

Sentenza: 18 aprile 2023, n. 115

Materie: tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali

Parametri invocati: artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 142, 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).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 18, comma 1, della legge della Regione Liguria 15 luglio 2022, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2021, n. 22 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2022 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022-2024)) e altre disposizioni di adeguamento»

Esito: non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge della Regione Liguria 15 luglio 2022, n. 7, recante «Modifiche alla legge regionale 29 dicembre 2021, n. 22 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale 2022 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2022-2024)) e altre disposizioni di adeguamento»

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 1, della legge reg. Liguria n. 7 del 2022, in riferimento agli artt. 9, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli artt. 135, 142, 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 norma regionale infatti, riducendo i confini dei parchi regionali delle Alpi Liguri, dell'Antola, dell'Aveto e del Beigua, i cui territori sono automaticamente tutelati dal codice dei beni culturali e del paesaggio, avrebbe violato la norma statale che sottopone a tutela paesaggistica ope legis il territorio dei parchi, anche regionali. In particolare la regione, operando autonomamente e senza il coinvolgimento dello Stato, avrebbe sottratto parte del territorio regionale, contraddistinto per i suoi caratteri di pregio naturalistico-ambientale, alla tutela paesaggistica discendente dalle norme statali. Per effetto di tale modificazione, una parte dei territori dei comuni prima ricompresi nei confini dei parchi in questione è stata sottratta – dopo esservi stata «da oltre trent'anni» sottoposta – sia alla tutela naturalistica quale area protetta, sia alla correlata tutela paesaggistica; quest'ultima imposta ex lege sulle medesime aree ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera f), cod. beni culturali.

Di qui l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 per violazione dell'art. 142, comma 1, lettera f), cod. beni culturali, costituente parametro interposto rispetto all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La norma regionale in esame si porrebbe, inoltre, in contrasto con il principio di copianificazione obbligatoria che il codice riferirebbe anche alle aree tutelate per legge, oltre che agli altri beni paesaggistici (artt. 135, 143 e 145). Sarebbe quindi violata, anche sotto questo profilo e in relazione alle anzidette norme interposte, la competenza statale legislativa in materia di tutela del paesaggio di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Il legislatore regionale sarebbe, infatti, intervenuto unilateralmente per modificare il bene paesaggistico costituito dai parchi oggetto della disciplina regionale, senza attendere l'esito della procedura di copianificazione paesaggistica in corso con lo Stato. Spetterebbe invero solo al piano paesaggistico, elaborato congiuntamente con lo Stato

quanto meno con riferimento ai beni paesaggistici (art. 135, comma 1, cod. beni culturali), la ricognizione di questi ultimi e l'elaborazione delle relative prescrizioni d'uso, nonché l'individuazione della tipologia delle trasformazioni compatibili, di quelle vietate e delle condizioni delle eventuali trasformazioni.

Il ricorrente sottolinea, in proposito, come il legislatore statale abbia assegnato al piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale. In particolare, gli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, cod. beni culturali sanciscono l'inderogabilità delle previsioni del predetto strumento da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico e la loro cogenza rispetto agli strumenti urbanistici, nonché l'immediata prevalenza dei piani paesaggistici su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica (sono citate le sentenze di questa Corte n. 182 del 2006, n. 180 del 2008, n. 272 del 2009 e n. 86 del 2019).

La legge regionale sarebbe, quindi, costituzionalmente illegittima anche sotto questo profilo, in quanto si porrebbe in pieno contrasto con il principio della necessaria prevalenza della pianificazione paesaggistica rispetto a ogni altro piano, programma o progetto nazionale o regionale.

Il ricorrente ritiene, infine, che l'art. 18 si ponga in contrasto con l'art. 9, secondo comma, Cost., in quanto comporterebbe un abbassamento dei livelli di tutela del paesaggio. In particolare, il ricorrente rileva che l'aver espunto dai citati parchi regionali alcune parti di territorio, prima comprese all'interno del loro perimetro e quindi, in precedenza, soggette al vincolo paesaggistico ope legis, sia lesivo dell'art. 9 Cost. Anche a questo proposito la difesa statale sottolinea che la ripermetrazione dei confini dei parchi è avvenuta in assenza di qualsivoglia consultazione degli uffici ministeriali competenti; ciò risulterebbe particolarmente rilevante in quanto la Regione Liguria è attualmente priva del piano paesaggistico.

