N. 13 RICORSO PER LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE 23 febbraio 2022

Ricorso per questione di legittimita' costituzionale depositato in cancelleria il 23 febbraio 2022 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Paesaggio - Pianificazione - Norme della Regione Lombardia - Modifiche alla legge regionale n. 31 del 2008 - Locali da destinare ad attivita' agrituristiche - Previsione della possibilita', per una sola volta, dell'ampliamento nella misura massima del dieci per cento della superficie lorda dei fabbricati, individuati nel certificato di connessione, gia' destinati o da destinare all'attivita' agrituristica.

- Legge della Regione Lombardia 16 dicembre 2022 (recte: 2021), n. 23 (Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2021), art. 6, comma 1, lettera a).

(GU n.11 del 16-3-2022)

Ricorso ex art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso ex lege dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale 80224030587; Pec per il ricevimento degli atti: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, legalmente domicilia;

Contro la Regione Lombardia (codice fiscale 80050050154), in persona del Presidente pro tempore, con sede in Milano, piazza Citta' di Lombardia n. 1;

Per la declaratoria di illegittimita' costituzionale della legge Regione Lombardia n. 23 del 16 dicembre 2022, «Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2021», limitatamente all'art. 6, comma 1, lettera a), come da delibera del Consiglio dei ministri dell'11 febbraio 2022.

Nel BUR n. 51 del 20 dicembre 2021 e' stata pubblicata la legge regionale della Lombardia 16 dicembre 2021, n. 23, «Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2021».

Il Governo ritiene che tale legge sia censurabile nella disposizione supra indicata, e propone pertanto questione di legittimita' costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1 della Costituzione per i seguenti

Motivi

1. Illegittimita' costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera a) della legge Regione Lombardia 16 dicembre 2021, n. 23, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, in riferimento agli artt. 135, 143 e 145 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e alla legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea del paesaggio (norme interposte).

L'art. 6, comma 1, lettera a) della legge n. 23 del 2021, che sostituisce il secondo periodo del comma 3 dell'art. 154 della legge n. 31 del 2008, risulta manifestamente affetto da illegittimita' costituzionale, sotto i profili di seguito illustrati.

Cosi' recita la disposizione impugnata:

«Alla legge regionale 5 dicembre 2008, n. 31 (Testo unico delle leggi regionali in materia di agricoltura, foreste, pesca e sviluppo rurale) e' apportata la seguente modifica:

"a) il secondo periodo del comma 3 dell'art. 154 e' sostituito dal seguente: 'E', altresi', consentito, per una sola volta, l'ampliamento nella misura massima del dieci per cento della superficie lorda dei fabbricati, individuati nel certificato di connessione, gia' destinati o da destinare all'attivita' agrituristica'.

Con la norma impugnata viene quindi sostituito il secondo periodo del comma 3 dell'art. 154 che cosi' recitava: 'E', altresi', consentito per una sola volta, l'ampliamento nella misura massima del dieci per cento della superficie lorda di pavimento destinata a uso agrituristico sulla base della potenzialita' agrituristica risultante

dal certificato di connessione'.

Per effetto di tale modifica, il comma 3 dell'art. 154 risulta ora cosi' complessivamente formulato: '3. Il riuso degli immobili rurali destinati ad agriturismo, anche distaccati, puo' avvenire attraverso interventi di ristrutturazione edilizia, di restauro e risanamento conservativo e attraverso ampliamenti necessari all'adeguamento igienico-sanitario e tecnologico. E', altresi', consentito, per una sola volta, l'ampliamento nella misura massima del dieci per cento della superficie lorda dei fabbricati, individuati nel certificato di connessione, gia' destinati o da destinare all'attivita' agrituristica'"».

E' quindi evidente che la modifica introdotta dall'art. 6 della legge impugnata ha l'effetto ampliare la portata della disposizione di cui al citato art. 154.

Se infatti anteriormente alla stessa, ad essere consentito era solo l'ampliamento nella misura massima del dieci per centro della superficie lorda di pavimento destinata ad uso agrituristico, oggi, dopo la modifica, e' consentito l'ampliamento, sempre nella misura massima del dieci per cento, della superficie dei fabbricati non solo gia' destinati, ma anche da destinare, in futuro, ad attivita' agrituristica.

