

Sentenza: 22 ottobre 2020, n. 240

Materia: Ambiente

Parametri invocati: violazione del principio di leale collaborazione e degli artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), e 118 della Costituzione e delle seguenti norme interposte: artt. 133, 135, comma 1, 143, comma 2, 145, commi 3 e 5, e 156, comma 3, 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: conflitto di attribuzione

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: deliberazione del Consiglio regionale della Regione Lazio 2 agosto 2019, n. 5 (Piano territoriale paesistico regionale – PTPR) e «di ogni altro atto comunque connesso, presupposto e attuativo, ivi compresa la nota in data 20 febbraio 2020 della Regione Lazio – Direzione regionale per le politiche abitative e la pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica»

Esito: fondatezza del ricorso

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri muove dalla contestazione del mancato coinvolgimento del MiBACT nel procedimento seguito per l'approvazione del PTPR da parte del Consiglio regionale del Lazio, cui conseguirebbe la violazione dei parametri costituzionali evocati e delle norme interposte recate dal d.lgs. n. 42 del 2004.

La difesa statale si duole altresì del fatto che, dopo l'approvazione della deliberazione impugnata, la Regione abbia coinvolto il Ministero ma che, allorché tale procedimento era giunto a un punto ormai avanzato (proposta di deliberazione consiliare 17 febbraio 2020, n. 42, adottata dalla Giunta regionale con deliberazione 13 febbraio 2020, n. 50), la Regione abbia unilateralmente approvato il PTPR a suo tempo adottato, senza tenere conto delle conclusioni raggiunte in accordo con il Ministero, e abbia rinviato a un momento successivo l'approvazione di quanto concordato. In ciò si concretizzerebbe la violazione dell'obbligo di leale collaborazione.

Sostiene, infine, la difesa statale che il PTPR impugnato ha determinato un abbassamento del livello di tutela dei beni paesaggistici, indicando 14 articoli, compresi tra le norme di piano, che presenterebbero «profili di illegittimità» e 6 ulteriori articoli che presenterebbero «profili di criticità».

Per meglio delineare i termini del conflitto la Corte ritiene utile ripercorrere le vicende che hanno preceduto l'approvazione del PTPR nel 2019. Le parti ne offrono una ricostruzione pienamente concordante fino al 2016, ma divergono poi nella lettura di ciò che è accaduto in prossimità dell'approvazione della deliberazione n. 5 del 2019, oggetto di contestazione da parte dello Stato.

Ricorrente e resistente convengono nel ricordare che, ai sensi dell'art. 19 della citata legge reg. Lazio n. 24 del 1998, sono stati approvati, mediante deliberazioni della Giunta regionale, i piani territoriali paesistici (da ora in avanti: PTP). Inoltre, riferiscono che, il 9 febbraio 1999, l'allora Ministero per i beni e le attività culturali, la Regione Lazio e l'Università di Roma Tre hanno sottoscritto un accordo di collaborazione per la redazione del nuovo PTPR.

Dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 42 del 2004 ma prima delle modifiche operate dal decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), la Regione Lazio ha adottato il proprio PTPR con la deliberazione della Giunta 25 luglio 2007, n. 556, e lo ha successivamente modificato, integrato e rettificato con la deliberazione della Giunta 21 dicembre 2007, n. 1025. Con il PTPR adottato si è provveduto alla verifica e all'adeguamento dei PTP vigenti, destinati a essere sostituiti dallo stesso PTPR a seguito della sua definitiva approvazione, con l'unica esclusione del PTP di Roma, ambito 15/12 «Valle della Caffarella, Appia Antica e Acquadotti», che continua a restare in vigore. Le delibere di adozione del PTPR sono state pubblicate nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio 14 febbraio 2008, n. 6, supplemento ordinario n. 14, oltre che negli albi pretori dei Comuni e delle Province. A partire dal giorno successivo alla sua pubblicazione il PTPR ha assunto, quindi, l'efficacia propria del regime di salvaguardia.

Dopo la pubblicazione del piano adottato è stata avviata l'attività di co-pianificazione con il Ministero al fine di addivenire a un'intesa con quest'ultimo prima della sua approvazione finale. Questa attività si è concretizzata in un Protocollo d'intesa sottoscritto l'11 dicembre 2013 e nella redazione di un apposito verbale di condivisione dei contenuti del piano, il 16 dicembre 2015. Nel verbale sono state concordate tra Regione e Ministero le modifiche e le integrazioni da apportare in sede di approvazione del piano e sono state definite le norme di piano, incluse in un allegato al verbale. L'allegato in parola è stato, a sua volta, oggetto della proposta di delibera consiliare 10 marzo 2016, n. 60, adottata dalla Giunta regionale con decisione 8 marzo 2016, n. 6. Proposta, quest'ultima, mai approvata dal Consiglio regionale.

A questo punto, la ricostruzione offerta dalle parti in giudizio diverge. Infatti, la difesa statale stigmatizza il fatto che il Consiglio regionale, contraddicendo il percorso di condivisione svolto fino al 2016, abbia, con la deliberazione n. 5 del 2019, oggetto dell'odierno conflitto, approvato unilateralmente «un "proprio" PTPR, diverso sia dal Piano adottato nel 2007 sia dai contenuti concordati nel verbale del 2015, oltre che notevolmente peggiorativo dei livelli della tutela rispetto a entrambe tali versioni, rinviando a un momento successivo l'adeguamento del Piano d'intesa con lo Stato». In particolare, il ricorrente rileva il contrasto con la disciplina della pianificazione paesaggistica contenuta nel d.lgs. n. 42 del 2004, «la quale richiede che la fase di co-decisione con lo Stato si collochi a monte, e non a valle, del piano paesaggistico».

La difesa regionale sostiene, invece, che il percorso di condivisione precedentemente avviato non sia stato per nulla contraddetto, trattandosi, nel caso di specie, non dell'approvazione di un nuovo PTPR, ma dell'adeguamento dei piani paesaggistici provinciali già esistenti prima del d.lgs. n. 42 del 2004, dei quali il PTPR sarebbe la naturale continuazione e in qualche modo il compendio. Per questa ragione, la resistente ritiene applicabile al procedimento di approvazione del piano in questione l'art. 156 del d.lgs. n. 42 del 2004 piuttosto che l'art. 143 del medesimo decreto.

In definitiva, con il PTPR censurato la Regione avrebbe proceduto all'unificazione e all'omogeneizzazione dei preesistenti 29 PTP in un unico piano esteso all'intero territorio regionale, fatta eccezione per il PTP di Roma, ambito 15/12 «Valle della Caffarella, Appia Antica e Acquadotti».

Alla luce di quanto esposto, diviene dirimente stabilire se, nel caso di specie, si sia in presenza di un'operazione di verifica e adeguamento di piani paesaggistici preesistenti (art. 156) o dell'approvazione di un nuovo piano (art. 143).

L'art. 156, inserito nel Capo V («Disposizioni di prima applicazione e transitorie») del d.lgs. n. 42 del 2004, nel testo risultante dalle modifiche operate nel 2006 e nel 2008, e rubricato «Verifica ed adeguamento dei piani paesaggistici», stabilisce che, «[e]ntro il 31 dicembre 2009, le regioni che hanno redatto piani paesaggistici, verificano la conformità tra le disposizioni dei predetti piani e le previsioni dell'articolo 143 e provvedono ai necessari adeguamenti. Decorso

inutilmente il termine sopraindicato il Ministero provvede in via sostitutiva ai sensi dell'articolo 5, comma 7» (comma 1).

A tal fine «le regioni e il Ministero, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 135, possono stipulare intese, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, per disciplinare lo svolgimento congiunto della verifica e dell'adeguamento dei piani paesaggistici. Nell'intesa è stabilito il termine entro il quale devono essere completati la verifica e l'adeguamento, nonché il termine entro il quale la regione approva il piano adeguato. Il piano adeguato è oggetto di accordo fra il Ministero e la regione, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e dalla data della sua adozione vigono le misure di salvaguardia di cui all'articolo 143, comma 9. Qualora all'adozione del piano non consegua la sua approvazione da parte della regione, entro i termini stabiliti dall'accordo, il piano medesimo è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro» (comma 3).

Il comma 4 aggiunge che, «qualora l'intesa di cui al comma 3 non venga stipulata, ovvero ad essa non segua l'accordo procedimentale sul contenuto del piano adeguato, non trova applicazione quanto previsto dai commi 4 e 5 dell'articolo 143».

Dal testo della disposizione si deduce che oggetto dell'intesa non è il contenuto del piano adeguato, bensì la disciplina dello svolgimento congiunto della verifica e dell'adeguamento dei piani paesaggistici. Al contrario, il piano, dopo la verifica e l'adeguamento, deve essere oggetto di accordo fra il Ministero e la regione (comma 3, terzo periodo). Il comma 4 disciplina l'ipotesi in cui l'accordo sul contenuto del piano adeguato non sia raggiunto, con la conseguenza che in questo caso non trovano applicazione i commi 4 e 5 dell'art. 143.

Il dato letterale dell'art. 156 del d.lgs. n. 42 del 2004 pone alcuni problemi interpretativi rilevanti per stabilire se esso possa aver avuto applicazione nella vicenda in esame.

Innanzitutto, occorre chiarire a quali piani la disposizione faccia riferimento. Se si riferisse infatti solo al piano regionale (P.T.P.R.), non sarebbe applicabile al caso di specie, nel quale si era in presenza soltanto dei 29 PTP operanti all'epoca nella Regione Lazio. In realtà, sia la generica formulazione della disposizione che parla semplicemente di «piani paesaggistici», alla cui tipologia vanno ricondotti anche i PTP, approvati con delibere della Giunta regionale (come si evince dall'art. 1 della legge reg. Lazio n. 24 del 1998), sia la concorde interpretazione del ricorrente e della resistente sul fatto che la verifica e l'adeguamento si riferiscono ai PTP depongono nel senso opposto, cioè del riferimento a tutti i piani paesaggistici comunque redatti dalle regioni.

Porta, invece, a escludere l'applicabilità al caso in esame dell'art. 156, innanzitutto la previsione, in questa stessa disposizione, del termine del 31 dicembre 2009, entro cui le regioni possono effettuare la verifica e procedere ai necessari adeguamenti secondo il procedimento ivi previsto. Termine cui non è possibile assegnare altro significato che quello di fissare un limite temporale oltre il quale il meccanismo di adeguamento non è destinato ad operare, risultando in particolare privo di riscontri di sorta l'argomento della difesa regionale secondo cui si tratterebbe di una disposizione transitoria che non ha ancora esaurito la sua efficacia.

Ma anche a voler prescindere dalla questione dei limiti temporali di utilizzo della facoltà concessa dall'art. 156, è la stessa lettura della deliberazione contestata nel conflitto in esame che porta ad escludere che, in questo caso, si sia trattato della sua applicazione.

Nella premessa della deliberazione si richiama, innanzitutto, il contenuto dell'art. 143, comma 2, «in base al quale le singole Regioni e il Ministero stipulano intese per l'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici e "Il piano è oggetto di apposito accordo fra pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241"».

Sempre nella premessa si legge inoltre che «l'elaborazione del piano è stata finalizzata, ai sensi dell'articolo 156 del Codice, anche alla verifica e all'adeguamento dei PTP vigenti che saranno sostituiti dal PTPR approvato, ad esclusione del PTP di Roma ambito 15/12 "Caffarella, Appia Antica e Acquedotti"»; che, «successivamente all'approvazione del PTPR,

quest'ultimo, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della l.r. 2/2018, verrà adeguato di intesa con il Ministero competente sulla base della Carta dell'uso del suolo aggiornata e nel rispetto degli articoli 135 e 143 del Codice»; che, «a seguito del completamento della fase pubblicitica dei sopracitati beni paesaggistici, il PTPR approvato dovrà essere aggiornato ed integrato, di intesa con il Ministero competente nel rispetto degli articoli 135 e 143 del Codice».

Infine, con la deliberazione impugnata il Consiglio regionale ha stabilito, tra l'altro, «di dare mandato alla Giunta regionale, per il tramite della struttura regionale competente in materia di pianificazione paesistica, di porre in essere gli atti necessari al raggiungimento della stipula dell'Accordo di cui all'articolo 143, comma 2, del Codice successivamente al completamento della fase pubblicitica dei sopracitati beni paesaggistici» (punto 8).

Da quanto riportato si deduce chiaramente che, nelle stesse intenzioni del Consiglio regionale, il PTPR costituisce un nuovo piano, assunto in applicazione della disciplina di cui all'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, e che, al contempo, la sua elaborazione è finalizzata «anche» al diverso obiettivo della verifica e dell'adeguamento dei PTP vigenti. In altre parole, il contestuale riferimento all'art. 143 e all'art. 156 dimostra che il contenuto del piano non si esaurisce nella sola verifica e adeguamento dei piani preesistenti ma presenta un significativo *quid novi* non riconducibile alle attività di cui all'art. 156.

Escluso, dunque, che il procedimento di approvazione del piano oggetto di conflitto di attribuzione potesse svolgersi senza il coinvolgimento del Ministero in applicazione di quanto previsto dall'art. 156 del Codice del paesaggio, occorre stabilire se sia stato violato il principio di leale collaborazione.

Le condivisibili premesse da cui muove la resistente – che, per un verso, circoscrive la necessità della pianificazione congiunta ai soli beni di cui all'art. 143, comma 1, lettere b), c) e d), del d.lgs. n. 42 del 2004 e, per altro verso, precisa che la co-pianificazione deve intendersi come «condivisione reciproca sull'impostazione, i caratteri, le linee generali e le finalità del Piano» – portano tuttavia all'esito opposto a quello da essa auspicato.

Dalle stesse premesse discende, infatti, la necessità che la pianificazione paesaggistica regionale si esprima attraverso una generale condivisione dell'atto che la realizza, ciò che risulta tanto più evidente in una Regione, il Lazio, in cui, come ricordano entrambe le parti del presente giudizio, più del 70 per cento del territorio è sottoposto a vincoli paesaggistici.

In definitiva, seppure l'obbligo di pianificazione congiunta investa i beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettere b), c) e d), del d.lgs. n. 42 del 2004, «non è ammissibile la “generale esclusione o la previsione di una mera partecipazione degli organi ministeriali” in procedimenti che richiedono la cooperazione congiunta: in tali ipotesi la tutela paesaggistica verrebbe degradata, “da valore unitario prevalente e a concertazione rigorosamente necessaria, in mera esigenza urbanistica” (sentenza n. 64 del 2015)» (sentenza n. 66 del 2018; già, negli stessi termini, sentenza n. 197 del 2014).

L'unitarietà del valore della tutela paesaggistica comporta, dunque, l'impossibilità di scindere il procedimento di pianificazione paesaggistica in subprocedimenti che vedano del tutto assente la componente statale.

Nella direzione anzidetta si è mossa la giurisprudenza della Corte, la quale, ancora di recente, ha affermato che «la disciplina statale volta a proteggere l'ambiente e il paesaggio viene [...] “a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza” (sentenza n. 66 del 2018). Essa “richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale [...] affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni” (sentenza n. 66 del 2018). È in questa prospettiva che il codice dei beni culturali e del paesaggio pone, all'art. 135, un obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento agli immobili e alle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 (le cosiddette “bellezze naturali”), alle aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell'art. 142 (le cosiddette “zone Galasso”, come territori costieri, fiumi, torrenti, parchi) e, infine, agli ulteriori

immobili ed aree di notevole interesse pubblico (art. 143, lettera d). Tale obbligo costituisce un principio inderogabile della legislazione statale, che è, a sua volta, un riflesso della necessaria “impronta unitaria della pianificazione paesaggistica” (sentenza n. 64 del 2015), e mira a “garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l’effettiva ed uniforme tutela dell’ambiente” (sentenza n. 210 del 2016)» (sentenza n. 86 del 2019, ma già nello stesso senso, ex plurimis, sentenze n. 178, 68 e n. 66 del 2018, n. 210 del 2016, n. 64 del 2015, n. 197 del 2014, n. 211 del 2013).

Pertanto, l’intervento della Regione, volto a modificare unilateralmente la disciplina di un’area protetta, costituisce violazione, non solo degli impegni in ipotesi assunti con il Ministero in sede procedimentale, «ma soprattutto di quanto prescritto dal codice dei beni culturali e del paesaggio che, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, mira a garantire “l’effettiva ed uniforme tutela dell’ambiente” (sentenza n. 210 del 2016), affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato» (sentenza n. 86 del 2019).

Ribadito il principio della pianificazione congiunta, risulta priva di fondamento la tesi della Regione Lazio che, da un lato, afferma che il coinvolgimento degli organi statali e del MiBACT sarebbe avvenuto, ma, dall’altro, approva unilateralmente il piano, rinviando a una successiva determinazione l’approvazione di quanto nel frattempo effettivamente concordato.

Anche su questo punto è dirimente la lettura della deliberazione impugnata.

Sia nella sua premessa che nel deliberato sono presenti chiari riferimenti alla necessità che il piano sia oggetto di intesa con il Ministero. In particolare, nella premessa si legge che, «a seguito del completamento della fase pubblicistica dei sopracitati beni paesaggistici, il PTPR approvato dovrà essere aggiornato ed integrato, di intesa con il Ministero competente nel rispetto degli articoli 135 e 143 del Codice». Inoltre, nel punto 8 della deliberazione, il Consiglio delibera «di dare mandato alla Giunta regionale, per il tramite della struttura regionale competente in materia di pianificazione paesistica, di porre in essere gli atti necessari al raggiungimento della stipula dell’Accordo di cui all’articolo 143, comma 2, del Codice successivamente al completamento della fase pubblicistica dei sopracitati beni paesaggistici».

Tali affermazioni rendono manifesta la consapevolezza del Consiglio regionale della necessità di addivenire a un accordo con gli organi ministeriali, che avrebbe dovuto precedere e non certo seguire la definitiva approvazione e la conseguente pubblicazione del piano nel BUR. Né, all’evidenza, può vanificare questo vincolo la circostanza che l’approvazione spetti al Consiglio regionale, con la conseguenza, come erroneamente sostenuto dalla difesa regionale, che lo Stato avrebbe dovuto ricercare con esso l’intesa, in sede di trattazione consiliare della proposta della Giunta.

In conclusione, anche in questa vicenda viene in rilievo lo spirito che deve informare il procedimento di adozione e di approvazione dei piani paesaggistici, improntato al principio di leale collaborazione che, si caratterizza per «la sua elasticità e la sua adattabilità», che se, da un lato, «lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti», dall’altro lato, richiedono «continue precisazioni e concretizzazioni» (sentenza n. 31 del 2006).

Lo schema delle reiterate trattative, più volte richiamato nella giurisprudenza della Corte per alludere al corretto funzionamento dei meccanismi di leale collaborazione, esprime al meglio la necessità di un confronto costante, paritario e leale tra le parti, che deve caratterizzare ogni fase del procedimento e non seguire la sua conclusione.

Nel caso di specie, la Regione Lazio, dopo aver assicurato il coinvolgimento del MiBACT fino alla proposta di delibera consiliare 10 marzo 2016, n. 60, adottata dalla Giunta regionale con decisione 8 marzo 2016, n. 6, ha posto in essere una condotta che viola i canoni della leale collaborazione. Da questo punto di vista l’approvazione e poi la pubblicazione della deliberazione del Consiglio regionale n. 5 del 2019 hanno determinato una soluzione di continuità nell’iter collaborativo avviato tra Stato e Regione, hanno prodotto l’affermazione

unilaterale della volontà di una parte e si sono tradotte in un comportamento non leale, nella misura in cui – a conclusione del (e nonostante il) percorso di collaborazione – la Regione ha approvato un piano non concordato, destinato a produrre i suoi effetti nelle more dell'approvazione di quello oggetto di accordo con il MiBACT.

Il ricorso deve pertanto essere accolto in riferimento alla violazione del principio di leale collaborazione, in quanto non spettava al Consiglio regionale approvare la deliberazione n. 5 del 2019 senza il previo coinvolgimento del MiBACT. Conseguentemente la deliberazione impugnata deve essere annullata.

Dall'accoglimento del ricorso per conflitto deriva l'annullamento non solo della citata deliberazione n. 5 del 2019 ma anche degli atti attuativi e consequenziali, fra i quali, senz'altro, la nota della Direzione regionale per le politiche abitative e la pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica della Regione Lazio, del 20 febbraio 2020, prot. 0153503, attuativa della delibera impugnata in quanto relativa ai procedimenti in corso per l'ottenimento dell'autorizzazione paesaggistica.