

La Corte applica il principio di leale collaborazione in materia di pianificazione paesaggistica a favore dello Stato, ma la via consensuale produce *impasse* e squilibri*

ARIANNA CARMINATI**

Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 240 del 22 ottobre 2020.

Disponibile all'indirizzo: www.giurcost.org/decisioni/2020/0240s-20.html.

Sommario: 1. Premessa. Tendenze centralistiche nel segno della leale collaborazione. – 2. Dal riparto costituzionale delle competenze alla copianificazione in materia paesaggistica secondo il Codice dei beni culturali. – 3. Un confronto interistituzionale prolungato, discontinuo, e incerto alle origini del conflitto tra lo Stato e la Regione Lazio. – 4. La Corte sanziona l'autonoma iniziativa del Consiglio regionale annullando l'intero piano paesaggistico. – 5. Democratizzare le procedure della leale collaborazione fra Enti (anche) per renderle più efficienti?

Data della pubblicazione sul sito: 23 giugno 2021

Suggerimento di citazione

A. CARMINATI, *La Corte applica il principio di leale collaborazione in materia di pianificazione paesaggistica a favore dello Stato, ma la via consensuale produce *impasse* e *squilibri**, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2021. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Contributo destinato alla pubblicazione in *le Regioni*.

** Ricercatrice in Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli studi di Brescia. Indirizzo mail: arianna.carminati@unibs.it.

1. Premessa. Tendenze centralistiche nel segno della leale collaborazione

La sentenza n. 240 del 2020 con la quale la Corte costituzionale ha risolto in favore dello Stato un conflitto di attribuzioni con la Regione Lazio in materia di pianificazione paesaggistica è l'ultima di una serie di decisioni, maturate a partire dalla riforma del Titolo V, tendenzialmente orientate ad avallare e, per certi versi, a rafforzare la politica di accentramento dei poteri relativi alla cura del paesaggio che da allora ha preso piede a discapito delle autonomie regionali e locali. Questo moto centripeto si è basato, oltre che sul riparto costituzionale delle competenze, anche sul principio di leale collaborazione. Si tratterebbe, a rigore, di un criterio "equidistante" di composizione degli interessi¹ e diretto a realizzare il migliore equilibrio tra le istanze unitarie e quelle delle comunità territoriali, ma che ha finito per produrre – in questo e in altri ambiti – effetti vantaggiosi specialmente per le istituzioni centrali di governo². Così, per stare al caso in esame, in virtù del principio di leale collaborazione la Corte riconosce allo Stato il potere di inserirsi nei procedimenti regionali di pianificazione paesaggistica e di determinarne sostanzialmente l'esito. La sentenza in commento asseconda tale dinamica e ne estende il campo di applicazione fino ormai a ricomprendere, come si dirà, tutti gli aspetti dell'amministrazione del paesaggio.

¹ Sulla natura necessariamente paritaria della collaborazione fra gli Enti in quanto funzionale all'assetto delle autonomie ridefinito nel 2001 v. L. TORCHIA, "Concorrenza" fra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria, in *Le Regioni*, 4, 2002, p. 650.

² Parla di «collaborazione coercitiva» imposta dallo Stato alle Regioni S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Diritti Regionali*, 3, 2020, pp. 308 ss., complice la stessa Corte costituzionale «che ha collocato la leale collaborazione in una posizione complicata: essa è stata l'accessorio per spostare la potestà legislativa, ma insufficiente a determinare un esercizio delle funzioni amministrative efficienti». Sul carattere sostanzialmente unilaterale di certe forme di collaborazione in materia di finanza pubblica nelle quali le Regioni sono coinvolte limitatamente «all'individuazione dei «modi» (del *quomodo*) con cui obbedire a decisioni statali» cfr. F. GUELLA, «Accordi» imposti unilateralmente e «transitorietà» rinnovabile all'infinito: l'inevitabile mal funzionamento della leale collaborazione in un sistema costruito su categorie ambigue, in *Le Regioni*, 5, 2018, p. 1031. La circostanza che questo principio sia stato declinato nella giurisprudenza costituzionale a vantaggio del livello statale è rilevata anche da Q. CAMERLENGO, *Stato, Regioni ed enti locali come istituzioni parimenti repubblicane. Dai livelli di governo agli anelli istituzionali*, in *Le Regioni*, 1, 2016, p. 90.

2. Dal riparto costituzionale delle competenze alla copianificazione in materia paesaggistica secondo il Codice dei beni culturali

Per tracciare il confine tra le funzioni normative statali e regionali in materia di cura del paesaggio, la dottrina si era interrogata, all'indomani della riforma del Titolo V, sul significato da attribuire alla distinzione tra *tutela* e *valorizzazione* dei beni culturali – assegnati rispettivamente (*ex art. 117 comma 2 lett. s*), Cost. e art. 117 comma 3, Cost.) alla competenza legislativa esclusiva statale e a quella concorrente Stato-Regioni – e si era altresì posta il problema della allocazione, nella stessa materia, delle funzioni amministrative secondo i principi generali di sussidiarietà, differenziazione, e adeguatezza (art. 118 comma 1, Cost.), e in forza dell'esplicito invito rivolto al legislatore statale (art. 118 comma 3, Cost.) di prevedere forme di intesa e coordinamento fra Stato e Regioni per la tutela dei beni culturali³. Su entrambi i fronti, accanto alla distribuzione delle competenze, il principio di leale collaborazione è parso coesistente per poter dipanare una matassa divenuta sempre più intricata, sia con riguardo agli oggetti sia con riguardo ai tipi di intervento rilevanti⁴.

³ V. in proposito A. POGGI, *La difficile attuazione del Titolo V. Il caso dei beni culturali*, in *Federalismi.it*, 8, 2003, pp. 1 ss.; G. FALCON, *I principi costituzionali del paesaggio (e il riparto delle competenze tra Stato e Regioni)*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1-2, 2009, pp. 78 ss.; M. CECCHETTI, *Ambiente, paesaggio e beni culturali*, in G. CORSO, E. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Parte speciale I, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 317 ss.