Ma tale possibilita' generalizzata di realizzare incrementi volumetrici nella misura massima indicata, e' prevista senza alcuna considerazione o riferimento al contesto paesaggistico.

La scelta operata dalla Regione Lombardia presenta dunque, ictu oculi, rilevanti profili di criticita' rispetto alla disciplina di tutela dei beni culturali e paesaggistici, contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42), risultando invasiva della potesta' legislativa esclusiva spettante allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione.

Gli incrementi volumetrici in questione sono, infatti, collocati al di fuori del necessario quadro di riferimento, costituito dalle previsioni del piano paesaggistico, ai sensi degli artt. 135, 143 e 145 del Codice di settore. Soltanto a quest'ultimo strumento, elaborato d'intesa tra Stato e Regione, spetta infatti di stabilire, per ciascuna area tutelata, le c.d. prescrizioni d'uso (e cioe' i criteri di gestione del vincolo, volti a orientare la fase autorizzatoria) e di individuare la tipologia delle trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonche' le condizioni delle eventuali trasformazioni. L'art. 6, dunque, contrasta con la scelta del legislatore statale di rimettere alla pianificazione la disciplina d'uso dei beni paesaggistici (c.d. vestizione dei vincoli) ai fini dell'autorizzazione degli interventi, come esplicitata negli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, costituenti norme interposte rispetto al parametro costituzionale di cui agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione.

La parte III del Codice dei beni culturali e del paesaggio, in particolare, delinea un sistema organico di tutela paesaggistica, inserendo i tradizionali strumenti del provvedimento impositivo del vincolo e dell'autorizzazione paesaggistica nel quadro della pianificazione paesaggistica del territorio, che deve essere elaborata concordemente da Stato e Regione.

Il legislatore nazionale, nell'esercizio della potesta' legislativa esclusiva in materia, ha assegnato, dunque, al piano paesaggistico una posizione di assoluta preminenza nel contesto della pianificazione territoriale.

Gli artt. 143, comma 9, e 145, comma 3, del Codice di settore sanciscono infatti l'inderogabilita' delle previsioni del predetto strumento da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, e la loro cogenza rispetto agli strumenti urbanistici, nonche' l'immediata prevalenza del piano paesaggistico su ogni altro atto della pianificazione territoriale e urbanistica (cfr. Corte costituzionale n. 180 del 2008).

Si tratta di una scelta di principio la cui validita' e importanza e' gia' stata affermata piu' volte da codesta Corte, in occasione dell'impugnazione di leggi regionali che intendevano mantenere uno spazio decisionale autonomo agli strumenti di pianificazione dei comuni e delle regioni, eludendo la necessaria condivisione delle scelte attraverso uno strumento di pianificazione sovracomunale, definito d'intesa tra lo Stato e la Regione. Si e', infatti, affermata l'esistenza di un vero e proprio obbligo (costituente un principio inderogabile della legislazione statale), di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento ai

beni vincolati (Corte costituzionale n. 86 del 2019) e ha rimarcato che l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica «e' assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale» (Corte costituzionale n. 182 del 2006; cfr. anche la sentenza n. 272 del 2009).

Come evidenziato da codesta Ecc.ma Corte, «Quanto detto non vanifica le competenze delle regioni e degli enti locali, "ma e' l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica che e' assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale: il paesaggio va, cioe', rispettato come valore primario, attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralita' degli interventi delle amministrazioni locali" (sentenza n. 182 del 2006; la medesima affermazione e' presente anche nelle successive sentenze n. 86 del 2019, n. 68 e n. 66 del 2018, n. 64 del 2015 e n. 197 del 2014)» (Corte costituzionale n. 240 del 2020).

Mediante la legge in esame, dunque, la Regione Lombardia si sottrae ingiustificatamente all'obbligo di redazione congiunta con lo Stato del piano paesaggistico, esercitando una funzione di disciplina del paesaggio e dei beni paesaggistici in modo del tutto autonomo, nonostante la co-pianificazione costituisca un principio inderogabile posto dal Codice (Corte costituzionale n. 240 del 2020).

