

Sentenza: 26 gennaio 2021, n. 29

Materia: Tutela dell'ambiente - paesaggio

Parametri invocati: articoli 9 e 117 secondo comma, lettera s) della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 1, comma 1, lettere a), numeri 2) e 4), e b), della legge della Regione Puglia 9 agosto 2019, n. 43, recante “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 (Norma in materia di contrasto agli incendi boschivi e di interfaccia)”, in riferimento agli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Esito:

- non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, lettere a), numeri 2) e 4), e b), della legge della Regione Puglia 9 agosto 2019, n. 43, recante “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 (Norma in materia di contrasto agli incendi boschivi e di interfaccia)”.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, lettere a), numeri 2) e 4), e b), della legge della Regione Puglia 9 agosto 2019, n. 43, recante “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 (Norma in materia di contrasto agli incendi boschivi e di interfaccia)”, in riferimento agli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. L’art. 1, comma 1, lettere a), numero 2, e b), della l.r. Puglia 43/2019, è impugnato in quanto abroga, all’art. 1, comma 2, della l.r. Puglia 20/1998, le parole “immutata la volumetria fuori terra esistente” e, all’art. 1, comma 3, della l.r. Puglia, le parole “da effettuarsi esclusivamente mediante la realizzazione di volumi interrati”; è impugnato, altresì, l’art. 1, comma 1, lettera a), numero 4, della l.r. Puglia 43/2019, poiché abroga, all’art. 1, comma 2, della l.r. Puglia 20/1998, le parole “i prospetti originari e”. Le disposizioni sono censurate in quanto, l’abrogazione espressa di alcune parti di testo, avrebbero consentito interventi di particolare rilevanza su immobili vincolati in base alla legislazione statale e vietati dall’originaria formulazione dalla legge regionale del 1998, così invadendo le competenze statali in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio. Esse, infatti, contrasterebbero con la legislazione statale in materia prevista dagli articoli 145 e 146 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). L’Avvocatura generale dello Stato, ritiene inoltre, che le norme impuginate si porrebbero in contrasto anche con il principio di leale collaborazione, in quanto l’ampliamento degli interventi effettuabili sui beni paesaggistici avrebbe dovuto essere concordato con lo Stato e non determinato unilateralmente dalla Regione, in violazione, peraltro, del Piano paesaggistico territoriale regionale adottato di intesa tra Stato e Regione Puglia. La pretesa violazione del principio di leale collaborazione, evocata soltanto nella memoria depositata a ridosso dell’udienza pubblica e non nel ricorso introduttivo del giudizio, è estranea al “thema decidendum” e la tardività della deduzione ne comporta l’inammissibilità, in quanto, secondo il costante orientamento della Corte, nei giudizi in via principale il thema decidendum è

