

PARTE PRIMA

Corte Costituzionale

RICORSO 15 ottobre 2019, n. 105

Ricorso per la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 1 della L.R. n. 43/2019.**AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO****CORTE COSTITUZIONALE****RICORSO**

per il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12

contro

la Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta p.t.,

per la declaratoria di incostituzionalità

dell'art. 1 della legge regionale 9/8/2019 n. 43, pubblicata nel B.U.R. n. 91 del 9/8/2019, avente ad oggetto *"Modifiche e integrazioni alla legge regionale 22 luglio 1998, n. 20 (Turismo rurale) e interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge regionale 12 dicembre 2016, n. 38 (Norme in materia di contrasto agli incendi boschivi e di interfaccia)"*, giusta delibera del Consiglio dei Ministri 3/10/2019.

La legge in epigrafe indicata contiene talune disposizioni che eccedono dalle competenze regionali ed invadono quelle statali, ponendosi in contrasto con i principi costituzionali di cui agli art. 9 e 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, che riconoscono la tutela dell'ambiente, del paesaggio e dei beni culturali come valore costituzionalmente garantito e affidano la stessa alla competenza esclusiva dello Stato, come andiamo ad argomentare in dettaglio.

1. L'articolo 1, comma 1, della legge regionale in esame, con le lettere a) e b) apporta modifiche all'articolo 1, comma 2, della l.r. n. 20/1998, concernente il turismo rurale. Esso testualmente recita:

*"1. All'articolo 1 della legge 22 luglio 1998, n. 20 (Turismo rurale), sono apportate le seguenti modifiche:
a) al comma 2:*

1) la parola: "consentiti", è sostituita dalla seguente: "consentite";

2) sono soppresse le seguenti parole: ", immutata la volumetria fuori terra esistente";

3) le parole: "e fatti salvi", sono sostituite dalle seguenti: "e fatte salve";

4) prima della parola: "caratteristiche", sono soppresse le seguenti: "i prospetti originari e".

b) al comma 3, dopo la parola: "ampliamento, "sono soppresse le seguenti:", da effettuarsi esclusivamente mediante la realizzazione di volumi interrati, ";

c) i commi 6 e 7 sono abrogati."

A seguito delle modifiche introdotte, i commi 2-3 dell'articolo 1 della l. r. n. 20/1998, risultano avere il seguente testo:

"2. Nell'ambito di tutto il territorio regionale sono consentite e fatte salve le caratteristiche architettoniche e artistiche dell'immobile, il consolidamento, il restauro e la ristrutturazione di edifici rurali, masserie, trulli, torri, fortificazioni e, in genere, antichi manufatti censiti nel catasto agricolo urbano, rientranti nel regime giuridico della legge 1° giugno 1939, n. 1089 o suscettibili di essere assoggettati a tale regime per essere stati eseguiti da oltre cinquant'anni, al fine della trasformazione dell'immobile in strutture ricettive di cui all'art. 6 della legge 17 maggio 1983, n. 217.

3. L'eventuale ampliamento deve assicurare la conservazione e il recupero di manufatti sotterranei preesistenti quali ipogei, trappeti, cisterne, granai, cavità naturali, etc."

2. La norma regionale, così come modificata, amplia considerevolmente, rispetto alla precedente formulazione, la platea degli interventi finora assentibili sui manufatti storici pugliesi, confliggendo con le competenze esclusive attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali (e per esso, alle Soprintendenze), dalla parte Seconda del *Codice dei beni culturali e del paesaggio* - d.lgs. n. 42/2004.

La norma contrasta, peraltro, sia con le competenze generali statali in materia di paesaggio e ambiente sia con l'impostazione e la *ratio* della legislazione statale nel senso di non individuare specificamente gli interventi consentiti sui beni culturali, ferma restando la necessità dell'autorizzazione culturale di cui all'art. 21, o di rimettere alla pianificazione la vestizione dei vincoli paesaggistici, anche ai fini della disciplina e dell'autorizzazione di cui agli art. 145-146 del *Codice dei Beni culturali e del paesaggio*.

In seguito alla modifica normativa, infatti, sono consentiti con legge regionale interventi di particolare rilevanza su immobili vincolati ai sensi della citata parte II del Codice, interventi che prima della modifica erano vietati; infatti, vengono eliminati alcuni limiti in precedenza previsti, in particolare:

- alla lettera *a*), con la soppressione delle parole "*immutata la volumetria fuori terra esistente*" [punto 2] e "*i prospetti originari e*" [punto 4]; - alla lett. *b*), con la soppressione delle parole "*da effettuarsi esclusivamente mediante la realizzazione di volumi interrati*".

Così operando, si finisce per consentire sia ampliamenti fuori terra sia la modifica dei prospetti.