⁴ Cfr. M. PELLINGRA, *Il principio di «leale cooperazione» tra Stato, Regioni ed Enti locali nella tutela del paesaggio*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2010, pp. 1365 ss. In generale, sul principio di leale collaborazione come criterio usato nella giurisprudenza costituzionale per mitigare il riparto delle competenze fra Stato e Regioni e promuovere soluzioni condivise, si v., da ultimo, R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle Conferenze*, Wolters Kluwer CEDAM, Milano-Padova, 2018; A. PAIANO, *Forme di raccordo fra Stato e autonomie territoriali: il principio di leale collaborazione e il sistema delle conferenze*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2020, pp. 227 ss.

Infatti, avendo accolto una nozione giuridica allargata di paesaggio⁵ – che, in linea con la Convenzione europea sul paesaggio⁶, non attiene più alle sole “bellezze naturali”, da conservare e salvaguardare, ma che si estende a tutto il territorio e dunque alla regolazione di ogni evento umano destinato ad incidere su esso⁷ – ne è disceso un «inevitabile rimescolamento delle separazioni, degli strumenti e delle gerarchie fra gli interessi, che abbandonano poco convincenti fissità per manifestare linee necessariamente più elastiche»⁸. Il paesaggio così inteso poggia pertanto su un sistema di intervento pubblico basato su competenze statali e regionali sempre più strettamente intrecciate, entro il quale si moltiplicano le occasioni di confronto, ma anche di conflitto o di interdizione reciproca, qualora le istituzioni che fanno capo ai diversi livelli di governo non si coordinino e non collaborino fra loro.

⁵ Sul significato della nozione costituzionale di paesaggio che si è evoluto attraverso una ridefinizione normativa (nazionale e internazionale) e giurisprudenziale, nel presupposto che il principio espresso all'art. 9 comma 2, Cost. valga come concetto aperto «definibile in ogni momento mediante materiali extracostituzionali giuridicamente rilevanti», cfr. G. FALCON, *I principi costituzionali del paesaggio*, cit., p. 82. Fondamentale resta, in argomento, il contributo di A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, II, Vallecchi, Firenze, 1969, pp. 391 ss. che già leggeva nell'art. 9 Cost. la necessità di assicurare una tutela globale del territorio mediante un'organizzazione in grado di garantire questa globalità.

⁶ Convenzione del Consiglio d'Europa, firmata a Firenze il 20 ottobre 2000, ratificata con l. 9 gennaio 2006, n. 14. A commento si v. G.F. CARTEI (a cura di), *Convenzione europea del paesaggio e governo del territorio*, Il Mulino, Bologna, 2007. Secondo L. CONTI, *Dal Paesaggio di Predieri ai paesaggi della Convenzione di Firenze*, in *Costituzionalismo.it*, 3, 2010, la nozione di paesaggio accolta in Costituzione e quella della Convenzione di Firenze non coincidono perché la prima, avendo ad oggetto la tutela del «paesaggio come bene culturale ha bisogno di una intelligenza culturale per poter essere amministrata, di una intelligenza estranea ai giochi politici – e necessariamente politici – della pianificazione», mentre la seconda fa riferimento ad un concetto esteso di paesaggio che «è il frutto di un discorso democratico che scaturisce dal basso e che ha un senso perché collocato al livello delle autonomie locali».

⁷ R. CHIEPPA, *Vecchie problematiche e nuove questioni in tema di piani e autorizzazioni paesaggistiche dopo il d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63*, in *Aedon*, 3, 2008; G. SCIULLO, *Il paesaggio fra la Convenzione e il Codice*, in *Aedon*, 3, 2008, per il quale la Convenzione europea assume l'idea «che ogni parte del territorio è in grado di esprimere un paesaggio, a condizione che essa risulti connotata (*id est* identificata [...]) nella percezione della popolazione».

⁸ C. MARZUOLI, *Le modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio dopo i decreti legislativi 62 e 63 del 2008*, in *Aedon*, 3, 2008.

Proprio al fine di armonizzare le posizioni e di prevenire tali contrasti, sulla scorta delle indicazioni giurisprudenziali e dottrinali, il legislatore statale ha ampiamente previsto nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (d'ora in poi il Codice)⁹ intense forme di collaborazione che attengono sia alla tutela specifica dei beni soggetti a vincoli paesaggistici, sia all'amministrazione e valorizzazione del paesaggio nella sua interezza¹⁰. Esse si innestano su una disciplina dichiaratamente ispirata allo scopo di mantenere in questa materia un controllo forte dello Stato, che deriva da una certa sfiducia nei confronti della capacità degli Enti territoriali di resistere alla pressione degli interessi localistici¹¹ quando questi spingano per un uso massivo del territorio fino a metterne a repentaglio i valori ambientali e paesaggistici¹².

⁹ D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, successivamente modificato dal d.lgs. 24 marzo 2006, n. 156 e 157 (c.d. primo correttivo) e dal d.lgs. 26 marzo 2008, n. 62 e 63 (c.d. secondo correttivo). Per un commentario aggiornato delle disposizioni del Codice si v. M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019.

¹⁰ S. AMOROSINO, *Introduzione al diritto del paesaggio*, GLF Editori-Laterza, Roma-Bari, 2010, pp. 53 ss.

¹¹ D'altronde, più a monte, «la stessa sfiducia nelle istituzioni regionali e locali è alla base della scelta compiuta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 di riservare la materia alla potestà legislativa esclusiva statale» (G. FALCON, *I principi costituzionali del paesaggio*, cit., p. 98).