fissato dal ricorso introduttivo, in conformità alla delibera dell'organo politico, e non può essere esteso ad ulteriori profili, né con le memorie presentate in prossimità dell'udienza, né tanto meno nel corso dell'udienza. La Corte, al fine di valutare le censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, esamina preliminarmente il testo dell'art. 1, della l.r. Puglia 20/1998, nelle parti incise dalle modifiche in questa sede contestate. Tale legge regionale ha come finalità, emergente già dal proprio titolo "Turismo rurale", quella del potenziamento del turismo rurale e il recupero degli immobili situati in aree rurali, nonché la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico-artistico-rurale pugliese (così il comma 1). Con la l.r. Puglia 43/2019 sono state abrogate le parole "immutata la volumetria fuori terra esistente" e "fatti salvi i prospetti originari", di cui all'art. 1, comma 2, della l.r. 20/1998, nonché "da effettuarsi esclusivamente mediante la realizzazione di volumi interrati", di cui al comma 3 del medesimo articolo. In forza di tali modifiche, da un lato, per il consolidamento, il restauro e la ristrutturazione, l'unico limite espressamente previsto è quello di far salve le caratteristiche architettoniche e artistiche dell'immobile, e, dall'altro, è venuto meno il divieto espresso di modificare i prospetti ed effettuare gli ampliamenti fuori terra. Secondo la Corte, occorre considerare che la l.r. Puglia 20/1998, anche a seguito delle modifiche qui contestate, mantiene ferme sia l'autorizzazione della Soprintendenza per i beni culturali, sia l'autorizzazione paesaggistica per quelli paesaggistici. Dispone, infatti, l'art. 1, comma 4, secondo periodo, che deve essere in ogni caso acquisito il preventivo nulla osta della Soprintendenza e per le aree sottoposte a vincolo paesaggistico il nulla osta previsto dall'art. 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, recante "Protezione delle bellezze naturali" (anche qui, a seguito delle modifiche intervenute, tale disposizione deve leggersi come acquisizione dell'autorizzazione della Regione o dei comuni, previo parere della Soprintendenza, di cui all'art. 146 del d.lgs. 42/2004). Secondo la Corte, il legislatore regionale ha mantenuto ferma l'espressa previsione che gli interventi sui manufatti rurali restano soggetti all'applicazione della disciplina generale concernente il rilascio e il rispetto delle autorizzazioni previste dalla normativa statale e dunque la Regione Puglia non ha sconfinato nella competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio. Il codice dei beni culturali prevede che i beni culturali non possono essere distrutti, deteriorati, danneggiati o adibiti ad usi non compatibili con il loro carattere storico o artistico oppure tali da recare pregiudizio alla loro conservazione, così come sancito all'articolo 20, comma 1) dallo stesso codice. Lo stesso stabilisce poi che "l'esecuzione di opere e lavori di qualunque genere su beni culturali è subordinata ad autorizzazione del soprintendente. Il mutamento di destinazione d'uso dei beni medesimi è comunicato al soprintendente per le finalità di cui all'articolo 20, comma 1" (art. 21, comma 4). In senso analogo il citato codice dispone anche per i beni paesaggistici, prevedendo all'art. 146, comma 1, che "i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, a termini dell'articolo 142, o in base alla legge, a termini degli articoli 136, 143, comma 1, lettera d), e 157, non possono distruggerli, né introdurre modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione". Secondo la Corte dunque, per come risulta chiaramente dalle disposizioni richiamate, il sistema normativo dei beni culturali e paesaggistici non contempla i divieti originariamente previsti dall'art. 1, della l.r. Puglia 20/1998 e neppure prevede un divieto aprioristico di compiere interventi sui beni vincolati: gli interventi sono infatti consentiti, a condizione che siano compatibili con il valore culturale e paesaggistico del bene, e tale compatibilità deve essere in concreto accertata mediante il procedimento di autorizzazione. La Corte ricorda inoltre che la disciplina statale non è riducibile, sempre e comunque sia, all'immodificabilità assoluta e aprioristica dei beni vincolati, inoltre, l'astratta possibilità di intervenire sui beni tutelati, nonché i limiti di tale intervento, sono contenuti già nel vincolo gravante sul bene, in funzione della tutela dei valori culturali, storici e paesaggistici che detti beni esprimono. La Corte, a conclusione, ribadisce che la disciplina vincolistica gravante sul bene tutelato contiene anche la possibilità di modifica di tali beni, e la tutela in concreto espressa da detti vincoli può (e deve) propendere verso la più rigida conservazione statica, ovvero verso la più elastica conservazione dinamica, secondo che i valori culturali, storici e paesaggistici si identifichino (e soprattutto dal grado di tale identificazione) con la struttura complessiva, con alcune forme, ovvero solo con singoli elementi del bene vincolato. Da ciò

deriva, del resto, la centralità dell'autorizzazione delle amministrazioni competenti, che è lo strumento volto al controllo della compatibilità degli interventi sul bene tutelato con il valore culturale, storico o paesaggistico espresso dallo stesso, nonché, con il relativo procedimento, la sede deputata al connesso bilanciamento degli interessi che insistono sul bene vincolato. Il bilanciamento, se e in quanto ontologicamente incompatibile con la logica meramente inibitoria, può concludersi con il rilascio dell'autorizzazione ogni qual volta gli interventi su detti beni non siano suscettibili di incidere sulla conservazione e sulla fruizione pubblica dei valori culturali, storici, ambientali e paesaggistici costituzionalmente tutelati. La Corte, conclude, che il contenuto normativo dell'art. 1, della l.r. Puglia 20/1998, conseguente alle modifiche apportate dalle censurate disposizioni della l.r. Puglia 43/2019, e quello della disciplina statale di riferimento, non si configura l'invasione della competenza legislativa statale denunciata nel ricorso. Ciò, in quanto, per un verso, il legislatore regionale ha rimosso divieti di intervento sui beni vincolati non previsti dal codice dei beni culturali e, per l'altro, la normativa regionale, anche a seguito delle modifiche in questa sede impugnate, mantiene ferma l'applicazione della disciplina generale concernente il rilascio e il rispetto delle autorizzazioni previste dalla normativa statale, risultando, così, conforme a quest'ultima e pertanto, le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio di ministri devono ritenersi non fondate.