

**La Corte costituzionale ribadisce la competenza statale esclusiva in materia di tutela del paesaggio e delle aree protette, escludendo che la competenza legislativa delle Regioni a statuto ordinario in materia di “governo del territorio” possa estendersi alla disciplina dei profili di rilevanza paesaggistica delle costruzioni.**

[Corte cost., sentenza 29 novembre 2017, n. 246 – Pres. Grossi, Est. Sciarra](#)

**Edilizia e urbanistica – Regioni a statuto ordinario - Governo del territorio – Potestà legislativa – Disciplina della rilevanza paesaggistica delle costruzioni – Estensione – Incostituzionalità.**

*E' illegittimo l'art. 1, comma 129, della legge regionale n. 4 del 2011, nella parte in cui, sostituendo l'art. 2, comma 1, della legge reg. Campania n. 13 del 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» in un'area naturale protetta. (1)*

---

(1) I.- Con la sentenza in epigrafe la Consulta ha ritenuto fondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 129, della legge regionale della Campania n. 4 del 2011, nella parte in cui, sostituendo l'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 13 del 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».

II.- L'ordinanza di rimessione.

Con ordinanza 2 febbraio 2015, n. 469 la VI sezione del Consiglio di Stato, adita nell'ambito di un giudizio avente ad oggetto l'impugnazione dell'ordinanza di demolizione di trentuno case mobili, di quattro strutture in ferro e di sette roulotte allestite in un'area naturale protetta, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 129, della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, in riferimento agli artt. 3, 9, 32 e 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma della Costituzione, nella parte in cui, innovando la disciplina dei campeggi dettata dall'art. 2 della legge della Regione Campania 26 marzo 1993, n. 13, modifica il comma 1 del citato art. 2, consentendo 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 insistono su tale territorio.

Secondo il giudice remittente:

a) la legge regionale invaderebbe la competenza esclusiva statale in «materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sottraendo la corrispondente porzione del paesaggio vincolato alla pubblica funzione di tutela riservata allo Stato ed esercitata attraverso la previsione generale dell'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, in tema di autorizzazione paesaggistica per gli interventi nelle zone vincolate, e dell'art. 13 della legge n. 394 del 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». La sottrazione di tali opere al regime delle autorizzazioni paesaggistiche ed ambientali, di competenza statale, si porrebbe pertanto in contrasto non solo con l'art. 9, comma 2 Cost. ma anche con l'art. 32 stante il legame inscindibile tra la protezione dell'ambiente e la tutela del diritto fondamentale alla salute;

b) sussisterebbe una violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo della irragionevolezza della previsione normativa in esame, che senza alcuna apprezzabile ragione, accorda un regime di favore per gli interventi di installazione di un campeggio rispetto ad altre opere, destinate a far fronte a diverse, più pregnanti esigenze, aventi il medesimo impatto sul territorio;

c) vi sarebbe anche violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost, per contrasto con i principi fondamentali posti dalla legislazione statale in materia di governo del territorio, e segnatamente dall'allora vigente art. 3, comma 5, lett. e.5) d.P.R. n. 380 del 2001 (successivamente modificato dall'art. 41, comma 4, d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modifiche dalla l. 9 agosto 2013, n. 98 e quindi dall'art. 10-ter, comma 1, d.l. 28 marzo 2014, n. 47, convertito con modifiche dalla l. 23 maggio 2014, n. 80) che, tra gli *"interventi di nuova costruzione"*, ricomprendeva, all'epoca, *"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, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee"*.

III.- La decisione della Consulta.

Con la sentenza di cui in epigrafe la Consulta, condividendo le argomentazioni del giudice *a quo*, ha dichiarato fondata la questione di costituzionalità in quanto:

d) 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 tratteggiato dall'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 ed è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente;

e) spetta 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;

f) 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; nello stesso senso, sentenza n. 232 del 2008, citate in motivazione), che rispecchia la natura unitaria del valore primario e assoluto dell'ambiente (sentenza n. 641 del 1987, punto 2.2. del Considerato in diritto);

g) 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.

