

RICORSO 24 novembre 2020, n. 98

**Ricorso per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 8, comma 6, 9, comma 1 lettere f), g) e h), 25, comma 5 e 26, comma 1 lettere g), h) e i) e comma 2, della legge della L.R. n. 30/2020.**

*Avvocatura Generale dello Stato*

**ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE**

**RICORSO ex art. 127 Cost.**

del **PRESIDENTE del CONSIGLIO dei MINISTRI** pro tempore, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato per legge

**CONTRO**

**Regione Puglia**, con sede in Lungomare Nazario Sauro, 33 - 70121 Bari (BA) (C.F. 80017210727), in persona del Presidente pro tempore

**per la declaratoria della illegittimità costituzionale**

degli **articoli 8**, comma 6, **9**, comma 1 lettere f), g) e h), **25**, comma 5 e **26**, comma 1 lettere g), h) e i) e comma 2, della legge della Regione Puglia del 21 settembre 2020 n. 30 "*Istituzione dei parchi naturali 'Costa Ripagnola' e 'Mar Piccolo' "*, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 132 del 21.9.2020, giusta deliberazione del Consiglio dei Ministri assunta nella seduta del giorno 20.11.2020

\*\*\*

In data 21.9.2020, sul n. 132 del Bollettino Ufficiale della Regione Puglia, è stata pubblicata la legge regionale 21 settembre n. 30 rubricata *Istituzione dei parchi naturali 'Costa Ripagnola' e 'Mar Piccolo'*.

**FATTO**

Si premette che la legge regionale in esame istituisce parchi naturali regionali "Costa Ripagnola" e "Mar Piccolo", ai sensi dell'articolo 23 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e degli articoli 2 e 6 della legge regionale 24 luglio 1997, n. 19 (Norme per l'istituzione e la gestione delle aree naturali protette nella Regione Puglia). In particolare, il Capo I (articoli da 1 a 17) disciplina il parco naturale regionale "Costa Ripagnola", che si estende nei territori dei Comuni di Polignano a Mare e di Monopoli, nonché nell'area marina prospiciente, mentre il Capo II (articoli da 18 a 33) disciplina il parco naturale regionale "Mar Piccolo", nel Comune di Taranto.

La normativa regionale, per ciascun parco naturale, individua l'Ente di gestione (articoli 2 e 19), la zonizzazione provvisoria, ossia la suddivisione in tre zone a tutela decrescente (articoli 3 e 20) i contenuti e l'iter di approvazione del Piano per il parco (articoli 4-5 e 21-22), la definizione di misure di salvaguardia (articoli 8 e 25), il regime autorizzatorio (articoli 9 e 26), nonché le sanzioni (articoli 13 e 30).

Entrambi i territori dei parchi naturali, istituiti dalla legge regionale, sono sottoposti a tutela ai sensi dell'art. 136 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in quanto dichiarati di notevole interesse pubblico con i decreti ministeriali 23 dicembre 1982 (Costa Ripagnola) e 1° agosto 1985 (Mar Piccolo).

Tali territori sono disciplinati dal **Piano paesaggistico della regione Puglia (PPTR)**, approvato nel 2015 e attualmente in vigore, che è stato elaborato congiuntamente tra la Regione il Ministero per i beni e le attività culturali a seguito del Protocollo d'Intesa del 2007 e dell'Accordo del 2015, sottoscritti ai sensi degli articoli 135 e 143, comma 2, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. n. 42 del 2004.

In particolare, è stato oggetto di pianificazione congiunta l'intero territorio regionale e non soltanto la parte di territorio interessata da specifici vincoli paesaggistici.

Entrambi i territori dei parchi sono quindi sottoposti alla specifica **disciplina d'uso** prevista nel **vigente PPTR**, stabilita nelle relative Schede di identificazione e di definizione delle prescrizioni d'uso degli immobili e delle aree di notevole interesse pubblico (**Scheda PAE 008 e Scheda PAE 140**) e a quella relativa alle componenti presenti nelle aree dei parchi, all'esterno delle aree soggette ai vincoli disposti con i decreti ministeriali sopra richiamati.

