

Sentenza: 13 settembre 2022, n. 221

Materia: Edilizia e urbanistica – Energia - Ambiente - Aree protette, parchi e riserve naturali

Parametri invocati: Artt. 9, 41, 97 e 117, commi primo, secondo, lettere e) e s), e terzo, Cost.

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Artt. 64, comma 1, lettera a); 75, comma 1, lettera b), numeri 2), 3), 4) e 5), e lettera c), e 81 della legge della Regione Lazio 11 agosto 2021, n. 14 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2021 e modifiche di leggi regionali). Art. 6 della legge della Regione Lazio 30 dicembre 2021, n. 20 (Legge di stabilità regionale 2022)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 75, comma 1, lettera b), numero 5), della legge della Regione Lazio 11 agosto 2021, n. 14 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2021 e modifiche di leggi regionali), nella parte in cui introduce i commi 5-quater e 5-quinquies dell'art. 3.1 della legge della Regione Lazio 16 dicembre 2011, n. 16 (Norme in materia ambientale e di fonti rinnovabili);
- illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge della Regione Lazio 30 dicembre 2021, n. 20 (Legge di stabilità regionale 2022);
- illegittimità costituzionale dell'art. 81 della legge Regione Lazio n. 14 del 2021;
- inammissibilità e non fondatezza delle altre questioni sollevate

Estensore nota: Paola Garro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 64, comma 1, lettera a); 75, comma 1, lettera b), numeri 2), 3), 4) e 5), e lettera c), e 81 della legge della Regione Lazio 11 agosto 2021, n. 14 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2021 e modifiche di leggi regionali), in riferimento a plurimi parametri costituzionali e interposti.

L'art. 64, comma 1, lettera a), della l.r. n. 14 del 2021 modifica l'art. 54 della legge della Regione Lazio 22 dicembre 1999, n. 38 (Norme sul governo del territorio), recante la disciplina delle trasformazioni urbanistiche in zona agricola, sostituendone il comma 2.

Secondo il ricorrente, con tale sostituzione il legislatore regionale non è intervenuto sulla disciplina relativa alla tipizzazione delle attività astrattamente previste nelle zone agricole, come tali classificate dagli strumenti urbanistici comunali, ma ha inciso surrettiziamente sulla disciplina contenuta nel Piano territoriale paesistico regionale (PTPR) in tema di attività in concreto consentite nelle aziende agricole ricadenti in aree soggette a vincolo paesaggistico. L'art. 52 del PTPR prevede infatti, al comma 1, che nelle aziende agricole in aree vincolate è consentita la realizzazione di manufatti strettamente funzionali e dimensionati alle attività agricole e, al successivo comma 4, che è altresì consentito lo svolgimento di funzioni e attività compatibili ai sensi del citato art. 54, comma 2, lettera b), della l.r. n. 38 del 1999. Ma per il ricorrente, al tempo dell'approvazione del PTPR – dunque prima dell'adozione della disposizione impugnata – la richiamata normativa regionale faceva riferimento alle sole “attività di trasformazione e vendita diretta dei prodotti derivanti dall'esercizio delle attività agricole tradizionali”, mentre oggi il piano paesaggistico, con il rinvio operato, assume un contenuto nettamente più ampio, che esula dalle scelte all'epoca condivise tra Stato e Regione,

perché riferibile anche a tutte le altre attività multimprenditoriali integrate e complementari con le attività agricole aziendali.

In altre parole, la norma impugnata, sarebbe solo apparentemente una formale modifica dell'art. 54 della l.r. 38/1999 perché in realtà sarebbe diretta a modificare unilateralmente la disciplina contenuta nel PRPT. Ma, operando una modifica unilaterale del piano paesaggistico, approvato d'intesa con lo Stato, la norma impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto in contrasto con gli artt. 135, 143 e 145 del d. lgs. n. 42 del 2002 recante il codice dei beni culturali e del paesaggio. Le norme interposte, infatti, declinano il principio della pianificazione congiunta e assegnano al piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale, presidiata dalla sua inderogabilità da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, dalla sua cogenza rispetto agli strumenti urbanistici nonché dalla sua prevalenza su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica. Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene, inoltre, che sarebbero violati anche l'art. 9 Cost., in quanto sarebbe stato determinato un abbassamento del livello di tutela del paesaggio, nonché il principio di leale collaborazione, il quale impone alle parti di rispettare gli impegni assunti in accordi ufficiali.

