo nulla osta dell'Ente parco per le opere stabilmente infisse nel suolo, realizzate nelle aree dei parchi nazionali e «destinate ad immutare con

carattere stabile l'assetto edilizio, urbanistico e paesistico di un parco nazionale». Il Consiglio di Stato denuncia anche il contrasto con gli artt. 9 e 32 Cost. in quanto la legge regionale sottrarrebbe «la corrispondente porzione del paesaggio vincolato alla pubblica funzione di tutela». La tutela del paesaggio sarebbe preminente rispetto alle esigenze urbanistico-edilizie, alla libera iniziativa economica e al diritto di proprietà e assurgerebbe al rango di «bene primario ed assoluto», riferito alla forma del territorio come elemento del patrimonio culturale e, in connessione con altre previsioni costituzionali (art. 32 Cost.), all'ambiente e all'ecosistema. La norma impugnata, nell'esentare da ogni vaglio amministrativo di compatibilità anche i manufatti non precari, contrasterebbe con l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto violerebbe il principio fondamentale enunciato dall'art. 3, comma 1, lettera e.5), del dpr 380/2001 «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia» nella formulazione originaria. La norma statale di principio annoverava tra gli interventi di nuova costruzione l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, camper, case mobili, imbarcazioni, «che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee». Il giudice a quo ritiene inoltre violato anche l'art. 3 Cost. A suo giudizio, infatti, la norma censurata sarebbe sformata di motivazione alla luce degli «interessi pubblici coinvolti» e di altre esigenze degne di tutela. La Corte costituzionale ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale prospettata. A suo giudizio, infatti, il potere di intervento delle Regioni in materia di “governo del territorio” non si estende alla disciplina della rilevanza paesaggistica degli allestimenti mobili, che incide sul regime autorizzatorio (art. 146 d.lgs. 42/2004) ed è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente cui spetta 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. L'autorizzazione paesaggistica, finalizzata alla protezione ambientale, è assoggettata a «una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale» (sentenze n. 189 del 2016, n. 235 del 2011, n. 101 del 2010; n. 232 del 2008). La competenza esclusiva statale risponde a ineludibili esigenze di tutela e sarebbe vanificata dall'intervento di una normativa regionale che sancisse in via indiscriminata – come avviene nel caso di specie – l'irrilevanza paesaggistica di determinate opere, così sostituendosi all'apprezzamento che compete alla legislazione statale. La decisione in esame non coinvolge la disciplina degli allestimenti mobili dettata dall'art. 3, comma 1, lettera e.5), del d.P.R. n. 380/ 2001, nella formulazione da ultimo modificata dall'art. 52, comma 2, della l. 221/2015 (Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali) che configura come nuova costruzione «l'installazione di manufatti

leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, ad eccezione di quelli che siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee o siano ricompresi in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti, previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, in conformità alle normative regionali di settore». Tale disciplina attiene al diverso profilo urbanistico-edilizio, estraneo alla questione di legittimità in esame, incentrata sulla compatibilità ambientale e paesaggistica. La Corte dunque dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 129, della l.r. Campania 4/2011 nella parte in cui, sostituendo l'art. 2, comma 1, della l.r. Campania 13/1993, prevede che non costituiscono attività rilevanti ai fini paesaggistici le installazioni «quali tende ed altri mezzi autonomi di pernottamento, quali roulotte, maxi caravan e case mobili», anche se «collocate permanentemente entro il perimetro delle strutture ricettive regolarmente autorizzate».