¹² Ma sul punto, criticamente, C. MARZUOLI, *Il paesaggio nel nuovo codice dei beni culturali*, in *Aedon*, 3, 2008, osserva che «Non è scritto da alcuna parte, e non in Costituzione, che lo Stato tutela più e meglio il territorio, dimensione paesaggistica compresa» e sottolinea come «il consumo e l'alterazione del territorio e del paesaggio si realizzano anche con le grandi infrastrutture». Talvolta infatti sono state le Regioni a contestare le politiche statali in difesa dei propri paesaggi. Si v. in questo senso il richiamo agli artt. 9 e 117 comma 3, Cost. fra i parametri invocati in alcuni ricorsi regionali contro il condono edilizio disposto nel 2003 dal legislatore statale (il c.d. "terzo condono edilizio" disciplinato dall'art. 32 d.l. 30 settembre 2003, n. 269). Le Regioni contestarono allo Stato di aver «scambiato» il valore costituzionale di un ordinato assetto del territorio «con valori puramente finanziari». Tuttavia, la Corte costituzionale respinse tale motivo di ricorso osservando che la primarietà del paesaggio «non legittima un primato assoluto in una ipotetica scala gerarchica dei valori costituzionali», ma entra in bilanciamento con altri valori come «quelli, pure di fondamentale rilevanza sul piano della dignità umana, dell'abitazione e del lavoro» (Corte cost., 28 giugno 2004, n. 196, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2004, pp. 1930 ss. con osservazioni di R. CHIEPPA, *Prospettive per il condono edilizio*; di C. PINELLI, *Le scelte della Corte sul condono edilizio e alcune loro problematiche conseguenze*; di P. STELLA RICHTER, *Una grande occasione mancata*). Anche alla luce di tale decisione, si ha l'impressione che il giudice costituzionale sia propenso ad assecondare le politiche statali, pur quando siano poco sostenibili e impattino "dall'alto"

Quanto alla potestà legislativa, il Codice lascia in effetti spazi risicati all'autonomia del legislatore regionale che pure, come osservato, avrebbe titolo per intervenire in via concorrente a disciplinare la valorizzazione dei beni culturali oltre alla materia, confinante e spesso sovrapposta, del governo del territorio¹³. Quanto alle competenze amministrative, in linea con il filo rosso della giurisprudenza costituzionale che attribuisce valore preminente al paesaggio sugli altri interessi legati al territorio, l'ascensore della sussidiarietà è stato azionato verso l'alto collocandosi (ma nella sostanza solo formalmente, come si dirà) a livello regionale, a discapito degli Enti locali¹⁴, e comunque sempre «accompagnato dalla presenza dello Stato in relazione a tutte le funzioni amministrative in materia di paesaggio, di volta in volta nel ruolo di interprete comprimario o di possibile sostituto»¹⁵.

Questa compresenza necessaria dello Stato si è andata peraltro intensificando in occasione degli interventi correttivi al Codice del 2006 e del 2008¹⁶ che hanno

sulla “percezione sociale” dei valori paesaggistici racchiusi nei territori, mentre torni a far leva sulla primarietà del paesaggio quando sia lo Stato ad impugnare, in difesa degli stessi beni, le leggi e i provvedimenti regionali.

¹³ Sulla circostanza che la disciplina statale «parrebbe voler blindare tutte le disposizioni del Codice» come pertinenti alla tutela dei beni paesaggistici «escludendo che vi sia alcuna disciplina di dettaglio cedevole» si v. E. BUOSO, *Riflessioni sulla ridefinizione dei ruoli di Stato e Regioni dopo la modifica al Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. 63 del 2008: le competenze legislative e le funzioni amministrative in materia di paesaggio*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1-2, 2009, p. 123. In argomento cfr. anche S. AMOROSINO, *I poteri legislativi ed amministrativi di Stato e Regioni in tema di tutela e valorizzazione del paesaggio*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1-2, 2009, p. 150.

¹⁴ Critica l'estromissione (operata dal Codice e corroborata dalla giurisprudenza costituzionale) degli Enti locali dalla pianificazione paesaggistica che contrasta con la stretta correlazione tra governo del paesaggio e del territorio G.F. CARTEI, *Autonomia locale e pianificazione del paesaggio*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 3, 2013, p. 703. Sulla “percezione sociale” del paesaggio come elemento strutturale del paesaggio stesso si v. M. SARAGONI, *Struttura del paesaggio e percezione sociale: quale rapporto nella definizione della qualità?*, in *XXXVI Incontro di Studio Ce.S.E.T.*, Firenze University Press, Firenze, 2007, pp. 223 ss.

¹⁵ E. BUOSO, *Riflessioni sulla ridefinizione dei ruoli di Stato e Regioni*, cit., p. 127.

¹⁶ Si v. in proposito la riformulazione dell'art. 5 del Codice dovuta ai due decreti correttivi che hanno modificato il «più opaco testo del 2004» (P. CARPENTIERI, *Tutela del paesaggio: un valore di spessore nazionale*, in *Urbanistica e Appalti*, 3, 2008, pp. 305 ss.) che in origine recitava: «Le funzioni amministrative di tutela dei beni paesaggistici sono conferite alle Regioni». In seguito alla modifica operata dal primo correttivo del 2006, la disposizione ora prevede che «Le funzioni amministrative di tutela dei beni paesaggistici sono esercitate dallo Stato e dalle Regioni», con la chiosa finale, aggiunta dal secondo correttivo del 2008, «in modo che sia sempre assicurato un livello di governo unitario ed

ridefinito i rapporti tra i due livelli di governo e, con essi, la fisionomia giuridica degli istituti previsti dalla legislazione di settore¹⁷. Da questo punto di vista la pianificazione paesaggistica, in particolare, ha subito una metamorfosi nel segno della «“consensualità obbligata”»¹⁸ che è ora necessaria – e che è stata conseguentemente sganciata dai previgenti meccanismi promozionali¹⁹ – per le parti del piano che riguardano i beni elencati all'art. 143, primo comma lett. *b)*, *c)* e *d)* del Codice, ossia le misure relative ai beni paesaggistici vincolati. La disciplina codicistica prevede inoltre che il piano ricomprenda misure di salvaguardia, utilizzo e riqualificazione di aree non sottoposte a vincolo ma dotate di valore paesaggistico anche solo potenziale. Su queste politiche non c'è un obbligo di