Il dedotto profilo di illegittimita' costituzionale della disposizione regionale censurata non puo' essere superato sulla base della considerazione che non e' prevista la possibilita' di realizzare gli incrementi volumetrici in contrasto con la pianificazione paesaggistica e che tali interventi rimangono, comunque, subordinati al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica.

Quanto al primo aspetto, e' sufficiente ricordare che la Regione Lombardia, nonostante il tempo trascorso dall'entrata in vigore del Codice dei beni culturali e del paesaggio, non si e' ancora munita di un piano paesaggistico conforme alla disciplina legislativa statale, ossia adottato in esito al processo di co-pianificazione e avente i contenuti di cui agli artt. 135 e 143 del medesimo Codice. Conseguentemente, la disposizione censurata, pur non violando un (inesistente) piano paesaggistico ai sensi del Codice, risulta essa stessa elusiva dell'obbligo di co-pianificazione, in quanto svolge una funzione di disciplina del paesaggio agrario che il Codice demanda proprio al piano paesaggistico.

Inoltre, il fatto che gli interventi consentiti dalla legge regionale rimangano subordinati all'autorizzazione paesaggistica non elide l'illegittimita' costituzionale della previsione. Al riguardo, deve rammentarsi che, sin dalla legge n. 1497 del 1939, il legislatore ha previsto, con riferimento alla tutela del paesaggio, tre distinti strumenti: (i) il vincolo, mediante il quale il bene viene individuato e sottoposto a tutela; (ii) l'autorizzazione, che e' finalizzata a controllare le trasformazioni del bene; (iii) il piano paesaggistico, che ha lo scopo di operare una valutazione complessiva del contesto tutelato, proprio allo scopo di evitare che la considerazione parcellizzata degli interventi (quale operata a valle mediante l'autorizzazione) non consenta di mettere a fuoco e di tutelare gli specifici profili di pregio paesaggistico.

Il ruolo del piano paesaggistico e' stato successivamente rilanciato e potenziato dalla legge n. 431 del 1985 (c.d. legge Galasso), che ha previsto l'obbligo di pianificazione paesaggistica per tutti gli ambiti vincolati ex lege ai sensi dell'art. 1 della medesima legge (oggi trasfuso nell'art. 142 del Codice) e in ulteriori ambiti individuati dalle regioni.

Da ultimo, il Codice dei beni culturali e del paesaggio ha stabilito l'obbligo generalizzato di pianificazione paesaggistica regionale di tutto il territorio, vincolato e non, nonche' l'obbligo di co-pianificazione con lo Stato per tutti gli ambiti soggetti a vincolo paesaggistico (art. 135).

Il ruolo sempre piu' pregnante assegnato dal legislatore alla pianificazione paesaggistica deriva proprio dalla consapevolezza dell'insufficienza del solo strumento dell'autorizzazione a costituire un adeguato presidio di tutela dei valori paesaggistici.

In sede di rilascio dell'autorizzazione e' infatti consentita, come detto, soltanto una valutazione del singolo intervento, che non

consente di apprezzare e di governare l'effetto derivante dal cumulo delle trasformazioni.

Ne deriva che la previsione regionale censurata non puo' essere ritenuta legittima per il mero fatto che non deroga all'obbligo di autorizzazione paesaggistica, atteso che essa comunque elide, per le ragioni sopra illustrate, la pianificazione paesaggistica, costituente strumento cardine di tutela del paesaggio, con finalita' autonome e specifiche rispetto al singolo provvedimento autorizzatorio.

A cio' va aggiunto che la Regione Lombardia, in data 21 luglio 2017, ha sottoscritto con il Ministero per i beni e le attivita' culturali (ora Ministero della cultura) un protocollo di intesa per la redazione congiunta del piano paesaggistico e, al momento, sono in corso interlocuzioni finalizzate al rinnovo della stessa.