La difesa regionale, per sostenere la non fondatezza delle censure governative, ricostruisce il procedimento di formazione e approvazione del PRPT le cui norme sono l'esito di un lavoro istruttorio congiunto tra Ministero della cultura e Regione che ha trovato formalizzazione in un documento, allegato all'atto di costituzione, sottoscritto dalle parti nel dicembre del 2019. Con questo documento è stato condiviso e formalizzato il contenuto normativo del PTPR, parte integrante e sostanziale di detto documento, che successivamente è stato trasmesso dal ministero al Presidente della Regione Lazio per la sua approvazione da parte del Consiglio regionale, approvazione che è avvenuta senza modifiche o integrazioni nell'aprile del 2021. Nel maggio 2021 è stato stipulato l'accordo istituzionale tra il Ministero e il Presidente della Regione che recepisce il documento di condivisione elaborato congiuntamente tra Regione e Ministero nel 2019. L'art. 52, comma 4, del PTPR, consente lo svolgimento nelle aziende agricole ricadenti in aree vincolate paesaggisticamente delle funzioni e delle attività elencate all'art. 54, comma 2, lettera b), della l.r. 38/ 1999. La Regione osserva che quando è stato sottoscritto il documento di condivisione istituzionale del PTPR – ovvero, quando è stato formalizzato (nel 2019) il testo normativo del PTPR, rimasto inalterato sino alla sua approvazione nel 2021 – l'art. 54, comma 2, della l.r. n. 38 del 1999, introdotto dall'art. 20 della legge della Regione Lazio 10 agosto 2016, n. 12 (Disposizioni per la semplificazione, la competitività e lo sviluppo della Regione) e poi modificato dall'art. 10 della legge della Regione Lazio 18 luglio 2017, n. 7 (Disposizioni per la rigenerazione urbana e per il recupero edilizio), aveva una formulazione in base alla quale la lettera b) comprendeva *tutte le attività compatibili con la destinazione agricola (definite anche “integrate e complementari”)*; ed è a queste norme che deve intendersi il rinvio operato dal PTPR, perché si tratta delle norme vigenti al momento della sua concertazione istituzionale.

La difesa della resistente continua la ricostruzione della vicenda ricordando che con l'art. 6, comma 1, lettera a), della l. r. Lazio n. 1 del 2020, il citato art. 54, comma 2, è stato oggetto di una prima riformulazione all'esito della quale la lettera b) faceva riferimento alle sole attività di «trasformazione e vendita diretta dei prodotti derivanti dall'esercizio delle attività agricole tradizionali». Trattasi di modifica che, sull'art. 52, comma 4, del PTPR, avrebbe avuto effetti in senso restrittivo, perché nelle zone agricole vincolate sarebbero state consentite non tutte le attività compatibili con la destinazione agricola, ma soltanto quelle di cui alla riformulazione: trattandosi, tuttavia, di modifica successiva alla condivisione istituzionale delle norme del PTPR, essa è espressiva della sola volontà regionale e non può dunque incidere su quest'ultimo.

Dopo l'entrata in vigore nel 2021 del PTPR, gli operatori davano applicazione a quest'ultimo in base alla riformulazione dell'art. 54, comma 2, lettera b), della l. r. n. 38 del 1999 come disposta con la l.r. n. 1 del 2020. Il legislatore regionale, pertanto, con la norma impugnata ha inteso tornare alla formulazione vigente al momento della condivisione del PTPR con il Ministero, al fine di evitare

un'applicazione di quest'ultimo non conforme alla volontà espressa dalle parti istituzionali. Ne consegue che con l'art. 64, comma 1, lettera a), della l.r. Lazio n. 14 del 2021 il legislatore regionale non ha in alcun modo voluto surrettiziamente e unilateralmente incidere sul PTPR, ma ne ha invece voluto garantire il rispetto sostanziale, tornando sostanzialmente alla formulazione originaria.

