

**Sentenza:** 23 novembre 2022, n. 251

**Materia:** ambiente e paesaggio

**Parametri invocati:** art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione e principio di leale collaborazione

**Giudizio:** in via principale

**Ricorrenti:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** Art. 6, c. 1°, lett. a), della legge della Regione Lombardia 16 dicembre 2021, n. 23

**Esito:** fondatezza del ricorso

**Estensore nota:** Anna Traniello Gradassi

### **Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 23 del 2021, in riferimento agli artt. 3, 5, 9, 117, commi primo e secondo, lettere p) e s), e 118, commi primo e secondo, Cost. e al principio di leale collaborazione, in relazione: agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, alla Convenzione europea sul paesaggio e all'art. 14, comma 27, lettera d), del d.l. n. 78 del 2010, come convertito.

La Corte, prima di tutto ritiene di dover ricostruire il contesto normativo nel quale si colloca la disposizione impugnata.

Essa ha inciso sul comma 3 dell'art. 154 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2008, che, nel testo vigente prima della modifica, recitava: "Il riuso degli immobili rurali destinati ad agriturismo, anche distaccati, può avvenire attraverso interventi di ristrutturazione edilizia, di restauro e risanamento conservativo e attraverso ampliamenti necessari all'adeguamento igienico-sanitario e tecnologico. È, altresì, consentito, per una sola volta, l'ampliamento nella misura massima del dieci per cento della superficie lorda di pavimento destinata a uso agriturismo sulla base della potenzialità agrituristica risultante dal certificato di connessione".

L'impugnato art. 6, comma 1, lettera a), ha dunque sostituito solo il secondo periodo del comma 3 del citato art. 154, che, così come modificato, così recita: "È, altresì, consentito, per una sola volta, l'ampliamento nella misura massima del dieci per cento della superficie lorda dei fabbricati, individuati nel certificato di connessione, già destinati o da destinare all'attività agrituristica".

L'art. 154 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2008 è stato oggetto di numerose modifiche, anche successive alla proposizione del ricorso alla Corte; modifiche che hanno interessato il suo contenuto, la sua numerazione e la sua rubrica.

La disposizione originaria era infatti rubricata «Locali da utilizzare nell'attività agrituristica» ed era riportata sub art. 155 della legge reg. Lombardia n. 31 del 2008, per poi divenire – a seguito dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Lombardia n. 11 del 2019 – «Locali da destinare ad attività agrituristiche», assumendo l'odierna numerazione di art. 154.

Da ultimo, dopo l'impugnativa, il testo dell'art. 154 è stato modificato dall'art. 5, comma 2, della legge della Regione Lombardia 20 maggio 2022, n. 8 (Prima legge di revisione normativa ordinamentale 2022), il quale ha anche riscritto la rubrica, che oggi recita: "Fabbricati da destinare ad attività agrituristiche". Peraltro, le modifiche successive alla proposizione dell'odierno ricorso non hanno interessato il secondo periodo del comma 3 dell'art. 154, sostituito dalla norma impugnata.

Quest'ultima ha, però, mantenuto sostanzialmente inalterata la struttura del testo previgente.

Dal confronto tra i due testi si deduce che le modifiche sono consistite nella sostituzione della superficie di riferimento (da quella lorda di pavimento a quella lorda dei fabbricati) e nella estensione della possibilità di ampliamento anche ai fabbricati «da destinare» all'attività agrituristica, ma "individuati nel certificato di connessione".

Inoltre, il testo previgente faceva riferimento alla "superficie lorda di pavimento destinata a uso agrituristico sulla base della potenzialità agrituristica risultante dal certificato di connessione".

Ricostruiti la portata e il significato della disposizione impugnata la Corte ritiene necessario definire il thema decidendum: il gravame ha ad oggetto l'intero secondo periodo del comma 3 del citato art. 154, come appunto sostituito dall'art. 6, comma 1, lettera a), impugnato.

La Corte non può che constatare, come le due ragioni di censura sviluppate nel ricorso investano, sia da un punto di vista strettamente letterale, sia da uno sostanziale, l'intera disposizione impugnata e non solo le parole "o da destinare".

