

Sentenza: 6 ottobre 2022, n. 229

Materia: tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Parametri invocati: artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione e il principio di leale collaborazione, artt. 3 e 97 della Costituzione

Giudizio: in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1 della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2020, n. 101 (Disposizioni concernenti gli interventi sugli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale e commerciale al dettaglio. Proroga del termine per la presentazione dei titoli abilitativi degli interventi edilizi straordinari. Modifiche alla l.r. 24/2009), che modifica l'art. 3-bis della legge della Regione Toscana 8 maggio 2009, n. 24 recante «Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente»

Esito:

- 1) non fondatezza in riferimento agli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione e al principio di leale collaborazione;
- 2) inammissibilità in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Toscana 30 dicembre 2020, n. 101 (Disposizioni concernenti gli interventi sugli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale e commerciale al dettaglio. Proroga del termine per la presentazione dei titoli abilitativi degli interventi edilizi straordinari. Modifiche alla l.r. 24/2009), in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost. e al principio di leale collaborazione tra Stato e Regione.

Con il primo motivo di ricorso il ricorrente lamenta la violazione degli artt. 9 e 117, primo comma, quest'ultimo in relazione agli artt. 5 e 6 della Convenzione europea sul paesaggio, e secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 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).

La disposizione impugnata, nel modificare l'art. 3-bis della legge della Regione Toscana 8 maggio 2009, n. 24 recante «Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente», che costituisce il cosiddetto Piano casa per la Toscana, estende alle unità immobiliari aventi destinazione d'uso commerciale al dettaglio le misure straordinarie già previste per gli edifici a destinazione d'uso industriale o artigianale dal citato art. 3-bis, che consente interventi di addizione volumetrica o sostituzione edilizia, con un incremento massimo del venti per cento della superficie utile lorda.

A giudizio del ricorrente risulterebbe lesa la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente ed il principio di leale collaborazione, in quanto la normativa impugnata nel consentire che gli interventi edilizi su unità immobiliari a destinazione d'uso commerciale al dettaglio vengano realizzati in deroga alla pianificazione urbanistica consentirebbe anche una deroga alle previsioni del piano paesaggistico, approvato in Toscana nel 2015. In particolare, la norma regionale ometterebbe di richiamare espressamente i principi di elaborazione congiunta Stato - Regione, inderogabilità e prevalenza del piano paesaggistico sanciti

dagli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio e, dunque, non conterrebbe alcuna clausola di salvaguardia delle previsioni del piano paesaggistico della Toscana. Diversamente, il miglioramento del riutilizzo degli edifici aventi destinazione commerciale al dettaglio avrebbe dovuto trovare la propria disciplina all'interno del piano paesaggistico e non essere disposto unilateralmente, come nel caso in esame.

Occorre, altresì, evidenziare che il ricorrente, nell'illustrazione del ricorso, fa riferimento anche all'art. 2 della legge regionale impugnata che, nel modificare l'art. 7, comma 2, del Piano casa per la Toscana, introduce per tutte le misure straordinarie una proroga di due anni del termine per la presentazione dei titoli abilitativi necessari, quali la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), o la richiesta del permesso di costruire, slittato al 31 dicembre 2022.

La Regione Toscana avrebbe dunque non soltanto esteso l'applicazione della misura straordinaria sopra richiamata agli immobili destinati al commercio al dettaglio ma l'avrebbe anche prorogata di ulteriori due anni, dal 31 dicembre 2020, termine già prorogato, fino al 31 dicembre 2022. Ciò sarebbe accaduto nonostante l'avvenuta approvazione del piano paesaggistico regionale d'intesa con lo Stato, posto al vertice della gerarchia dei piani.

Sarebbe, inoltre, violato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 5 e 6 della citata Convenzione europea del paesaggio, secondo cui il territorio dovrebbe essere oggetto di pianificazione e specifica tutela nella sua interezza, sia con riferimento ai beni soggetti a vincolo, sia a quelli non vincolati. Tali prescrizioni sarebbero confluite nell'art. 135 cod. beni culturali, che imporrebbe alle regioni la pianificazione dell'intero territorio, con riqualificazione delle aree compromesse o degradate, anche se non soggette a vincolo.

Infine, l'estensione della disciplina derogatoria concorrerebbe ad aumentare il numero degli interventi consentiti, determinando la diminuzione del livello della tutela ambientale e, dunque, il contrasto con l'art. 9 Cost., che sancisce la rilevanza della tutela del paesaggio quale interesse primario e assoluto.

A parere della Corte le questioni di legittimità costituzionale, in quanto strettamente connesse, possono essere esaminate congiuntamente dal momento che si incentrano sulla deroga alla pianificazione paesaggistica e all'obbligo di pianificazione congiunta, censurata in riferimento agli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., e al principio di leale collaborazione.