Né può valere il richiamo alla necessità dell'acquisizione dell'autorizzazione della Soprintendenza, di cui al comma 4 della l.r. 20 del 1998, in quanto la normativa regionale, peraltro in materia di competenza esclusiva statale, ingenera confusione e aspettative nell'utenza, indotta a ritenere possibili ampie trasformazioni dell'immobile, a scapito della sua "conservazione" e "integrità".

Inoltre, le modifiche contrastano con l'iniziale spirito della l.r. 20/1998 che, oltre alla valorizzazione del patrimonio storico artistico rurale, intendeva assicurarne anche la tutela.

3. Sulla questione, si richiama il costante orientamento della Corte Costituzionale che ha posto una precisa linea di distinzione tra le competenze legislative statali e regionali, riservando allo Stato la competenza tutte le volte in cui oggetto della disciplina sia un bene tutelato, anche avendo riguardo al "supporto materiale" inciso dalla normativa.

In particolare, già con la sentenza n. 9 del 2004 la Corte ha sottolineato che rientra tra le attività costituenti "tutela", riservata in via esclusiva allo Stato, quella diretta "*a conservare i beni culturali e ambientali*", ossia diretta "*principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale*".

I limiti della competenza regionale in materia sono stati ribaditi in molteplici occasioni, con riferimento sia al patrimonio culturale che a quello paesaggistico; si vedano, fra le tante, Corte Cost. 29/1/2016, n. 11 [*"La giurisprudenza di questa corte è costante nell'affermare che, in base all'art. 117, 2° comma, lett. s), Cost., la tutela del paesaggio costituisce un ambito riservato alla potestà legislativa esclusiva statale (sentenze n. 210 del 2014, Foro it., 2014, I, 2651; e n. 235 del 2011, id., 2011, I, 2575) e che la tutela paesaggistica apprestata dallo Stato costituisce un limite inderogabile alla disciplina che le regioni e le province autonome possono dettare nelle materie di loro competenza (sentenze n. 101 del 2010, id., 2010, I, 2967; n. 437 e n. 180 del 2008, ibid., 394, e id., 2008, I, 2075; n. 378 e n. 367 del 2007, id., Rep. 2008, voce Trentino-Alto Adige, n. 50, e ibid., voce Beni culturali, paesaggistici e ambientali, n. 66). ... Il codice dei beni culturali e del paesaggio definisce dunque, con efficacia vincolante anche per le regioni, i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e le prescrizioni di carattere urbanistico ed edilizio - sia contenute in un atto di pianificazione, sia espresse in atti autorizzativi puntuali, come il permesso di costruire - secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale."]; Corte Cost. 29/10/2009, n. 272 e Corte Cost. 5/5/2006, n. 182 [che richiama "*... il sistema di organizzazione delle competenze delineato dalla legge statale a tutela del paesaggio, che costituisce un livello uniforme di tutela, non derogabile dalla Regione, nell'ambito di una materia a legislazione esclusiva statale, ma anche della legislazione di principio nelle materie concorrenti del governo del territorio e della valorizzazione dei beni culturali.*"].*

Con specifico riferimento al "paesaggio" i cui valori devono ritenersi compresi nella disposizione di

cui all'art. 9 Cost. e la cui tutela deve, parimenti, ritenersi riservata allo Stato, richiamiamo quanto statuito dall'importante sentenza 26/11/2002, n. 478, ove la Corte Costituzionale, chiamata a giudicare della legittimità costituzionale della normativa statale (art. 149, D.Lgs. 29 ottobre 1999, n. 490) e regionale (art. 14, L.R. Sicilia 30 aprile 1991, n. 10) applicate nella pianificazione paesistica delle Isole Eolie, ha riaffermato il principio per cui *“la tutela del bene culturale è nel testo costituzionale contemplata insieme a quella del paesaggio e dell'ambiente come espressione di principio fondamentale unitario dell'ambito territoriale in cui si svolge la vita dell'uomo (sentenza n. 85/1998) e tali forme di tutela costituiscono una endiadi unitaria”* (v. sent. 18/10/2001, n. 3) ed ha sottolineato che *“rispetto a dette materie non può configurarsi né un assorbimento nei compiti di autogestione del territorio, come espressione dell'autonomia comunale, né tanto meno una esclusività delle funzioni comunali in forza della stessa autonomia in campo urbanistico. Invece, attraverso i piani urbanistici il Comune può, nella sua autonomia, in relazione ad esigenze particolari e locali, imporre limiti e vincoli più rigorosi o aggiuntivi anche con riguardo a beni vincolati a tutela di interessi culturali ed ambientali”*.