I Piani per il parco previsti in relazione alle aree protette individuate dalla legge regionale dovranno quindi essere conformi alle previsioni del PPTR, come peraltro previsto anche **dall'articolo 98 delle Norme Tecniche di Attuazione (NTA) di quest'ultimo Piano.**

Il Comune di Polignano a mare e il Comune di Taranto non hanno ancora adeguato i propri strumenti urbanistici al PPTR approvato, nonostante sia già trascorso il termine di due anni per l'adeguamento, previsto dall'articolo 145, comma 4, del Codice di settore.

\*\*\*

La legge regionale che istituisce i parchi naturali regionali "Costa Ripagnola" e "Mar Piccolo" è censurabile con riferimento alle disposizioni contenute negli articoli 8, comma 6, 9, comma 1 lettere f), g) e h), 25, comma 5 e 26, comma 1 lettere g), h) e i), e comma 2, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., giacché non rispettano il principio della cogente prevalenza dei piani paesaggistici sulla pianificazione delle aree naturali protette, come desunto dall'art. 145, comma 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. n. 42 del 2004, nonché per la violazione degli articoli da 239 a 253 del codice dell'ambiente, d.lgs. n. 152 del 2006, relativi alla bonifica dei siti inquinanti, materia rientrante nelle competenze statali in materia di ambiente.

#### MOTIVI IN DIRITTO

**ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEGLI ARTICOLI 8, COMMA 6, 9 COMMA 1 LETTERE f), g) e h), 25 COMMA 5, E 26 COMMA 1 LETTERE g), h), i) E COMMA 2, DELLA LEGGE REGIONALE PUGLIA N. 30 DEL 21 SETTEMBRE 2020 PER VIOLAZIONE DEGLI ARTICOLI 145, COMMA 3, DEL D.LGS., N. 42 DEL 2004, DEGLI ARTT. DA 239 A 253, IN PARTICOLARE GLI ARTT. 242 E 252 DEL D.LGS., N. 152/2006 E 117, COMMA 2, LETTERA S) DELLA COSTITUZIONE.**

La normativa regionale denunciata, laddove disciplina gli interventi consentiti all'interno dei parchi in modo difforme e peggiorativo rispetto alla disciplina d'uso contenuta nel PPTR vigente, contrasta con il principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico, sancito dall'articolo 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, con ciò violando la competenza esclusiva statale in materia di tutela del paesaggio di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. s) della Costituzione.

In particolare:

**-a) l'art. 8 della legge regionale**, concernente le misure di salvaguardia del parco Costa Ripagnola, al **comma 6** prevede: *"Fatte salve le previsioni del decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), e quelle contenute nel PPTR fino all'approvazione del piano del parco, l'ente di gestione, ove istituito e operante, oppure il soggetto a cui è affidata la gestione provvisoria ai sensi dell'articolo 14, d'intesa con la struttura regionale di cui all'articolo 23 della L.R. 1911997, limitatamente alle zone 2 e 3 di cui all'articolo 3, per rilevanti motivi di interesse pubblico e, comunque, nel rispetto delle finalità istitutive del parco, può concedere motivate deroghe ai divieti previsti dal comma 5, per la realizzazione di opere pubbliche, di pubblica utilità e di pubblico interesse".*

Nonostante il richiamo al Codice di settore e al PPTR, nella sostanza la Regione consente in realtà all'Ente gestore, in via transitoria, **di derogare con propri provvedimenti alla disciplina d'uso contenuta nel PPTR**, con ciò violando il predetto **principio di gerarchia dei piani**, che pone il piano paesaggistico in posizione sovraordinata rispetto a tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale o urbanistica, la cui disciplina si impone **e non è derogabile dai piani subordinati.**

Deve infatti tenersi presente che, ai sensi del PPTR vigente, nell'arca corrispondente alla zona 3 del parco Costa Ripagnola, può essere consentita la realizzazione delle sole opere pubbliche e di pubblica utilità, nel caso in cui la Regione, verificata la sussistenza delle condizioni poste dall'articolo 95 delle NTA (ossia la compatibilità dell'intervento con gli obiettivi di qualità di cui all'art. 37 delle stesse NTA e l'assenza di alternative localizzative e/o progettuali), autorizza l'intervento con delibera di Giunta regionale, in deroga alle prescrizioni previste dalla disciplina d'uso.

