

Paesaggio: la Corte costituzionale ne ribadisce il valore costituzionale fondamentale, ma “avalla” il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica, in nome dei “livelli essenziali delle prestazioni”

di Maurizio Malo

(in corso di pubblicazione in “*le Regioni*”, 2013)

1. L'insegnamento che si può trarre dalla sentenza n. 96 del 2012, della Corte costituzionale, è che l'attività economica (art. 41 Cost.) deve piegarsi al valore costituzionale fondamentale del paesaggio (art. 9 Cost.).

E' un insegnamento già da tempo impartito dalla Corte¹, che nel caso in esame assume toni sottili e suggestivi, grazie ad una legge della Regione Umbria (n. 28 del 1997) che, nel disciplinare l'attività economica agrituristica, prevede che possano essere utilizzate per tale attività soltanto le strutture esistenti nell'azienda prima dell'entrata in vigore della legge medesima.

Nel giudicare infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata sul punto, la Corte spiega che la norma regionale (art. 3, comma 3, l.r. Umbria n. 28 del 1997) non fa altro che attuare un principio fondamentale recato dalla legislazione statale in tema di agriturismo (art. 3, comma 1, legge n. 730 del 1985 e poi art. 3, comma 1, legge n. 96 del 2006) «la cui *ratio* è quella di promuovere l'attività agrituristica, senza tuttavia consentire edificazioni nuove ed estranee allo svolgimento delle attività agricole in senso stretto, allo scopo di garantire il mantenimento della natura peculiare del territorio e preservarlo così dalla proliferazione di fabbricati sorti in vista soltanto dell'esercizio di attività ricettive in immobili non facenti parte, *ab origine*, dell'azienda agricola».

La Corte ammette la «particolare rigidità» della norma regionale che tuttavia «non è manifestamente irragionevole», in quanto «il senso dell'indicazione di una data precisa è quello di bloccare nuove costruzioni, destinate sin dall'inizio a fini agrituristici, negli stessi territori ove sorgono quelle storiche e già impiegate nelle attività agricole in senso stretto». E si osserva che la norma non produce «un congelamento delle attività agrituristiche»; essa «prescrive, piuttosto, che ogni attività di agriturismo, vecchia e nuova, si avvalga di fabbricati esistenti sui fondi rustici in data anteriore all'entrata in vigore della legge regionale». Se poi il trascorrere del tempo determinasse la necessità di rivedere il limite, spostandolo in avanti, tale intervento andrebbe effettuato «soltanto dallo stesso legislatore regionale, giacché per stabilire una nuova data, superando quella oggi fissata, sarebbe

¹ Si può rammentare la sent. n. 9 del 1973, avente ad oggetto la legge n. 1097 del 1971 (di divieto di determinate attività di cava a tutela dei Colli Euganei): nel giudicare infondata la questione di legittimità costituzionale la Corte osservò che «la tutela di bellezze naturali formanti paesaggio è dall'art. 9 inclusa tra i “principi fondamentali della Costituzione”»; «per quanto concerne l'art. 41, va considerato che esso prevede che l'iniziativa economica privata trovi un suo limite nell'utilità sociale»; e si pone «indubbiamente» come tale «il fine di tutela delle bellezze naturali» (parr. 5 e 6 del *cons. dir.*).

necessaria comunque una *valutazione concreta*² del grado di utilizzazione delle strutture anteriori e delle condizioni in cui si trovano i territori agricoli dell'Umbria»: infatti, «le scelte politiche in questo settore sono strettamente legate alle caratteristiche delle diverse parti del territorio nazionale e non possono quindi obbedire a decisioni centralizzate e forzosamente uniformi», del legislatore statale. Sul punto, si configura quindi una *riserva regionale* di competenza legislativa.

L'*attività agrituristica*, per quanto possa essere inclusa fra le iniziative imprenditoriali "ideali" nella prospettiva dello *sviluppo sostenibile*³, deve quindi essa stessa misurarsi con la *tutela del paesaggio*: «interesse primario, sia della comunità nazionale, sia di quella regionale» che, nella fattispecie, consiste nell'interesse «a che le campagne non diventino luoghi di edificazioni massicce, che facciano ad esse perdere la loro intrinseca natura, per trasformarle in parchi turistici, nei quali l'attività agricola non sarebbe più reale e operante, ma solo fittizia e subalterna ad attività alberghiere»; «ciò determinerebbe l'alterazione del paesaggio, che deve invece essere tutelato e mantenuto, pure nella cura e nel rinnovamento delle strutture esistenti, nella sua essenziale natura agreste».

