

Sentenza: 12 maggio 2021, n. 141

Materia: tutela dell'ambiente

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Parametri invocati: artt. 9 e 117, secondo comma, lett. m) ed s), Cost. e delle norme interposte di cui agli artt. 20, 21, 135, 142, 143, 145, 146 e 149 del d.lgs. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio)

Ricorrenti: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 5, 6, comma 1, lett. b), c), d) ed e), 7, comma 7, lett. c), 9, commi 9, lett. d), numero 1), e 16, e 10, comma 11, della l.r. Lazio 27 febbraio 2020, n. 1 (Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione)

Esito: illegittimità cost. art. 9, comma 9, lett. d), numero 1), l.r. 1/2020; illegittimità cost. art. 9, comma 16, l.r. 1/2020; inammissibilità quest. leg. cost. art. 5 l.r. 1/2020, promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost. in relazione agli artt. 143 e 145 d.lgs. 42/2004; non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, quest. leg. cost. artt. 6, comma 1, lett. b), c), d) ed e), 7, comma 7, lett. c), numero 1), e 10, comma 11, l.r. 1/2020, promosse, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione agli artt. 20, 21, 135, 142, 143 e 145 del d.lgs. 42/2004

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 5, 6, comma 1, lett. b), c), d) ed e), 7, comma 7, lett. c), 9, commi 9, lett. d), numero 1), e 16, e 10, comma 11, l.r. 1/2020 per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. m) ed s), Cost. e delle norme interposte di cui agli artt. 20, 21, 135, 142, 143, 145, 146 e 149 d.lgs. 42/2004. Il ricorrente lamenta la lesione delle competenze statali in materia di tutela del paesaggio di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s, Cost.) a causa del mancato richiamo dei vincoli paesaggistici previsti dalla normativa statale interposta e, in via mediata, del mancato riferimento al Piano territoriale paesistico (PTPR) della Regione Lazio, nonché dell'art. 9 Cost. che tutela il paesaggio.

La Regione Lazio si era dotata di un proprio PTPR con deliberazione del Consiglio 5/2019. Tale piano era stato però elaborato senza il necessario coinvolgimento del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (MiBACT), oggi Ministero della cultura (MIC). Di questo mancato coinvolgimento si era lamentato il Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso per conflitto di attribuzione, deciso con la sentenza 240/2020, con cui la Corte ha accolto il ricorso de quo. In particolare, la Corte ha affermato la necessità che la pianificazione paesaggistica regionale si esprima attraverso una generale condivisione dell'atto che la realizza, soprattutto nel caso in cui siano presenti numerosi vincoli paesaggistici. **L'unitarietà del valore della tutela paesaggistica comporta, infatti, l'impossibilità di scindere il**

procedimento di pianificazione paesaggistica in subprocedimenti che vedano del tutto assente la componente statale, nel rispetto del principio di leale collaborazione, che deve concretizzarsi in un confronto costante, paritario e leale tra le parti in ogni fase del procedimento e non seguire soltanto la sua conclusione. Nel caso di specie l'approvazione e poi la pubblicazione della delib. C.R. 5/2019 hanno determinato una soluzione di continuità nell'iter collaborativo avviato tra Stato e Regione, producendo l'affermazione unilaterale della volontà di una parte e si sono tradotte in un comportamento non leale, nella misura in cui la Regione ha approvato un piano non concordato, destinato a produrre i suoi effetti nelle more dell'approvazione di quello oggetto di accordo con il MiBACT. Peraltro, dopo la sent. 240/2020 sono riprese le trattative tra la Regione Lazio e il Ministero, che hanno consentito al Consiglio regionale di pervenire all'approvazione di un nuovo PTPR.

La prima questione riguarda l'art. 5 l.r. 1/2020 relativo alle semplificazioni procedurali in materia di varianti urbanistiche, e concerne la violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione agli artt. 143 e 145 d.lgs. 42/2004, in quanto non conterrebbe alcun richiamo né alle procedure di adeguamento e conformazione degli strumenti urbanistici al Piano paesaggistico, né alla partecipazione del Ministero al procedimento di conformazione e adeguamento. La Corte dichiara la questione inammissibile, in quanto concorda con la difesa regionale secondo la quale il Governo avrebbe sollevato questioni con riferimento all'intero art. 5, rilevando l'impossibilità di riferire a singole disposizioni la generica censura formulata nel ricorso, nonché di limitare alle sole parti dell'art. 5 che riguardano direttamente gli strumenti urbanistici.

