

Sentenza: 26 aprile 2022, n. 135

Materia: paesaggio boschi e foreste

Parametri invocati: Costituzione articoli 3, 9, e 117, comma primo e comma secondo, lettera s)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del consiglio dei ministri

Oggetto: articolo 12 della legge della Regione Siciliana 3 febbraio 2021, n. 2 (Intervento correttivo alla legge regionale 13 agosto 2020, n. 19 recante norme sul governo del territorio), nella parte in cui sostituisce come segue i commi 4, 5 e 6 dell'art. 37 della legge della Regione Siciliana 13 agosto 2020, n. 19 (Norme per il governo del territorio): “nella Regione si applica il decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34 e successive modificazioni” (comma 4); “l'articolo 10 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 16 è abrogato” (comma 5); “alla lettera e) del comma 1 dell'articolo 15 della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, le parole da “dal limite” fino a “forestali e” sono soppresse” (comma 6).

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 37 della legge della Regione Siciliana 13 agosto 2020, n. 19 (Norme per il governo del territorio), come sostituito dall'art. 12 della legge della Regione Siciliana 3 febbraio 2021, n. 2 (Intervento correttivo alla legge regionale 13 agosto 2020, n. 19 recante norme sul governo del territorio), nella parte in cui abroga i commi da 1 a 10 e 12 dell'art. 10 della legge della Regione Siciliana 6 aprile 1996, n. 16 (Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione), con riferimento ai boschi e alle fasce forestali;
- 2) illegittimità costituzionale del comma 6 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021;
- 3) inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale del comma 4 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021, in riferimento all'art. 14, lettere f) e n), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e agli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettere l), m) e s), della Costituzione,;
- 4) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021, nella parte in cui abroga il comma 11 dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996, in riferimento all'art. 14, lettere f) e n), dello statuto speciale e agli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettere l), m) e s), Cost.

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 12 della legge della Regione Siciliana 3 febbraio 2021, n. 2 (Intervento correttivo alla legge regionale 13 agosto 2020, n. 19 recante norme sul governo del territorio), nella parte in cui sostituisce come segue i commi 4, 5 e 6 dell'art. 37 della legge della Regione Siciliana 13 agosto 2020, n. 19 (Norme per il governo del territorio): “nella Regione si applica il decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34 e successive modificazioni” (comma 4); “l'articolo 10 della legge regionale 6 aprile 1996, n. 16 è abrogato” (comma 5); “alla lettera e) del comma 1 dell'articolo 15 della legge regionale 12 giugno 1976, n. 78, le parole da “dal limite” fino a “forestali e” sono soppresse” (comma 6).

Il legislatore regionale avrebbe esorbitato dalla sua competenza primaria in materia “urbanistica” e nella materia “tutela del paesaggio”, attribuita alla Regione Siciliana dall'art. 14,

lettere f) e n), del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione Siciliana), in quanto le citate disposizioni contrasterebbero con varie norme statali di grande riforma economico-sociale.

Le stesse disposizioni violerebbero inoltre, sotto vari profili, gli artt. 3, 9, 97 e 117, secondo comma, lettere l), m), e s), della Costituzione.

In via preliminare la Corte ripercorre l'evoluzione del quadro normativo, statale e regionale siciliano, in tema di tutela paesaggistica di boschi e foreste.

“I territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento” sono stati sottoposti a vincolo paesaggistico con l'art. 1, primo comma, lettera g), del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431 (d'ora in avanti: legge Galasso). Il vincolo stesso, poi trasfuso nell'art. 146, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352), che ha abrogato e sostituito la legge Galasso, è ora contenuto all'art. 142, comma 1, lettera g), 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), alla cui stregua “sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo: [...] i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227”, recante “Orientamento e modernizzazione del settore forestale, a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57”.