In tale prospettiva, dunque, l'art. 6 della legge regionale in oggetto si presenta ancor piu' come frutto di una scelta assunta unilateralmente dalla Regione, al di fuori del percorso avviato con lo Stato per l'attivita' di co-pianificazione paesaggistica.

Con conseguente violazione del principio di leale collaborazione, il quale, secondo l'insegnamento di codesta Corte, «deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e regioni», atteso che «la sua elasticita' e la sua adattabilita' lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti» (cosi', ex multis, Corte costituzionale n. 31 del 2006).

Al riguardo, e' stato chiarito, tra l'altro, che il predetto principio «(...) anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto» (cosi' ancora la sentenza da ultimo richiamata).

La scelta della Regione, dunque, di assumere iniziative unilaterali, al di fuori del percorso di condivisione avviato con lo Stato per l'attivita' di co-pianificazione paesaggistica, si pone, in sostanza, in contrasto anche con il principio di leale collaborazione (con riferimento alla leale collaborazione ai fini della pianificazione paesaggistica cfr. Corte costituzionale n. 240 del 2020, nonche' Corte costituzionale n. 257 del 2021 e n. 219 del 2021).

Alla luce di tutto quanto sopra illustrato, emerge la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, rispetto al quale costituiscono norme interposte gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nonche' del principio di leale collaborazione.

Inoltre, l'abbassamento del livello della tutela determinato dall'art. 6 della legge n. 23 del 2021 comporta la violazione anche dell'art. 9 della Costituzione, che sancisce la rilevanza della tutela del paesaggio quale interesse primario e assoluto (Corte costituzionale n. 367 del 2007).

L'art. 6 della legge regionale in oggetto si pone anche in contrasto con il principio di necessaria considerazione dei valori paesaggistici del territorio, anche non vincolato, e della sua apposita pianificazione.

Tutto il paesaggio, infatti, incluso il territorio non assoggettato al regime dei vincoli paesaggistici, costituisce comunque oggetto di tutela ai sensi della Convenzione europea del paesaggio, sottoscritta a Firenze del 20 ottobre 2000 e ratificata dall'Italia con la legge 9 gennaio 2006, n. 14. La Convezione prevede infatti, all'art. 1, lettera a), che il termine «paesaggio» «designa una determinata parte di territorio, cosi' come e' percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni». Oggetto della protezione assicurata dalla Convenzione sono, quindi, tutti i paesaggi, e non solo i beni soggetti a vincolo paesaggistico.

Con riferimento ai paesaggi, cosi' definiti, la Convenzione prevede, all'art. 5, che «Ogni Parte si impegna a:

a) riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversita' del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identita';

b) stabilire e attuare politiche paesaggistiche volte alla salvaguardia, alla gestione e alla pianificazione dei paesaggi, tramite l'adozione delle misure specifiche di cui al seguente art. 6;

c) avviare procedure di partecipazione del pubblico, delle autorita' locali e regionali e degli altri soggetti coinvolti nella

definizione e nella realizzazione delle politiche paesaggistiche menzionate al precedente capoverso b);

d) integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonche' nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio.».

In forza del successivo art. 6, inoltre, l'Italia si e' impegnata all'adozione di misure specifiche, tra l'altro, in tema di «Identificazione e valutazione», da attuare «Mobilitando i soggetti interessati conformemente all'art. 5.c, e ai fini di una migliore conoscenza dei propri paesaggi, ogni Parte si impegna a:

a):

(i) identificare i propri paesaggi, sull'insieme del proprio territorio;

(ii) analizzarne le caratteristiche, nonche' le dinamiche e le pressioni che li modificano;

(iii) seguirne le trasformazioni;

b) valutare i paesaggi identificati, tenendo conto dei valori specifici che sono loro attributi dai soggetti e dalle popolazioni interessate; (...)».

Le misure richieste dalla Convenzione prevedono, inoltre, la fissazione di appositi obiettivi di qualita' paesaggistica e l'attivazione degli «strumenti di intervento volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla pianificazione dei paesaggi».