Le restanti censure, pur nella diversità delle materie disciplinate, sono preliminarmente trattate congiuntamente dalla Corte. In riferimento a tutte le norme impugnate, infatti, il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., in quanto il legislatore regionale non avrebbe espressamente richiamato l'operatività dei vincoli derivanti dalla normativa statale in materia di tutela del paesaggio e il conseguente rispetto del PTPR. Peraltro, tale omissione sarebbe aggravata dalla mancanza di un piano paesaggistico oggetto di pianificazione congiunta con il Ministero. Sul punto la costante giurisprudenza della Corte ha ribadito che il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto (sent. 74 del 2021; sentenze nn. 101, 54 e 29 del 2021). Sulla base di tale presupposto, ripetutamente affermato (cfr. sent. 240/2020, 86/2019), la Corte ha escluso l'illegittimità costituzionale di norme regionali che non derogano ai principi della pianificazione paesaggistica valorizzando in via interpretativa il dato legislativo regionale. Ciò premesso in relazione all'art. 6, comma 1, l.r. 1/2020, relativo alla semplificazione istruttoria per l'approvazione degli strumenti urbanistici generali e dei piani attuativi, vengono distinte, in ragione del loro oggetto, le questioni concernenti la lett. b) da quelle relative alle lett. c), d) ed e), che viene seguita anche dalla Corte. Con riguardo alla lett. b), questa a seguito delle modifiche operate dalla norma impugnata, ha incluso l'attività di produzione delle energie rinnovabili tra le attività "multimpresonditoriali", generalmente consentite in zona agricola, ampliando il novero delle attività compatibili con il territorio agricolo. In particolare, la norma impugnata ometterebbe il richiamo alla necessità di adeguarsi alle previsioni della pianificazione paesaggistica, (previa condivisione con intesa con lo

Stato), determinando l'illegittimità costituzionale della norma per violazione della sfera di competenza esclusiva riservata allo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione alle norme interposte di cui agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali. Sarebbe inoltre pregiudicato "l'interesse costituzionale alla tutela del paesaggio" di cui all'art. 9 Cost., che costituisce valore primario e assoluto.

Secondo la Corte, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lett. b), recante modifiche alla l.r. 38/1999 in materia di governo del territorio attribuita alla competenza concorrente, non è fondata. La censura statale peraltro deve essere circoscritta alla sola lett. f) del comma 2 dell'art. 54 l.r. 38/1999, nel testo sostituito dalla norma impugnata, cioè all'inclusione della produzione delle energie rinnovabili tra le attività multimprenditoriali che sono consentite nelle zone agricole, a causa del mancato richiamo al rispetto del piano paesaggistico. Alla luce della propria giurisprudenza, la Corte verifica se la disposizione impugnata si ponga in contrasto con il principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica, o rechi a esso una deroga, giungendo alla conclusione che nel caso di specie questo non avvenga in quanto i vincoli derivanti dalla pianificazione paesaggistica permangono inalterati, con la conseguenza che lo svolgimento delle attività multimprenditoriali nelle zone agricole resta comunque subordinato al rispetto della normativa in materia di autorizzazione paesaggistica e delle prescrizioni del PTPR.