Per la difesa regionale, quindi, i rinvii contenuti nel PTPR devono intendersi operati alle discipline vigenti al momento della condivisione del PTPR, rimanendo irrilevanti tutte le modifiche intervenute successivamente, con conseguente infondatezza del ricorso, giacché lo Stato pretenderebbe di applicare una normativa non esistente al momento dell'accordo tra Regione Lazio e Ministero della cultura sul testo del PTPR.

Per la Corte, le questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione all'art. 64, comma 1, lett. a) della legge laziale n. 14 del 2021 non sono fondate.

In riferimento alla procedura di approvazione del PTPR seguita dalla Regione Lazio, la Corte ribadisce che l'art. 135 del codice dei beni culturali pone, in relazione a specifici beni paesaggistici, un obbligo inderogabile di elaborazione congiunta del piano paesaggistico il quale è *un riflesso della necessaria impronta unitaria della pianificazione paesaggistica... e mira a garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente. La pianificazione paesaggistica è, dunque, valore imprescindibile e pertanto non derogabile dal legislatore regionale, in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme di tutela, conservazione e trasformazione del territorio ... al punto che il piano paesaggistico regionale ha immediata prevalenza su tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica.* Conseguenza di tale premessa è che quando un piano paesaggistico effettua un rinvio ad altra disposizione di legge, come nel caso di specie, tale rinvio deve considerarsi fisso, ovvero operato nei confronti di norme espresse dalla legislazione vigente al momento in cui si raggiunge la condivisione sul contenuto del piano poiché le parti, nel momento in cui concordano di fare riferimento a una o più disposizioni vigenti, hanno inteso incorporare nel piano le norme espresse dalla legislazione vigente oggetto del rinvio. Ne consegue che le variazioni sulla legislazione cui il PTPR rinvia non sono in grado di determinarne un'unilaterale modifica e non hanno dunque alcuna efficacia su quest'ultimo, il cui contenuto normativo resta quello frutto della elaborazione congiunta. Pertanto, ai fini dell'individuazione della norma incorporata nel PTPR, deve farsi riferimento alla disposizione vigente alla data della conclusione del procedimento di copianificazione, avvenuta nel dicembre 2019, ovvero all'art. 54, comma 2, lett. b) della l.r. 38/1999 nel testo vigente a quella data; la norma impugnata per la Corte non ha operato alcuna modifica unilaterale dell'art. 52, del PTPR, della Regione Lazio poiché non ha nessun effetto sul rinvio operato da tale articolo all'art. 54, comma 2, lettera b) della l.r. 38/1999 che è un rinvio fisso e dunque deve intendersi riferito alla formulazione di detta disposizione vigente alla data della condivisione dei contenuti del PTPR ovvero dicembre 2019.

Il Presidente del Consiglio ha impugnato anche l'art. 75, comma 1, lettera b), numero 5), della l.r. Lazio n. 14 del 2021, nella parte in cui introduce i nuovi commi 5-quater e 5-quinquies dell'art. 3.1 della l.r. Lazio n. 16 del 2011, e l'art. 6 della l.r. Lazio n. 20 del 2021, il quale sostituisce il richiamato comma 5-quater. Con le disposizioni regionali impuginate è stata disposta la sospensione dei procedimenti autorizzativi per la costruzione ed esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili ivi indicati (c.d. "moratorie") per otto mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge. Tali norme, per il ricorrente, si porrebbero in contrasto con quanto stabilito dall'art. 12, comma 4, del d. l. n. 387 del 2003, il quale dispone che l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili è rilasciata nell'ambito di un procedimento unico cui partecipano tutte le amministrazioni interessate e che deve concludersi entro novanta giorni.

