



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Campania	Legge n° 7 del 21/04/2020	BUR n°91 del 27/04/2020
ID:13843	Esito: Impugnativa	(Scadenza 26/06/2020)

Testo Unico sul commercio ai sensi dell'articolo 3, comma 1 della legge regionale 14 ottobre 2015, n. 11.

La legge regionale, che reca il Testo Unico del Commercio della Regione Campania presenta numerose disposizioni che – per le motivazioni di seguito specificate - eccedono dalle competenze regionali in quanto si pongono in contrasto con norme vincolanti contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. n. 42 del 2004, che costituiscono norme interposte, violando gli articoli 9 e 117, secondo comma, lett. s) della Costituzione, in materia di tutela del paesaggio e dei beni culturali, nonché del principio di leale collaborazione. In particolare: l'art. 19, commi 2, 3, 4 lett. b), e 6, e l'art. 20, commi 1, 2 e 3, violano gli articoli 10, comma 4, lett g), 20, 21, 24, 52, 106, comma 2-bis del Codice dei beni culturali e del paesaggio, da considerare norme interposte; 52, 106, comma 2-bis e 135, 143, e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio; l'art. 28, comma 7, lett. a) e b), e comma 10, violano gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio; l'art. 61, commi 1 e 2, violano gli articoli 20, 21, 52, 106, comma 2-bis del Codice dei beni culturali e del paesaggio; l'articolo 130, comma 1, viola gli articoli 135, 143 e 145 del Codice di settore.

Inoltre la disposizione contenuta nell'articolo 83, prevede spese senza indicarne la quantificazione né la relativa copertura finanziaria, in contrasto con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

La legge regionale, che reca il Testo Unico del Commercio della Regione Campania presenta numerose disposizioni che – per le

motivazioni di seguito specificate - eccedono dalle competenze regionali in quanto si pongono in contrasto con norme vincolanti contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. n. 42 del 2004, che costituiscono norme interposte, violando gli articoli 9 e 117, secondo comma, lett. s) della Costituzione, in materia di tutela del paesaggio e dei beni culturali, nonché del principio di leale collaborazione.

In particolare: l'art. 19, commi 2, 3, 4 lett. b), e 6, e l'art. 20, commi 1, 2 e 3, violano gli articoli 10, comma 4, lett. g), 20, 21, 24, 52, 106, comma 2-bis, 135, 143, e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio; l'art. 28, comma 7, lett. a) e b), e comma 10, viola gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio; l'art. 61, commi 1 e 2, viola gli articoli 10, comma 4, lett. g), 20, 21, 24, 52, 106, comma 2-bis del Codice dei beni culturali e del paesaggio; l'articolo 130, comma 1, viola gli articoli 135, 143 e 145 dello stesso Codice.

Inoltre la disposizione contenuta nell'articolo 83 prevede spese senza indicarne la quantificazione né la relativa copertura finanziaria, in contrasto con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

1. Gli Articoli 19 e 20 disciplinano lo strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo (SIAD) e presentano criticità analoghe.

L'articolo 19 reca previsioni concernenti lo strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo (SIAD), che, ai sensi del comma 2, costituisce lo strumento integrato della pianificazione urbanistica con funzione esaustiva del potere di programmazione e pianificazione del territorio ai fini commerciali.

Il successivo comma 3 dispone, poi, che "Il SIAD, tenuto conto delle condizioni della viabilità, delle norme igienico-sanitarie e di sicurezza, fissa i criteri per l'esercizio delle attività commerciali in aree private e in aree pubbliche, nel rispetto delle destinazioni d'uso delle aree e degli immobili.". In questa prospettiva, la previsione del comma 4, lett. b), assegna al SIAD il compito di "salvaguardare i valori artistici, culturali, storici ed ambientali locali, soprattutto del centro storico, attraverso l'eventuale divieto di vendita di determinate merceologie, senza inibire lo sviluppo del commercio e della libera concorrenza fra varie tipologie commerciali".