Con riferimento alle disposizioni introdotte con le lett. c), d) ed e) del comma 1 dell'art. 6, relative all'edificazione in zona agricola e ai piani di utilizzazione aziendale (PUA) - recanti modifiche agli artt. 55, 57 e 57-bis l.r. 38/1999 - queste sono impuginate in quanto consentirebbero «di realizzare manufatti connessi alle attività agricole, ampliando sensibilmente le relative categorie mediante il riferimento "alle attività agricole tradizionali, connesse e compatibili" e prevedendo, tra i vari interventi possibili, perfino la realizzazione di piscine», «senza una definizione preventiva degli interventi compatibili con il contesto, che deve avvenire nell'ambito [del] piano paesaggistico previamente elaborato d'intesa con lo Stato». Anche in questo caso la Corte ritiene la questione non fondata: gli artt. 55, 57 e 57-bis l.r. 38/1999 disciplinano rispettivamente: a) i limiti all'edificazione in zona agricola; b) il contenuto e le modalità di elaborazione e di presentazione dei piani di utilizzazione aziendale (PUA), finalizzati all'attuazione dei programmi di miglioramento aziendale delle aziende agricole; c) la possibilità di svolgere le attività multimprenditoriali di cui all'art. 2 l.r. 14/2006 (Norme in materia di diversificazione delle attività agricole), all'interno dell'azienda agricola, previa approvazione di un PUA. Le modifiche introdotte dalle norme impuginate, secondo la Corte, sono accomunate dalla finalità di ampliare le potenzialità edificatorie delle zone agricole, rispetto alle quali il ricorrente lamenta il mancato richiamo dei vincoli paesaggistici e in particolare di quelli discendenti dal PTPR, ma non si pongono in contrasto né recano una deroga al principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica. Tutti gli interventi edificatori consentiti dalle norme regionali impuginate sono infatti subordinati al rispetto della normativa in materia di autorizzazione paesaggistica e delle prescrizioni del PTPR.

Per quanto riguarda invece l'art. 7, comma 7, lett. c), l.r. 1/2020, relativo alle competenze amministrative relative alle concessioni su beni demaniali e non demaniali regionali, questo è impugnato per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione agli artt. 135, 142, 143 e 145 d.lgs. 42/2004. Con tale disposizione il legislatore regionale, modificando il comma 1 dell'art. 10 l.r. 53/1998, ha previsto

l'attribuzione ai comuni delle funzioni amministrative concernenti «il rilascio delle concessioni dei beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia, ivi compresi i porti turistici, gli approdi turistici ed i punti di ormeggio [...], fatte salve le concessioni riservate allo Stato ai sensi della normativa vigente, nonché le funzioni e i compiti amministrativi delegati ai comuni relativi alle aree del demanio marittimo per finalità turistico e ricreative, il rilascio delle concessioni di cui al presente comma avviene nel rispetto di quanto stabilito dal PUA (Piano di utilizzazione degli arenili) regionale e dai rispettivi PUA comunali. Il comune può determinare oneri istruttori per i procedimenti relativi all'esercizio delle funzioni ad esso attribuite» (art. 7, comma 7, lettera c, numero 1, della legge reg. Lazio n. 1 del 2020). La norma impugnata ha inoltre inserito nel comma 1 dell'art. 10 l.r. 53/1998 la lett. a-bis) che prevede «le funzioni amministrative concernenti la gestione delle infrastrutture insistenti sulle aree portuali lacuali».

Secondo il ricorrente la norma in esame non farebbe alcun riferimento «alla necessità di verificare la coerenza dei PUA con la disciplina di tutela delle fasce costiere marittime, e quindi degli arenili, contenuta nel piano paesaggistico».

Come per le questioni esaminate in precedenza anche in questo caso la Corte deve dunque verificare se la disposizione impugnata si ponga in contrasto o deroghi al principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica. Nel caso di specie, nulla di tutto questo è rinvenibile nella norma impugnata, dovendosi ritenere che i comuni, nel provvedere al «rilascio delle concessioni dei beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia, ivi compresi i porti turistici, gli approdi turistici ed i punti di ormeggio», non possano prescindere dai vincoli paesaggistici cui soggiacciono le fasce costiere marittime.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, inoltre, impugnato i commi 9, lett. d), numero 1), e 16 dell'art. 9 l.r. 17/2020 per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione agli artt. 135, 142, 143, 145, 146 e 149 cod. beni culturali. In particolare, con la lett. d), numero 1), del comma 9 del citato art. 9 il legislatore regionale ha modificato la definizione di «faggeta depressa» contenuta nel medesimo comma 2 dell'art. 34-bis, abbassando da 800 a 300 metri sul livello del mare la quota al di sotto della quale gli ecosistemi forestali governati a fustaia a prevalenza di faggio sono definiti tali. Secondo il ricorrente tale modifica legislativa inciderebbe sulla disposizione di cui all'art. 34-bis l.r. 39/2002, che stabilisce che «[p]er le faggete depresse di cui al comma 2 sono vietate le utilizzazioni per finalità produttive fatto salvo i tagli necessari per la conservazione della faggeta o per motivi di pubblica incolumità». Il ricorrente ritiene che la norma impugnata diminuirebbe il livello di tutela delle aree boscate a faggeta. L'intervento legislativo censurato esclude dunque dalla specifica tutela prevista nella legge stessa per le faggete depresse gli ecosistemi di quel tipo che si trovano fra gli 800 e i 300 metri sul livello del mare, per i quali invece prima valeva il divieto di utilizzazione per finalità produttive, salvi i tagli necessari per la conservazione della faggeta o per motivi di pubblica incolumità. Secondo la Corte la questione di legittimità della norma impugnata è fondata in quanto questa, abbassando la quota altimetrica al di sotto della quale operano le norme di tutela delle faggete depresse, ha aggirato il vincolo posto dalla norma interposta di cui all'art. 142, comma 1, lett. g), d.lgs. 42/2004, che stabilisce che sono di interesse paesaggistico i territori coperti da foreste e da boschi. **Sotto questo profilo le regioni possono dunque intervenire sia sulla definizione di bosco sia su quelle di aree assimilate e di aree**