Deve, pertanto, ritenersi che oggetto della impugnativa sia l'intero art. 6, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 23 del 2021.

La Corte procede quindi ad esaminare il primo gruppo di censure prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

L'art. 6, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 23 del 2021 è impugnato, innanzitutto, in riferimento al principio di leale collaborazione e agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

Il ricorrente muove dalla specifica situazione della Regione Lombardia, nella quale manca una pianificazione paesaggistica frutto dell'elaborazione congiunta di Stato e Regione, per sottolineare che solo al piano paesaggistico frutto della copianificazione spetterebbe individuare la tipologia delle trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni. Ciò determinerebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali.

Del pari sarebbe violato il principio di leale collaborazione, poiché il carattere unilaterale dell'iniziativa assunta dalla Regione si porrebbe in contrasto con il protocollo d'intesa sottoscritto il 21 luglio 2017 dalla Regione Lombardia e dal Ministero per i beni e le attività culturali (oggi, Ministero della cultura), avente ad oggetto la redazione congiunta del piano paesaggistico.

Infine, sarebbe violato l'art. 9 Cost., a causa dell'abbassamento del livello di tutela paesaggistica determinato dalla norma impugnata.

La Corte ritiene che le censure debbano essere trattate congiuntamente perché tutte riconducibili a un'unica ragione di impugnativa, e ritiene inoltre che le questioni siano fondate.

Consentendo l'ampliamento, nella misura massima del dieci per cento, della superficie lorda (e non di pavimento) dei fabbricati da destinare ad attività agrituristica, la disposizione regionale impugnata introduce la possibilità di aumentare la volumetria degli edifici esistenti in zona agricola, e ciò stabilisce senza prevedere al contempo una espressa e adeguata clausola di salvaguardia dei beni sottoposti a tutela paesaggistica.

Non sono infatti idonei ad assolvere a questa specifica funzione di salvaguardia, né il generico riferimento alla tutela del paesaggio (indicato tra le finalità perseguite dalla Regione) contenuto nell'art. 150, comma 1, lettera b), della stessa legge reg. Lombardia n. 31 del 2008, né l'altrettanto generica previsione recata dall'art. 3, comma 2, della legge statale n. 96 del 2006 di disciplina dell'agriturismo, che attribuisce alle regioni il compito di disciplinare "gli interventi per il recupero del patrimonio edilizio esistente ad uso dell'imprenditore agricolo ai fini dell'esercizio di attività agrituristiche, nel rispetto delle specifiche caratteristiche tipologiche e architettoniche, nonché delle caratteristiche paesaggistico-ambientali dei luoghi".

Si tratta, in entrambi i casi, di disposizioni che indicano in via generale le finalità e gli obiettivi che devono essere perseguiti dalla normativa regionale in materia di agriturismo, senza che da esse possano desumersi vincoli puntuali a tutela dei valori paesaggistici di volta in volta rilevanti nei singoli interventi di trasformazione del territorio.

Nel caso di specie, l'omessa indicazione da parte della norma regionale impugnata, della espressa necessità di rispettare il piano paesaggistico o il codice di settore non può ritenersi compensata dalla possibilità di un'interpretazione rispettosa dei vincoli suddetti.

Secondo costante giurisprudenza della Corte, una tale omissione non determina di per sé l'illegittimità costituzionale della disposizione solo ove nella stessa regione sia operante un piano paesaggistico approvato secondo quanto previsto dagli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali (sentenze n. 187 e n. 24 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021). Laddove invece un piano paesaggistico codeciso tra lo Stato e la regione non sia stato ancora approvato, "occorre maggiore cautela nel valutare la portata precettiva delle norme che intersechino profili attinenti con tale pianificazione", e ciò "non perché la Regione non possa in nessun caso attivare le proprie competenze legislative, ma perché va evitato il rischio che esse [...] permettano il consolidamento di situazioni tali da ostacolare il compiuto sviluppo della pianificazione paesaggistica" (sentenza n. 187 del 2022).

