

Sentenza: 10 novembre 2021, n. 251

Materia: Tutela dell'ambiente

Parametri invocati: 117, secondo comma, lettera s), Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 8, comma 6, 9, comma 1, lettere f), g) e h), 25, comma 5, e 26, comma 1, lettere g), h), i), e comma 2 (recte: art. 26, comma 1, lettera j) della legge della Regione Puglia 21 settembre 2020, n. 30 (Istituzione dei parchi naturali regionali «Costa Ripagnola» e «Mar Piccolo»)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 6, della legge della Regione Puglia 21 settembre 2020, n. 30 (Istituzione dei parchi naturali regionali «Costa Ripagnola» e «Mar Piccolo»);
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettere f) e g), della legge reg. Puglia n. 30 del 2020;
- 3) illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera h), della legge reg. Puglia n. 30 del 2020, limitatamente alle parole «la realizzazione di interventi di trasformazione e/o ampliamento degli edifici esistenti nella misura del 15 per cento della loro superficie utile e»;
- 4) illegittimità costituzionale dell'art. 25, comma 5, della legge reg. Puglia n. 30 del 2020;
- 5) illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lettera h), della legge reg. Puglia n. 30 del 2020;
- 6) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 1, lettere g), i) e j), della legge reg. Puglia n. 30 del 2020.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

La legge regionale impugnata istituisce i parchi naturali regionali «Costa Ripagnola» e «Mar Piccolo» ai sensi della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e della legge della Regione Puglia 24 luglio 1997, n. 19 (Norme per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette nella Regione Puglia).

Tutte le disposizioni impuginate dettano un regime transitorio del territorio dei parchi «Costa Ripagnola» e «Mar Piccolo» (suddivisi in zone 1, 2 e 3 a tutela decrescente, valide sino all'approvazione del rispettivo piano per il parco) e contengono una clausola di salvezza in relazione a vincoli maggiormente restrittivi eventualmente previsti dal PPTR.

Alcune delle disposizioni impuginate per violazione dell'art. 145, comma 3, cod. beni culturali – di seguito esaminate singolarmente – introducono però delle deroghe alla disciplina d'uso dettata dal PPTR.

In particolare, tali deroghe permetterebbero di realizzare opere pubbliche, di pubblica utilità e di pubblico interesse in violazione delle previsioni di cui agli artt. 37 e 95 delle Norme tecniche di attuazione (NTA) del PPTR.

Precipuamente, l'art. 95 NTA ammette – in deroga alle misure di salvaguardia previste dallo stesso PPTR – la sola realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità (non quindi quelle genericamente definite di interesse pubblico) unicamente se compatibili con gli specifici obiettivi di qualità di cui all'art. 37 NTA e in difetto di alternative localizzative e/o progettuali, nonché attribuisce alla Regione (e non all'ente gestore del parco) la competenza ad adottare il provvedimento di deroga.

La questione relativa all'art. 8, comma 6, della legge regionale impugnata è fondata.

La Corte ribadisce 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 specificatamente con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto (sentenze n. 101, n. 74, n. 54 e n. 29 del 2021). A queste ultime appare riconducibile l'art. 145, comma 3, cod. beni culturali, 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» (sentenza n. 182 del 2006).

La disposizione oggetto di censura non rispetta la gerarchia dei piani fissata dal legislatore nazionale, in quanto disciplina unilateralmente in modo diverso e meno restrittivo rispetto al PPTR vigente, adottato d'intesa con lo Stato, beni paesaggisticamente vincolati (il parco «Costa Ripagnola»), richiamando solo formalmente il rispetto delle disposizioni contenute nel PPTR, che tuttavia vengono svuotate dei loro essenziali contenuti di tutela.