La tutela del paesaggio, quindi, deve ritenersi contenuta nella previsione della lett. s), comma 2, dell'art. 117. In tal senso, come è noto, si è pronunciata l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato con la decisione 14 dicembre 2001, n. 9, ove il Collegio ha tra l'altro ribadito che *“nell'ambito della tutela dell'ambiente rientra anche quella del paesaggio”*, richiamando all'uopo il principio costituzionale del “paesaggio-ambiente” (sancito da Corte Cost. n. 378/2000 e n. 85/1998) e il titolo XVI del Trattato CE (come ridefinito dal Trattato di Amsterdam del 1997), ove è prevista la politica comunitaria nella materia dell'ambiente.

4. La disposizione regionale, quindi, viola gli articoli 9 e 117, secondo comma lettera s) della Costituzione: l'art. 9 sancisce che la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione e l'art. 117, secondo comma, lett. s), riserva allo Stato la competenza legislativa nella materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Il loro combinato disposto delinea in maniera chiarissima i valori costituzionali garantiti e gli ambiti di intervento dello Stato e della Regione: entrambi questi profili sono violati dalla disciplina regionale oggetto di censura.

Parimenti violati sono quei principi secondo la loro codificazione nel *Codice dei beni culturali e del paesaggio* - d.lgs. n. 42/2004, come enunciati nel testo normativo e come interpretati dalla costante giurisprudenza amministrativa; si veda, fra le tante, sul primato della competenza legislativa statale, Cons. Stato Sez. VI, 29/01/2013, n. 533 [ove si legge che *Il paesaggio non dev'essere limitato al significato di bellezza naturale ma va inteso come complesso dei valori inerenti al territorio; il termine “paesaggio” indica essenzialmente l'ambiente complessivamente considerato come bene “primario” ed “assoluto” necessitante di una tutela unitaria e supportata pure da competenze regionali, nell'ambito degli standard stabiliti dallo Stato. Mediante l'imposizione dei vincoli paesistici, si garantisce la tutela del paesaggio ed anche dell'ambiente. La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, dev'essere considerata un valore primario ed assoluto, che precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle regioni, in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali.*] e Cons. Stato, sez. VI, 15/03/2017, n. 1183 [ove si ribadisce, secondo il principio affermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 11 del 29 gennaio 2016, che *la tutela del paesaggio - in base al disposto dell'art. 117, 2° comma, lett. s) cost.- costituisce un ambito riservato alla potestà legislativa statale; dal che consegue: a) che la tutela del paesaggio concretamente prevista dallo stato rappresenta un limite non derogabile da parte delle regioni e delle province autonome nelle materie urbanistica e edilizia, che fanno parte del governo del territorio previsto dall'art.117, 3° comma, cost.; b) che la disciplina di tutela contenuta nell'art. 145 d.leg. n. 42/2004 che dispone il coordinamento della pianificazione paesaggistica, assume il valore di norma costituzionale interposta e, in concreto, prevede un principio di prevalenza della pianificazione paesaggistica non alterabile ad opera della legislazione regionale*]; sul contenuto e l'estensione del concetto di tutela, Cons. Stato, sez. VI, 24/11/2015, n. 5325 [ove si sottolinea che, *considerata la natura esclusiva della competenza statale in materia di tutela del paesaggio, si deve escludere che la regione possa*

con propri atti, di qualsiasi natura, ingerirsi nel dimensionamento effettivo del potere di valutazione statale e ridurre - e per categorie generali - il livello di tutela paesaggistica fissato dalla legge dello stato: diversamente, in rottura anche del principio di eguaglianza, si contrasterebbe l'esigenza, più volte sottolineata anche dalla Corte costituzionale, di assicurare pari standard di protezione minima in tutto il territorio nazionale; la tutela del paesaggio va cioè assicurata come valore primario (art. 9 cost.) attraverso un'applicazione similare degli istituti della tutela, tale da escludere la pluralità degli interventi delle amministrazioni regionali e locali.].

Tanto premesso e considerato, giusta la delibera del Consiglio dei Ministri in epigrafe indicata

si chiede

che la Corte Costituzionale adita voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art.1 della legge regionale 9/8/2019 n. 43, pubblicata nel B.U.R. n. 91 del 9/8/2019, avente ad oggetto "Modifiche e integrazioni alla Legge regionale 22 luglio 1998, n. 20 (Turismo rurale) e interpretazione autentica dell'articolo 2 della legge regionale 12 dicembre 2016, n. 38 (Norme in materia di contrasto agli incendi boschivi e di interfaccia)", nelle parti oggetto di censura, per violazione degli articoli 9 e 117, comma 2, lett. s), della Costituzione.

Si produrrà copia della delibera del Consiglio dei Ministri.

Roma, 7 settembre 2019



Giuseppe Albenzio
Avvocato dello Stato