adeguato alle diverse finalità perseguite». La modifica del 2006 era stata sottoposta al giudizio della Corte costituzionale da alcune Regioni che si opponevano alla individuazione di «una parallela competenza dello Stato che si estende[ss]e a tutti gli ambiti amministrativi considerati, ben al di là dei compiti essenziali di tutela e di salvaguardia di valori, principi, criteri unitari», col rischio di «soverchiare e comunque in sostanza controllare l'attività amministrativa regionale anche in ambiti di competenza di quest'ultima» (Corte cost., 7 novembre 2007 n. 367, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6, 2007, pp. 4075 ss., con osservazioni di D. TRAINA, *Il paesaggio come valore assoluto* e di E. FURNO, *La Corte costituzionale «salva» la cogestione in materia paesaggistica, ma non scioglie il rapporto tra Stato e regioni*). La questione era stata però dichiarata inammissibile per la genericità della prospettazione. Ma – si è osservato – molto probabilmente sarebbe stata comunque respinta nel merito dalla Corte «atteso il contrasto, insito nella tesi regionale ad essa sottesa, con il principio fondamentale della paritaria compartecipazione dello Stato e delle Regioni nella individuazione, pianificazione e gestione del paesaggio, già più volte affermato dalla Corte Costituzionale» (P. CARPENTIERI, *Tutela del paesaggio*, cit., p. 314). Per un commento alle modifiche apportate al Codice cfr. anche V. MAZZARELLI, *La disciplina del paesaggio dopo il d.lgs. n. 63/2008*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 10, 2008, pp. 1057 ss.

¹⁷ S. AMOROSINO, *La governance e la tutela del paesaggio tra Stato e Regioni dopo il secondo decreto correttivo del codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1-2, 2009, 102.

¹⁸ C.P. SANTACROCE, *Accordi tra pubbliche amministrazioni ed atti amministrativi complessi nella copianificazione per la tutela del paesaggio*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1-2, 2012, p. 607. Critica la nuova disciplina «frutto di una concezione 'forzosa' della pianificazione congiunta costruita dal legislatore» della quale non si scorgono le insidie di carattere organizzativo e di ordine sostanziale, per la difficoltà di giungere in concreto a scelte condivise, P. MARZARO, *La 'cura' ovvero 'l'amministrazione del paesaggio': livelli, poteri e rapporti tra enti nella riforma del 2008 del Codice Urbani (dalla concorrenza dei poteri alla paralisi dei poteri?)*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1-2, 2008, p. 423.

¹⁹ Per un'analisi della versione originaria della parte III del Codice cfr. C.P. SANTACROCE, *Osservazioni sul tema degli accordi tra Stato e regioni nell'esercizio della funzione di pianificazione paesaggistica*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 1-2, 2008, pp. 233 ss.

intesa della Regione con lo Stato, ma i due Enti possono comunque definirle concordemente utilizzando gli stessi strumenti (l'intesa preliminare di tipo organizzativo e la stipula di un accordo sui contenuti del piano) previsti per le parti soggette a «copianificazione obbligata»²⁰.

3. Un confronto interistituzionale prolungato, discontinuo, e incerto alle origini del conflitto tra lo Stato e la Regione Lazio

Il conflitto che ha dato origine alla decisione in commento è maturato a seguito del tentativo posto in essere dalla Regione Lazio di approvare il proprio piano paesaggistico senza recepire (almeno non in toto) i risultati dell'attività di collaborazione già svolta con lo Stato. Questa attività aveva preso avvio dopo la pubblicazione del PTPR adottato in via autonoma dalla Regione nel 2007 (prima del decreto correttivo del 2008) e durava ormai da anni.

Le tappe principali della lunga trattativa fra la Regione e il MiBACT erano consistite nella firma di un Protocollo d'intesa, avvenuta nel 2013, sulla base della quale era stato istituito un Comitato tecnico congiunto nominato da entrambe le parti che aveva redatto, nel 2015, un verbale di condivisione dei contenuti del nuovo piano regionale. Successivamente tale atto era stato recepito dalla Giunta regionale in una proposta di delibera sottoposta al rispettivo Consiglio nel 2016, ma mai approvata. Nell'agosto del 2019 l'Assemblea regionale giungeva²¹ invece a deliberare il testo di un nuovo PTPR che si discostava nettamente dai contenuti del citato verbale (a quanto pare in senso peggiorativo) e si limitava di fatto ad operare alcuni ritocchi al piano del 2007.

Dopo questa iniziativa unilaterale del Consiglio, la Giunta regionale provava ad avviare una nuova interlocuzione con il Ministero che sfociava in una nota formulata dalla direzione generale del MiBACT nella quale erano specificate alcune modifiche che l'amministrazione statale chiedeva di apportare alla delibera consiliare. L'accoglimento di tali correzioni era inteso da parte del Ministero quale condizione necessaria per formalizzare l'accordo interistituzionale con la Regione prodromico, ai sensi dell'art. 143, comma 2, del Codice, all'adozione in via definitiva del piano da parte del Consiglio²². Dando seguito a tale iniziativa, la

²⁰ S. AMOROSINO, *Introduzione*, cit., p. 182.

²¹ al termine di un *iter* avviato nel gennaio dello stesso anno sulla base di una nuova proposta della Giunta, originariamente in linea con le previsioni concordate con il Ministero, ma poi ampiamente emendata dalla Commissione Urbanistica (Cfr. la seduta della Commissione Urbanistica del 2 luglio 2019).

²² L'art. 143 del Codice fa infatti rinvio all'art. 15 l. 7 agosto 1990, n. 241, ossia ad un accordo atipico fra pubbliche amministrazioni, quale presupposto del successivo provvedimento regionale di approvazione del piano.