Infatti, la disposizione impugnata consente – in virtù di provvedimento di deroga emesso dall'ente gestore del parco – la realizzazione di opere pubbliche, di pubblica utilità e di pubblico interesse se sussistono rilevanti motivi di interesse pubblico, mentre le NTA del PPTR prevedono – in virtù di un provvedimento della Regione – esclusivamente la realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità solo se compatibili con gli specifici obiettivi di qualità dettati dalle medesime NTA e in difetto di alternative localizzative e/o progettuali.

È proprio detto profilo di competenza ad integrare, ad avviso della Corte, un evidente contrasto tra disposizione impugnata e norma paesaggistica, poiché il provvedimento di deroga adottato dall'ente parco assurge non a titolo aggiuntivo, bensì sostitutivo di quello regionale, salvi naturalmente gli ulteriori titoli edilizi e paesaggistici del caso.

A fronte delle evidenziate difformità di disciplina, la Corte ritiene che la clausola di salvezza contenuta nella disposizione impugnata con riguardo al piano paesaggistico e al codice dei beni culturali e del paesaggio costituisca una mera clausola di stile, priva di reale portata precettiva e in nessun modo in grado di elidere il sostanziale svuotamento della disciplina d'uso di cui al PPTR.

In conclusione, introducendo un regime peggiorativo del bene paesaggistico, la disposizione impugnata si pone in contrasto con il parametro interposto invocato (art. 145, comma 3, cod. beni culturali), con conseguente invasione della sfera di competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il ricorrente censura con argomentazioni analoghe l'art. 25, comma 5, della legge regionale impugnata che, in relazione al parco «Mar Piccolo», riproduce in termini identici l'art. 8, comma 6, testé esaminato con riguardo al parco «Costa Ripagnola», con l'unica differenza di ammettere deroghe ai divieti di nuove costruzioni solo per la realizzazione di opere pubbliche e di pubblica utilità e non per quelle genericamente di interesse pubblico.

La questione è ritenuta fondata dalla Corte che ribadisce le osservazioni di cui al punto precedente.

È altresì censurato l'art. 9, comma 1, lettere f), g) e h), della legge regionale impugnata (rubricato «Regime autorizzativo») che ammette, fino all'approvazione del piano per il parco «Costa Ripagnola» e salvi eventuali vincoli maggiormente restrittivi, la realizzazione di determinati interventi edilizi, che secondo il ricorrente sarebbero in contrasto con la disciplina d'uso della fascia costiera contenuta nel PPTR, con conseguente violazione del parametro interposto di cui all'art. 145, comma 3, cod. beni culturali.

In particolare la lettera g) consente nelle zone 1 e 2 del parco Costa Ripagnola la realizzazione di interventi di ristrutturazione dei fabbricati esistenti e legittimi, privi di valore storico documentale e nella zona 3 anche la realizzazione di interventi di nuova costruzione, tra i quali sono compresi la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati e l'ampliamento di quelli esistenti.

Infatti, la scheda PAE 008 prevede che entro 300 metri dalla costa è vietata la realizzazione di qualsivoglia opera edilizia, salvo la trasformazione di manufatti legittimamente preesistenti – esclusa la demolizione e ricostruzione di manufatti di particolare valore storico e identitario – per una volumetria aggiuntiva non superiore al 20 per cento, purché vengano rispettate ulteriori condizioni,

ovvero che tali interventi: «siano finalizzati all'adeguamento strutturale o funzionale, all'efficientamento energetico e alla sostenibilità ecologica degli immobili; - comportino la riqualificazione paesaggistica dei luoghi; - non interrompano la continuità naturalistica della fascia costiera, assicurando nel contempo l'incremento della superficie permeabile e la rimozione degli elementi artificiali che compromettono visibilità, fruibilità e accessibilità del mare nonché percorribilità longitudinale della costa; - garantiscano il mantenimento, il recupero o il ripristino, di tipologie, materiali, colori coerenti con i caratteri paesaggistici del luogo, evitando l'inserimento di elementi dissonanti e privilegiando l'uso di tecnologie eco-compatibili; - promuovano attività che consentono la produzione di forme e valori paesaggistici di contesto (agricoltura, allevamento ecc.) e fruizione pubblica (accessibilità ecc.) del bene paesaggio».