Il comma 6 stabilisce, inoltre, che "Il SIAD fissa i fattori di valutazione connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano e dei beni culturali, nonché dispone vincoli di carattere dimensionale o tipologico agli insediamenti delle attività commerciali in aree o edifici che hanno valore storico, archeologico, artistico e ambientale, nei limiti necessari alle esigenze di tutela e nel rispetto dei motivi imperativi di interesse generale previsti dall'articolo 2, comma 1, lettera e).".

Le descritte disposizioni presentano profili di criticità, in quanto:

a) per i beni culturali, non si prevede che la fissazione dei limiti necessari per le esigenze di tutela avvenga nel rispetto della disciplina della Parte II del Codice dei beni culturali e del paesaggio; in particolare, il testo normativo oblitera del tutto la circostanza che, ai sensi dell'articolo 20 del Codice di settore, spetta soltanto all'Autorità preposta alla tutela individuare gli eventuali usi del bene culturale non compatibili con il loro carattere artistico o storico oppure tali da arrecare pregiudizio alla conservazione; non è osservato, inoltre, quanto previsto all'articolo 52 del medesimo Codice, che disciplina specificamente le modalità di coinvolgimento del Ministero per i beni e le attività culturali nelle determinazioni concernenti l'esercizio del commercio in aree di valore culturale e nei locali storici tradizionali;

b) per i beni paesaggistici, l'articolo 19 assegna al SIAD il compito di stabilire gli insediamenti ammissibili, senza tenere conto della circostanza che, ai sensi degli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, le trasformazioni consentite e non consentite dei beni paesaggistici sono individuate dal piano paesaggistico, da adottare previa intesa con lo Stato, che costituisce strumento sovraordinato rispetto a ogni altro atto di pianificazione territoriale, nonché agli strumenti urbanistici comunali.

L'articolo 20 della legge regionale disciplina gli "Interventi comunali per la valorizzazione del centro storico", disponendo quanto segue:

"1. Il SIAD ha il compito di preservare, rilanciare e potenziare la funzione tipica del commercio nel centro storico ed il suo ruolo di polo primario e di aggregazione della vita sociale, attraverso la crescita e la diversificazione delle attività commerciali, anche mediante l'adozione di specifici protocolli di arredo urbano da definirsi con le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative sul territorio regionale, per tutelare il patrimonio edilizio di interesse storico e culturale.

2. Il SIAD, può prevedere per gli esercizi di vicinato del centro storico, la superficie di vendita massima pari a 150 metri quadrati nel rispetto degli imperativi motivi di interesse generale di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e) secondo le relative procedure, senza limitazioni non giustificate o discriminatorie e previa espressa determinazione di detti motivi.

3. Il SIAD prevede, previa consultazione con le associazioni delle imprese commerciali operanti nel centro storico, l'istituzione del protocollo arredo urbano, in cui sono stabilite le caratteristiche strutturali, morfologiche e cromatiche delle insegne, delle vetrine, del sistema di illuminazione esterna degli arredi esterni degli esercizi commerciali del centro storico. Con l'approvazione del protocollo arredo urbano il comune fissa anche gli incentivi tributari o le forme di incentivazione per favorire l'adozione delle

relative misure da parte degli esercenti del centro storico aderenti ad associazioni di commercianti maggiormente rappresentative sul territorio regionale.”.

Al riguardo, si segnala come, ai sensi del combinato disposto degli articoli 10, comma 4, lett. g), e 12 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani realizzati da oltre settanta anni si presumono di interesse culturale e sono sottoposti alla tutela di cui alla Parte II del Codice fino al compimento del procedimento di verifica di cui al predetto articolo 12. Va, inoltre, considerato che i centri storici possono essere oggetto anche di tutela paesaggistica, ai sensi della Parte III del Codice, e in particolare dell’art. 136, comma 1, lett. c), che li prevede espressamente.

L’articolo 20 si pone quindi in contrasto con la disciplina della Parte II e della Parte III del Codice, in quanto non contempla il coinvolgimento dell’Autorità di tutela nella valutazione degli “imperativi motivi di interesse generale” che possono determinare la limitazione della superficie di vendita degli esercizi di vicinato, né nella definizione del “protocollo di arredo urbano”, il quale dovrebbe invece essere necessariamente stabilito sulla base di un accordo con la Soprintendenza territorialmente competente.

La dichiarata conformità del SIAD, nel quale si sostanzia la pianificazione urbanistica degli esercizi commerciali, allo strumento urbanistico generale non appare escludere la possibile elusione o violazione della disciplina di tutela culturale e paesaggistica, né può ritenersi che il mancato rinvio al Codice sarebbe giustificato dal fatto che la legge regionale regola i soli aspetti della pianificazione commerciale, e non la pianificazione territoriale. Non può, per le motivazioni che seguono, affermarsi che il SIAD, quale strumento di pianificazione derivato, assicuri l’ambito della tutela mediante il Piano urbanistico comunale PUC a cui il SIAD deve conformarsi, per cui, a cascata, sarebbero conformi i “protocolli di arredo urbano”, considerato che, tra gli “imperativi motivi di interesse generale” di cui all’art. 6, comma 2, lett. e) della legge regionale potrebbe ricondursi anche la tutela del patrimonio culturale.

La normativa regionale in esame confligge apertamente con i principi costituzionali in materia di tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, in quanto la Regione ha disciplinato uno strumento comunale pianificatorio del tutto svincolato dalle attribuzioni che la legge riconosce al Ministero per i beni e le attività culturali sulla base dei principi costituzionali in materia, in spregio al Codice dei beni culturali e del paesaggio. L’introduzione, di cui il testo regionale è carente, di un esplicito richiamo al rispetto della normativa di tutela culturale e paesaggistica non avrebbe costituito un mero adempimento formale, esplicitando bensì il principio, di rilievo costituzionale,

della necessaria condivisione tra gli enti territoriali e lo Stato delle scelte pianificatorie e inerenti il decoro urbano, laddove incidano sui beni sottoposti a tutela culturale o paesaggistica.

La Regione, come emerge dal testo delle norme in esame, ha escluso in radice la partecipazione dello Stato, e per esso del Ministero di settore, dalle scelte sopra dette; partecipazione che invece il Codice dei beni culturali e del paesaggio prevede come necessaria e assolutamente indefettibile. Le disposizioni attribuiscono alle sole amministrazioni locali scelte che, ricadendo in contesti tutelati, richiedono la partecipazione dello Stato e per esso del Ministero, istituzionalmente preposto alla tutela del patrimonio culturale e del paesaggio, ai sensi del Codice di settore, costituente disciplina normativa interposta rispetto al parametro costituzionale di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. s), Cost.

1.1 Per quanto riguarda, in particolare, i beni culturali, le norme regionali in esame si pongono in contrasto con gli articoli art. 10, comma 4, lettera g), 20, 21, 24, 52 e 106, comma 2-bis, del Codice di settore.

L'articolo 20 del Codice, infatti, vieta gli usi incompatibili con il carattere culturale del bene. L'articolo 21 dispone che spetta al Soprintendente autorizzare qualsiasi opera o lavoro che riguardi i beni culturali; al riguardo, l'art. 24 prevede che in caso di beni comunali (come per esempio vie, piazze e altri spazi urbani comunali) l'autorizzazione possa essere rilasciata mediante accordi. Anche l'art. 106, comma 2-bis, subordina la concessione in uso di beni comunali di interesse culturale all'autorizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali. L'art. 52 poi regola con precisione i poteri comunali in materia di commercio che incidono potenzialmente su beni culturali (vie, piazze, centri storici), disciplinando le rispettive competenze del Comune e della Soprintendenza, sulla base del principio di leale collaborazione istituzionale.

Come ha evidenziato il Giudice amministrativo, il decoro urbano "non è una materia o un'attività ma una finalità immateriale dell'azione amministrativa, che corrisponde al valore insito in un apprezzabile livello di qualità complessiva della tenuta degli spazi pubblici, armonico e coerente con il contesto storico, perseguita mediante la selezione delle apposizioni materiali e delle utilizzazioni, specie commerciali (art. 52 D.Lgs. n. 42/2004, Codice dei beni culturali) ma non solo" (Consiglio di Stato, sentenza n. 1817 del 2017).