Si riportano di seguito gli artt. 95 e 37 delle NTA citate: "

*Art. 95 Realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità*

*1. Le opere pubbliche o di pubblica utilità possono essere realizzate in deroga alle prescrizioni previste dal Titolo IV delle presenti norme per i beni paesaggistici e gli ulteriori contesti, purché in sede di autorizzazione*

paesaggistica o in sede di accertamento di compatibilità paesaggistica si verifichi che dette opere siano comunque compatibili con gli obiettivi di qualità di cui all'art. 37 e non abbiano alternative localizzative e/o progettuali. Il rilascio del provvedimento di deroga è sempre di competenza della Regione.

2. Per le opere da eseguirsi da parte di amministrazioni statali, per le quali sia richiesta l'autorizzazione paesaggistica, si applicano le disposizioni di cui all'art. 147 del Codice.

3. Sono comunque consentiti gli interventi in via d'urgenza per la difesa del suolo e la protezione civile, eseguiti nel rispetto della L. n. 225 del 24 febbraio 1992 e della specifica normativa regionale in materia. Per le suddette opere, realizzate d'urgenza, superati i motivi che ne hanno giustificato l'esecuzione devono essere previsti il ripristino dello stato dei luoghi ovvero adeguati interventi di riqualificazione e recupero delle caratteristiche paesaggistiche dei contesti".

## CAPO II

### OBIETTIVI DI QUALITÀ E NORMATIVE D'USO

Art. 37 Individuazione degli obiettivi di qualità e delle normative d'uso

1. in coerenza con gli obiettivi generali e specifici dello scenario strategico di cui al Titolo IV, Elaborato 4.1. il PPTR ai sensi dell'art. 135, comma 3, del Codice, in riferimento a ciascun ambito paesaggistico, attribuisce gli adeguati obiettivi di qualità e predispone le specifiche normative d'uso di cui all'Elaborato 5 - Sezione C2.

2. Gli obiettivi di qualità derivano, anche in maniera trasversale, dagli obiettivi generali e specifici dello scenario strategico di cui al Titolo IV nonché dalle "regole di riproducibilità" delle invarianti, come individuate nella Sezione B) delle schede degli ambiti paesaggistici, in ragione degli aspetti e caratteri peculiari che connotano gli undici ambiti di paesaggio.

3. Essi indicano, a Livello di ambito, le specifiche finalità cui devono tendere i soggetti attuatori, pubblici e privati, del PPTR perché siano assicurate la tutela, la valorizzazione ed il recupero dei valori paesaggistici riconosciuti all'interno degli ambiti, nonché il minor consumo del territorio.

4. il perseguimento degli obiettivi di qualità è assicurato dalla normativa d'uso costituita da indirizzi e direttive specificamente individuati nella Sezione C2) delle schede degli ambiti paesaggistici, nonché dalle disposizioni normative contenute nel Titolo VI riguardante i beni paesaggistici e gli ulteriori contesti ricadenti negli ambiti di riferimento.

4bis. Le disposizioni normative di cui innanzi, con particolare riferimento a quelle di tipo conformativo, vanno lette alla luce del principio in virtù del quale è consentito tutto ciò che la norma non vieta.

5. Il PPTR sostiene le proposte di candidatura UNESCO relative a territori espressione dei caratteri identitari ---dei paesaggi di Puglia, come individuati nelle strutture di cui al Titolo VI e assicura la salvaguardia dei siti inseriti nella lista del patrimonio mondiale dell'UNESCO".