Giunta provava a far rientrare il conflitto con lo Stato²³ avanzando in Consiglio una nuova proposta di delibera contenente le ultime indicazioni ministeriali, ma senza approdare ad alcun esito. Agli inizi di febbraio 2020 l'Assemblea regionale disponeva, invece, la pubblicazione del PTPR nel testo già approvato nell'agosto del 2019 e ne determinava, dunque, l'entrata in vigore.

4. La Corte sanziona l'autonoma iniziativa del Consiglio regionale annullando l'intero piano paesaggistico

La controversia in esame impegnava la Corte ad affrontare, nel merito, tre nodi principali.

Anzitutto si trattava di stabilire se il provvedimento consiliare impugnato fosse suscettibile (come sostenuto dalla Regione Lazio) entro la disciplina transitoria dell'art. 156 del Codice in base alla quale ciascuna Regione anche in via autonoma, senza perciò dover necessariamente interloquire con lo Stato²⁴, avrebbe dovuto procedere alla verifica e all'adeguamento dei vecchi piani paesaggistici. Tale operazione si sarebbe dovuta compiere entro il 31 dicembre 2009, pena l'intervento in via sostitutiva dello Stato. Pur essendo dunque ampiamente scaduto il termine fissato dal Codice, la Regione Lazio riteneva nondimeno impregiudicata la facoltà di emendare il PTPR del 2007 dal momento che lo Stato, a sua volta, non era mai ricorso al potere sostitutivo per provvedere in tal senso. La sentenza rigetta questa tesi ed esclude qualsiasi intervento tardivo; sul punto la Corte sottolinea inoltre come la stessa Regione, al di là di quanto affermato nelle proprie memorie difensive, avesse chiaramente inteso adottare un nuovo piano destinato a soppiantare, e non solo ad aggiornare, quello del 2007.

Un secondo punto riguardava la richiesta dello Stato di annullare l'intero piano approvato dal Consiglio regionale nell'agosto del 2019 senza recepire le misure concordate con il MiBACT e dunque, secondo il ricorrente, in violazione del principio di leale collaborazione. A propria difesa la Regione argomentava, al riguardo, di essersi discostata su aspetti solo marginali, avendo apportato modifiche limitate alla parte normativa del verbale di condivisione e «in ogni caso puntuali ed isolate» (§ 6.1 *Cons. dir.*). Riteneva inoltre che le trattative non avrebbero dovuto interessare i dettagli della materia né specificare la misura di ogni possibile intervento, mentre lo Stato e la Regione avrebbero dovuto convergere sui soli aspetti fondamentali della gestione del territorio, e cioè

²³ Il Governo aveva infatti subito sollevato ricorso davanti alla Corte costituzionale impugnando la delibera del Consiglio, ancora prima della sua pubblicazione nel BUR e della sua entrata in vigore.

²⁴ Benché il Codice promuovesse anche in questo caso un intervento condiviso con lo Stato, infatti, la Regione avrebbe potuto anche agire in via unilaterale, sia pure al prezzo di rinunciare all'applicabilità delle misure di semplificazione di cui all'art. 143, commi 4 e 5.

sull'impostazione, sui caratteri, sulle linee generali, e sulle finalità del piano paesaggistico. Diversamente, la Regione sarebbe stata svuotata «di qualsivoglia competenza [...] o politica o amministrativa» e sarebbe stata costretta ad «un passivo adeguamento [...] a disposizioni autoritative statali» (§ 2.3 *Cons. dir.*). Fatta questa premessa, ad avviso della resistente il piano approvato dal Consiglio doveva pertanto considerarsi senz'altro in linea con gli indirizzi concordati fra le parti, e del resto, al più, la Corte avrebbe potuto annullare i soli contenuti programmatici riferiti ai beni vincolati di cui all'art. 143, comma 1 lett. *b) c) e d)* sui quali il Codice impone un obbligo di definizione consensuale.

Respingendo anche questi argomenti il Supremo giudice esclude, al contrario, di poter scindere «il procedimento di pianificazione paesaggistica in subprocedimenti che vedano del tutto assente la componente statale» (§ 6.2 *Cons. dir.*) e sottolinea la necessaria unitarietà del valore della tutela paesaggistica che resta perciò affidato *in primis* alla cura dello Stato. Sulla scorta di questo ragionamento la sentenza annulla in blocco la delibera del Consiglio regionale, senza operare alcun distinguo, e il comportamento sleale tenuto dalla Regione si ripercuote sull'intero provvedimento.

Per giungere a questa conclusione la Corte fa riferimento ad una serie di decisioni aventi ad oggetto leggi regionali che, in un modo o nell'altro, avevano tentato di eludere o di mitigare la presenza dello Stato nei procedimenti di pianificazione paesaggistica. Un più attento esame di questa giurisprudenza sembra tuttavia rivelare una qualche forzatura nell'uso dei precedenti.

Da un lato, l'esigenza di assicurare una tutela unitaria al bene primario del paesaggio, grazie alla presenza “forte” dello Stato nella gestione del territorio – esigenza sulla quale qui insiste la Corte per caducare l'intero PTPR della Regione Lazio – era invero già emersa in precedenza, ma al diverso scopo di giustificare tanto l'allocazione della pianificazione paesaggistica a livello regionale, anziché in capo agli Enti locali, quanto la prevalenza del PTPR su eventuali piani sub-regionali affidati alla competenza, territorialmente circoscritta, delle autonomie locali²⁵. Dall'altro lato, occorre considerare che finora la Corte aveva mantenuta ferma, talvolta anche sottolineandola, la distinzione operata dallo stesso Codice tra la copianificazione obbligatoria – limitata ai beni elencati all'art. 143, comma 1 lett. *b) c) e d)* – e la definizione delle restanti parti del piano²⁶. Addirittura, nella

²⁵ Cfr. *ex plurimis* Corte cost., 11 luglio 2014 n. 197; Corte cost., 22 luglio 2011 n. 235; Corte cost., 23 dicembre 2008 n. 437; Corte cost., 5 maggio 2006 n. 182, con osservazione di D. TRAINA, *Note minime su pianificazione del paesaggio e governo del territorio nella legge toscana n. 1 del 2005*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 3, 2006, pp. 1841 ss.

