



Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

Alla Direzione regionale per le politiche abitative e la pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica della Regione Lazio

e, p.c.

Alla Regione Lazio

- Assessore Politiche abitative, Urbanistica, Ciclo dei rifiuti e impianti di trattamento, smaltimento e recupero
- Ufficio legislativo Gabinetto del Presidente
- Avvocatura regionale

Al Capo di Gabinetto

Alla Direzione generale Archeologia, belle arti e paesaggio

LORO SEDI

OGGETTO: Sentenza della Corte Costituzionale 17 novembre 2020, n. 240 – Annullamento della deliberazione del Consiglio regionale n. 5 del 2 agosto 2019 recante “*Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR)*”, pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Lazio n. 13 del 13 febbraio 2020.

Con nota prot. n. 1004502 del 19 novembre 2020, la Direzione regionale per le politiche abitative e la pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica della Regione Lazio ha posto all’attenzione di questo Ufficio, oltre che dell’Ufficio legislativo regionale e dell’Avvocatura regionale, il tema dell’individuazione della disciplina paesaggistica in vigore nella Regione Lazio, a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 240 del 17 novembre 2020, che ha annullato la deliberazione del Consiglio regionale n. 5 del 2 agosto 2019, di approvazione del Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR).

La Direzione regionale individua la disposizione cui fare riferimento nell’art. 21, comma 1, della legge regionale n. 24 del 1998, il quale dispone che: “*Entro il 14 febbraio 2020, la Regione procede all’approvazione del P.T.P.R. quale unico piano territoriale paesistico regionale redatto nel rispetto dei criteri di cui all’articolo 22. Decorso inutilmente tale termine, operano esclusivamente le norme di tutela di cui al capo II e, nelle aree sottoposte a vincolo paesistico con provvedimento dell’amministrazione competente, sono consentiti esclusivamente interventi di ordinaria e straordinaria manutenzione, risanamento, recupero statico ed igienico e restauro conservativo*”.

Secondo l’Ufficio regionale, “*La disposizione contenuta nel secondo periodo del comma, a seguito degli effetti della pronuncia di cui in oggetto la quale comporta che sia infruttuosamente*



Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

decorso il termine del 14 febbraio 2020, sembra escludere la possibilità che trovi applicazione la disciplina paesaggistica contenuta nei PTP, benché non abrogati o caducati, o nel PTPR adottato, anch'esso non invalidato".

La Direzione regionale evidenzia tuttavia che l'art. 23-bis (*"Misure di salvaguardia in pendenza dell'approvazione del P.T.P.R."*) della legge regionale n. 24 del 1998 a sua volta dispone che: *"Dalla data di pubblicazione del P.T.P.R. ai sensi dell'articolo 23, comma 2 non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree di cui all'articolo 134 del D.Lgs. 42/2004 e successive modifiche, interventi che siano in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel PTPR adottato"*.

Tale disposizione – rileva ancora la nota regionale – appare conforme al principio espresso dall'art. 143, comma 9, del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, il quale prevede che: *"A far data dall'adozione del piano paesaggistico non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree di cui all'articolo 134, interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel piano stesso. A far data dalla approvazione del piano le relative previsioni e prescrizioni sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici"*.

Conseguentemente, secondo la Direzione regionale, sarebbe da verificare se la disposizione di cui all'art. 21, comma 1, della legge regionale n. 24 del 1998, *"nel prevedere un regime paesaggistico che non contempla l'applicazione del PTPR adottato, si ponga o meno in contrasto, con conseguente eventuale sua inapplicabilità, con il principio generale di rango statale recato dall'art. 143, comma 9, del d.lgs. 42/2004 il quale non stabilisce un termine per l'approvazione dei piani paesaggistici e dunque comporta la valenza senza scadenze dei piani adottati e non approvati"*.

La Regione pone poi in evidenza la previsione dell'art. 36-bis, comma 1, della citata legge regionale n. 24 del 1998, ove si dispone che: *"I PTP approvati con deliberazione del Consiglio regionale alla data di entrata in vigore della presente legge continuano ad avere efficacia fino alla data di approvazione del PTPR"*.

Viene, infine, sottolineato come la disposizione di cui all'art. 21 della legge regionale n. 24 del 1998 prenda in considerazione esclusivamente le aree tutelate per legge e quelle sottoposte a vincolo paesaggistico mediante provvedimento amministrativo, e non contempli invece le ulteriori categorie di beni individuati e sottoposti a prescrizioni d'uso dal piano paesaggistico, per i quali *"dal silenzio della norma potrebbe dedursi l'applicabilità delle previsioni del PTPR adottato oppure, al contrario, il venir meno di ogni loro tutela sotto il profilo paesaggistico"*.