La Corte accoglie le censure governative ricordando che l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 – nel prevedere che l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio di impianti di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili sia rilasciata nell'ambito di un procedimento unico, cui partecipano tutte le amministrazioni interessate, che deve concludersi entro novanta giorni – esprime un principio

fondamentale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». Esso è funzionale al raggiungimento degli obiettivi di massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili sancito dalla normativa europea ed è volto a bilanciare l'esigenza di potenziare le fonti rinnovabili con quella di tutelare il territorio nella dimensione paesaggistica, storico-culturale e della biodiversità. Le finalità cui mira la normativa statale, pertanto, non tollerano eccezioni sull'intero territorio nazionale, sicché le regioni non possono sospendere le procedure di autorizzazione, né subordinarle a vincoli o condizioni non previste dalla normativa statale: soltanto nella sede del procedimento unico delineato dall'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, infatti, *può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l'interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l'emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione»*

Le disposizioni censurate sono illegittime perché prevedono una sospensione dei procedimenti autorizzativi per la costruzione e l'esercizio di impianti alimentati da fonti rinnovabili che, ancorché temporalmente circoscritta, anche con la fissazione di un termine massimo di otto mesi, è di gran lunga superiore a quello, di novanta giorni, che l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 prescrive per la conclusione del procedimento unico ivi previsto.

La Corte accoglie la questione di legittimità costituzionale anche dell'art. 81 della l.r. n.14 che prevede la modifica della perimetrazione del parco regionale dell'Appia antica, riducendone i confini.

La Corte ricorda che la modifica del perimetro dei parchi regionali può avvenire sia con legge regionale, nel rispetto del procedimento regolato dall'art. 22 della legge quadro n. 394 del 1991, sia in sede di adozione o modifica del piano del parco. L'ipotesi della modifica della perimetrazione dell'area protetta regionale non è, infatti, espressamente prevista dalla legge quadro, che ha dettato soltanto il procedimento da seguire per la sua istituzione. Nel silenzio del legislatore statale, deve ritenersi che riacquisti il suo spazio l'autonomia regionale, purché siano ovviamente rispettati i principi stabiliti dalla legge quadro del 1991. Ne consegue che la perimetrazione definitiva, la quale segue quella provvisoria fatta al momento dell'istituzione dell'area protetta, può essere affidata dalla legge regionale ad una fase procedimentale successiva, ed in particolare al piano del parco. Di conseguenza la ripermetrazione – la quale presuppone un'area protetta già esistente a tutti gli effetti (e, dunque, non solo provvisoriamente ma anche definitivamente delimitata) – può essere affidata tanto a modifiche del piano per il parco, quanto alla legge regionale, che naturalmente deve osservare il medesimo procedimento seguito dal legislatore ai fini della perimetrazione provvisoria dei confini, ai sensi dell'art. 22 della legge quadro, compresa la interlocuzione con gli enti locali e il loro coinvolgimento. In particolare, l'art. 22, comma 1, lettera a), della legge quadro impone che sia garantita la partecipazione delle province, delle comunità montane e dei comuni al procedimento di ripermetrazione, la quale si presenta del tutto assimilabile alla istituzione di una nuova area protetta e detta partecipazione si realizza, per espressa disposizione della richiamata normativa statale, attraverso conferenze per la redazione del documento di indirizzo indicato dal medesimo art. 22.

Nell'adottare la ripermetrazione del parco regionale dell'Appia Antica, la Regione Lazio non ha rispettato la normativa statale, perché non ha previsto la partecipazione degli enti locali interessati al procedimento di ripermetrazione. Pertanto, la disposizione regionale impugnata è costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto *il mancato coinvolgimento degli enti locali, attraverso la formazione del documento indicato dall'art. 22 della legge quadro, costituisce un vizio della fase procedimentale che determina l'illegittimità costituzionale della relativa legge.*