L'adempimento degli impegni assunti mediante la sottoscrizione della Convenzione richiede che tutto il territorio sia oggetto di pianificazione e di specifica considerazione dei relativi valori paesaggistici, anche per le parti che non siano oggetto di tutela quali beni paesaggistici. Nel sistema ordinamentale, cio' si traduce nei precetti contenuti all'art. 135 del Codice, il cui testo e' stato integralmente riscritto dal decreto legislativo n. 63 del 2008, a seguito del recepimento della Convenzione europea del paesaggio.

In particolare, il comma 1 del predetto art. 135, stabilisce che «Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: "piani paesaggistici". L'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo art. 143.».

Il medesimo art. 135 disciplina, poi, la funzione e i contenuti del piano paesaggistico.

Ne deriva che, anche con riferimento al paesaggio non vincolato, le regioni sono tenute alla pianificazione paesaggistica.

In tale prospettiva, prevedere che interventi di impatto assai rilevante sul territorio, quali quelli previsti dall'art. 6 della legge n. 23 del 2021, avvengano sulla base di mere previsioni di legge (avulse dalla considerazione dei singoli contesti), invece di essere pianificati nell'ambito dello strumento apposito previsto dalla medesima disposizione nazionale, tenendo conto dei valori paesaggistici specificamente riferibili a ciascun ambito territoriale, risulta confliggente con le disposizioni dell'art. 135 del Codice e, quindi, con l'attuazione alla Convenzione europea sul paesaggio.

La disposizione censurata, dettando una disciplina generale e astratta - per di piu' non temporanea, ma strutturale - e' destinata a incidere in modo indiscriminato sui diversi contesti, prescindendo dai profili di pregio agricolo, ecologico e paesaggistico dei singoli ambiti, dalle concrete esigenze da soddisfare (la disciplina si applica, infatti, a tutti gli edifici destinati o anche soltanto da destinare ad attivita' agrituristiche), dalle dimensioni di partenza dell'edificio, nonche' dall'eventuale effetto cumulativo rispetto ad altri fattori che abbiano compromesso il contesto agricolo.

Sotto tali profili, peraltro, la disciplina censurata risulta anche manifestamente arbitraria e irragionevole.

Per le ragioni illustrate, emerge la violazione degli artt. 3, 117, primo comma, e 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, rispetto ai quali costituiscono norme interposte la legge n. 14 del 2006, di recepimento della Convenzione europea del

paesaggio, nonche' gli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

I profili di illegittimita' costituzionale illustrati trovano conferma nella consolidata giurisprudenza di codesta Corte.

Si e', infatti, gia' affermata l'illegittimita' costituzionale della reiterazione delle discipline derogatorie alla pianificazione urbanistica comunale - in particolare, quelle dei c.d. piani casa regionali - in considerazione del vulnus che la stabilizzazione di tali deroghe arreca alla tutela paesaggistica, la quale deve trovare attuazione attraverso la copianificazione con lo Stato, prevista dal Codice dei beni culturali e del paesaggio e alla quale le regioni, tra le quali la Lombardia, si sono anche specificamente impegnate (cfr. Corte costituzionale n. 219 del 2021 e n. 24 del 2022).

Tale vulnus e' ancora maggiore a fronte di una previsione, quale quella oggetto di contestazione, che, a differenza del c.d. piano casa, deroga alla pianificazione urbanistica senza trovare alcun fondamento in una norma statale di principio e che, inoltre, non e' destinata a operare per un periodo limitato (e poi eventualmente prorogato), ma e' addirittura introdotta a regime.

In una tale fattispecie, trovano applicazione, a fortiori, le considerazioni svolte dalla giurisprudenza costituzionale, la quale ha avuto modo di affermare - per di piu' nei confronti della Regione Sardegna, dotata di potesta' legislativa esclusiva in materia di urbanistica ed edilizia - che «La previsione impugnata, nel sancire per un tempo apprezzabile un'ulteriore proroga di disposizioni che derogano alla pianificazione urbanistica, consente reiterati e rilevanti incrementi volumetrici del patrimonio edilizio esistente, isolatamente considerati e svincolati da una organica disciplina del governo del territorio, che lo stesso legislatore regionale individua come la sede piu' appropriata per la regolamentazione di interventi di consistente impatto, nel rispetto dei limiti posti dallo statuto di autonomia alla potesta' legislativa primaria.