Al riguardo, occorre rilevare che la problematica era stata dedotta, nel corso del giudizio, dalla difesa regionale, che aveva rilevato come, nel caso di accoglimento del ricorso, sarebbero stati consentiti, ai sensi dell'art. 21 della legge regionale n. 24 del 1998, i soli *"interventi di ordinaria e straordinaria manutenzione, risanamento, recupero statico ed igienico e restauro conservativo"*, rimettendo alla Corte, anche in considerazione della situazione contingente del Paese, *"la valutazione circa le misure processuali più opportune da adottare onde eventualmente scongiurare le gravi conseguenze sopra rappresentate"*.



Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

La Corte ha però escluso che in sede processuale potessero avere rilievo giuridico gli effetti derivanti da un eventuale accoglimento del conflitto in relazione alla situazione contingente del Paese o potesse essere accolto l'invito all'adozione di specifiche misure, *“giacché è la legge a stabilire quale sia il regime del territorio fintanto che il piano non sia stato approvato”*.

Si evidenzia che la questione attinente agli effetti scaturenti dalla caducazione, a opera della Corte costituzionale, del Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR) del Lazio era già stata affrontata in sede processuale anche da questa Amministrazione.

La difesa erariale, rappresentando le istanze difensive del Ministero, aveva infatti avuto modo di evidenziare come all'effetto di rimozione *ex tunc* del piano approvato, costituente la naturale conseguenza dell'accoglimento del ricorso, sarebbe derivato il ripristino della situazione antecedente, e quindi – secondo i principi – la reviviscenza del Piano paesaggistico adottato nel 2007, rimasto in vigore in regime di salvaguardia fino alla pubblicazione del PTPR approvato, avvenuta soltanto nel mese di febbraio 2020.

Questa tesi trova diretta conferma nella pronuncia della Corte costituzionale, la quale ha statuito l'annullamento non soltanto della citata deliberazione n. 5 del 2019 di approvazione del PTPR, ma anche *“degli atti attuativi e consequenziali”*, fra i quali è espressamente indicata la nota della Direzione regionale per le politiche abitative e la pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica della Regione Lazio, del 20 febbraio 2020, prot. 0153503, attuativa della delibera impugnata in quanto relativa ai procedimenti in corso per l'ottenimento dell'autorizzazione paesaggistica.

D'altro canto, deve tenersi presente che la rinnovata applicabilità del PTPR adottato, nelle more della definitiva approvazione del PTPR, costituisce un necessario portato del principio dell'efficacia a tempo indeterminato delle misure di tutela paesaggistica operanti in regime di salvaguardia, che è un principio fondamentale della legislazione statale, indisponibile da parte del legislatore regionale.

Tale principio, risalente alla legge n. 1497 del 1939, è stato poi declinato dalla legge n. 431 del 1985 (c.d. legge “Galasso”) con specifico riferimento ai piani paesistici regionali, e trova il suo fondamento nel valore primario assoluto del paesaggio, riconosciuto dall'articolo 9 della Costituzione.

In particolare, con riferimento alle misure di salvaguardia regionali previste dall'articolo 1-ter della legge n. 431 del 1985, destinate a operare nelle more dell'entrata in vigore del piano paesaggistico o di un piano urbanistico-territoriale con valenza paesaggistica, il Giudice amministrativo ha avuto modo di chiarire che la condizione per il venir meno, nelle zone espressamente identificate con l'apposita deliberazione, dell'applicazione di tali misure di salvaguardia, è costituita esclusivamente dall'intervenuta approvazione dei piani paesistici ovvero dei piani territoriali di coordinamento, senza che possa aver rilievo la scadenza del termine prescritto per l'approvazione dei piani (Cons. Stato, Sez. VI, n. 713 del 1993).

Nello stesso senso, anche la Corte costituzionale ha posto in luce la circostanza che *“Si registra (...) nella legislazione statale la sopravvenienza di una serie di istituti anticipatori e di salvaguardia delle prescrizioni programmatiche intese ad evitare l'utilizzazione selvaggia del territorio, mediante*



Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

il riconoscimento di effetti anticipati con l'adozione dei piani, rispetto alla stessa pianificazione definitiva ed al perfezionamento dei vincoli" (Corte cost. sentenza n. 378 del 2000).

Il principio dell'applicazione in regime di salvaguardia, a tempo indeterminato, del piano paesaggistico adottato è stato poi sancito espressamente dall'articolo 143, comma 9, del Codice dei beni culturali e del paesaggio. La previsione ivi contenuta è stata correttamente recepita a livello regionale dall'art. 23-*bis* della legge n. 24 del 1998, sopra richiamato, il quale prevede l'applicazione della disciplina del piano paesaggistico adottato fino all'approvazione dello stesso piano.