Il Consiglio di Stato ha evidenziato anche la pluralità di materie e di interessi coinvolti, precisando che il decoro urbano, "a seconda del profilo e dello strumento, può essere frutto vuoi di tutela (e valorizzazione) del patrimonio culturale, vuoi di disciplina urbanistica o del commercio, vuoi delle politiche comunali di concessioni di suolo pubblico: comunque in ragione delle

competenze di legge.” (cfr. ancora la sentenza citata). Occorre peraltro ribadire che le pubbliche piazze, vie, strade e altri spazi aperti urbani di interesse artistico o storico sono tutelati ope legis ai sensi dell’art. 10, comma 4, lettera g), del Codice di settore. Al riguardo, la Corte costituzionale ha già chiarito che la normativa regionale del commercio su aree pubbliche, riconducibile alla materia del “commercio”, in quanto ricomprende anche la possibilità di disciplinarne nel concreto lo svolgimento, nonché quella di vietarne l’esercizio in ragione della particolare situazione di talune aree metropolitane, deve avvenire entro i limiti qualificati invalicabili della tutela dei beni ambientali e culturali (sentenza n. 247 del 2010).

Secondo la Corte, infatti, la ratio del divieto trova la sua giustificazione proprio nello scopo di garantire, indirettamente, attraverso norme che ne salvaguardino la ordinata fruizione, la valorizzazione dei maggiori centri storici delle città d’arte a forte vocazione turistica.

A maggiore conferma, la Corte, nella medesima pronuncia, richiama proprio il Codice dei beni culturali e del paesaggio, che ha reso esplicito che le pubbliche piazze, le vie, le strade e gli altri spazi urbani di interesse artistico o storico rientrano fra i beni culturali, e che essi sono pertanto oggetto di tutela ai fini della conservazione del patrimonio artistico e del decoro urbano.

Anche il Giudice amministrativo ha evidenziato che il vincolo ope legis imposto sugli spazi urbani, in base all’art. 52 del Codice, “condiziona le scelte delle Amministrazioni comunali nel regolare l’esercizio del commercio nelle aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico o monumentale, frutto di pianificazione congiunta tra l’amministrazione statale e quella comunale” (TAR Lazio, Roma, sentenza n. 6413 del 2012). Nella medesima sentenza, il Giudice amministrativo ha ribadito come dalla disciplina di tutela del patrimonio culturale discenda una ineludibile competenza dell’amministrazione centrale a partecipare alle scelte delle amministrazioni locali, motivata dalle esigenze di protezione del patrimonio culturale.

La stessa Corte costituzionale, nel censurare l’art. 52 del Codice di settore, nel testo previgente all’attuale, laddove non prevedeva alcuno strumento idoneo a garantire la leale collaborazione tra Stato e Regioni (sentenza n. 140 del 2015), ha affermato: “Tale patrimonio, costituendo un bene intrinsecamente comune e refrattario ad arbitrarie frantumazioni, è affidato alla cura della Repubblica nelle sue varie articolazioni, dovendosi pertanto individuare una ideale contiguità tra le funzioni di tutela (intesa come l’individuazione, la protezione e la conservazione dei beni che costituiscono il patrimonio culturale), affidate alla competenza esclusiva dello Stato, e quelle di valorizzazione (intesa come la migliore conoscenza, fruizione e utilizzo dei medesimi), assegnate invece alla competenza concorrente di Stato e Regioni. Come nel caso in esame tale contiguità può determinare, nella naturale

dinamica della produzione legislativa, una situazione di concorrenza di competenze, causata dalla circostanza che la norma statale di tutela detta una disciplina incidente direttamente e non in via riflessa sull'ambito della valorizzazione. Non potendosi ravvisare in queste occasioni una materia (e una competenza) prevalente sulle altre, e non essendo applicabile il criterio della prevalenza, si impone quello della leale collaborazione tra Stato e sistema delle autonomie, di cui agli artt. 5 e 120 Cost.”.

