

Pianificazione paesaggistica

Sentenza n. 182 del 2006

legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio)

Il Governo impugna varie disposizioni della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), e in particolare gli artt. 32, comma 3; 34, comma 3; 105, comma 3.

La prima norma censurata subordina l'entrata in vigore delle disposizioni degli strumenti di pianificazione territoriale modificativi di vari provvedimenti previsti dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), che abbiano interessato i beni paesaggistici (notifiche eseguite; elenchi compilati; atti e provvedimenti emanati in base alla normativa previgente; dichiarazione regionale di notevole interesse pubblico; atti ministeriali sostitutivi), all'assolvimento delle forme di pubblicità di cui all'art. 140 dello stesso Codice.

Secondo il Governo la norma, non facendo esplicito riferimento all'accordo Stato-Regione come necessario per gli adeguamenti del piano paesaggistico che sia stato elaborato d'intesa fra i due soggetti istituzionali, invade la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, violando altresì i principi fondamentali delle materie governo del territorio e valorizzazione dei beni culturali fissati dalla l. 42/2004 con riguardo ai beni paesaggistici.

La Regione eccepisce che la norma censurata sia meramente riproduttiva delle disposizioni del Codice in tema di pubblicità e partecipazione. Per quanto poi attiene all'intesa Stato-Regione, essa è configurata come facoltativa, con la particolarità che in sua assenza il piano non potrà produrre determinati effetti, costituiti dall'applicazione del regime semplificato (esonero dall'autorizzazione paesaggistica) e dall'individuazione delle aree da sottoporre a tutela. In altri termini, una lettura *secundum constitutionem* della legge regionale non significa che la stessa escluda l'intesa, ove questa sia necessaria per il raggiungimento di certi effetti.

Ad avviso del giudice costituzionale questa tesi non può essere seguita (e da ciò consegue l'illegittimità costituzionale della norma) dal momento che in nessuna parte della legge regionale è riportata quella clausola del Codice secondo cui il piano, laddove non elaborato d'intesa, non può determinare la modifica del regime giuridico dei beni paesaggistici col solo espletamento delle prescritte forme di pubblicità; né, in assenza di espresso richiamo, può ritenersi ammissibile una lettura della norma tale da consentire l'inserzione automatica delle disposizioni del Codice regolanti la fattispecie dell'intesa Stato-Regione all'interno della legge regionale.

Il Governo contesta anche l'art. 34, comma 3, della legge regionale, che demanda allo statuto del piano strutturale comunale il compito di indicare le aree per le quali la realizzazione degli interventi consentiti richieda il preventivo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica; le aree nelle quali la realizzazione non sia soggetta ad autorizzazione ma verificata contestualmente alla procedura di rilascio del titolo edilizio; infine, le aree compromesse o degradate nelle quali gli interventi non sono soggetti ad autorizzazione. Tale disciplina contrasterebbe con i principi in materia di governo del territorio, e in particolare con l'ordine gerarchico dei piani, in base al quale la pianificazione territoriale deve sottostare a quella paesaggistica, che è rimessa alla piena competenza regionale.

La Regione contesta l'accusa di una sostanziale dismissione delle proprie prerogative a vantaggio della pianificazione locale; in primo luogo perché attraverso il piano regionale di indirizzo territoriale (a valenza paesaggistica) essa dà le direttive ai Comuni per l'individuazione delle aree da sottoporre a tutela, esprimendo al contempo sulle scelte comunali un parere vincolante; in secondo luogo perché in assenza di intesa fra Stato e Regione vige il principio secondo cui non può farsi luogo alla individuazione delle aree da sottoporre a tutela; anche in questo caso torna quindi l'argomento secondo cui la mancata espressa menzione dell'intesa *“non significa che la legge regionale l'abbia esclusa, ma solo che, se c'è pianificazione paesaggistica congiunta, si applica l'art. 34, comma 3, sull'inserimento nel piano strutturale delle aree da tutelare”*.

Nell'esaminare questo profilo di censura la Corte muove dalla premessa che il Codice affida in via tassativa alla competenza regionale l'approvazione del piano paesaggistico, elencando dettagliatamente i suoi contenuti e definendone i rapporti con gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, secondo un modello rigidamente gerarchico.

La scelta della Regione di elaborare un piano di indirizzo territoriale il cui statuto abbia valenza di piano urbanistico - territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici *“ha comportato che non sia stata abbandonata la logica tradizionale della pianificazione urbanistica”* di sostanziale rinvio della disciplina analitica agli strumenti urbanistici inferiori, tanto che nel sistema toscano è il piano strutturale, ossia l'ordine inferiore della programmazione, a dettare la disciplina concreta dei beni paesaggistici. Tutto ciò contraddice l'organizzazione delle competenze delineata dal Codice, che prevede *“un livello uniforme di tutela, non derogabile dalla Regione”*, nell'ambito della legislazione di principio nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali.

Per quanto riguarda poi l'art. 105, comma 3, la norma, secondo cui per gli interventi in zona sismica è sufficiente il preavviso scritto alla struttura regionale competente, contrasta coi principi fondamentali della legislazione statale in tema di governo del territorio e protezione civile, giacché il decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (testo unico in materia edilizia) prescrive l'autorizzazione regionale esplicita, rendendo inattuale quella norma statale (art. 20 della legge 10 dicembre 1981, n. 741 Ulteriori norme per l'accelerazione delle procedure di esecuzione delle opere pubbliche) che consentiva alle Regioni di escludere la necessità dell'autorizzazione preventiva, organizzando la vigilanza con modalità di controllo successivo a campione.