Conseguentemente, la previsione ora richiamata della legge regionale, se intesa nel senso di fare realmente salve le previsioni del PPTR, risulterebbe priva di ambito applicativo, in quanto prevede un regime di trasformazione del territorio meno stringente rispetto a quello stabilito dalla pianificazione paesaggistica. Come detto, infatti, l'art. 95 delle NTA del PPTR consente, nella predetta zona, **soltanto le opere pubbliche e di pubblica utilità, e non anche quelle genericamente di interesse pubblico** e permette la realizzazione delle predette opere **soltanto sulla base dei rigorosi presupposti stabiliti e previa deliberazione della Giunta regionale**. Il vero intento della norma regionale è, quindi, quello di **derogare transitoriamente alle previsioni del PPTR, fino all'approvazione del piano per il parco**.

Analoghe censure valgono con riferimento alle **misure di salvaguardia previste per il Parco Mar Piccolo, nel comma 5 dell'articolo 25**, che recita: "Fatte salve le previsioni del decreto legislativo 21 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002. n. 137) e quelle del PPTR, fino all'approvazione del piano del parco, l'ente di gestione, ove istituito e operante, oppure il soggetto a cui è affidata la gestione provvisoria ai sensi dell'articolo 30, d'intesa con la struttura regionale di cui all'articolo 23 della L.R. 19/1997, limitatamente alle zone 2 e 3 di cui all'articolo 20, per rilevanti motivi di interesse pubblico e, comunque, nel rispetto delle finalità istitutive del parco, può concedere motivate deroghe

ai divieti previsti dal comma 4, per la realizzazione di opere pubbliche o di pubblica utilità”.

**-b) L'articolo 9** della legge regionale in esame, concernente il regime autorizzatorio del parco Costa Ripagnola, pur facendo formalmente salvi “eventuali vincoli maggiormente restrittivi” nonché “le prescrizioni degli strumenti di pianificazione territoriale e degli strumenti urbanistici vigenti, ove più restrittive”, **alle lettere g) h) i)** del comma 1 individua gli interventi edilizi consentiti nelle diverse zone del parco, in contrasto con la disciplina d'uso già prevista nel PPTR.

In particolare, la predetta **lettera g)** prevede:

*“limitatamente alla zona 3 di cui all'articolo 3 e ai fabbricati di recente edificazione, non aventi valore storico-documentale, legittimamente autorizzati alla data di entrata in vigore del parco ricadenti in zona 2 e zona 1 di cui all'articolo 3, la realizzazione di interventi di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), del D.P.R. 380/2001 e gli interventi di nuova costruzione di cui all'articolo 3, comma 1, lettera e), del D.P.R. 380/2001”.*

La previsione sembrerebbe consentire la realizzazione, nelle zone 1 e 2 del parco Costa Ripagnola (cioè quelle sottoposte a maggior grado di tutela ai sensi dell'articolo 3 della legge regionale in esame) solo gli interventi di ristrutturazione dei fabbricati esistenti e legittimi, privi di valore storico-documentale e, nelle zone 3, gli interventi di nuova costruzione, tra i quali sono compresi anche la costruzione di manufatti edilizi fuori terra o interrati e l'ampliamento di quelli esistenti.

Tale disciplina è **in contrasto con la norma di tutela della fascia costiera contenuta nella scheda di “vestizione” del DM 23.12.1982 (Scheda PAE008) e del DM 01.08.1985 (Scheda PAE0140)** riferita alle prescrizioni dei territori costieri, ove ricadono in gran parte le zone 3, poiché all'interno di tali territori, costituiti dalle fasce di tutela paesaggistica dei 300 metri dalla costa, non è consentita, ai sensi della predetta scheda del PPTR, **la realizzazione di qualsivoglia opera edilizia, salvo la trasformazione di manufatti legittimamente preesistenti per una volumetria aggiuntiva non superiore al 20 per cento e in presenza di tutte le condizioni predeterminate dal medesimo PPTR**, tra le quali: che gli interventi: (i) siano finalizzati all'adeguamento strutturale o funzionale, all'efficientamento energetico e alla sostenibilità ecologica degli immobili; (ii) comportino la riqualificazione paesaggistica dei luoghi; (iii) non interrompano la continuità naturalistica della fascia costiera, assicurando nel contempo l'incremento della superficie permeabile e la rimozione degli elementi artificiali che compromettono visibilità, fruibilità e accessibilità del mare nonché percorribilità longitudinale della costa; (iv) garantiscano il mantenimento, il recupero o il ripristino, di tipologie, materiali, colori coerenti con i caratteri paesaggistici del luogo, evitando l'inserimento di elementi dissonanti e privilegiando l'uso di tecnologie eco-compatibili; (v) promuovano attività che consentano la produzione di forme e valori paesaggistici di contesto (agricoltura, allevamento, ecc.) e fruizione pubblica (accessibilità ecc.) del bene paesaggio.