Posta, quindi, la reviviscenza del PTPR adottato, occorre rispondere ai dubbi della Regione in ordine alla portata dell'articolo 21 della legge regionale n. 24 del 1998, che – come sopra detto – prevede un regime di salvaguardia rigoroso destinato a trovare applicazione, limitatamente ai beni paesaggistici sottoposti a vincolo provvedimentale o *ex lege*, in caso di scadenza del termine del 20 febbraio 2020 per l'approvazione del PTPR. E ciò anche alla luce dell'avverbio "*esclusivamente*" contenuto nel secondo periodo del primo comma dell'articolo 21 sopra illustrato.

Questo Ufficio ritiene che della suddetta disposizione debba essere data necessariamente un'interpretazione costituzionalmente orientata, ossia tale da rendere la relativa previsione compatibile con il principio fondamentale dell'operatività a tempo indeterminato del regime di salvaguardia posto dal PTPR adottato, a seguito dell'annullamento del piano approvato. Tale regime potrebbe infatti, secondo i principi, essere reso più rigoroso dalla Regione, mediante una propria disciplina di maggiore tutela, ma non, viceversa, essere alleggerito o addirittura posto nel nulla.

È quindi necessariamente da scartare una delle opzioni ermeneutiche avanzata dalla Direzione regionale, ossia la prospettazione secondo la quale, nelle more della definitiva approvazione del PTPR, l'applicazione dell'articolo 21 della legge regionale n. 24 del 1998 renderebbe del tutto inoperanti le previsioni dell'articolo 23-*bis* (applicazione in salvaguardia del piano adottato) e dell'articolo 36-*bis* (applicazione dei PTP approvati).

Se così fosse, infatti, verrebbe meno l'intera disciplina di tutela dettata con riferimento alle porzioni di territorio regionale non sottoposte a vincolo *ex lege* o mediante provvedimento amministrativo, vale a dire la disciplina del paesaggio non vincolato e quella riferita ai beni paesaggistici autonomamente individuati dal PTPR del 2007. Si tratterebbe, tuttavia, di una conseguenza incompatibile con il principio fondamentale dell'ordinamento – oggi espresso, come detto, dall'articolo 143, comma 9, del Codice dei beni culturali e del paesaggio – che impone la durata a tempo indeterminato del piano paesaggistico adottato, in funzione di salvaguardia dell'interesse primario e assoluto cui il predetto piano è preordinato.

Deve perciò concludersi che il regime previsto dall'articolo 21 della legge regionale n. 24 del 1998 può soltanto aggiungersi alla disciplina del PTPR adottato e dei PTP non sostituiti dal PTPR adottato, laddove ne derivi l'effetto del rafforzamento della tutela, ma non sostituirsi integralmente ai predetti strumenti.



Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo

UFFICIO LEGISLATIVO

In altri termini, la previsione dell'articolo 21 della legge regionale n. 24 del 1998 secondo la quale, una volta decorso il termine per l'approvazione del PTPR, operano *“esclusivamente le norme di tutela di cui al capo II e, nelle aree sottoposte a vincolo paesistico con provvedimento dell'amministrazione competente, sono consentiti esclusivamente interventi di ordinaria e straordinaria manutenzione, risanamento, recupero statico ed igienico e restauro conservativo”* va interpretata nel senso che, per i beni paesaggistici vincolati *ex lege* o mediante provvedimento amministrativo, trova applicazione la disciplina dettata dalla legge regionale, ove più rigorosa rispetto al regime previsto dal piano paesaggistico adottato, e in sostituzione di qualsivoglia disciplina urbanistica incompatibile.

Rimane, invece, pienamente efficace la disciplina dettata dal PTPR adottato e dai PTP non sostituiti dal PTPR relativamente agli ambiti che non sono soggetti a vincolo *ex lege* o mediante provvedimento amministrativo, ossia con riferimento al paesaggio non vincolato e ai nuovi beni paesaggistici individuati dallo stesso PTPR.

Coerentemente con quanto ora esposto – rispondendo all'ulteriore dubbio sollevato dalla Regione – risulta anche integralmente applicabile la ricognizione, delimitazione e rappresentazione degli ambiti di cui all'art. 143, comma 1, lett. *b)* e *c)*, come contenuta nel PTPR adottato, atteso che l'articolo 21 della legge regionale n. 24 del 1998 si riferisce alla sola disciplina delle trasformazioni ammissibili.

Questo Ufficio resta a disposizione per quant'altro ritenuto necessario, auspicando peraltro la tempestiva conformazione dell'ordinamento regionale alla sentenza della Corte costituzionale.

IL CAPO DELL'UFFICIO
Annalisa Cipollone

Annalisa Cipollone