

Sentenza: 11 gennaio 2022, n. 45

Materia: tutela del patrimonio culturale e paesaggistico-governo del territorio

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Parametri invocati: articoli 3, 9, 117, comma secondo lettera s), della Costituzione.

Oggetto: articoli 1, 2 e 5 della legge della Regione Molise 11 novembre 2020, n. 12 (Disposizioni in materia di valorizzazione e utilizzazione commerciale e turistica del trabucco molisano)

Esito:

- illegittimità costituzionale: articolo 1, comma 2, articolo 2, commi 1 e 2;
- non fondata la questione di illegittimità costituzionale: articolo 5, commi 1, lettere a), b), c) e d), e 2.

Estensore nota: Caterina Orione

Sintesi:

Il ricorrente ritiene che gli articoli 1, 2 e 5 della legge della Regione Molise 11 novembre 2020, n. 12 (Disposizioni in materia di valorizzazione e utilizzazione commerciale e turistica del trabucco molisano) siano posti in violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del patrimonio culturale e paesaggistico sancita dall'articolo 117, secondo comma, lettera s) e relativamente agli articoli 4, 10, 13 e 14, nonché degli articoli 135, 143, 145, del d.lgs. n. 42 del 2004 Codice dei beni culturali e del paesaggio quali norme interposte. Sostanzialmente la disciplina molisana si discosterebbe dalla mera valorizzazione dei trabucchi, macchine da pesca, realizzate completamente in legno, consistenti in una piattaforma impostata su pali infissi nel fondo marino, collegate con la riva per mezzo di una passerella, in quanto la previsione contenuta nell'articolo 1, comma 2: *i trabucchi e l'area circostante fino ad una fascia di 50 metri dal sedime sono considerati beni culturali sottoposti alla disciplina di cui al decreto legislativo n. 42/2004*, evidenzerebbe una palese invasione della competenza esclusiva dello Stato a cui spetta, per garantire l'esercizio unitario di tutela, l'individuazione dei beni culturali. (sentenza n. 140 del 2015). Inoltre, l'articolo 2 *Piani di recupero*, che prevede che i piani di recupero, ripristino, conservazione, costruzione redatti dai comuni, debbano essere recepiti nel Piano paesaggistico regionale, evidenzerebbe un ribaltamento del sistema di competenze e del rapporto di gerarchia tra gli strumenti di pianificazione, stabilito dal d.lgs. n. 42 del 2004, il quale stabilisce sia il principio della assoluta preminenza del piano paesaggistico nel contesto della pianificazione territoriale (artt. 143, comma 9, e 145, comma 3), sia il principio dell'elaborazione congiunta del piano paesaggistico tra Stato e Regioni (sentenze n. 272 del 2009 e n. 182 del 2006). Per ciò che concerne l'articolo 5, che detta disposizioni tecniche, cambiando i parametri dimensionali dei trabucchi esistenti e di nuova realizzazione, per un utilizzo finalizzato alla ristorazione, il ricorrente afferma che l'insieme delle previsioni, oltre ad essere in violazione del principio di co-pianificazione obbligatoria, sarebbe irragionevole sia perché in contrasto con le caratteristiche tipiche dei trabucchi storici, sia perché essi sarebbero realizzati in ambiti costieri, come tali soggetti a vincolo paesaggistico.

La Corte conferma la propria giurisprudenza (sentenza n. 138 del 2020) per delimitare gli ambiti della tutela e della valorizzazione dei beni culturali, quali sono da considerarsi i trabucchi, secondo quanto dettato dal d.lgs 42 del 2004 agli articoli 3 e 6. La tutela ricomprende le *«attività dirette, sulla base di un'adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione»* (art. 3,

comma 1) e si realizza *«anche attraverso provvedimenti volti a conformare e regolare diritti e comportamenti inerenti al patrimonio culturale»* (art. 3, comma 2). Nell'ambito della tutela, pertanto, risultano ricompresi non solo la regolazione e amministrazione giuridica dei beni culturali, ma anche le azioni di protezione e difesa dei beni stessi.

La valorizzazione consiste nelle *«attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale»* per assicurarne *«le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica»*, nonché nelle attività di promozione e sostegno *«degli interventi di conservazione del patrimonio culturale»* (art. 6, comma 1, con specifico riferimento al paesaggio, la valorizzazione *«comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati»*), nonché essa deve attuarsi *«in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze»*. La Corte ritiene che la valorizzazione corrisponda al *«complesso delle attività di intervento integrativo e migliorativo ulteriori, finalizzate alla promozione, al sostegno della conoscenza, fruizione e conservazione del patrimonio culturale, nonché ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione di esso, anche da parte delle persone diversamente abili»*

E' rimessa, per ciò che attiene alla tutela e quindi alla competenza legislativa esclusiva dello Stato l'individuazione dei beni culturali, che richiede *«l'accertamento o la verifica della effettiva sussistenza dell'interesse culturale che queste cose possono presentare e, dunque, di quel carattere dal quale consegue la loro sicura appartenenza al "patrimonio culturale"»* (sentenza n. 194 del 2013). Esigenze di *«esercizio unitario»* delle funzioni di tutela (art. 4 del d.lgs. n. 42 del 2004), impongono di riservare allo Stato la funzione di selezionare i beni culturali che saranno destinati, come tali, ad essere sottoposti alla disciplina dettata dallo stesso codice (sentenze n. 164 del 2021, n. 140 del 2015 e n. 194 del 2013).