Nell’attuale formulazione dell’articolo 52 del codice le deliberazioni ivi previste, riferite all’esercizio del commercio in aree di valore culturale, sia con riferimento alla competenza comunale di cui al comma 1, sia con riferimento alle determinazioni che vietano gli usi non compatibili, attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali, d’intesa con Regione e comuni, di cui al comma 1-ter, sono atti di programmazione e pianificazione del territorio (Consiglio di Stato, sentenza n. 8256 del 2019).

Infatti le scelte relative all’esercizio del commercio nei centri storici e all’arredo urbano, comprese le occupazioni di suolo pubblico, che comportano un utilizzo permanente, a fini privati, di spazi pubblici sottratti all’uso comune, non si risolvono nella mera localizzazione delle attività, ma comportano funzioni pianificatorie non meramente urbanistiche, afferendo alla tutela culturale e all’impianto storico del paesaggio urbano.

Sotto altro profilo, il posizionamento dell’arredo urbano, ove riguardi luoghi storici sottoposti a tutela interinale, quali via, piazze e altri spazi urbani, richiede l’autorizzazione del Soprintendente, ai sensi dell’art. 21 del Codice di settore.

La concessione di spazio pubblico tutelato richiede, inoltre, l’autorizzazione del predetto Ministero ai sensi dell’art. 106, comma 2-bis, del Codice in parola.

1.2 Per quanto riguarda il paesaggio, la conformità del SIAD allo strumento urbanistico generale, affermata al comma 2 dell’art. 19, non appare assicurare la tutela del patrimonio culturale e del paesaggio.

Tale tutela non è infatti certamente rimessa alla pianificazione urbanistica, bensì allo strumento poziore e gerarchicamente sovraordinato costituito dal piano paesaggistico, che non è neppure preso in considerazione dalla norma regionale. Occorre peraltro sottolineare che in Campania è ben lungi dall’essere definito il nuovo piano paesaggistico (di cui agli articoli 135, 143 e 145 del Codice) che, qualora approvato, renderebbe obbligatoria una specifica procedura di verifica della conformità dei piani urbanistici al piano medesimo da parte della Regione e del Ministero di settore (ai sensi degli articoli 143, comma 9, e 145 del medesimo Codice).

Conseguentemente, lo strumento disciplinato nella legge de qua assurge, sostanzialmente, al ruolo di vero e proprio piano

paesaggistico, del tutto svincolato dal principio di co-pianificazione obbligatoria tra la Regione e lo Stato, e di gerarchia dei piani; principi sui quali si fonda la disciplina di pianificazione paesaggistica di cui alla parte III del Codice di settore.

Non essendo condivisibile l'assunto di partenza, ossia che la tutela è assicurata dal PUC, a cui il SIAD è conforme, non può nemmeno affermarsi che "a cascata" sarebbero conformi alle esigenze di tutela paesaggistica anche i "protocolli di arredo urbano" elaborati unilateralmente a livello comunale, e atti a incidere nei centri storici, che come detto possono formare oggetto di tutela paesaggistica. Non è dubbio, del resto, che gli elementi di arredo urbano funzionali all'esercizio di attività economiche siano idonei a incidere sui valori paesaggistici e necessitino dell'autorizzazione paesaggistica (eventualmente ai sensi del Regolamento di semplificazione di cui al d.P.R. n. 31 del 2017: cfr., per esempio, Allegato B voci B.25 e B26).

La disciplina del SIAD contenuta nella legge regionale, ove non si prevede alcun percorso condiviso con il Ministero dei beni e delle attività culturali, appare quindi lesiva dei principi di tutela paesaggistica di cui agli articoli 135, 143 e 145 del Codice, e ridonda quindi nella violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione interistituzionale.

Il legislatore nazionale, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio, ha assegnato infatti al piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale.

L'articolo 135, comma 1, del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 dispone, in particolare, che "Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: "piani paesaggistici". L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143.". I successivi articoli 143, comma 9, e 145, comma 3, del Codice di settore sanciscono, poi, l'inderogabilità delle previsioni del predetto strumento da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico e la loro cogenza rispetto agli strumenti urbanistici, nonché l'immediata prevalenza del piano paesaggistico su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica (cfr. Corte cost. n. 180 del 2008).