La legge regionale, consentendo interventi parcellizzati, svincolati da una coerente e stabile cornice normativa di riferimento, trascura l'interesse all'ordinato sviluppo edilizio, proprio della pianificazione urbanistica, e cosi' danneggia "il territorio in tutte le sue connesse componenti e, primariamente, nel suo aspetto paesaggistico e ambientale" (sentenza n. 219 del 2021, punto 4.2. del Considerato in diritto).

D'altro canto, tale proroga, disposta in pendenza del procedimento, condiviso con lo Stato, di adeguamento del piano paesaggistico relativo alle aree costiere e di elaborazione di quello relativo alle aree interne, peraltro in corso da lungo tempo, finisce per compromettere la stessa pianificazione paesaggistica, deputata a indicare le linee fondamentali della tutela del paesaggio.

La disciplina impugnata contrasta dunque con la normativa codicistica posta a tutela del paesaggio, che costituisce limite anche alla competenza legislativa primaria della Regione autonoma Sardegna nella materia dell'urbanistica e dell'edilizia» (Corte costituzionale n. 24 del 2022).

Anche la disciplina di cui si discorre prevede la possibilita' di realizzare incrementi volumetrici nelle aree agricole, le quali frequentemente presentano rilevanti profili di interesse paesaggistico. E cio' in modo indiscriminato, al di fuori di un disegno ordinato ex ante, imponendo cosi' il rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche sulla base della valutazione degli interventi caso per caso, con evidente abbassamento dello standard di tutela del paesaggio normativamente prescritto.

2. Illegittimita' costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera a) della legge Regione Lombardia 16 dicembre 2021, n. 23, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, e degli artt. 5 e 118, primo e secondo comma della Costituzione, in relazione all'art. 14, comma 27, lettera d) del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Sotto altro profilo, la disposizione censurata risulta illegittima anche in quanto realizza una indebita compressione della potesta' dei comuni di pianificare il proprio territorio, ponendosi conseguentemente in contrasto con il combinato disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, relativamente alla competenza esclusiva statale sulle funzioni fondamentali dei comuni, e degli artt. 5 e 118, primo e secondo comma della Costituzione, in riferimento al principio di sussidiarieta' verticale.

Il legislatore statale, nell'esercizio della competenza ad esso

esclusivamente attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, ha individuato, «ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto della Costituzione», quali funzioni fondamentali dei comuni «la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale, nonche' la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale» (art. 14, comma 27, lettera d) del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, recante «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitivita' economica», convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122).

Come ricordato da codesta Corte, «Con tale previsione e' stato legislativamente riconosciuto un orientamento costante della giurisprudenza costituzionale, secondo cui quella attinente alla pianificazione urbanistica rappresenta una funzione che non puo' essere oltre misura compressa dal legislatore regionale, perche' "il potere dei comuni di autodeterminarsi in ordine all'assetto e alla utilizzazione del proprio territorio non costituisce elargizione che le regioni, attributarie di competenza in materia urbanistica siano libere di compiere" (sentenza n. 378 del 2000) e la suddetta competenza regionale "non puo' mai essere esercitata in modo che ne risulti vanificata l'autonomia dei comuni" (sentenza n. 83 del 1997)» (Corte costituzionale n. 202 del 2021).

Nella medesima pronuncia ora citata, richiamando ancora la propria giurisprudenza, codesta Corte ha affermato che «laddove si assuma lesa la potesta' pianificatoria comunale, lo scrutinio di legittimita' costituzionale si concentrera' "dapprima, in astratto sulla legittimita' dello scopo perseguito dal legislatore regionale e quindi in concreto con riguardo alla necessita', alla adeguatezza e al corretto bilanciamento degli interessi coinvolti", cosi' da verificare se la sottrazione di potere ai comuni costituisca effettivamente "il minimo mezzo utile per perseguire gli scopi del legislatore regionale" (sentenza n. 179 del 2019). Tale giudizio di proporzionalita', mirante a verificare l'"esistenza di esigenze generali che possano ragionevolmente giustificare le disposizioni legislative limitative delle funzioni gia' assegnate agli enti locali" (sentenza n. 286 del 1997), consente quindi di appurare "se, per effetto di una normativa regionale rientrante nella materia del governo del territorio, come quella sub iudice, non venga menomato il nucleo delle funzioni fondamentali attribuite ai comuni all'interno del 'sistema della pianificazione', cosi' da salvaguardarne la portata anche rispetto al principio autonomistico ricavabile dall'art. 5 della Costituzione" (sentenza n. 119 del 2020)» (cosi' ancora Corte costituzionale n. 202 del 2021, cit.).