La definizione di bosco originariamente contenuta nel citato art. 2 del d.lgs. n. 227 del 2001 è confluita ora nell'art. 3 del decreto legislativo 3 aprile 2018, n. 34 (Testo unico in materia di foreste e filiere forestali), il quale equipara i termini “bosco, foresta e selva” (comma 1) e distingue a seconda che la definizione stessa riguardi materie di competenza esclusiva dello Stato (comma 3) o delle regioni (comma 4). In relazione alle prime, sono definite bosco “le superfici coperte da vegetazione forestale arborea, associata o meno a quella arbustiva, di origine naturale o artificiale in qualsiasi stadio di sviluppo ed evoluzione, con estensione non inferiore ai 2.000 metri quadri, larghezza media non inferiore a 20 metri e con copertura arborea forestale maggiore del 20 per cento” (comma 3). Mentre per le seconde è facoltà delle regioni adottare, «per quanto di loro competenza e in relazione alle proprie esigenze e caratteristiche territoriali, ecologiche e socio-economiche, [...] una definizione integrativa di bosco rispetto a quella dettata al comma 3, nonché definizioni integrative di aree assimilate a bosco e di aree escluse dalla definizione di bosco di cui, rispettivamente, agli articoli 4 e 5, purché non venga diminuito il livello di tutela e conservazione così assicurato alle foreste come presidio fondamentale della qualità della vita» (comma 4).

Per quanto riguarda la Regione Siciliana, essa si era dotata già in epoca precedente alla legge Galasso di una propria disciplina di tutela dei boschi e delle foreste con la legge della Regione Siciliana 12 giugno 1976, n. 78 (Provvedimenti per lo sviluppo del turismo in Sicilia), il cui art. 15, primo comma, lettera e) – nel testo originario – prevedeva che “ai fini della formazione degli strumenti urbanistici generali comunali debbono osservarsi, in tutte le zone omogenee ad eccezione delle zone A e B, in aggiunta alle disposizioni vigenti, le seguenti prescrizioni: [...] e) le costruzioni debbono arretrarsi di metri 200 dal limite dei boschi, delle fasce forestali e dai confini dei parchi archeologici”.

Ulteriori disposizioni regionali a tutela di boschi e foreste venivano poi adottate, dopo l'entrata in vigore della legge Galasso, con la legge della Regione Siciliana 6 aprile 1996, n. 16 (Riordino della legislazione in materia forestale e di tutela della vegetazione). In particolare, il suo art. 10 – integralmente abrogato dal nuovo comma 5 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020 – prevedeva il divieto di nuove costruzioni “all'interno dei boschi e delle fasce forestali” (queste ultime, ai sensi dell'art. 4, comma 2, della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996 sono assimilate ai boschi, se aventi larghezza media non inferiore a 25 metri), nonché entro una zona di rispetto [...] dal limite esterno dei medesimi» (comma 1), zona di estensione variabile da 50 a 200 metri in base alle superfici

dei boschi (commi 1, 2 e 3), fatte salve alcune deroghe al vincolo d'inedificabilità e alcune precisazioni circa il suo ambito di applicazione (commi da 3-bis a 10 e 12), fermo restando, in ogni caso, l'assoggettamento di diritto al vincolo paesaggistico delle «zone di rispetto di cui ai commi da 1 a 3 (comma 11).

In questo più generale contesto normativo, le norme regionali dispongono rispettivamente: l'applicabilità nella Regione della disciplina organica statale dei boschi e delle foreste contenuta nel testo unico in materia di foreste e di filiere forestali approvato con il d.lgs. n. 34 del 2018 (comma 4), l'abrogazione integrale dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996 (comma 5) e l'eliminazione di alcune parole dell'art. 15, primo comma, lettera e), della legge reg. Siciliana n. 78 del 1976 (comma 6).

Di queste due ultime previsioni abrogatrici, in particolare, la prima, sopprimendo il citato art. 10, elimina sia il vincolo paesaggistico sulle zone di rispetto dal limite esterno di boschi e fasce forestali (comma 11 dell'art. 10), sia il divieto di nuove costruzioni all'interno dei boschi, delle fasce forestali e delle zone di rispetto (commi 1, 2 e 3 dell'art. 10); la seconda, sopprimendo le parole «dal limite dei boschi, delle fasce forestali e», nell'art. 15, primo comma, lettera e), della legge reg. Siciliana n. 78 del 1976, fa sì che gli strumenti urbanistici generali non debbano più prevedere l'arretramento delle costruzioni di 200 metri dai confini dei boschi e delle fasce forestali, arretramento che resta ora previsto solo dai confini dei parchi archeologici.

Il ricorso del Governo investe i commi 5 e 6 con le medesime censure, che la Corte esamina congiuntamente.

Per quanto riguarda le questioni relative al comma 4 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2019, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021, che dispone l'applicabilità nella Regione della disciplina statale dei boschi e delle foreste, la Corte dichiara l'inammissibilità per difetto di motivazione.

Il merito investe dunque i commi 5 e 6 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2019, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021, che il Governo impugna con l'obiettivo di evitare l'eliminazione della disciplina regionale di maggior rigore a tutela dei boschi disposta dalle norme abrogatrici impugnate. Si deve osservare al riguardo che, in effetti, stante la natura meramente abrogatrice di queste ultime, l'eventuale accoglimento delle questioni proposte comporterebbe la reviviscenza delle norme regionali abrogate, come affermato dalla costante giurisprudenza della Corte (ex plurimis, sentenze n. 220 del 2021 e n. 7 del 2020).

Vengono esaminate innanzitutto le questioni riguardanti l'eliminazione del vincolo paesaggistico sulle zone di rispetto, che si appuntano sul comma 5, nella parte in cui abroga il comma 11 dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996. Successivamente sono esaminate le censure riguardanti la soppressione della disciplina sull'inedificabilità all'interno dei boschi, delle fasce forestali e delle zone di rispetto, operata dal comma 5, nella parte in cui abroga i restanti commi del citato art. 10, nonché dal comma 6, parzialmente abrogativo dell'art. 15, primo comma, lettera e), della legge reg. Siciliana n. 78 del 1976.

Le censure riguardanti l'eliminazione del vincolo paesaggistico sulle zone di rispetto si incentrano, in un loro primo gruppo, sull'asserita violazione dell'art. 9 Cost. e dell'art. 14, lettera n), dello statuto speciale per contrasto della scelta regionale con la norma di grande riforma economico-sociale contenuta nell'art. 140, comma 2, cod. beni culturali. Una disciplina che rimodula il vincolo paesaggistico imposto ex lege da quasi venticinque anni, limitandolo ai soli boschi, con esclusione delle relative zone di rispetto, violerebbe il principio di irrevocabilità dei vincoli paesaggistici e determinerebbe un non consentito abbassamento del livello di tutela dei boschi e delle foreste.

Allo stesso gruppo di censure può essere ricondotta la lamentata violazione degli artt. 3 e 97 Cost. per irragionevolezza e contraddittorietà della disposizione impugnata, in quanto si porrebbe in contrasto sia con la precedente normativa regionale diretta a incrementare la tutela paesaggistica in materia di boschi e foreste, sia con l'impostazione di principio del testo unico contenuto nel d.lgs. n. 34 del 2018 (art. 3, commi 3 e 4), ritenuto applicabile dalla stessa Regione al proprio territorio.

Sempre nel medesimo contesto, il ricorrente ravvisa un'ulteriore violazione degli artt. 3, 9 e 97 Cost., derivante dal fatto che l'abbassamento del livello di tutela non sarebbe giustificato dalla cura di altri valori costituzionali meritevoli di prevalere su quello paesaggistico, comporterebbe l'archiviazione dei procedimenti di autorizzazione paesaggistica pendenti e renderebbe irragionevolmente privi di causa sia i provvedimenti autorizzatori già rilasciati che le sanzioni già irrogate per gli illeciti paesaggistici.

La Corte ritiene che nessuna di tali censure sia fondata.

Non lo è innanzitutto quella concernente la violazione della competenza statutaria in materia di tutela del paesaggio (art. 14, lettera n, dello statuto speciale), che si basa sull'assunto del contrasto della disposizione che elimina il vincolo sulle zone di rispetto dei boschi con un presunto principio generale di "irrevocabilità" dei vincoli di tutela paesaggistica, ricondotto dal ricorrente alla norma di grande riforma economico-sociale contenuta all'art. 140, comma 2, cod. beni culturali.

Tale disposizione, là dove, al secondo periodo del comma 2, stabilisce che la specifica disciplina dettata con il provvedimento di apposizione del vincolo "costituisce parte integrante del piano paesaggistico e non è suscettibile di rimozioni o modifiche nel corso del procedimento di redazione o revisione del piano medesimo", esprimerebbe, a giudizio del ricorrente, l'anzidetto principio generale, operante non solo per i piani ma per lo stesso legislatore regionale, per cui i vincoli paesaggistici, una volta apposti, non potrebbero più essere revocati.