Mediante la suddetta disciplina, è stata effettuata una scelta di principio la cui validità e importanza è già stata evidenziata più

volte dalla Corte costituzionale, in occasione dell'impugnazione di leggi regionali che intendevano mantenere uno spazio decisionale autonomo agli strumenti di pianificazione dei Comuni e delle Regioni, eludendo la necessaria condivisione delle scelte attraverso uno strumento di pianificazione sovracomunale, definito d'intesa tra lo Stato e la Regione. La Corte ha, infatti, affermato l'esistenza di un vero e proprio obbligo, costituente un principio inderogabile della legislazione statale, di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento ai beni vincolati (Corte cost. n. 86 del 2019) e ha rimarcato che l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica "è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale" (Corte Cost., n. 182 del 2006; cfr. anche la sentenza n. 272 del 2009).

Più in dettaglio, la Corte costituzionale ha evidenziato che "il piano paesaggistico ha la funzione di strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio" (sentenza n. 172 del 2018). Nella medesima pronuncia, la Corte ha pure riconosciuto che "In questa più ampia prospettiva, rilevano l'art. 135, comma 4, lettera d), e l'art. 143, comma 1, lettera h), cod. beni culturali, in base ai quali il piano deve provvedere alla individuazione «delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio, in funzione della loro compatibilità con i diversi valori paesaggistici riconosciuti e tutelati» nonché «delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate».

La Corte ha ancora ribadito che spetta al piano paesaggistico "introdurre un organico sistema di regole, sottoponendo il territorio regionale a una specifica normativa d'uso in funzione dei valori tutelati", anche prevedendo, in determinate aree, divieti assoluti di intervento; ciò che appare "del tutto conforme al ruolo attribuito al piano paesaggistico dagli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, cod. beni culturali, secondo cui le previsioni del piano sono cogenti e inderogabili da parte degli strumenti urbanistici degli enti locali e degli atti di pianificazione previsti dalle normative di settore e vincolanti per i piani, i programmi e i progetti nazionale e regionali di sviluppo economico".

Gli articoli 19 e 20 della legge regionale censurata si pongono pertanto in contrasto con le disposizioni sopra richiamate, in quanto, disciplinando unilateralmente, al di fuori di qualsivoglia condivisione con lo Stato, la pianificazione del territorio, che

costituisce una parziale anticipazione del piano paesaggistico, svincolano la valenza propria di quest'ultimo strumento, ponendo nel nulla il principio di necessario adeguamento al piano paesaggistico della pianificazione urbanistica, a esso subordinata. Da ciò la violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, disposizione rispetto alla quale costituiscono norme interposte le previsioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio che specificamente disciplinano la pianificazione paesaggistica, e in particolare gli articoli 135, 143 e 145.

In virtù della potenziale grave incidenza sui beni paesaggistici, quali i centri storici, la previsione dell'articolo 1 della legge regionale n. 1 del 2020 è violativa anche dell'articolo 9 della Costituzione, in forza del quale la tutela del paesaggio costituisce interesse costituzionale primario e assoluto (Corte cost. sentenza n. 367 del 2007).

1.3 Le norme citate si pongono altresì in contrasto con il principio costituzionale di leale collaborazione, in quanto il SIAD costituisce il frutto di una scelta assunta unilateralmente dalla Regione, al di fuori del percorso condiviso con lo Stato che il Codice pone come presupposto ineludibile dell'intero processo di pianificazione.

Va ricordato al riguardo che, secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, il principio di leale collaborazione "deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni", atteso che "la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti" (così in particolare, tra le tante, Corte cost. n. 31 del 2006). In particolare, la Corte ha posto proprio tale principio alla base della pronuncia, prima citata, n. 140 del 2015, con la quale ha censurato l'art. 52 del Codice, proprio per il mancato coinvolgimento di una delle parti in causa (a quel tempo, la Regione).

Conclusivamente, è costituzionalmente illegittima la legge regionale che disciplina lo strumento comunale d'intervento per l'apparato distributivo (SIAD), che costituisce lo strumento integrato della pianificazione urbanistica con funzione esaustiva del potere di programmazione e pianificazione del territorio ai fini commerciali, escludendo del tutto il Ministero dal procedimento, ed esautorando così lo Stato dal ruolo assegnatogli dalla Costituzione in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio, come declinato dal Codice di settore.