Attenendosi ai criteri sopra delineati dalla giurisprudenza costituzionale, deve rilevarsi che la disposizione regionale censurata persegue lo scopo, di per se' non censurabile, di favorire l'attivita' agrituristica. Le modalita' con cui le premialita' volumetriche sono state previste dalla disciplina in esame, e la loro stessa entita', determinano tuttavia una compressione della funzione fondamentale dei comuni in materia di pianificazione urbanistica che si spinge «oltre la soglia dell'adeguatezza e della necessita'» (sentenza n. 119 del 2020).

La previsione dell'ultimo periodo del comma 3 dell'art. 154 della legge regionale n. 31 del 2008, come sostituita dall'art. 6 della legge regionale n. 23 del 2021, infatti, consente incrementi volumetrici fino al dieci per cento per gli immobili gia' destinati o anche soltanto da destinare ad attivita' agrituristica. Tale disposizione si combina con le ulteriori previsioni contenute nel medesimo art. 154 della legge regionale n. 31 del 2008, il quale consente l'utilizzazione «per attivita' agrituristiche di tutti gli edifici in possesso del requisito di ruralita' rilevante ai fini fiscali, gia' esistenti da almeno tre anni, a condizione che la loro destinazione all'attivita' agrituristica non comprometta l'esercizio dell'attivita' agricola» (comma 1) e stabilisce, inoltre, che tali edifici rurali «sono compatibili con ogni destinazione d'uso prevista dagli strumenti urbanistici comunali e sovracomunali».

Dal quadro cosi' ricostruito si evince che le premialita' volumetriche, in quanto riferite agli edifici destinati o da destinare ad attivita' agrituristiche, sono consentite in modo indiscriminato nelle zone agricole, le quali presentano di frequente profili di pregio paesaggistico e sono, inoltre, soggette a una particolare disciplina urbanistica, essendo previsti standard di densita' edilizia particolarmente restrittivi (cfr. art. 7, n. 3 del

decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444 e art. 59 della legge regionale della Lombardia n. 12 del 2005), a tutela della destinazione agricola di tali aree e delle ulteriori importanti funzioni - ecosistemiche, paesaggistiche, di ordinato assetto del territorio, e altre ancora - connesse al mantenimento di una cintura verde intorno all'abitato (cfr., ex multis, Cons. Stato, Sez. IV, 12 febbraio 2013, n. 830; Id., 16 novembre 2011, n. 6049).

Tali premialita' presentano quindi potenzialmente un rilevante impatto sul paesaggio agrario, anche alla luce delle ulteriori previsioni sopra richiamate, volte a incentivare la destinazione degli edifici rurali ad attivita' agrituristiche.

A cio' deve aggiungersi che le premialita' volumetriche non sono modulate in alcun modo in base alle caratteristiche dei luoghi, ma sono consentite in modo indiscriminato in tutte le aree agricole, senza eccettuare gli ambiti sottoposti a tutela paesaggistica o quelli qualificati come zone agricole strategiche (ai sensi dell'art. 15, comma 4 della legge regionale n. 12 del 2005).

Infine, come gia' evidenziato, la misura introdotta con la disposizione censurata non ha carattere transitorio, ma pienamente vigente a regime.

Tutti tali elementi inducono a ritenere che la previsione di tali premialita' volumetriche, non modulabili in alcun modo da parte dei comuni, comprima in modo indebito la potesta' riservata a tali enti in ordine alla pianificazione del proprio territorio, impedendo ai medesimi comuni di assicurare prevalenza, in determinati contesti, a interessi costituzionali anche primari - quale quello alla tutela del paesaggio agrario - rispetto all'interesse economico privato.