La disposizione impugnata, invece, consente in zona 3 la realizzazione di interventi di nuova costruzione e, nell'intero territorio del parco (zone 1, 2 e 3), interventi di ristrutturazione dei fabbricati esistenti e legittimi, privi di valore storico-documentale, senza alcun vincolo di volumetria e senza il rispetto delle ulteriori condizioni elencate dalla scheda PAE 008.

Di conseguenza, in ragione delle manifeste difformità testé evidenziate tra disciplina d'uso dettata dal PPTR e disposizione oggetto di censura, la clausola di salvezza in quest'ultima contenuta con riguardo a «eventuali vincoli maggiormente restrittivi» assurge ancora una volta a mera clausola di stile, priva di reale portata precettiva e in alcun modo in grado di elidere il sostanziale svuotamento del contenuto della norma di tutela paesaggistica statale.

In conclusione, la disposizione impugnata si pone in contrasto con il principio di sovraordinazione della pianificazione paesaggistica, introducendo un trattamento peggiorativo del bene paesaggistico parco «Costa Ripagnola», con conseguente invasione della sfera di competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Per quanto concerne l'art. 9, comma 1, lett. f) anche tale disposizione consente interventi di ristrutturazione vietati dal PPTR, non escludendo la demolizione e ricostruzione di manufatti di particolare valore storico e identitario, eccezione prevista dalla scheda PAE 008, e non prescrivendo il rispetto dei limiti di volumetria e delle ulteriori condizioni elencate nella scheda in questione.

L'art. 9, comma 1, lettera h), della legge regionale impugnata ammette con riguardo alle zone 2 e 3 e con riguardo alla zona 1 limitatamente ai fabbricati di recente edificazione, non aventi valore storico-documentale, la realizzazione di interventi di trasformazione e/o ampliamento degli edifici esistenti nella misura massima del 15 per cento della loro superficie utile, nonché la realizzazione di interventi di adeguamento tecnologico e/o igienico-sanitario.

La questione è ritenuta fondata nei limiti di seguito precisati.

Quanto alla prima previsione (interventi di trasformazione e/o ampliamento degli edifici esistenti nella misura massima del 15 per cento della loro superficie utile) la censura è fondata, in quanto la disposizione impugnata non prescrive il rispetto dei limiti di volumetria e delle ulteriori condizioni elencate dalla scheda PAE 008 per la trasformazione di manufatti legittimamente esistenti, oltre a non escludere per le zone 2 e 3 la demolizione e ricostruzione di manufatti di particolare valore storico e identitario (eccezione prevista dalla scheda PAE 008).

Diversamente, gli interventi di adeguamento tecnologico e/o igienico-sanitario non risultano vietati dalla scheda PAE invocata, che per sua espressa previsione – oltre agli interventi di trasformazione di manufatti legittimamente esistenti alle condizioni già descritte – consente tutti quegli interventi da essa non esplicitamente vietati, elencati al punto 2 della scheda; non rientrando in tale elenco, gli interventi considerati devono ritenersi conformi alle previsioni del PPTR.

È pertanto necessario dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, lettera h), della legge reg. Puglia n. 30 del 2020, limitatamente all'inciso «la realizzazione di interventi di trasformazione e/o ampliamento degli edifici esistenti nella misura del 15 per cento della loro superficie utile e».

L'art. 26, comma 1, lettere g), h) e i), della legge regionale impugnata (rubricato «Regime autorizzativo») ammette, fino all'approvazione del piano per il parco «Mar Piccolo» e salvi eventuali vincoli maggiormente restrittivi, la realizzazione di determinati interventi edilizi, che secondo il

ricorrente sarebbero in contrasto con la disciplina d'uso della fascia costiera contenuta nel PPTR di cui alla scheda PAE 140, identica per contenuto alla scheda PAE 008 già esaminata con riguardo al parco «Costa Ripagnola», con conseguente violazione del parametro interposto di cui all'art. 145, comma 3, cod. beni culturali.