Si riportano le prescrizioni contenute nella la scheda **“Dichiarazione di notevole interesse pubblico PAE0008 Sistema delle tutele Prescrizioni per i Territori Costieri”** “:

**1** “Nei territori costieri non sono ammissibili piani, progetti e interventi che comportano:

a1) la realizzazione di qualsiasi nuova opera edilizia, fatta eccezione per le opere finalizzate al recupero/ripristino dei valori paesistico/ambientali;

a2) mutamenti di destinazione d'uso di edifici esistenti per insediare attività produttive industriali e della grande distribuzione commerciale;

a3) la realizzazione di recinzioni che riducano l'accessibilità alla costa e la sua fruibilità visiva e l'apertura di nuovi accessi al mare che danneggino le formazioni naturali rocciose o dunali;

a4) trasformazione del suolo che non utilizzi materiali e tecniche costruttive che garantiscano permeabilità;

a4) escavazione delle sabbie se non all'interno di un organico progetto di sistemazione ambientale;

a5) la realizzazione e l'ampliamento di grandi impianti per la depurazione delle acque reflue, di impianti per lo smaltimento e recupero dei rifiuti, fatta eccezione per quanto previsto al punto 2;

a8) realizzazione e ampliamento di impianti per la produzione di energia, fatta eccezione per gli interventi indicati nella parte seconda dell'elaborato del PPTR 4.4.1

**2** Fatte salve le norme in materia di condono edilizio, nel rispetto degli obiettivi di Qualità e delle normative d'uso di cui alla sezione precedente della presente scheda, nonché degli atti di governo del territorio vigenti

ove più restrittivi, sono ammissibili piani, progetti e interventi diversi da quelli di cui al punto 1, nonché i seguenti:

b1) la trasformazione di manufatti legittimamente esistenti per una volumetria aggiuntiva non superiore al 20%, purché detti piani e/o progetti e interventi:

- siano finalizzati all'adeguamento strutturale o funzionale, all'efficientamento energetico e alla sostenibilità ecologica degli immobili;
- comportino la riqualificazione paesaggistica dei luoghi;
- non interrompano la continuità naturalistica della fascia costiera, assicurando nel contempo l'incremento della superficie permeabile e la rimozione degli elementi artificiali che compromettono visibilità, fruibilità e accessibilità del mare nonché percorribilità longitudinale della costa;
- garantiscano il mantenimento, il recupero o il ripristino, di tipologie, materiali, colori coerenti con i caratteri paesaggistici del luogo, evitando l'inserimento di elementi dissonanti e privilegiando l'uso di tecnologie eco-compatibili;
- promuovano attività che consentano la produzione di forme e valori paesaggistici di contesto (agricoltura, allevamento, ecc.) e fruizione pubblica (accessibilità ecc.) del bene paesaggio;

b2) la realizzazione di aree a verde attrezzato con percorsi e spazi di sosta pedonali e per mezzi di trasporto non motorizzati, con l'esclusione di ogni opera comportante la impermeabilizzazione dei suoli;

b3) la realizzazione di attrezzature di facile amovibilità per la balneazione e altre attività connesse al tempo libero, che non compromettano gli elementi naturali e non riducano la fruibilità ed accessibilità dei territori costieri e di quelli contermini ai laghi, che siano realizzate con materiali ecocompatibili, senza utilizzo di materiali cementati di qualsiasi genere fondazioni nel sottosuolo, nel rispetto delle specifiche norme di settore e purché siano installate senza alterare la morfologia dei luoghi;