2. L'Articolo 28 della legge regionale reca la disciplina delle "Grandi strutture di vendita". Il comma 7 del suddetto articolo stabilisce che il rilascio dell'autorizzazione per una grande struttura di vendita è subordinato - per quanto qui rileva - all'osservanza "delle disposizioni in materia urbanistica, di quelle

fissate dal SIAD e dal presente testo unico” (lett. a) e “dei requisiti comunali e regionali di compatibilità territoriale dell'insediamento” (lett. b), senza considerare minimamente il piano paesaggistico. Il comma 10 dello stesso articolo stabilisce, poi, che “La rilocalizzazione di una grande struttura di vendita è ammessa nell’intero territorio regionale in conformità con le scelte di localizzazione per le grandi strutture previste nel SIAD del comune di insediamento ed è subordinata all’autorizzazione comunale, previa valutazione da parte della competente Conferenza dei servizi esclusivamente dell’impatto sull’ambiente e sul traffico nel territorio in cui si rilocalizza, nel rispetto delle normative edilizie vigenti.”.

La disciplina regionale omette quindi del tutto di prescrivere la necessaria conformità della localizzazione delle grandi strutture di vendita anzitutto al piano paesaggistico, da approvarsi previa intesa con lo Stato, ai sensi degli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Si deve ribadire, anche con riferimento a questa disposizione della legge regionale, quanto sopra illustrato in ordine alla unilateralità delle scelte della Regione; scelte volte a escludere la necessaria partecipazione dello Stato e per esso del Ministero di settore, in violazione delle competenze in materia di tutela del paesaggio costituzionalmente assegnate.

Tale volontà del legislatore regionale si coglie, in particolare, nel comma 10 dell’articolo 28, laddove la tutela paesaggistica non è neppure menzionata, non potendo ritenersi ricompresa nel riferimento generico all’ “impatto sull’ambiente”, tanto più tenuto conto della formula limitativa usata dalla legge (“previa valutazione ... esclusivamente”). Quand’anche si volesse ritenere che con il termine “ambiente” si sia inteso fare riferimento anche al paesaggio, le previsioni contenute al comma 7, lettere a) e b), escludono qualsiasi possibilità di assumere come parametro valutativo il piano paesaggistico, con tutte le conseguenze che si sono sopra illustrate.

Anche tale norma, pertanto, è costituzionalmente illegittima per violazione degli articoli 9 della Costituzione e 135, 143 e 145 del Codice di settore, costituenti norme interposte rispetto all’articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, nonché per violazione del principio di leale collaborazione; ciò per tutti i motivi sopra illustrati ai paragrafi 1.2. e 1.3, ai quali si rinvia.

3. L’Articolo 61 disciplina Il commercio sulle aree pubbliche, stabilendo che “L’esercizio del commercio su aree pubbliche è subordinato al rispetto delle condizioni e delle modalità stabilite dal comune.” (comma 1) e che “Il comune individua le zone aventi valore archeologico, storico, artistico ed ambientale nelle quali l’esercizio del commercio su aree pubbliche è vietato o sottoposto a particolari restrizioni per la salvaguardia delle zone predette, nonché per comprovati motivi di viabilità, di carattere igienico -

sanitario o di pubblica sicurezza.” (comma 2).

Anche in questo caso, è del tutto omesso il ruolo spettante alla Soprintendenza, ai sensi dall’articolo 52 del Codice dei beni culturali e del paesaggio secondo cui “l’individuazione di aree di valore culturale per le quali vi sia volontà del Comune di dettare prescrizioni deve obbligatoriamente essere definita “sentito il Soprintendente”. Non si può dunque ritenere che la tutela dei luoghi di rilievo storico, artistico, archeologico, ambientale possa essere assicurata dal Comune: tale facoltà, posta in capo ai Comuni ai sensi dell’art. 52 del codice, non esclude affatto che vi possano essere installazioni e occupazioni su suolo pubblico per l’esercizio del commercio in aree non individuate dal Comune tra quelle soggette a particolari prescrizioni (e quindi potenzialmente assentibili perché conformi allo strumento urbanistico), ma ricadenti comunque nelle aree di tutela ai sensi della Parte II del Codice, e ritenute non autorizzabili dalla Soprintendenza, nell’esercizio dei poteri di cui agli articoli 10, comma 4 lettera g), 20, 21, 24 e 106, comma 2-bis, del medesimo Codice. Anche tale norma appare pertanto illegittima per violazione delle norme del Codice di settore ora richiamate, e conseguentemente per invasione della potestà legislativa esclusiva spettante allo Stato ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., nonché dell’articolo 9 della Costituzione, in considerazione della menomazione delle esigenze di tutela del patrimonio culturale. È violato, inoltre, anche il principio di leale collaborazione, per le ragioni già sopra illustrate.

4. L’Articolo 130 si riferisce alla concessione per l’installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti lungo le autostrade, le tangenziali ed i raccordi autostradali.

Il comma 1 prevede che il rilascio della predetta concessione sia subordinato: “a) al rispetto delle norme previste dal presente testo unico; b) alla verifica della conformità alle prescrizioni urbanistiche e fiscali, alle prescrizioni concernenti la sicurezza sanitaria, ambientale e stradale, alle disposizioni per la tutela dei beni storici ed artistici; c) al rilascio dell’autorizzazione alla dismissione nonché alla eventuale bonifica del sito, se necessaria; d) alla dichiarazione di assenso da parte della società titolare della concessione autostradale o dell’Anas, se proprietari dell’area oggetto dell’intervento, nel rispetto del presente testo unico.”.

Anche in questo caso emerge la volontà di non attenersi, nel rilascio delle concessioni, al piano paesaggistico, che la Regione ha l’obbligo di approvare d’intesa con lo Stato, ai sensi degli articoli 135, 143 e 145 del Codice di settore.

Il rinvio, operato dalla lettera b) del comma 1 dell’art. 130, al necessario rispetto delle disposizioni di tutela dei beni storici e artistici non risulta sufficiente ad assicurare la compatibilità costituzionale della norma, in quanto, con riferimento ai contesti paesaggisticamente tutelati ai sensi della Parte III del medesimo

Codice dei beni culturali e del paesaggio , manca qualsiasi riferimento al piano paesaggistico, elaborato congiuntamente con il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, ai sensi delle disposizioni sopra richiamate, ovvero alla disciplina d'uso dei beni paesaggistici, di cui agli articoli 140, 141 e 141-bis del Codice, ovvero – quanto meno – ai casi e limiti individuati mediante apposito accordo stipulato tra la Regione e detto Ministero, destinato a confluire nel piano paesaggistico. Conseguentemente, la tutela paesaggistica, nel caso di concessioni per l'installazione di nuovi impianti di distribuzione di carburanti lungo le autostrade, le tangenziali ed i raccordi autostradali in tutto il territorio regionale, viene illegittimamente sottratta alla pianificazione obbligatoria e alla disciplina del piano paesaggistico e rimessa alle valutazioni caso per caso dei singoli interventi.

Anche in questo caso, è perciò riscontrabile la violazione degli articoli 135, 143 e 145 del Codice, costituenti norme interposte rispetto all'articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione. Emerge, inoltre, la violazione dell'articolo 9 Cost., in considerazione dell'abbassamento del livello della tutela del paesaggio, nonché la violazione del principio di leale collaborazione, per le ragioni già sopra illustrate.

5. Infine , l'articolo 83 della legge regionale prevede l'istituzione di un commissario straordinario per rimuovere eventuali irregolarità del mercato riferito al commercio all'ingrosso. La disposizione regionale non quantifica in alcun modo gli oneri economici derivanti da detta istituzione e conseguentemente non prevede alcuna copertura finanziaria. La norma regionale quindi viola l'articolo 81, terzo comma della Costituzione secondo il quale ogni disposizione legislativa che importi nuovi o maggiori oneri deve indicare i mezzi per farvi fronte.

La legge regionale, limitatamente alle norme sopra evidenziate, deve quindi essere impugnata ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.