Al riguardo, occorre infatti ricordare che, secondo quanto da tempo chiarito dal Giudice amministrativo, «l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialita' edificatorie connesse al diritto di proprieta', cosi' offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo.

Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialita' edificatorie dei suoli - non in astratto, bensi' in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunita' ed alle concrete vocazioni dei luoghi -, sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico-sociali della comunita' radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione "de futuro" sulla propria stessa essenza, svolta - per autorappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunita' medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio.

In definitiva, il potere di pianificazione urbanistica non e' funzionale solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalita' (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma esso e' funzionalmente rivolto alla realizzazione contemperata di una pluralita' di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti.

Ne consegue che, diversamente opinando, e cioe' nel senso di ritenere il potere di pianificazione urbanistica limitato alla sola prima ipotesi, si priverebbe la pubblica amministrazione di un essenziale strumento di realizzazione di valori costituzionali, quali sono almeno quelli espressi dagli artt. 9, comma secondo, 32, 42, 44, 47, comma secondo della Costituzione» (Cons. Stato, Sez. IV, 10 maggio 2012, n. 2710).

Tenuto conto di tali principi, i quali delineano la latitudine della potesta' che i comuni devono poter esercitare in rapporto al proprio territorio, risulta predicabile, anche con riferimento alla disposizione censurata, quanto gia' rilevato dalla Corte costituzionale rispetto a un'altra previsione legislativa regionale della Lombardia, dovendosi riscontrare come «la disposizione in esame non faccia residuare in capo ai comuni alcun reale spazio di decisione, con l'effetto di farli illegittimamente scadere a meri esecutori di una scelta pianificatoria regionale» (Corte costituzionale n. 202 del 2021).

Per le ragioni sin qui esposte, emerge, pertanto, la violazione

combinato disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, relativamente alla competenza esclusiva statale sulle funzioni fondamentali dei comuni, e degli artt. 5 e 118, primo e secondo comma della Costituzione, in riferimento al principio di sussidiarieta' verticale.

Al fine di prevenire infondate eccezioni, si evidenzia inoltre che non assume alcun rilievo, al fine di elidere i profili di illegittimita' costituzionale sopra illustrati, la circostanza che il Governo non abbia proposto impugnativa avverso l'art. 1, comma 1, lettera d) della legge regionale 18 giugno 2019, n. 11 che aveva, fra le altre cose, sostituito l'art. 154 della legge n. 31 del 2008, il cui comma 3, anche prima della modifica portata dall'art. 6 della legge in oggetto, gia' prevedeva i predetti ampliamenti del dieci per cento, nei diversi termini sopra illustrati.

La giurisprudenza di codesta Corte ha infatti da tempo chiarito che «nei giudizi in via principale non si applica l'istituto dell'acquiescenza, atteso che la norma impugnata, anche se riproduttiva, in tutto o in parte, di una norma anteriore non impugnata, ha comunque l'effetto di reiterare la lesione da cui deriva l'interesse a ricorrere» (cfr. sentenza Corte costituzionale n. 56 del 2020, che richiama le precedenti sentenze n. 41 del 2017, n. 231 e n. 39 del 2016).

Per questi motivi la suddetta legge regionale viene impugnata, limitatamente alle norme sopra evidenziate, ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo e conseguentemente annullare l'art. 6, comma 1, lettera a) della legge Regione Lombardia n. 23 del 16 dicembre 2022, «Seconda legge di revisione normativa ordinamentale 2021», come da delibera del Consiglio dei ministri dell'11 febbraio 2022, per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri dell'11 febbraio 2022;
2. legge regionale Lombardia n. 23 del 16 dicembre 2021, pubblicata nel BUR Lombardia del 20 dicembre 2021, Supplemento n. 51.

Roma, 14 febbraio 2022

Il Vice Avvocato generale dello Stato: Figliolia

L'Avvocato dello Stato: Di Leo