L'affermazione della Corte è fatta in riferimento all'attività agrituristica, ma evidentemente vale per ogni altra attività (e specialmente per eventuali attività dal forte impatto ambientale). Pertanto, a qualsiasi politica di sviluppo territoriale non è consentito di snaturare il paesaggio umbro, *naturalmente* agreste: una siffatta politica sarebbe, in fin dei conti, incostituzionale (contrastante con il valore espresso dall'art. 9, Cost.). Si tratta di una affermazione in linea di principio "potente", in quanto consiste nel ritenere costituzionalmente impedita ogni attività che conduca alla alterazione della mirabile natura del luogo. E – si avverta – la straordinaria natura del luogo può essere un fatto così evidente che neppure necessita di uno specifico provvedimento dichiarativo dell'autorità amministrativa: nel caso, è la stessa Corte costituzionale – in buona sostanza – a dichiarare il valore paesaggistico delle colline umbre, indipendentemente da provvedimenti di vincolo; propiziata, piuttosto, dall'esigenza di spiegare la *ratio* della disposizione legislativa regionale che delimita le costruzioni esistenti, utilizzabili per attività agrituristica.

2. In sintesi, l'esemplare "natura del luogo" non può essere offesa da interventi con essa inconciliabili (lo impedisce, implicitamente, l'art. 9, Cost.): quanta distanza – però – tra questo assunto costituzionale e la diffusa e deprimente prassi del territorio italiano⁴.

2 Corsivo aggiunto.

3 In tema v. F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile*, Napoli, 2010; A. Marzanati, *Lo sviluppo sostenibile*, in A. Lucarelli e A. Patroni Griffi (curatori), *Studi sulla costituzione europea. Percorsi e ipotesi*, Napoli, 2004, pagg. 139 ss.; e Id., *La fraternità intergenerazionale: lo sviluppo sostenibile*, in A. Marzanati, A. Mattioni, *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, 2007, pagg. 127 ss.

4 Cfr. S. Settis, *Paesaggio, Costituzione, Cemento*, Torino, 2010; G.A. Stella, S. Rizzo, *Vandali. L'assalto alle bellezze d'Italia*; E. Galli della Loggia, *Un Paese sfregiato. Noi miopi e insensibili*, in *Corriere della sera* di domenica 19

Evidentemente, la legislazione ordinaria volta alla protezione del paesaggio, si è rivelata mediamente debole, insufficiente; l'azione amministrativa da essa prevista, troppo timida, perplessa; le deroghe (ancorché illegittime, in effetti) e le elusioni (illegali) sono state troppo frequenti.

Nell'ottobre del 2012, il cosiddetto Governo "tecnico" presentava un disegno di legge che, in nome della semplificazione amministrativa, disponeva l'eliminazione del "silenzio rifiuto" sul permesso di costruire in caso di vincoli ambientali, paesaggistici o culturali⁵: è sembrata – questa – una ulteriore minaccia per il patrimonio paesaggistico.

Resta il fatto che le disposizioni attualmente in vigore escludono espressamente l'applicazione del silenzio-assenso (e della segnalazione certificata di inizio di attività) per attività amministrativa relativa al patrimonio paesaggistico (artt. 19 e 20, l. 241 del 1990⁶): per le autorizzazioni paesaggistiche relative ad interventi "maggiori", trova applicazione un procedimento molto articolato, stabilito – com'è noto – dall'art. 146 del codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42 del 2004)⁷; per interventi "minori" (di lieve entità), funziona un procedimento semplificato, che tuttavia si chiude anch'esso con provvedimento espresso⁸, secondo quanto dispone il regolamento governativo n. 139 del 2010, adottato in base all'art. 146, comma 9, del codice.

maggio 2013, pagg. 1, 32; G. Cortese, *C'era una volta il Veneto celeste*, in *Corriere del Veneto* di giovedì 23 maggio 2013, pag. 1.

5 Cfr. Art. 12, del disegno di legge d'iniziativa del Governo "Monti", presentato alla Camera dei deputati il 28 novembre 2012 (XVI legislatura, atto Camera n. 5610).

6 Art. 19 (*Segnalazione certificata di inizio attività*), comma 1, l. 241/1990: "Ogni atto di autorizzazione ... il cui rilascio dipenda esclusivamente dall'accertamento di requisiti e presupposti ... è sostituito da una segnalazione dell'interessato, con la sola esclusione dei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici, culturali ..."; art. 20 (*Silenzio assenso*), comma 4, l. 241/1990: "Le disposizioni del presente articolo non si applicano agli atti e procedimenti riguardanti il patrimonio culturale e il paesaggio, l'ambiente".