²⁶ V. spec. Corte cost., 30 marzo 2018 n. 66, con osservazione di S. SPUNTARELLI, *Le Regioni alla prova della tutela del paesaggio: limiti statali e strumenti giuridici doverosi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2, 2018, pp. 632 ss. A commento della decisione cfr. anche

sentenza n. 68 del 2018 la Corte aveva escluso di poter censurare una legge della Regione Umbria nella parte in cui essa ribadiva che l'obbligo di pianificazione congiunta era circoscritto ai soli ambiti fissati nel Codice, e optava dunque per una collaborazione minimale, sebbene altre Regioni avessero nel frattempo sviluppato «migliori pratiche amministrative» dirette alla cogestione con lo Stato anche degli interessi paesaggistici in senso lato²⁷. Quest'ultima decisione, in particolare, sembrava lasciare aperta la possibilità – già indicata in dottrina – di individuare un potere di pianificazione autonoma in capo alle Regioni, esercitabile sia mediante lo sviluppo intenzionale di «una politica (riduttiva) di salvaguardia paesaggistica (approvando un piano di sola salvaguardia e valorizzazione)», sia consentendo alla Regione di agire da sola anche una volta intrapresa la strada della pianificazione congiunta «nel caso in cui non si raggiunga il consenso di Stato e Regioni per le ipotesi di cui alle lett. b) , c), e d) dello stesso art. 143»²⁸.

Con la fattispecie decisa dalla sentenza n. 240 si poneva, invero, l'ipotesi in parte diversa della rottura unilaterale di un accordo già raggiunto fra le parti²⁹ su tutti i contenuti del piano, anche quelli soggetti a codecisione solo eventuale³⁰. Forse per questa ragione la Corte ha ritenuto in questo caso di non poter far rivivere *ex post* nemmeno quel segmento di potere di pianificazione riservato alla Regione che sarebbe in astratto enucleabile nella legislazione statale, e lo ha considerato sostanzialmente “consumato” per effetto della collaborazione già intercorsa. Giunti a questo punto delle trattative, infatti, per non violare il principio di leale collaborazione la sentenza concede alla Regione la sola via d'uscita di non adottare

A. CARDONE, *Riserva di amministrazione in materia di piani regionali e divieto di amministrare per legge: le ragioni costituzionali del “giusto procedimento di pianificazione”*, in *Le Regioni*, 4, 2018, pp. 757 ss.

²⁷ Corte cost., 5 aprile 2018 n. 68. A commento della decisione v. A. LOLLO, *Aspetti problematici in tema di giudizio in via principale in una recente decisione della Corte costituzionale (nota a Corte cost., sent. 68/2018)*, in *Le Regioni*, 4, 2018, pp. 723 ss.

²⁸ P. MARZARO, *La ‘cura’ ovvero ‘l’amministrazione del paesaggio’*, cit., p. 423.

²⁹ La Corte peraltro non si “sbilancia” ed evita di qualificare il già menzionato verbale di condivisione dei contenuti del piano redatto nel 2015 dal Comitato tecnico congiunto; in particolare, non chiarisce se tale documento possa ricondursi alla categoria degli accordi atipici fra pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 15 l. 7 agosto 1990, n. 241, ossia all'atto di esercizio in via consensuale dell'attività amministrativa che il Codice indica, all'art. 143, quale presupposto del successivo provvedimento regionale di approvazione del piano. Va notato che, a riguardo, la difesa regionale sosteneva che il verbale non avesse gli elementi, formali o sostanziali, necessari per integrare gli estremi di un accordo (§ 2.3 *Rit. fat.*).

³⁰ Per questa distinzione v. P. LOMBARDI, *La pianificazione paesaggistica*, in *Federalismi.it*, 22, 2012, pp. 10 ss.

il contenuto dell'accordo e di «chiedere l'avvio di una nuova interlocuzione» (§ 6.3 *Cons. dir.*).

Il terzo profilo da affrontare riguardava i rapporti istituzionali fra la Giunta e il Consiglio regionale rispetto all'attività di negoziazione da svolgere con lo Stato. La lunga trattativa alle origini della vicenda aveva infatti messo in evidenza, accanto al conflitto fra Enti, anche un conflitto interno alla Regione Lazio fra i due organi politicamente responsabili e fra loro istituzionalmente collegati ma, nella circostanza, divisi sulla questione dell'atteggiamento da tenere nei confronti del Ministero e al fondo, forse, anche su quella dell'indirizzo da seguire con riguardo alla gestione del proprio territorio.

La Corte risolve questo punto piuttosto spinoso affermando in modo assai sbrigativo che spetta esclusivamente all'organo esecutivo trattare con lo Stato per conto della Regione, mentre l'Assemblea elettiva può solo interloquire con la propria Giunta e, in ultimo, approvare o respingere le proposte di piano che essa abbia già condiviso con l'amministrazione statale. Per ricostruire questo assetto delle competenze, la Corte non fa riferimento alla disciplina regionale, statutaria e legislativa³¹, e nemmeno fa leva su una riflessione di ordine più generale incentrata sulla forma di governo regionale. La Consulta sembra in effetti voler sancire apriori la natura necessariamente intergovernativa della leale collaborazione fra Enti³² anche quando essa, interessando una sola Regione, avvenga fuori dal sistema delle Conferenze, e quasi a voler suggellare, quanto meno con riferimento al versante

³¹ Si v. l'art. 23 comma 2 lett. g) dello Statuto della Regione Lazio che fissa la competenza del Consiglio regionale a deliberare, su proposta della Giunta, il piano territoriale generale dell'uso e dell'assetto del territorio ed i relativi piani settoriali, e l'art. 23 della l. reg. 6 luglio 1998, n. 24 sulla «Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico» che disciplina il procedimento interno di formazione del piano prevedendo anche forme di collaborazione e di confronto con gli enti locali e la società civile. Sull'attribuzione all'uno o all'altro organo regionale della competenza ad approvare i piani paesaggistici, secondo quanto previsto dalle diverse leggi regionali cfr. D. TRAINA, *Il paesaggio nell'evoluzione del diritto urbanistico*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 3, 2019, p. 493, nt. 74. Quanto alla leale collaborazione con lo Stato e con le altre Regioni l'art. 12 dello Statuto della Regione Lazio prevede che la Regione «partecipa ai processi decisionali statali di interesse regionale, nelle sedi di concertazione, negoziazione e coordinamento tra Stato e Regioni, sulla base del principio di leale collaborazione», senza definire quale organo debba intervenire in nome e per conto della Regione stessa. A commento si v. C. PETRILLO, *Le relazioni esterne*, in M. RUOTOLO, G. SERGES (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lazio*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 310 ss.