Un siffatto principio, tuttavia, non esiste nell'ordinamento, né può essere desunto, come limite alle scelte di dichiarazione ex lege di interesse paesaggistico di determinati beni, dalla disposizione invocata (art. 140, comma 2, cod. beni culturali), la quale, nella logica di un sistema di tutela integrato fra singoli provvedimenti di vincolo e piano paesaggistico, prescrive la necessaria trasfusione nel secondo della disciplina contenuta nei primi. Solo per questa ipotesi, e in ragione di tale integrazione fra momenti diversi di una medesima vicenda di tutela, per cui il piano che sopraggiunge non può che prendere atto dei previgenti provvedimenti di vincolo, si giustifica l'irrevocabilità della disciplina contenuta in questi ultimi.

Tutt'affatto diversa è l'ipotesi della dichiarazione di vincolo ex lege, frutto non di una valutazione singolare e operata in concreto, ma di un apprezzamento di natura lato sensu politico-discrezionale e operato in via generale e astratta, dei caratteri di rilevante interesse paesaggistico di determinate categorie di beni: per una determinazione di questo tipo un divieto di revocabilità non solo non può essere desunto dalla disposizione che regola una fattispecie profondamente diversa, per portata e natura dell'apprezzamento che ne sta alla base, ma finirebbe per comportare un'ingiustificata e potenzialmente irragionevole restrizione degli spazi di scelta del legislatore in materia. Anzi, l'estensione alla legge di una tale regola di irrevocabilità potrebbe addirittura produrre, in una sorta di eterogenesi dei fini, l'effetto di scoraggiare scelte regionali di potenziamento della tutela, secondo la logica "incrementale delle tutele" menzionata nel ricorso come espressione del carattere primario del bene ambientale ai sensi dell'art. 9 Cost., e di indurre il legislatore regionale a non compierle nel timore di non poter più ritornare sui suoi passi, nemmeno ove una rinnovata ponderazione degli interessi lo esigesse.

Non sono fondate nemmeno le altre questioni con cui il ricorrente lamenta la violazione dei principi di ragionevolezza e di tutela del paesaggio (artt. 3 e 9 Cost.) e di buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.).

Le censure muovono tutte, nella sostanza, dal medesimo erroneo presupposto dell'esistenza di un divieto, per il legislatore regionale, di rivedere le proprie scelte di tutela paesaggistica, sia quando tale revisione si risolva in una diminuzione di protezione rispetto allo standard minimo fissato dalla Stato, sia quando, essendo rispettato tale standard, la legge regionale ritorni su scelte di più elevata tutela operate in via autonoma dallo stesso legislatore regionale.

Quanto a questa seconda ipotesi, ad escludere la fondatezza della censura valgono le stesse ragioni esposte sopra trattando della pretesa irrevocabilità dei vincoli già imposti.

Quanto invece al necessario rispetto del livello minimo di tutela e di conservazione dei boschi e delle foreste assicurato dalla normativa statale, si deve escludere che la legge regionale siciliana lo

riduca. Le zone di rispetto dei boschi non possono, infatti, essere ricondotte all'ambito di applicazione della normativa statale per la semplice ragione che non rientrano nell'oggetto della protezione riservata dalla legge dello Stato, essendo esse, per definizione, esterne al confine delle aree occupate da boschi e foreste, come individuati sulla base della definizione fornita dal d.lgs. n. 34 del 2018, per i quali solo opera il vincolo paesaggistico contenuto all'art. 142, comma 1, lettera g), cod. beni culturali.

Secondo la Corte nemmeno si può ritenere che tali zone di rispetto concorrano a definire il regime protezionistico costituente il livello minimo di tutela dei boschi definito dalla legge statale. L'assenza, nella normativa statale, dell'istituto stesso della zona di rispetto dal limite esterno dei boschi porta a ritenere estraneo a tale regime il meccanismo previsto dalla legge regionale e a ritenere la relativa regolazione nella piena disponibilità dello stesso legislatore regionale. Da questo punto di vista, dunque, si deve concludere che l'abrogazione dell'art. 10, comma 11, della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996 costituisce legittimo esercizio della potestà legislativa regionale primaria in materia di tutela del paesaggio, ai sensi dell'art. 14, lettera n), dello statuto speciale.