7 Procedimento molto articolato ove – peraltro – si insinua il silenzio-assenso, in riferimento al parere del soprintendente, "all'esito dell'approvazione delle prescrizioni d'uso dei beni paesaggistici tutelati, nonché della positiva verifica da parte del Ministero dell'avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici": con questi presupposti, infatti, ove il parere "non sia reso entro il termine di novanta giorni dalla ricezione degli atti, si considera favorevole" (art. 146, comma 5, d.lgs. n. 42 del 2004, come modificato dal d.l. n. 70 del 2011 convertito con modificazioni dalla l. n. 106 del 2011)

8 Ma va segnalata la disposizione del regolamento secondo cui "in caso di mancata espressione del parere vincolante" ad opera del soprintendente, entro il termine stabilito, "l'amministrazione competente ne prescinde e rilascia l'autorizzazione, senza indire la conferenza di servizi di cui all'art. 146, comma 9, del Codice" (art. 4, comma 6, dPR 139 del 2010): il silenzio del soprintendente può essere quindi "superato", finanche con un provvedimento positivo.

3. Sulla efficacia anche negli ordinamenti regionali speciali e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, del regolamento n. 139 del 2010, che disciplina il procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per interventi di lieve entità, si è espressa la Corte costituzionale con sentenza n. 207 del 2012. La Corte ha riconosciuto come «corretta» l'autoqualificazione del regolamento quale espressione di «livelli essenziali delle prestazioni» (“materia” di competenza legislativa esclusiva statale che, in quanto tale, consente allo Stato di esercitare anche il relativo potere regolamentare)⁹.

Va rammentato al riguardo che l'art. 8 del codice dei beni culturali e del paesaggio, afferma che «restano ferme le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione». Con attenzione, in particolare, alla Provincia autonoma di Trento (ricorrente per conflitto di attribuzione contro il regolamento statale n. 139 del 2010), si deve considerare l'art. 8, n. 6, dello Statuto speciale (decreto legislativo costituzionale n. 670 del 1972) che attribuisce alle Province autonome di Trento e di Bolzano competenza legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio, così da escludere – si direbbe – nell'ambito della Provincia autonoma l'applicazione delle norme in materia di paesaggio recate dal codice e (tanto più) quelle recate da un regolamento attuativo.

Così, del resto, ha argomentato la stessa Corte costituzionale, nella sent. n. 226 del 2009, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 131, comma 3, del codice dei beni culturali e del paesaggio, nella parte in cui includeva le Province autonome di Trento e di Bolzano tra gli enti territoriali soggetti al limite della potestà legislativa esclusiva statale in tema di tutela del paesaggio (per via dell'art. 117, secondo comma, lett. s, Cost.), in contraddizione, fra l'altro, con quanto disposto dallo stesso codice, all'art. 8 (secondo cui nelle materie disciplinate dal codice restano ferme le potestà attribuite alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione).

La Corte chiaramente afferma (nella sentenza del 2009) «che la competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s, Cost., non può operare nei confronti della Provincia autonoma di Trento in materia di tutela del paesaggio, giacché essa è espressamente riservata alla sua competenza legislativa primaria, nei limiti segnati dall'art. 4 dello Statuto, i quali [...] comportano» che del codice dei beni culturali e del paesaggio trovino applicazione anche nell'ordinamento della Provincia autonoma soltanto le norme da qualificare come norme fondamentali di riforma economico-sociale (qualificazione che la Corte ha riconosciuto all'art. 142, del codice, recante le aree tutelate per legge: sent. 226 del 2009, nel richiamare la sent. 164 dello stesso anno).

⁹ Era stata paventata una pronuncia siffatta da E. Buoso, *Il regolamento di semplificazione dell'autorizzazione paesaggistica e le competenze delle Autonomie speciali*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2011, pag. 90, nell'osservare l'evoluzione – sorprendente – del rapporto tra la materia dei “livelli essenziali” e la “semplificazione amministrativa”, nella giurisprudenza costituzionale.