b4) la realizzazione di aree di sosta e parcheggio, progettate in modo che non compromettano i caratteri naturali, non aumentino la frammentazione dei corridoi di connessione ecologica e che non comportino la realizzazione di superfici impermeabili, garantendo la salvaguardia delle specie vegetazionali naturali che caratterizzano il paesaggio costiero o lacuale e prevedendone la piantumazione in misura adeguata alla mitigazione degli impatti e al migliore inserimento paesaggistico;

b5) la realizzazione di porti, infrastrutture marittime, sistemazioni idrauliche e relative opere di difesa se inserite in organici piani di assetto e progetti di sistemazione ambientale, utilizzando tecnologie/materiali appropriati ai caratteri del contesto e opere di mitigazione degli effetti indotti dagli interventi in coerenza con il progetto territoriale "valorizzazione e riqualificazione integrata dei paesaggi costieri" elab. 4.2.4 del PPTR.

b6) La realizzazione di infrastrutture e servizi pubblici finalizzati alla riqualificazione di insediamenti esistenti, purché la posizione e la disposizione planimetrica non contrastino con la morfologia dei luoghi e le tipologie, i materiali e i colori siano coerenti con i caratteri paesaggistici dell'insediamento;

b7) la realizzazione di opere infrastrutturali a rete interrate pubbliche e/o di interesse pubblico, a condizione che siano di dimostrata assoluta necessità e non siano localizzabili altrove;

b8) realizzazione di opere migliorative incluse le sostituzioni o riparazioni di componenti strutturali, impianti o parti di essi ricadenti in un insediamento già esistente.

**3** Pur nel rispetto delle presenti norme, sono auspicabili piani, progetti e interventi:

c 1) volti ad assicurare il mantenimento o il ripristino delle condizioni di equilibrio con l'ambiente per la tutela o il recupero dei caratteri idro-geo-morfologici e dei complessi vegetazionali naturali esistenti, i rimboschimenti effettuati con modalità rispondenti ai criteri di silvicoltura naturalistica e ai caratteri paesistici dei luoghi, nonché le opere di forestazione secondo le prescrizioni di Polizia Forestale;

c2) per la realizzazione di sistemi per la raccolta e di riuso delle acque piovane, di reti idrico/fognarie duali, di sistemi di affinamento delle acque reflue preferibilmente attraverso tecniche di lagunaggio e fitodepurazione anche ai fini del loro riciclo;

c3) per la realizzazione di percorsi per la "mobilità dolce" su viabilità esistente, senza opere di impermeabilizzazione dei suoli e correttamente inserite nel paesaggio;

c4) per la ristrutturazione edilizia di manufatti legittimamente esistenti che preveda la rimozione di parti in contrasto con le qualità paesaggistiche dei luoghi e sia finalizzata al loro migliore inserimento nel contesto paesaggistico".

\*

Analoghe censurabili previsioni, volte a individuare gli interventi edilizi consentiti all'interno del parco, sono contenute **nell'articolo 26, comma 1, lettere g), h) e i), per il Parco Mar Piccolo.**

Le norme regionali, ponendosi in contrasto con la disciplina d'uso dei beni paesaggisticamente vincolati posta dal PPTR, sono illegittime per **violazione del principio della gerarchia dei piani, sancito dall'articolo 145 del Codice di settore.** Il generico richiamo al Codice di settore o al PPTR, in presenza di una disciplina **vistosamente difforme**, non può certamente mettere al riparo le richiamate previsioni regionali dalla censura di illegittimità costituzionale delle stesse.

Nell'impianto dell'ordinamento nazionale della tutela del paesaggio, infatti, il piano paesaggistico si pone quale piano direttore generale, sovraordinato a tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale, sia urbanistica, sia settoriale. Esso pertanto rappresenta, per così dire, la *"Costituzione del territorio"*, in quanto esprime le scelte di fondo della pianificazione futura del territorio e deve porsi evidentemente e necessariamente in una dimensione temporale di stabilità e di lungo periodo.