A giudizio della Corte le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri non sono fondate.

Esse sono sostanzialmente riconducibili a due gruppi, attinenti, rispettivamente, alla presunta riduzione della tutela paesaggistica (lamentata dal ricorrente in riferimento sia all'art. 117, secondo comma, lettera s, Cost., sia all'art. 9, secondo comma, Cost.) e alla denunciata violazione del principio di copianificazione paesaggistica (lamentata in riferimento sia alle disposizioni del codice dei beni culturali, sia, più in generale, al principio di leale collaborazione, al quale quello di copianificazione si collega).

A loro volta, questi due gruppi di censure sono fra loro stessi accomunabili nella misura in cui, secondo la condivisibile prospettazione del ricorrente, la tutela paesaggistica non può che essere assicurata per il tramite della elaborazione congiunta del relativo piano regionale, ancora in fase di redazione nella Regione Liguria.

Prima di illustrare le ragioni di non fondatezza delle questioni, la Corte ricorda che essa si è ripetutamente occupata, negli ultimi anni, di questioni connesse alla ripermetrazione dei parchi naturali regionali da parte dei legislatori regionali (sentenze n. 235, n. 221, n. 135 e n. 115 del 2022; n. 276 e n. 134 del 2020), respingendo la tesi dell'esistenza di «un presunto principio generale di "irrevocabilità" dei vincoli di tutela paesaggistica, ricondotto [...] alla norma di grande riforma economico-sociale contenuta all'art. 140, comma 2, cod. beni culturali» (sentenza n. 135 del 2022).

In particolare, nella pronuncia è precisato che «[u]n siffatto principio [...] non esiste nell'ordinamento, né può essere desunto, come limite alle scelte di dichiarazione ex lege di interesse paesaggistico di determinati beni, dalla disposizione invocata (art. 140, comma 2, cod. beni culturali), la quale, nella logica di un sistema di tutela integrato fra singoli provvedimenti di vincolo e piano paesaggistico, prescrive la necessaria trasfusione nel secondo della disciplina contenuta nei primi», sicché, solo per questa ipotesi, «e in ragione di tale integrazione fra momenti diversi di una medesima vicenda di tutela, per cui il piano che sopraggiunge non può che prendere atto dei previgenti provvedimenti di vincolo, si giustifica l'irrevocabilità della disciplina contenuta in questi ultimi».

Sempre nella sentenza n. 135 del 2022 la Corte ha, tra l'altro, chiarito – sia pure a fini diversi – che «una tale regola di irrevocabilità potrebbe addirittura produrre, in una sorta di eterogenesi dei fini, l'effetto di scoraggiare scelte regionali di potenziamento della tutela – secondo la logica

“incrementale delle tutele” menzionata nel ricorso come espressione del carattere primario del bene ambientale ai sensi dell’art. 9 Cost. – e di indurre il legislatore regionale a non compierle nel timore di non poter più ritornare sui suoi passi, nemmeno ove una rinnovata ponderazione degli interessi lo esigesse».

La Corte ha, inoltre, definito come erroneo il presupposto dell’«esistenza di un divieto, per il legislatore regionale, di rivedere le proprie scelte di tutela paesaggistica, sia quando tale revisione si risolva in una diminuzione di protezione rispetto allo standard minimo fissato dalla Stato, sia quando, essendo rispettato tale standard, la legge regionale ritorni su scelte di più elevata tutela operate in via autonoma dallo stesso legislatore regionale» (sentenza n. 135 del 2022).

Le conclusioni, sopra richiamate, si inseriscono in un quadro normativo statale che distingue nettamente l’attività di classificazione e di istituzione dei parchi e delle riserve naturali di interesse regionale e locale dall’attività di elaborazione dei piani paesaggistici regionali.