Ma, il *procedimento semplificato* di autorizzazione paesaggistica è ora riconosciuto dalla Corte (sent. 207 del 2012) come *livello essenziale di prestazione*, concernendo «il rapporto tra la pubblica amministrazione e coloro che richiedono una prestazione rientrante in quest'ambito». Nel caso in esame, il “limite” dei “livelli essenziali delle prestazioni” viene implicitamente ricompreso nel limite “degli interessi nazionali”, che lo Statuto speciale pone alla competenza legislativa anche primaria, della Regione Trentino-Alto Adige e delle due Province autonome; infatti, per la Corte «va sicuramente ricondotto» nell'alveo dell'interesse nazionale «il diritto di fruire, in condizioni di parità sull'intero territorio nazionale, di una procedura uniforme nell'esame di [...] istanze volte ad ottenere un provvedimento amministrativo» (p. 3.2 del *cons. in diritto*, sent. 207/2012).

Senonché, per procedure amministrative semplificate volte a consentire la realizzazione di opere che incidono su beni corrispondenti ad un valore costituzionale supremo (il paesaggio e la sua tutela), non appare calzante la qualificazione di “livello essenziale di prestazione”, bensì quella di “misure minime di controllo” su attività che comunque incidono sui beni paesaggistici: certo, non è questa una “voce” dell'art. 117 Cost., perché è in realtà parte della disciplina di tutela dei beni paesaggistici (che nulla ha a che vedere con i livelli essenziali delle prestazioni).

Si deve, però, sconsolatamente convenire che il titolo competenziale statale, di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*, Cost., della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, ha ormai assunto «una portata totalizzante»¹⁰. E – si avverta – a queste conclusioni si è giunti già nel momento in cui la Corte riconosceva, come espressione della determinazione di livelli essenziali delle prestazioni, disposizioni legislative statali (peraltro con rinvio ad un regolamento di delegificazione) che, nel prevedere controlli periodici semplificati, affidati ad enti privati certificatori, per le imprese soggette a certificazione ambientale o di qualità (in base all'art. 30, d.l. 112 del 2008, convertito con modificazioni dalla l. 133 del 2008), consentono tuttavia alle Regioni di introdurre discipline di maggior tutela (dell'ambiente o della qualità dei prodotti, s'intende). Sicché in tal caso la procedura prevista dalla legislazione statale non esclude più puntuali procedure di controllo, a maggior protezione dei valori prioritariamente garantiti (ambiente e salute dei consumatori).

Invece, la disciplina statale per autorizzazioni su beni protetti da vincolo paesaggistico non ammette “declinazioni regionali” a maggior tutela del prioritario interesse protetto (alla conservazione del bene paesaggistico, in base all'art. 9, della Costituzione).

La Corte osserva che «l'esigenza comune, che caratterizza questo tipo di attività procedurale, è quella di impedire che le funzioni amministrative risultino inutilmente gravose per i soggetti amministrati ed è volta a semplificare le procedure, evitando

¹⁰ L'espressione è di G. Tarli Barbieri, *La sentenza 322/2009 della Corte costituzionale: cosa rimane dell'autonomia regionale?*, in questa *Rivista*, 2010, pag. 839.

duplicazione di valutazioni, in un'ottica di bilanciamento¹¹ tra interesse generale e l'interesse particolare all'esplicazione dell'attività» (par. 4.4. cons. dir., sent. 207/2012).

Ma si sarebbe indotti a replicare che possibili discipline regionali di autorizzazione paesaggistica, e segnatamente delle due Province autonome di Trento e di Bolzano (che – si ripete – in materia di tutela del paesaggio hanno competenza primaria), non sarebbero destinate ad introdurre ineluttabilmente procedure “inutilmente gravose” o meramente “duplicanti”.

Il punto di “bilanciamento” fra interesse generale (che è interesse costituzionale supremo, alla tutela dei beni paesaggistici, ex art. 9 Cost.) e interesse particolare a compiere interventi sul bene vincolato (ex artt. 41, e 42 Cost.), potrebbe trovare un più preciso posizionamento, o potrebbe essere “più congruo”, in relazione alle diverse esperienze regionali e locali, nello stabilire – in ipotesi – forme di controllo più mirate, o incisive, suffragate – non v'è dubbio – dal principio di ragionevolezza, proprio al fine di escludere procedure “inutilmente gravose”, ma anche al fine di prestare più adeguata attenzione a beni che richiedono il massimo rispetto (troppo spesso, nei fatti, tradito¹²).

11 Corsivo aggiunto.

12 V. già F. Levi, *Italia*, in *La tutela del paesaggio*, a cura dello stesso Autore, Utet, Torino, 1979, 1 ss.; e di recente, fra gli altri, P. Carpentieri, *Semplificazione e tutela del paesaggio*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2009, pagg. 156 ss.