Con un secondo gruppo di censure il ricorrente contesta la medesima previsione abrogatrice in quanto estenderebbe l'area di applicazione del condono edilizio, che sarebbe consentito ora anche per opere altrimenti non condonabili. Ne risulterebbero violati gli artt. 3, 9 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., quest'ultimo per invasione della competenza statale esclusiva in materia di "ordinamento penale", e ancora l'art. 14, lettere f) e n), dello statuto speciale, per contrasto con le norme di grande riforma economico-sociale di cui all'art. 32 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive), e all'art. 32, comma 27, lettera d), del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2003, n. 326, espressive delle potestà legislative statali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere m) e s), Cost., in materia di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni" e di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

Le stesse previsioni costituzionali e statutarie sarebbero violate anche perché l'eliminazione del vincolo paesaggistico farebbe venir meno in radice la configurabilità di abusi paesaggistici di per sé non sanabili e il relativo trattamento sanzionatorio, in contrasto con le interposte norme di grande riforma economico-sociale desumibili dagli artt. 167 e 181 cod. beni culturali.

La Corte non ritiene fondate neppure tali questioni.

La disposizione censurata è stata assunta, al pari di quella che essa abroga, che aveva vincolato le zone di rispetto di boschi e foreste, in osservanza dei limiti dei poteri di intervento del legislatore regionale in materia di condono edilizio, come definiti dalla giurisprudenza della Corte (ex plurimis, sentenze n. 68 del 2018, n. 73 del 2017, n. 117 del 2015, n. 290 del 2009 n. 49 del 2006, n. 70 del 2005 e n. 196 del 2004). Essa non incide, infatti, né sulle scelte di principio relative all'an, al quando e al quantum della sanatoria amministrativa, né conseguentemente sul regime penale dei relativi abusi, limitandosi a concorrere, come è consentito alla regione nell'esercizio delle sue competenze statutarie in materia, alla più precisa definizione secundum legem dei presupposti della disciplina statale sul condono, compresa quella penale (sentenze n. 178 e n. 2 del 2019, n. 46 del 2014 e n. 63 del 2012). L'eliminazione del vincolo sulle aree in esame, dunque, non allarga di per sé l'area del condono edilizio rispetto a quanto stabilito dalla legge dello Stato, né invade la sfera di competenza esclusiva statale in materia di "ordinamento penale" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Si può osservare ancora che, essendo la disposta abrogazione destinata ad operare, per regola generale, solo pro futuro, i suoi eventuali effetti sui procedimenti amministrativi di condono ancora pendenti non deriverebbero dalla sua supposta "retroattività", come lamenta il ricorrente, ma, se del caso, dal principio tempus regit actum, in applicazione del quale l'amministrazione valuta l'esistenza del vincolo al momento in cui provvede sulla domanda di sanatoria (ex plurimis, Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 7 giugno 1999, n. 20).

In conclusione, La Corte dichiara la non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021, nella parte in cui prevede l'abrogazione del comma 11 dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996.

L'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021 è impugnato anche nella parte in cui, con i nuovi commi 5 e 6 del sostituito art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, ha soppresso la previgente disciplina sostanziale di protezione dei boschi e delle fasce forestali, oltre che delle relative zone di rispetto, queste ultime, peraltro, a loro volta eliminate dallo stesso art. 12, come appena visto.

Tale disciplina prevedeva il divieto di nuove costruzioni all'interno delle suddette aree (art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996, in particolare commi 1, 2 e 3, con le precisazioni e le deroghe di cui ai commi successivi) e l'inserimento negli strumenti urbanistici comunali dell'obbligo di arretrare le costruzioni di almeno 200 metri dal limite dei boschi e delle fasce forestali (art. 15, primo comma, lettera e, della legge reg. Siciliana n. 78 del 1976).