In particolare, la lettera h) consente limitatamente alla zona 3 «la realizzazione di interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d) del d.p.r. 380/2001».

La questione è fondata.

Invero, la disposizione impugnata ammette gli interventi di ristrutturazione indicati senza escludere la demolizione e ricostruzione di manufatti di particolare valore storico e identitario, eccezione prevista dalla scheda PAE 140, e senza prescrivere il rispetto dei limiti di volumetria e delle ulteriori condizioni elencate dalla scheda considerata.

L'art. 26, comma 1, lettera g), impugnato prevede «sull'intero territorio del parco, la realizzazione degli interventi di manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a), b) e c) del d.p.r. 380/2001».

La questione non è fondata, nei termini di seguito precisati.

La disposizione impugnata deve essere intesa come riferita ai soli interventi non vietati dalla scheda PAE 140, che per sua espressa previsione – oltre a quelli di trasformazione di manufatti legittimamente esistenti alle condizioni già descritte – consente tutti quelli da essa non esplicitamente vietati, elencati al punto 2 della scheda.

L'art. 26, comma 1, lettera i), della legge regionale impugnata ammette «limitatamente alle zone 2 e 3, la realizzazione di interventi di adeguamento di tipo tecnologico e igienico-sanitario connessi all'applicazione delle normative vigenti in materia agro-zootecnica, nonché di interventi necessari alla messa a norma delle strutture, degli edifici e degli impianti relativamente a quanto previsto in materia igienico-sanitaria, sismica, di sicurezza ed igiene sul lavoro, di superamento delle barriere architettoniche».

La questione non è fondata, nei termini precisati con riferimento all'art. 26, comma 1, lett. g).

Da ultimo, viene impugnato, per mero errore materiale, l'art. 26, comma 2, in realtà da intendersi riferito all'art. 26, comma 1, lettera j) della legge reg. Puglia n. 30 del 2020, concernente il solo parco «Mar Piccolo», per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli articoli da 239 a 253 cod. ambiente in tema di bonifica dei siti inquinati.

La questione non è fondata, nei termini di seguito precisati.

In tema di bonifica dei siti inquinati – la cui disciplina rientra nella materia di competenza esclusiva statale della «tutela dell'ambiente» (da ultimo, sentenze n. 231 e n. 28 del 2019) – la legislazione regionale può introdurre solo norme idonee a realizzare un innalzamento dei livelli di tutela ambientale o comunque non derogatorie in senso peggiorativo rispetto a quelle contenute nel codice dell'ambiente (sentenze n. 215 del 2018, n. 247 del 2009 e n. 214 del 2008).

Al riguardo, va rimarcato che la disposizione impugnata è immune da effetti peggiorativi, anzi nemmeno introduce una disciplina attinente ai livelli di tutela ambientale.

Questo perché la medesima si limita a richiamare, quale disciplina transitoria, quelle misure ed interventi definiti nell'ambito della procedura di approvazione della caratterizzazione e del progetto di bonifica del sito di interesse nazionale di Taranto (procedura oggetto di disciplina assai stratificata, che non si esaurisce negli articoli del codice dell'ambiente dedotti dal ricorrente quali parametri interposti), senza contenere alcun riferimento a specifiche norme del codice di settore e senza introdurre espresse deroghe alle medesime.

Di conseguenza, l'eventuale omessa menzione di alcune delle misure e/o procedure previste dal codice dell'ambiente non può certo escluderne l'applicazione.

In definitiva, l'art. 26, comma 1, lettera j) della legge reg. Puglia n. 30 del 2020 non deroga alle disposizioni del codice dell'ambiente invocate dal ricorrente, né – trattandosi di mera norma di rinvio – introduce una disciplina riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.