La Corte accoglie la tesi prospettata dal ricorrente in relazione all'articolo 1, comma 2, in quanto il legislatore regionale procede direttamente all'individuazione di beni culturali, prescindendo dal rispetto delle apposite procedure amministrative, indicate e disciplinate dalla Parte seconda cod. beni culturali, per cui i trabucchi molisani vengono fatti rientrare, ex lege, nella categoria dei beni culturali con la conseguenza di produrre, su di essi, i vincoli tipici della speciale tutela dei beni culturali che è prevista dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai fini di *«preservare la memoria della comunità nazionale»* (art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004), in violazione della competenza legislativa che la Costituzione riserva in via esclusiva allo Stato nella materia della tutela dei beni culturali. Inoltre la previsione contestata, di fatto ricomprende tutti i trabucchi, ivi compresi quelli di più recente costruzione, esistenti sul territorio della Regione, senza distinzione in ordine all'epoca della loro realizzazione, per cui anche questi ultimi sono considerati come *«beni culturali sottoposti alla disciplina di cui al decreto legislativo n. 42/2004»*. Questo determina un ulteriore profilo di contrasto con le norme interposte contenute nel Codice, poiché una specifica (art. 10, comma 4, lettera l) del d.lgs. n. 42 del 2004) disposizione applicabile, alle *«architetture rurali aventi interesse storico od etnoantropologico quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale»*, espressamente prevede che non possano essere assoggettate a tutela culturale le cose che siano opera di autore vivente o la cui esecuzione non risalga ad oltre settanta anni (art. 10, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004).

L'articolo 2, commi 1 e 2 viene dichiarato anch'esso illegittimo, poiché è indiscutibile, come più volte affermato dalla Corte (sentenze n. 86 del 2019, n. 172 del 2018, n. 2019 del 2021), la cogenza del piano paesaggistico regionale per gli strumenti urbanistici dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Province e la sua immediata prevalenza rispetto alle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici (art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004). Il piano paesaggistico regionale costituisce uno *«strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell'ottica dello sviluppo sostenibile e dell'uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l'individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio»*. Inoltre è necessario salvaguardare la complessiva

efficacia del piano paesaggistico, evitando la pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali (sentenze n. 24 del 2022, n. 219, n. 74 del 2021, n. 182 del 2006). La legge regionale non può quindi riservare alla pianificazione comunale interi contenuti del piano paesaggistico regionale, (aree costiere su cui insistono i trabocchi). La prevalenza di quest'ultimo rispetto agli strumenti urbanistici dei Comuni, è stabilita dall'articolo 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, poiché non si può far venir meno l'«*impronta unitaria della pianificazione paesaggistica che la normativa statale ha [...] assunto a valore imprescindibile, “ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali”*» (sentenze n. 74 e n. 261 del 2021).

La Corte, dopo aver delimitato il thema decidendum alla parte dell'articolo 5 relativa ai soli requisiti dimensionali dei trabucchi stabiliti al comma 1e al comma 2, in quanto questi solamente sono stati oggetto di censure circostanziate, dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale. La Corte ripercorre le argomentazioni contenute nella sentenza n. 138 del 2020 relativa alle disposizioni sui trabucchi abruzzesi e afferma che la previsione di una superficie di occupazione massima del trabucco «*risponde alla finalità di circoscrivere l'area complessiva destinata alla valorizzazione dei trabocchi in funzione, sia dell'ottimizzazione dei flussi turistici (cui è strumentale la regolazione dell'attività di ristorazione) sia di un più fruibile soddisfacimento delle visite didattico-culturali*» e che la maggior ampiezza della costruzione è in linea con l'assolvimento dell'esigenza di consentire, da un lato, la fruizione del trabucco da parte delle persone con disabilità e dall'altro, l'osservanza dei parametri di sicurezza per l'incolumità dei visitatori, sia in chiave turistica che didattico-culturale, in tal senso rimanendo rispettato l'ambito di valorizzazione spettante al legislatore regionale. Peraltro, sottolinea la Corte, le finalità sopradescritte di valorizzazione, quale è da ritenersi anche quella relativa all'attività di ristorazione in coerenza con quanto esplicitato nella disciplina regionale, non possono comunque determinare alcun pregiudizio per le aree sottoposte al vincolo paesaggistico, ove sono ubicati i trabucchi di nuova o di antica realizzazione, in quanto deve sempre considerarsi salva la disciplina nazionale che impone l'autorizzazione paesaggistica per interventi da compiersi sui beni vincolati, di cui all'articolo 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, così come quella che subordina ad autorizzazione gli interventi sui beni culturali, di cui all'articolo 21 dello stesso decreto legislativo, così come peraltro espressamente previsto all'articolo 1, comma 1 della disciplina regionale, che dispone che la valorizzazione e l'utilizzo dei trabucchi devono svolgersi secondo le modalità di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.