Secondo il recente orientamento giurisprudenziale della Corte, la condizione per realizzare l'obiettivo di una tutela organica dell'ambiente e del paesaggio, quale bene complesso ed unitario considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto che costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni, nonché a quelle residuali, in materia di governo del territorio, è data dal rispetto del sistema di pianificazione delineato dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, ovvero dalla concertazione del piano paesaggistico tra Stato e regione (art. 135, comma 1, terzo periodo, cod. beni culturali) e dalla immediata prevalenza di quest'ultimo rispetto alle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici.

Il principio di prevalenza della tutela paesaggistica deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito, nell'esercizio di proprie competenze sia residuali sia concorrenti «adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto, ma, altresì, introdurre limiti o condizioni, in qualsiasi forma, senza che ciò sia giustificato da più stringenti ragioni di tutela, le quali possono se del caso trovare riconoscimento anche negli strumenti urbanistici regionali o comunali, tanto più, poi, se dette limitazioni trovino giustificazione in mere esigenze urbanistiche» (sentenza n. 74 del 2021; nello stesso senso, sentenze n. 24 del 2022, n. 141 e n. 54 del 2021, n. 240 del 2020, n. 86 del 2019, n. 178, n. 68 e n. 66 del 2018).

L'assunto, tuttavia, del ricorrente secondo il quale l'omesso richiamo da parte della legge regionale impugnata del piano paesaggistico e delle previsioni di tutela del codice di settore, nel caso di specie il cod. beni culturali, equivalga a una deroga, con la conseguente violazione della

competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia dell'ambiente e dei beni culturali non è condivisibile.

Secondo la Corte, come già affermato nella sentenza n. 187 del 2022, tale omesso richiamo espresso non determina di per sé l'illegittimità costituzionale della disposizione, ogni volta che quest'ultima sia suscettibile di interpretazione conforme ai criteri di competenza legislativa dettati dalla Costituzione e non abbia quindi l'effetto di sottrarre interventi urbanistici o edilizi alle previsioni del codice di settore e del piano paesaggistico.

La Corte evidenzia che a tale conclusione si possa sicuramente pervenire nel caso in cui il piano paesaggistico sia vigente nell'ordinamento regionale, come nel caso della regione Toscana. In tale circostanza esso sarà immediatamente prevalente su eventuali prescrizioni difformi contenute negli strumenti urbanistici e la norma oggetto di censura potrà essere intesa nel senso di includere il rispetto del codice di settore e delle invocate prescrizioni in esso contenute, tra cui il principio di prevalenza del piano paesaggistico, anche in mancanza di esplicita clausola di salvaguardia. Diversamente, in assenza del piano paesaggistico, occorrerà maggiore cautela nel valutare la portata precettiva delle norme che intersechino profili attinenti con tale pianificazione, perché andrà evitato il rischio che le competenze legislative concorrenti, legittimamente esercitate in quanto afferenti al governo del territorio, determinino il consolidamento di situazioni tali da ostacolare lo sviluppo della pianificazione paesaggistica.

La Corte, infine, nell'escludere la violazione del piano paesaggistico, in riferimento agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., esclude anche la compromissione delle aree non oggetto di vincolo, sostenuta richiamando la Convenzione europea sul paesaggio in relazione all'art. 117, primo comma, Cost. Allo stesso modo, ritiene non fondati i profili di illegittimità costituzionale legati alla violazione del principio di leale collaborazione.

La Corte, pertanto, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale.

Con il secondo motivo di ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta la violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

A parere del ricorrente la disposizione impugnata contrasterebbe con i principi di ragionevolezza e di buon andamento della pubblica amministrazione, in quanto l'estensione degli interventi in deroga ad una ulteriore tipologia di edifici, con ulteriore ampliamento delle premialità volumetriche, unitamente alle continue proroghe pluriennali disposte dal legislatore regionale, avrebbe reso stabile una misura invece concepita come temporanea, in evidente contrasto con il carattere straordinario ed eccezionale della disciplina del Piano casa.

Sebbene la Corte affermi che un ripetuto protrarsi delle proroghe si possa ritenere irragionevole, posto che tende nel tempo a rendere definitiva una disciplina nata come transitoria, e che tale prolungato e più volte ripetuto protrarsi delle proroghe possa esporre a rischio il buon andamento dell'azione amministrativa nella tutela del territorio e nello sviluppo urbanistico, consegnandola ad una dimensione perennemente instabile e precaria, tali considerazioni non afferiscono al contenuto precettivo della disposizione impugnata.

L'efficacia temporale dell'attività in deroga viene infatti, come detto, disciplinata dall'art. 2 della legge regionale Toscana n. 101 del 2020, ma questa disposizione non è stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri.

La Corte, pertanto, dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale.