

Sentenza: 22 febbraio 2023, n. 68

Materia: Agriturismo

Parametri invocati: artt. 9, 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 7, comma 1, della legge della Regione Toscana 24 maggio 2022, n. 15 (Disciplina dell'oleoturismo e dell'ospitalità agrituristica. Modifiche alla l.r. 30/2003).

Esito: illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge della Regione Toscana 24 maggio 2022, n. 15 (Disciplina dell'oleoturismo e dell'ospitalità agrituristica. Modifiche alla l.r. 30/2003).

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge reg. Toscana n. 15 del 2022, in riferimento agli artt. 9, 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost., nonché del principio di leale collaborazione.

La Corte, prima di esaminare le censure mosse dalla difesa statale, ricostruisce brevemente il contesto normativo in cui si colloca la disposizione impugnata.

L'art. 7, comma 1, della legge reg. Toscana n. 15 del 2022 aggiunge il nuovo numero 3-bis) all'art. 17, comma 1, lettera c), della legge reg. Toscana n. 30 del 2003, consentendo di destinare allo svolgimento dell'attività agrituristica «trasferimenti di volumetrie di cui all'articolo 71, comma 2, e all'articolo 72, comma 1, lettera a), della l.r. 65/2014, all'interno del medesimo territorio comunale o all'interno della proprietà aziendale la cui superficie sia senza soluzione di continuità e ricada parzialmente in territori di comuni confinanti, a condizione che si configurino come uno dei seguenti interventi: a) interventi di addizione volumetrica; b) interventi di trasferimento del volume in prossimità di edifici esistenti e qualora questo non comporti la necessità di realizzare opere di urbanizzazione primaria».

Nel tessuto normativo della legge reg. Toscana n. 30 del 2003 che disciplina le attività agrituristiche, vengono così inserite, in primo luogo, le possibilità offerte dall'art. 71, comma 2, della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, che consente «i trasferimenti di volumetrie che non eccedono per singolo edificio aziendale il 20 per cento del volume legittimamente esistente», purché gli stessi non comportino il mutamento della destinazione d'uso agricola e siano salvaguardati i caratteri dell'edilizia storico-testimoniale. Inoltre, con il richiamo all'art. 72, comma 1, lettera a), della stessa legge reg. Toscana n. 65 del 2014, viene altresì consentito l'utilizzo per finalità agrituristiche dei «trasferimenti di volumetrie ed addizioni volumetriche riconducibili alle fattispecie di cui all'articolo 71, commi 1-bis e 2 [...]».

In effetti, il previgente art. 17, comma 1, lettera c), della legge reg. Toscana n. 30 del 2003, già consentiva di utilizzare per lo svolgimento dell'attività agrituristica le volumetrie «derivanti da: 1) interventi di sostituzione edilizia di cui all'articolo 71, comma 1, lettera l), della l.r. 65/2014; 2) addizioni volumetriche di cui all'articolo 71, comma 1, lettera g), della l.r. 65/2014; 3) addizione volumetrica di cui all'articolo 71, comma 1-bis, e all'articolo 72, comma 1, lettera a), della l.r. 65/2014».

A queste categorie di interventi, già consentiti, la disposizione impugnata aggiunge ulteriori possibilità edificatorie, permettendo, come si è visto, di utilizzare le volumetrie trasferite ai sensi

degli artt. 71, comma 2, e 72, comma 1, lettera a), della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, purché volte a realizzare addizioni volumetriche, ovvero edifici in prossimità di altri già esistenti, qualora questo non comporti la necessità di opere di urbanizzazione primaria.

In riferimento alla disciplina dell'agriturismo, la giurisprudenza costituzionale è intervenuta per chiarire il corretto riparto delle competenze. È stato riconosciuto che la legge n. 96 del 2006 incide su una serie di ambiti materiali, alcuni di competenza legislativa residuale delle regioni (agricoltura e turismo), altri di competenza legislativa concorrente (governo del territorio, tutela della salute), altri ancora di competenza legislativa esclusiva dello Stato (tutela dell'ambiente e del paesaggio, tutela della concorrenza). Le regioni, pertanto, allorquando la disciplina su cui intervengono incida sulle relative materie (di competenza legislativa statale esclusiva o concorrente), «devono uniformarsi unicamente ai principi, contenuti nella legge n. 96 del 2006, i quali siano espressione della potestà legislativa esclusiva o concorrente dello Stato» (sentenze n. 96 del 2012 e n. 339 del 2007).

Come si è visto, la disposizione regionale in esame consente di realizzare interventi edilizi in zone agricole per finalità agrituristiche mediante utilizzo di volumetrie trasferite da altri lotti. Le richiamate previsioni afferiscono pertanto all'ambito materiale «governo del territorio», di competenza legislativa concorrente.

È fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge reg. Toscana n. 15 del 2022, promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio.

Viene innanzitutto in rilievo il denunciato contrasto della disposizione regionale impugnata con l'art. 3 della legge n. 96 del 2006, rubricato «Locali per attività agrituristiche». Al comma 1 esso stabilisce che «possono essere utilizzati per attività agrituristiche gli edifici o parte di essi già esistenti nel fondo». La possibilità di destinare immobili a finalità agrituristiche viene così limitata non in funzione di criteri quantitativi o dimensionali, ma attraverso il riferimento a quei soli edifici che siano, anche in parte, «già esistenti nel fondo», escludendo pertanto che ne possano essere costruiti altri ex novo.

La Corte ha già affermato che l'art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006 costituisce un principio fondamentale nella materia «governo del territorio», che «pone un limite rigoroso, escludendo che possano essere destinati ad attività agrituristiche edifici costruiti ad hoc, non “già esistenti sul fondo” prima dell'inizio delle attività medesime». Ciò risponde all'esigenza di «prevenire il sorgere ed il moltiplicarsi di attività puramente turistiche, che finiscano con il prevalere su quelle agricole, [...] con l'effetto pratico di uno snaturamento del territorio, usufruendo peraltro delle agevolazioni fiscali previste per le vere e proprie attività ricettive connesse al prevalente esercizio dell'impresa agricola» (sentenza n. 96 del 2012).

La delimitazione posta dall'art. 3, comma 1, in esame garantisce, dunque, un ragionevole equilibrio tra l'attività turistica e ricettiva, da un lato, e l'indispensabile mantenimento della vocazione agricola del territorio e dell'ambiente rurale, dall'altro. Interventi di trasformazione del territorio che – pur rispettando gli strumenti urbanistici – si pongano in contrasto con il principio in esame comportano un'alterazione dell'ambiente agreste, a vantaggio delle esigenze del turismo e dell'attività ricettiva.

L'art. 3 della legge n. 96 del 2006 delimita dunque l'utilizzabilità degli edifici per finalità agrituristiche sotto un duplice profilo: da un lato, esso pone la condizione della necessaria “preesistenza” dell'edificio, o di una sua parte, rispetto all'inizio delle attività edificatorie; dall'altro lato, questa stessa condizione è riferita ad una precisa localizzazione sul territorio, là dove è stabilito che l'edificio utilizzabile per attività agrituristiche debba altresì essere ubicato «nel fondo».

Ebbene, la disposizione regionale impugnata non risulta rispettosa delle condizioni poste dal legislatore statale nella norma evocata a parametro interposto.

Essa permette, infatti, l'utilizzo di volumetrie trasferite «all'interno del medesimo territorio comunale o all'interno della proprietà aziendale la cui superficie sia senza soluzione di continuità e ricada parzialmente in territori di comuni confinanti», permettendo dunque di destinare all'attività agriturbistica volumetrie provenienti da fondi agricoli diversi ed esterni e anche non limitrofi, rispetto

a quello in cui è svolta l'attività imprenditoriale. Infatti, nel consentire anche l'utilizzo di volumi trasferiti «all'interno del medesimo territorio comunale», la disposizione impugnata estende l'ambito territoriale di provenienza dei volumi che possono essere trasferiti: da quello corrispondente al fondo in cui è ubicata l'attività agrituristica – l'unico consentito dalla norma statale evocata quale parametro interposto – a quello dell'intero comune in cui tale fondo è localizzato.

Al riguardo va rilevato che, nella sua originaria formulazione, l'art. 17 della legge reg. Toscana n. 30 del 2003 ha dato puntuale attuazione al principio stabilito dall'art. 3 della legge n. 96 del 2006, prevedendo, alla lettera b) del comma 1, la possibilità di utilizzare per attività agrituristica – oltre ai «locali siti nell'abitazione principale dell'imprenditore agricolo ubicata nel fondo o nei centri abitati», di cui alla lettera a) – anche «gli altri edifici o parti di essi esistenti sul fondo e non più necessari alla conduzione dello stesso».

D'altra parte, il medesimo art. 17, al comma 1, lettera c), numero 1) – attraverso il richiamo all'art. 71, comma 1, lettera l), della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, che a sua volta richiama l'art. 134, comma 1, lettera l), della stessa legge – già consentiva di utilizzare volumetrie derivanti da «interventi di sostituzione edilizia».

Ciò che rileva è che l'art. 17, comma 1, lettera c), numero 1), in esame, tramite i richiami sopra riferiti, già prevedeva – ancor prima della modifica introdotta dalla disposizione impugnata – che tali interventi potessero «comportare una diversa collocazione dell'edificio ricostruito rispetto a quello preesistente». Pertanto, la traslazione di volumetrie utilizzabili per finalità agrituristiche risultava già consentita. Deve tuttavia ritenersi che questa possibilità fosse riconosciuta solo all'interno del medesimo fondo agricolo.

Questo risulta dal fatto che il legislatore regionale, con la disposizione impugnata, innovando rispetto al passato, ha voluto espressamente consentire l'utilizzo di volumetrie provenienti da fondi che, pur essendo compresi nel territorio del medesimo comune e pur avendo la medesima destinazione agricola, hanno in origine una diversa ubicazione, esterna al fondo destinato all'attività agrituristica.

Con l'intervento legislativo oggetto di censura è stato quindi consentito l'utilizzo per finalità edificatorie di volumetrie “trasferite” provenienti da una localizzazione diversa da quella in cui si svolge l'attività agrituristica, in contrasto con il principio fondamentale dell'art. 3 della legge n. 96 del 2006, che impone il requisito della preesistenza dell'edificio «nel fondo».

Va inoltre sottolineato che la disciplina regionale impugnata si pone in contrasto con il medesimo principio anche sotto un ulteriore profilo. Essa consente infatti di utilizzare le volumetrie trasferite – oltre che per le addizioni volumetriche – anche per «interventi di trasferimento del volume in prossimità di edifici esistenti» e quindi per la realizzazione di strutture per definizione diverse e autonome rispetto a quelle originarie. In relazione a questa tipologia di interventi, va senz'altro escluso che sia soddisfatto il requisito della “preesistenza” degli edifici. Infatti, anche a prescindere dalla indeterminatezza della nozione di «prossimità», è questa stessa indicazione a dimostrare che si tratta di strutture necessariamente separate e distinte rispetto a quella originaria: in quanto tali, esse non possono qualificarsi come «già esistenti». Anziché rispondere all'esigenza di recupero del patrimonio immobiliare esistente, i relativi interventi edilizi risultano volti ad ampliare l'area destinata all'attività agrituristica, in contrasto con il principio fondamentale posto dall'art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006.

Infine, come evidenziato dal ricorrente, la disposizione regionale impugnata non specifica che il trasferimento di volume possa essere effettuato per una sola volta. Sia pure nei limiti di densità stabiliti dai piani urbanistici e territoriali, essa consente di realizzare interventi di ampliamento su edifici la cui volumetria era stata già aumentata.

Infatti, la disposizione impugnata – pur richiamando espressamente l'art. 71, comma 2, della legge reg. Toscana n. 65 del 2014, che per i trasferimenti di volumetrie fissa il limite quantitativo del 20 per cento del volume legittimamente esistente – non prevede il limite stabilito dal comma 1-bis del medesimo art. 71, che consente di eseguire gli interventi di addizione volumetrica per una sola volta.

Inoltre, il testo precedente dell'art. 71, comma 2, all'ultimo periodo stabiliva che «i volumi trasferiti non si cumulano tra di loro [...]». La nuova formulazione del comma 2 – introdotta dall'art. 25, comma 3, della legge della Regione Toscana 8 luglio 2016, n. 43 (Norme per il governo del territorio. Misure di semplificazione e adeguamento alla disciplina statale. Nuove previsioni per il territorio agricolo. Modifiche alla l.r. 65/2014, alla l.r. 5/2010 e alla l.r. 35/2011) – ha eliminato il previgente divieto e il cumulo deve ritenersi ora permesso. Ciò conferma la possibilità di realizzare plurimi trasferimenti di volumetrie, cumulabili tra di loro, sia pure nei limiti previsti dagli strumenti urbanistici. In questo modo, vengono consentiti interventi di ampliamento su immobili la cui volumetria era stata già aumentata, eludendo così il limite posto dall'art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006, consistente nell'utilizzabilità dei soli «edifici [...] già esistenti».

In definitiva quindi, gli utilizzi di volumetrie trasferite, consentiti dalla disposizione impugnata, si risolvono nell'estensione delle possibilità edificatorie per finalità agrituristiche e, quindi, in interventi di trasformazione del territorio agricolo che esorbitano dalle finalità di recupero del preesistente patrimonio immobiliare. Attraverso questa estensione, l'intervento regionale in esame è idoneo a determinare lo snaturamento di quanto “preesisteva” nel fondo e finisce per vanificare quella finalità di recupero del patrimonio immobiliare in zone agricole e di equilibrato bilanciamento tra le esigenze del turismo e la tutela della vocazione agreste dei fondi, finalità che è a fondamento del limite previsto dal parametro interposto (sentenza n. 96 del 2012).

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, della legge reg. Toscana n. 15 del 2022, per violazione dei principi fondamentali in materia di governo del territorio e in particolare dell'art. 3, comma 1, della legge n. 96 del 2006.