³² Cfr. P. COLASANTE, A. IACOVELLO, *Prassi e potenziali sviluppi dell'intergovernmental management nell'ordinamento italiano. Riflessi sul principio di leale collaborazione*, in *Rivista AIC*, 3, 2017.

regionale, una prassi consolidata ma che ha contribuito ad indebolire il ruolo delle Assemblee legislative a tutti i livelli. A tal proposito la sentenza si limita ad indicare l'impegno della Giunta «ad attivarsi per assicurare che gli indirizzi e le indicazioni del Consiglio siano esaminati ed eventualmente recepiti in sede di trattativa con gli organi ministeriali» (§ 6.3 *Cons. dir.*). Si tratta però di un impegno solo politico e certamente non di un mandato imperativo che possa essere fatto valere anche all'esterno, o che l'interlocutore statale debba necessariamente considerare prima di poter stringere un valido accordo con la Regione.

5. Democratizzare le procedure della leale collaborazione fra Enti (anche) per renderle più efficienti?

All'esito di questo giudizio, che precisa alcuni aspetti relativi alla collaborazione fra le singole Regioni con lo Stato in materia paesaggistica, pare lecito domandarsi dove si situi effettivamente il potere di pianificazione che tuttora il Codice, anche dopo i correttivi, in taluni passaggi continua formalmente ad attribuire alle Regioni.

La mancata riformulazione di tali disposizioni è servita, secondo alcuni³³, a “camuffare” la sempre più ingombrante presenza statale in un'attività – la pianificazione territoriale, compresa quella paesaggistica – tradizionalmente collocata a livello regionale (o sub-regionale)³⁴. Ora lo Stato può in effetti agire d'ordinario sul versante amministrativo con lo strumento del piano allo scopo di tutelare tutti gli interessi paesaggistici compresi nel territorio regionale, anche quelli privi di rilevanza nazionale; può inoltre “dettare i contenuti” del piano alle Regioni che conservano, invece, un potere di interlocuzione molto debole, quasi ridotto ad un potere negativo di veto.

Si ha perciò l'impressione che, sotto le “mentite spoglie” della collaborazione necessaria e persino di quella eventuale, il legislatore statale e la giurisprudenza costituzionale abbiano voluto ripristinare in questo ambito il criterio (superato) del

³³ Sul punto C.P. SANTACROCE, *Accordi*, cit., p. 610.

³⁴ Parla di una inversione di tendenza rispetto all'indirizzo, affermatosi a partire dalla seconda metà degli anni Settanta e ripreso inizialmente dal Codice, caratterizzato dal riconoscimento alle Regioni di un ruolo centrale nella tutela del paesaggio M. IMMORDINO, *La dimensione “forte” della esclusività della potestà legislativa statale sulla tutela del paesaggio nella sentenza della Corte costituzionale n. 367 del 2007*, in *Aedon*, 1, 2008. Dubita della legittimità di una disciplina che, nella versione attuale, «richiede sempre l'intesa con lo Stato anche nella materia concorrente della valorizzazione» E. BUOSO, *Riflessioni sulla ridefinizione dei ruoli di Stato e Regioni*, cit., p. 120, la quale però ricorda che le Regioni non hanno impugnato il secondo correttivo del 2008, dimostrandosi pertanto disponibili alla collaborazione «sul piano legislativo e amministrativo, e su quello della integrazione delle politiche».

parallelismo³⁵ e far tacere quello (previsto in Costituzione e ribadito dalla Convenzione europea sul paesaggio) di sussidiarietà³⁶.

I risultati prodotti da siffatto spostamento dell'equilibrio interistituzionale verso il centro non sono, tuttavia, incoraggianti³⁷. Prova ne sia il fatto che ad oggi, pur essendo trascorsi molti anni dall'entrata in vigore del Codice e dei successivi decreti correttivi, e pur essendo stati avviati molti tavoli di contrattazione fra lo Stato e le Regioni, sono solo poche le Regioni che si sono dotate di nuovi piani paesaggistici sulla base degli accordi con il Ministero³⁸, mentre le altre continuano a fare riferimento ad una pianificazione territoriale risalente, per lo più integrata da varianti adottate a fini paesaggistici³⁹.

La scarsa volontà collaborativa delle Regioni, prontamente sanzionata dal giudice costituzionale, è però rimasta priva di sanzione politica da parte del Governo che, nonostante gli abbondanti ritardi, non è comunque ricorso all'adozione di piani regionali in via sostitutiva. Questa perdurante situazione d'*impasse* che lo Stato stesso non ritiene di risolvere con un atto (che sia anche formalmente) unilaterale⁴⁰, finisce per produrre un danno proprio al paesaggio. La cura del paesaggio, inscritta fra i principi fondamentali della Repubblica, resta

³⁵ Sottolinea la «tendenza al ritorno verso il parallelismo» in questo e in altri settori dell'ordinamento anche E. BUOSO, *Riflessioni sulla ridefinizione dei ruoli di Stato e Regioni*, cit., p. 130.

³⁶ G. FALCON, *I principi costituzionali del paesaggio*, cit., p. 96.