Conseguentemente, così come per la Costituzione nel sistema delle fonti normative, la modifica del predetto piano deve richiedere procedure non ordinarie, ma rinforzate e aggravate, che consentano da un lato, una più approfondita e meditata valutazione, dall'altro lato una più ampia condivisione, acquisita con la partecipazione determinante di una pluralità di attori istituzionali, che trascenda la singola compagine politico-amministrativa regionale che in un determinato momento politico-istituzionale, si trova a essere titolare della funzione.

Codesta Corte, anche recentemente, ha affermato: *"( ... ) non può ritenersi ammissibile che una disposizione di legge regionale limiti o alteri, in qualsivoglia forma, il principio di gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali che va considerato, come già affermato nella sentenza n. 182 del 2006, «valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale»; principio ribadito nelle recenti sentenze di questa Corte n. 64 del 2015, n. 197 del 2014 e n. 211 del 2013"* (sentenza n. 210 del 2016).

Il piano paesaggistico, a differenza degli altri strumenti di pianificazione, è finalizzato alla protezione e alla pianificazione della tutela delle zone di particolare interesse sotto il profilo paesaggistico, al fine di programmare la salvaguardia dei valori tutelati mediante una disciplina d'uso dei vincoli idonea ad assicurare il superamento dell'episodicità, inevitabilmente connessa all'esame dei singoli interventi autorizzatori, ove decisi "caso per caso" in assenza di piano.

Il piano paesaggistico costituisce pertanto uno strumento di attuazione e specificazione del contenuto precettivo del vincolo paesaggistico, condizionando, prevalentemente in negativo, la successiva attività di pianificazione del territorio vincolato anche sotto il profilo urbanistico.

Gli strumenti territoriali o urbanistici regionali non possono pertanto prevedere disposizioni diverse o peggiorative rispetto alle disposizioni del piano paesaggistico, potendo eventualmente disciplinare le aree vincolate solo con previsioni aggiuntive e più restrittive, tali da tutelare in modo ancora più pregnante il paesaggio e/o l'ambiente.

Con le norme sopra illustrate, al contrario, la Regione Puglia ha disciplinato unilateralmente, in modo diverso e meno restrittivo rispetto alla disciplina d'uso dettata dal PPTR vigente, adottato d'intesa con lo Stato, beni paesaggisticamente vincolati, richiamando solo formalmente il rispetto della predetta disciplina d'uso contenuta nel PPTR che -tuttavia- viene svuotata dei suoi contenuti essenziali di tutela.

Le norme regionali sopra richiamate, pertanto, **violano l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.**, giacché non rispettano il principio della cogente prevalenza dei piani paesaggistici sulla pianificazione delle aree naturali protette, come desunto dall'art. 145, comma 3, del Codice di settore (cfr. Corte cost., sentenza n. 180 del 2008).

\*

**-c) Il medesimo art. 26** rubricato *"Regime autorizzativo"* risulta censurabile in relazione alle disposizioni contenute negli articoli da **239 a 253 del codice dell'ambiente, d.lgs. n. 152 del 2006**, relativi alla bonifica dei siti inquinanti, considerato che la materia della bonifica ambientale rientra nelle competenze statali. La

disposizione regionale infatti, al **comma 1**, prevede espressamente che: *“Fermi restando eventuali vincoli maggiormente restrittivi, fino all’approvazione del piano per il parco, oltre agli interventi autorizzati ai sensi dell’articolo 25, comma 5, sono consentiti:*

*j) gli interventi di bonifica o di messa in sicurezza, operativa o permanente, e, ove necessario, le ulteriori misure di riparazione e di ripristino ambientale definiti nell’ambito della procedura di approvazione della caratterizzazione e del progetto di bonifica del Sito di interesse nazionale di cui al decreto del Ministero dell’Ambiente 10 gennaio 2000 (Perimetrazione del sito di interesse nazionale di Taranto), finalizzati a minimizzare e ricondurre ad accettabilità il rischio derivante dallo stato di contaminazione presente nel sito”.* Un’interpretazione rigorosa della disposizione potrebbe portare a ritenere non consentiti gli interventi diversi da quelli specificamente menzionati (tra cui le misure d’emergenza).