IV.- Si segnala per completezza:

h) per l'affermazione di identico principio di cui alla massima, anche con riferimento alle Regioni a statuto speciale cfr. Corte cost., 14 giugno 2016, n. 189 in *Giur. cost.*, 2016, 1384;

i) in generale sul potere del legislatore statale, tramite l'emanazione delle disposizioni previste dal codice dei beni culturali e del paesaggio, qualificate norme di grande riforma economico-sociale, di vincolare la potestà legislativa primaria delle regioni a statuto speciale cfr. da ultimo Corte cost. 24 luglio 2013, n. 238 in *Foro it.*, 2013, I, 3025; *Riv. Giur. Ambiente* 2014, 1, 39 con nota di TUMBIOLO (cui si rinvia per ogni approfondimento), secondo cui: I) “È incostituzionale l'art. 3 l.reg. Valle d'Aosta 1° agosto 2012 n. 27, nella parte in cui prevede l'esenzione dall'obbligo del rilascio di autorizzazione paesaggistica per una serie di interventi che la normativa statale subordina invece a tale autorizzazione o ad autorizzazione paesaggistica semplificata”; II) È incostituzionale l'art. 9 l.reg. Valle d'Aosta 1° agosto 2012 n. 27, nella parte in cui prevede che la commissione regionale per il paesaggio, e non la sola soprintendenza, possa esprimere parere vincolante in merito alle istanze relative a provvedimenti riguardanti l'applicazione di sanzioni demolitorie per abusi edilizi e per la conversione delle demolizioni in indennità o sanzioni pecuniarie; III) È incostituzionale l'art. 10 l.reg. Valle d'Aosta 1° agosto 2012 n. 27, nella parte in cui delega alla giunta regionale la possibilità di stabilire limiti qualitativi e quantitativi, ai fini della tutela del paesaggio, di ammissibilità dei progetti relativi agli interventi di cui all'art. 3 stessa l. reg.;

j) in dottrina, sulla competenza esclusiva statale in materia di ambiente cfr. BOMBI, *La tutela dell'ambiente è di competenza esclusiva dello Stato*, in *Dir. e giust.* 2013, 1588; MASTRODONATO, *La prevalenza statale e il ruolo regionale nella giurisprudenza sulla tutela dell'ambiente*, in *Foro amm.* CDS 2011, 1817; MAESTRONI, *La Corte Costituzionale restituisce allo Stato la competenza piena ed esclusiva in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.* 2010, 326;

k) Corte cost., 15 febbraio 2017, n. 36 (in *Foro it.*, 2017, I, 1140; *Riv. dir. navigaz.*, 2017, 261, con nota di ROSATO cui si rinvia per ogni approfondimento sui rapporti di competenza fra lo Stato e le regioni in materia di ambiente, paesaggio e riserve naturali), che, con riferimento alle aree marine protette, ha ribadito il principio per cui «la disciplina delle aree protette rientra nella competenza esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente" ex art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., ed è contenuta nella legge n. 394 del 1991, che detta i principi fondamentali della materia, ai quali la legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi»; in argomento si veda altresì Corte cost., 18 luglio 2014, n. 212 in *Giur. Cost.* 2014, 4, 3385 e Corte Cost., 06 luglio 2012, n. 171 in *Riv. giur. edilizia* 2012, 4, 887;

l) sulla natura del t.u. edilizia, sull'eccesso di delega da cui sarebbe affetto, sui rapporti Stato e Regioni in materia di governo del territorio, nonché sulla individuazione dei principi fondamentali all'interno del t.u. ed., cfr.:

I) Cons. Stato, Ad. plen., 7 aprile 2008, n. 2, in *Urbanistica e appalti*, 2008, 745, con nota di BASSANI, e *Giust. amm.*, 2008, fasc. 2, 181 (m), con nota di ARDANESE;

II) Corte cost., 9 marzo 2016, n. 49 in *Riv. giur. edilizia*, 2016, I, 8, n. STRAZZA e *Giur. it.*, 2016, 2233 (m), con nota di VIPIANA PERPETUA;

III) [Corte cost., 15 luglio 2016, n. 178](#) (in *Foro it.*, 2017, I, 2569, nonchè oggetto della [News US in data 18 luglio 2016](#) cui si rinvia per ogni ulteriore approfondimento), secondo cui «È incostituzionale l'art. 10, 1° comma, l.reg. Marche 13 aprile 2015 n. 16, nella parte in cui consente di derogare alla disciplina statale in materia di distanze tra gli edifici, limitatamente alla modifica dell'art. 35 l.reg. Marche 4 dicembre 2014 n. 33, che ha sostituito all'espressione originaria «ovvero di ogni altra trasformazione», la diversa espressione «e di ogni trasformazione»;

IV) A. RUSSO e S. AMOROSINO, in *Testo unico dell'edilizia*, a cura di M.A. SANDULLI, Giuffrè, Milano, 2015, 3 ss. e 25 ss..