Secondo il ricorrente, le norme regionali abrogate avevano, fra le altre, la funzione di anticipare i contenuti della pianificazione paesaggistica, obbligatoria per tutto il territorio nazionale in base agli artt. 135 e 143 cod. beni culturali, e operavano dunque come misure di salvaguardia del patrimonio boschivo in attesa della disciplina di protezione specifica disposta con la prescritta pianificazione. Sotto questo profilo, le norme stesse si sarebbero poste nel solco dell'art. 1-ter della legge Galasso, alla cui stregua le regioni, in attesa dell'elaborazione dei piani paesaggistici, possono imporre specifiche norme di salvaguardia, dirette a vietare "qualsiasi trasformazione del territorio negli ambiti sottoposti a tutela paesaggistica". Lo stesso ricorrente ricorda, al riguardo, come i piani paesaggistici nel frattempo approvati in Sicilia riguardino solo sette delle nove province siciliane, cosicché il venir meno della cennata disciplina sostanziale priverebbe di qualsiasi forma di protezione le aree stesse. Sottolinea, inoltre, che gli stessi piani approvati non contengono autonome discipline d'uso per le aree vincolate, limitandosi a rinviare all'(ora abrogato) art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996, con la conseguenza che, venuta meno quest'ultima disposizione, le norme di attuazione del piano resterebbero sostanzialmente prive di contenuto.

Tutto ciò si risolverebbe: in un irragionevole e arbitrario abbassamento del livello di tutela del paesaggio, con violazione degli artt. 3 e 9 Cost., e nel contrasto della disciplina censurata, sia con l'obbligo di pianificazione paesaggistica, espresso nelle norme di grande riforma economico-sociale contenute ai citati artt. 135 e 143 cod. beni culturali, sia con quello di assicurare la salvaguardia nelle more dell'adozione del piano, oggetto della norma di grande riforma economico-sociale di cui all'art. 1-ter della legge Galasso.

Le questioni sono fondate in riferimento all'art. 14, lettera n), dello statuto speciale, per contrasto con gli artt. 135 e 143 cod. beni culturali e in riferimento agli artt. 3 e 9 Cost.

Scopo della normativa abrogata era, all'evidenza, di offrire protezione sostanziale ai boschi e alle fasce boschive della Regione, oltre che alle zone di rispetto, attraverso la fissazione di regole rigorose di inedificabilità dei beni boschivi, per un verso, e, per altro verso, attraverso la prescrizione del rispetto da parte degli strumenti urbanistici comunali di limiti minimi di arretramento delle costruzioni dal confine dei boschi e delle fasce forestali. L'eliminazione di tale regime di tutela sostanziale, destinato a operare anche in assenza di pianificazione paesaggistica e comunque condizionante anche quest'ultima, comporta l'illegittimità costituzionale della normativa che la dispone, per due distinti ordini di ragioni, entrambi riconducibili allo svuotamento, in sua assenza, di adeguate forme di protezione concreta dei beni paesaggistici in questione.

Innanzitutto, la soppressione dei limiti alle attività edilizie nelle aree boschive e dei vincoli, per gli strumenti urbanistici comunali, di arretramento dal confine di tali aree fa sì che, nelle more dell'approvazione dei piani paesaggistici, non sussistano più limiti generali di sorta al loro possibile utilizzo edificatorio e che la loro protezione si riduca alla mera necessità formale di un'autorizzazione (prescritta dall'art. 146 cod. beni culturali). Se è vero, infatti, che il momento autorizzativo costituisce di per sé un presidio di controllo del rispetto delle caratteristiche naturali dei beni in questione, non vi è dubbio che l'assenza di condizioni e limiti sostanziali a monte, atti a vincolare il prescritto

provvedimento puntuale, comporta seri rischi di compromissione dei valori paesaggistici a causa del minor grado di resistenza a non imprevedibili pressioni sull'autorità preposta al suo rilascio e, come paventato dalla difesa erariale, sugli stessi enti locali nella predisposizione dei loro strumenti urbanistici.

Da questo primo punto di vista, il riscontrato vuoto di tutela si collega al fatto che il territorio siciliano risulta, come detto, ancora oggi in parte non pianificato paesaggisticamente, nonostante il lungo tempo trascorso dall'introduzione del relativo obbligo per l'intero territorio nazionale, sicché le norme abrogate costituivano una sorta di disciplina di salvaguardia sostanziale, il cui venir meno fa sì che le aree sprovviste di piano non siano più al riparo dai rischi di un indiscriminato utilizzo edificatorio.