³⁷ Nota che «Il punto di crisi di un sistema 'forte', disegnato in modo molto chiaro dal legislatore e riempito di significato dalla giurisprudenza della Consulta, sta però nella sua effettività» P. MARZARO, *Governo del territorio, interessi differenziati e tecniche di regolazione degli interessi. Note di sistema*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2, 2019, p. 118.

³⁸ Al momento, le sole Regioni provviste di piani paesaggistici approvati in collaborazione con il MiBACT sono la Sardegna (con riferimento ai soli ambiti costieri), la Puglia, la Toscana, il Piemonte, e il Friuli-Venezia Giulia. Valuta positivamente i risultati ottenuti con i nuovi interventi di pianificazione M.R. GRISOTTI, *Il piano paesaggistico alla prova del governo del territorio: verso un modello di pianificazione regionale integrata*, in *Crios*, 1, 2018, pp. 65 ss.

³⁹ Si v. il Quadro sinottico sullo stato della pianificazione paesaggistica in Italia, aggiornato a dicembre 2020, all'indirizzo beniculturali.it/pianificazione-e-governo-del-territorio. Da notare che la Regione Lombardia si è data nel 2010 un nuovo piano paesaggistico, non preceduto da alcun accordo interistituzionale, che lo Stato nonostante ciò non ha impugnato. In generale va segnalato il rischio che, a seconda della Regione interessata, le istituzioni centrali esercitino (e rivendichino) il proprio potere di copianificazione, ovvero che lascino invece maggiori spazi all'autonomia regionale.

⁴⁰ Nota che l'eventualità che il Governo ricorra al potere sostitutivo in questa materia è del tutto irrealistica S. AMOROSINO, *Introduzione*, cit., p. 179.

perciò affidata ad interventi caso per caso⁴¹, mentre manca una visione di insieme delle politiche per il territorio, comprensiva di tutte le aree e delle loro diverse potenzialità⁴².

Forse, anziché affidarsi alla copianificazione come ad un dogma⁴³ (che si è per lo più infranto contro l'ossimoro della consensualità obbligata⁴⁴), occorrerebbe piuttosto ripensare i ruoli dei diversi attori istituzionali coinvolti, tenendo conto specialmente di alcuni fattori, riconducibili all'elemento democratico, finora sottovalutati. Penso, in particolare, al rapporto tra la Giunta regionale e il Consiglio nel definire la posizione dell'Ente da portare al confronto con gli altri livelli di governo; all'avvicinarsi delle maggioranze politiche alla guida degli organi della Regione e al conseguente (per certi versi fisiologico) mutamento degli indirizzi di volta in volta promossi in materia di uso del territorio che mal si concilia, però, con la difficoltà di chiudere le trattative con l'amministrazione statale nel tempo di una consiliatura; alla necessità di riconnettere le scelte che sconfinano dalla mera discrezionalità tecnica, e che appartengono al campo dell'amministrazione e soprattutto della politica, a soggetti responsabili verso gli elettori (della Regione e dello Stato), evitando che, nella confusione delle competenze e dei livelli di

⁴¹ I singoli strumenti vincolistici, anche considerati nel loro insieme, non sono un valido succedaneo del piano poiché si tratta di misure interinali e cautelari «che rispondono ad una logica di difesa anticipata delle prescrizioni programmatiche» (G.D. COMPORTI, *Piani paesaggistici* (voce), in *Annali dell'Enciclopedia del diritto*, V, Giuffrè, Milano, 2012, p. 1058.

⁴² Sull'importanza dei piani come strumenti per la composizione dei diversi interessi collettivi, fra i quali quelli paesaggistici, che fanno capo al territorio v. già V. ONIDA, *Tutela del paesaggio e pianificazione territoriale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1989, p. 757.

⁴³ P. MARZARO, *La 'cura'*, cit., p. 424.

⁴⁴ C.P. SANTACROCE, *Accordi*, cit., p. 607.

governo, l'opera di selezione e di bilanciamento degli interessi⁴⁵ sia di fatto interamente rimessa alle burocrazie, a partire da quelle ministeriali⁴⁶.

⁴⁵ Con riferimento alla necessità di proceduralizzare il bilanciamento dei conflitti tra interesse paesaggistico e interesse alla prevenzione del rischio idrogeologico, P. LOMBARDI, *Il rischio idrogeologico: paesaggio, ambiente e governo del territorio nella prospettiva degli strumenti di pianificazione*, in *Rivista giuridica di urbanistica*, 2, 2019, pp. 251 ss.

⁴⁶ Sul problema della dialettica tra tecnica e politica nella gestione del paesaggio si interroga P. CARPENTIERI, *Il ruolo del paesaggio e del suo governo nello sviluppo organizzativo e funzionale del Ministero e delle sue relazioni inter-istituzionali*, in *Aedon*, 2, 2018. In proposito già A. PREDIERI, *Paesaggio* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Giuffrè, Milano, 1981, faceva notare che «le amministrazioni comunali e regionali, pur con le manchevolezze sperimentate dei comuni, hanno un rapporto con l'elettorato che dà loro la possibilità di organizzare una partecipazione e ottenere un consenso, su provvedimenti pianificatori destinati ad incidere sull'insieme dei rapporti sociali della comunità insediata sul territorio, ben maggiori di quanto non abbiano i complessi burocratici ministeriali settoriali privi di rappresentatività e di legami diretti». In via generale, come osserva R. BIN, *Regioni tra politica e burocrazia*, in *Le Regioni*, 4, 2018, p. 579, il registro delle relazioni Stato-regioni è oggi impostato «su una scissione troppo marcata tra la gestione burocratica dei rapporti, abbandonata alle strutture amministrative, e una visione politica della funzione dell'autonomia regionale, che è però rivolta più alla simbologia e all'autocelebrazione dei vertici politici che a un progetto preciso dello sviluppo dell'autonomia regionale». Sul tema del problematico rapporto tra potere politico e organi indipendenti in quanto provvisti di legittimazione "tecnocratica" si v. infine M. MANETTI, *Poteri neutrali e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1994.