In particolare, quanto alla prima, si tratta di un’attività che la legge quadro sulle aree protette affida nello specifico e in via esclusiva alle regioni. Precisamente, l’art. 2, comma 8, della legge n. 394 del 1991 stabilisce che la classificazione e l’istituzione dei parchi e delle riserve naturali di interesse regionale e locale sono effettuate dalle regioni, e l’art. 22, comma 3, della medesima legge dispone che le stesse istituiscono parchi naturali regionali e riserve naturali regionali.

Quanto invece alla attività di pianificazione paesaggistica, l’art. 135, comma 1, cod. beni culturali prevede che i piani paesaggistici regionali siano elaborati «congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all’articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143». A sua volta, il citato art. 143, comma 1, lettera c), del codice prevede che «[l]’elaborazione del piano paesaggistico comprende almeno: [...] c) ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell’articolo 142, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione di prescrizioni d’uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione».

Se è vero dunque che, nell’elaborazione del piano paesaggistico, le aree di cui al comma 1 dell’art. 142 (cioè quelle protette ope legis, tra cui i parchi naturali regionali) sono oggetto di «ricognizione», nel senso che costituiscono un dato di fatto da cui la pianificazione paesaggistica non può prescindere, ciò non muta l’assetto delle competenze sopra delineato, che vede riservata alla regione la definizione dei confini delle aree del parco. Allo stesso modo naturalmente, in maniera del tutto simmetrica, in sede di redazione del piano paesaggistico, spetta congiuntamente a Regione e Ministero, una volta registrati gli elementi oggetto di obbligatoria ricognizione – fra cui anche le aree protette –, fissare autonomamente i confini delle aree soggette a tutela paesaggistica anche estendendo, in ipotesi, quelli delle suddette aree (a parco) in funzione della loro protezione paesaggistica, senza che quindi il principio di copianificazione obbligatoria subisca alcun altro condizionamento che non sia quello, appunto, della inderogabile inclusione delle aree a parco.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte ritiene che il ricorrente abbia operato una forzata commistione tra la decisione – di esclusiva competenza della Regione – di istituire e riperimetrare un parco naturale regionale e la valutazione dell’interesse paesaggistico affidata invece congiuntamente agli organi regionali e statali e da operare in sede di pianificazione paesaggistica del territorio regionale.

Ne consegue la non fondatezza delle questioni promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, le quali tutte muovono dall’assunto per cui la rimozione di alcune aree da quelle in precedenza rientranti nei parchi naturali regionali pregiudicherebbe la futura pianificazione paesaggistica e determinerebbe, di riflesso, la violazione del principio di copianificazione paesaggistica.

Quanto esposto circa la reciproca autonomia fra la denunciata riperimetrazione dei quattro parchi naturali regionali in oggetto e la pianificazione paesaggistica regionale comporta, infatti, il venir meno del presupposto da cui muove la difesa statale e determina la non fondatezza delle censure.

La perimetrazione dell’area del parco operata dalla Regione nell’esercizio della sua competenza in materia condiziona la pianificazione paesaggistica regionale, rimessa all’elaborazione

congiunta della stessa Regione e dello Stato, nel senso che il piano non può non includere l'area del parco fra quelle oggetto di pianificazione paesaggistica. Ciò tuttavia non comporta di per sé alcun vincolo, per la Regione stessa, quanto alla possibilità di riesercitare i suoi poteri di individuazione dell'area del parco. Simmetricamente, d'altro canto, la perimetrazione operata dalla Regione costituisce solo un vincolo minimo per il piano paesaggistico, il quale può includere fra le aree paesaggisticamente tutelate quelle che per i loro caratteri sono ritenute meritevoli di tutela. Con il che è superata anche l'argomentazione del ricorrente, secondo cui la riduzione del perimetro dei parchi liguri disposta con la normativa impugnata pregiudicherebbe la futura pianificazione paesaggistica congiunta statale e regionale. Nulla impedisce infatti che, in sede di elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale, i soggetti copianificatori concordino di inserire fra quelle paesaggisticamente vincolate, al pari di ogni altra area a tal fine meritevole, anche le aree che siano state in precedenza espunte da un parco.