Ciò chiarito, l'illegittimità costituzionale di un intervento normativo che elimina il regime destinato ad operare in attesa dell'approvazione del necessario piano paesaggistico non è da ricondurre, come sostiene la difesa erariale, alla violazione dell'art. 1-ter della legge Galasso, che prevede la possibilità per le regioni di disporre con legge, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione, un generale divieto di edificazione del territorio fino all'adozione dei piani, e da cui pure si desume una precisa sollecitazione alle regioni stesse a intervenire con urgenza. Essa trova invece la sua ragione direttamente nello stesso obbligo di pianificazione paesaggistica di cui agli artt. 135 e 143 cod. beni culturali, a proposito del fatto che, in attesa della sua approvazione, è necessario salvaguardare "la complessiva efficacia del piano paesaggistico, ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali (sentenza n. 182 del 2006)" (sentenza n. 74 del 2021) (sentenza 219 del 2021).

Se, dunque, la necessità di adeguate prescrizioni sostanziali di salvaguardia costituisce necessario corollario dell'obbligo di pianificazione paesaggistica, l'eliminazione delle regole minime di limitazione dell'uso edificatorio delle aree a bosco contenute nella normativa siciliana abrogata contrasta con le ricordate norme fondamentali di grande riforma economico-sociale (artt. 135 e 143 cod. beni culturali) che definiscono i termini, i contenuti e le finalità dell'obbligo di pianificazione paesaggistica, delineandone la portata sostanziale.

Tale portata dell'obbligo di pianificazione consente di mettere in evidenza un'ulteriore ragione di illegittimità costituzionale della norma censurata, riferibile, questa volta, allo stesso territorio oggetto di pianificazione paesaggistica.

A causa delle particolari modalità con cui i piani paesaggistici vigenti in Sicilia regolano nella sostanza l'uso dei beni protetti, infatti, ai medesimi rischi paventati per le aree boschive non ancora pianificate – come conseguenza dell'eliminazione dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996 e dell'art. 15, primo comma, lettera e), della legge reg. Siciliana n. 78 del 1976 – non sfuggono, in realtà, nemmeno le aree già pianificate. Le norme di attuazione di tali piani, invero, non contengono regole sostanziali sull'uso edificatorio delle aree a bosco, ma si limitano a rinviare (con formule sostanzialmente analoghe, che manifestano la natura mobile del rinvio) a quanto previsto dalla legge reg. Siciliana n. 16 del 1996, sicché l'abrogazione dei riferimenti normativi primari determina – con il venir meno del divieto di nuove costruzioni nelle aree protette – la sopravvenuta inoperatività della normativa d'uso definita in sede di pianificazione e, con essa, anche in questo caso, lo svuotamento del nucleo essenziale della tutela del paesaggio, e dunque, per le ragioni esposte sopra, la violazione dell'obbligo di pianificazione paesaggistica, considerato nella sua valenza sostanziale.

In conclusione, secondo la Corte, l'impugnato art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021 esorbita dalla competenza legislativa primaria prevista all'art. 14, lettera n), dello statuto speciale, ponendosi in contrasto con le norme di grande riforma economico-sociale contenute agli artt. 135 e 143 cod. beni culturali, e viola, al contempo, gli artt. 3 e 9 Cost.

Poiché le ragioni di illegittimità costituzionale esposte trovano il loro presupposto nel vincolo paesaggistico delle aree interessate, è necessaria infine una precisazione sul regime delle zone di rispetto dei boschi di cui al comma 11 dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996: essendo per esse il vincolo venuto meno per autonoma scelta della Regione Siciliana (vedi il precedente punto

5.1.), la rilevata illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021 non investe la parte in cui esso abroga le disposizioni che riguardano le anzidette zone di rispetto.

Pertanto, la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 5 dell'art. 37 della legge reg. Siciliana n. 19 del 2020, come sostituito dall'art. 12 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2021, nella parte in cui abroga i commi da 1 a 10 e 12 dell'art. 10 della legge reg. Siciliana n. 16 del 1996, con riferimento ai boschi e alle fasce forestali, nonché l'illegittimità costituzionale del comma 6 dello stesso art. 37.