Al contrario, un’interpretazione sistematica della norma stessa dovrebbe, invece, condurre all’opposta soluzione di includere tra gli interventi consentiti anche le ulteriori misure di cui alla parte Quarta, Titolo Quinto del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

L’eventuale adesione, dunque, alla prima delle due opzioni interpretative, maggiormente rigorosa, fa emergere **profili di illegittimità costituzionale della disposizione regionale per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s)** della Costituzione, che attribuisce alla competenza esclusiva statale la materia *“tutela dell’ambiente”* in cui è ricompresa la disciplina dei rifiuti (ex plurimis, Corte Cost. sentenze n. 180, n. 149 e n. 58 del 2015, n. 269 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n.244 e n. 33 del 2011, n.331 e n.278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009), nonché, in particolare, **la bonifica dei siti inquinati** come disciplinata dagli articoli da 239 a 253 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (sentenze Corte Cost. n. 247 del 2009 e n. 214 del 2008).

Spetta dunque allo Stato disciplinare, pure con disposizioni di dettaglio e anche in sede regolamentare, le procedure amministrative dirette alla prevenzione, riparazione e bonifica dei siti contaminati (Corte Cost. sentenza n. 126 del 2018), stante la peculiarità dei siti in questione, cui il legislatore ha inteso riconoscere specifica rilevanza attraverso la previsione di una normativa differenziata legata alla specifica destinazione delle suddette aree

Codesta stessa Corte con la **sentenza n. 214 del 2008**, affrontando il tema della bonifica dei siti contaminati, dopo le modifiche introdotte dal suddetto decreto legislativo n. 152 del 2006, ha precisato che *«la disciplina ambientale, che scaturisce dall’esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, costituisce un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato»* (Corte Cost. sentenza n. 62 del 2008; sentenza n. 378 del 2007).

Spetta, infatti, alla disciplina statale tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell’ambiente. *“In tali casi, infatti, una eventuale diversa disciplina regionale, anche più rigorosa in tema di tutela dell’ambiente, rischierebbe di sacrificare in maniera eccessiva e sproporzionata gli altri interessi confliggenti considerati dalla legge statale nel fissare misure emergenziali specifiche in relazione alla specificità dei siti ivi compresi i cosiddetti valori soglia”* (Cfr. Corte Cost. sentenze n. 247 del 2009, n. 246 del 2006 e n. 307 del 2003).

Pertanto, anche qualora possano rilevarsi ambiti di competenza spettanti alle Regioni, deve ritenersi prevalente la disciplina statale, anche in ragione della sussistenza di un interesse unitario alla regolamentazione omogenea di siti che travalicano l’interesse locale e regionale.

Quanto sopra, tenendo altresì conto della necessaria incidenza sul «governo del territorio» di detta disciplina, da ciò derivandone, per tutti gli aspetti concernenti la bonifica *latu sensu* considerata, *“la conseguente compressione delle attribuzioni regionali in materia di pianificazione, come diretta conseguenza delle esigenze di tutela ambientale, di competenza esclusiva statale, senza che possa profilarsi una violazione delle disposizioni costituzionali sul riparto di competenze”* (Corte Cost. sentenza n. 126 del 2018 anzidetta).

**P.Q.M.**

**Voglia codesta Ecc.ma Corte costituzionale, ogni contraria istanza e deduzione disattesa, in accoglimento**

del presente ricorso, dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 8, comma 6, 9, comma 1 lettere f), g) e h), 25, comma 5 e 26, comma 1 lettere g), h) e i) e comma 2, della legge della Regione Puglia del 21 settembre n. 30 "Istituzione dei parchi naturali 'Costa Ripagnola' e 'Mar Piccolo' ", pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 132 del 21.9.2020.

Si depositerà, unitamente al presente ricorso notificato, la seguente documentazione:

- 1) Delibera del Consiglio dei Ministri del 20.11.2020
- 2) Legge della Regione Puglia n. 30/2020
- 3) NTA del PPTR;
- 4) Scheda PAE0008 del PPTR.

Roma, 20 novembre 2020

**L'AVVOCATO DELLO STATO**

Paolo Marchini

**IL VICE AVVOCATO GENERALE DELLO STATO**

Ettore Figliolia