escluse, fermo restando che non possono in nessun caso ridurre il livello di tutela e conservazione assicurato dalla normativa statale.

E' poi impugnato il comma 16 dell'art. 9 l.r. 1/2020 che stabilisce che, per semplificare le procedure di approvazione della pianificazione forestale aziendale, i procedimenti di approvazione dei piani predisposti ai sensi degli artt. 13 e 14 l.r. 39/2002, in materia di gestione delle risorse forestali, che contemplano interventi a carico dei beni ai sensi degli articoli 136 e 142 d.lgs. 42/2004, sono soggetti all'acquisizione dell'autorizzazione di cui all'articolo 146 d.lgs. 42/2004. Tale preventiva autorizzazione paesaggistica si intende acquisita per tutti gli interventi previsti nei piani stessi e resi esecutivi. Secondo il ricorrente tale disposizione anticiperebbe l'autorizzazione paesaggistica ai piani di gestione e assestamento forestale, e al piano poliennale di taglio di cui agli articoli 13 e 14 l.r. 39/2002, ove siano previsti interventi su beni tutelati, esonerando poi dal rilascio dell'autorizzazione i singoli interventi. Con la conseguenza che si porrebbe in contrasto con gli artt. 146 e 149 d.lgs.42/2004, per cui tutti gli interventi sui beni tutelati devono essere previamente autorizzati (art. 146), salvo che non ricadano nei casi previsti dalla legge statale di esclusione (art. 149), violando così la competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lett.s), Cost. La Corte ritiene la questione fondata, in quanto la semplificazione introdotta non configura una mera anticipazione temporale dell'autorizzazione paesaggistica, ma determina uno stravolgimento della ratio del d.lgs. 42/2004 e, in particolare dell'art. 146, secondo cui i proprietari di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati ex lege devono presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi da realizzare con la documentazione, ed astenersi dall'avviare i lavori fino a quando non ne abbiano ottenuta l'autorizzazione.

Il Governo impugna poi l'art. 10, comma 11, l.r. 1/2020, in materia di fonti energetiche rinnovabili, per violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali. Tale disposizione ha aggiunto nella l.r. 16/2011 l'art. 3.1, che riguarda la localizzazione di impianti fotovoltaici in zona agricola, omettendo, secondo il ricorrente, il necessario richiamo al piano paesaggistico e alla sua disciplina programmatica e pianificatoria, Con la conseguenza che il combinato disposto del nuovo testo del comma 2 dell'art. 54 l.r. 38/1999 e dell'art. 3.1, comma 5, l.r. 16/2011 comporterebbe la possibilità di realizzare impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili in aree agricole, sia al di fuori del piano energetico regionale, sia del quadro programmatico condiviso con il Ministero nell'ambito del piano paesaggistico. La Corte ritiene la questione non fondata, in quanto nessuna delle disposizioni dell'art. 3.1 l.r. 16/2011 determina un contrasto o una deroga al principio della prevalenza della pianificazione paesaggistica; né può essere utilizzata come argomento contrario la sopravvenuta disposizione di cui al comma 4-bis, che impone il rispetto del PTPR, poiché essa non è preclusiva della possibilità di interpretare anche il testo originario in modo rispettoso di tutti i vincoli paesaggistici e quindi conforme a Costituzione..