Pertanto, "i ritardi nella elaborazione del piano paesaggistico [...], sebbene contrari agli obblighi gravanti sulla Regione e tali da produrre gravi disfunzioni (con conseguenti eventuali responsabilità)" devono essere compensati con l'esplicitazione del necessario rispetto della normativa posta a tutela del paesaggio (sempre sentenza n. 187 del 2022).

Dirimente è, quindi, la circostanza che la pianificazione paesaggistica nella Regione Lombardia è attualmente rimessa non a un piano codeciso fra Stato e Regione, ma al piano territoriale regionale (PTR), approvato dal Consiglio regionale con deliberazione 19 gennaio 2010, n. 951, e successivamente modificato e integrato. In particolare, la sezione 3 del PTR contiene il piano paesaggistico regionale (PPR), che ha recepito, consolidato e aggiornato il piano territoriale paesistico regionale (PTPR) vigente in Lombardia dal 2001 (artt. 19 e 102 della legge reg. Lombardia n. 12 del 2005).

Per quanto, dunque, non si possa negare che la Regione Lombardia risulti dotata, e lo sia in effetti già da prima dell'entrata in vigore del codice dei beni culturali e del paesaggio, di uno strumento di pianificazione specificamente orientato alla tutela del paesaggio, tuttora operante come parte del PTR, è altrettanto evidente che tale pianificazione esprime scelte imputabili in via esclusiva alla Regione stessa, alle quali lo Stato è rimasto estraneo, e che resta ancora inattuato, nella Regione, il modello di pianificazione paesaggistica prescritto dal medesimo codice, il cui tratto caratterizzante è costituito appunto dall'elaborazione congiunta dello Stato e della Regione.

L'indiscussa prevalenza del piano paesaggistico così elaborato, ripetutamente ribadita dalla Corte (tra le più recenti, sentenze n. 240, n. 229, n. 221, n. 192, n. 187, n. 45 e n. 24 del 2022; n. 261, n. 257, n. 251, n. 201, n. 164, n. 141, n. 74, n. 54 e n. 29 del 2021; n. 276 e n. 240 del 2020), non costituisce una mera petizione di principio, ma sottende quel «dovere di assicurare "che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti" (art. 135, comma 1, cod. beni culturali)». Dovere che "rinviene il suo imprescindibile presupposto nella visione d'insieme delle aree da tutelare e dei contesti in cui le medesime sono inserite" (sentenza n. 187 del 2022).

I principi di elaborazione congiunta, inderogabilità e prevalenza del piano paesaggistico si impongono, quindi, al legislatore regionale, il quale non può né esplicitamente derogare ai vincoli della pianificazione paesaggistica, né aggirarli introducendo, in assenza del piano codeciso, previsioni atte a pregiudicare le scelte condivise di tutela che nel piano stesso troveranno necessaria espressione.

In definitiva, la mancanza di un piano paesaggistico frutto del pieno coinvolgimento dello Stato e della Regione e l'impossibilità di trarre dalla normativa regionale un'interpretazione tale da far ritenere comunque operanti i vincoli paesaggistici determinano l'illegittimità costituzionale della norma impugnata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in relazione al principio della necessaria copianificazione paesaggistica e, in connessione con esso, al principio di leale collaborazione.

È violato, infine, anche l'art. 9 Cost. in ragione dell'evidente abbassamento del livello di tutela paesaggistica derivante da una previsione che estende la possibilità di ampliamento dei fabbricati rurali, senza considerare gli effetti sul paesaggio.

Per tutte queste ragioni la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera a), della legge reg. Lombardia n. 23 del 2021, restando assorbite le ulteriori censure formulate nei confronti della medesima norma.

In estrema sintesi la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima una disposizione della legge della Regione Lombardia n. 23 del 2021, che, in assenza di un piano paesaggistico elaborato congiuntamente dallo Stato e dalla Regione, consentiva l'ampliamento della superficie dei fabbricati da destinare ad attività agrituristica.

Il rischio di pregiudicare scelte di tutela del paesaggio che devono essere necessariamente condivise comporta la violazione della competenza statale stabilita art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.