

SENTENZA N. 367

ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Francesco	AMIRANTE	Giudice
- Ugo	DE SIERVO	"
- Paolo	MADDALENA	"
- Alfio	FINOCCHIARO	"
- Alfonso	QUARANTA	"
- Franco	GALLO	"
- Luigi	MAZZELLA	"
- Gaetano	SILVESTRI	"
- Sabino	CASSESE	"
- Maria Rita	SAULLE	"
- Giuseppe	TESAURO	"
- Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, 5, da 7 a 14, 16, 18, da 24 a 29 del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), modificativi e sostitutivi di vari articoli del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, promossi con ricorsi delle Regioni Toscana, Calabria e Piemonte, notificati il 23 e 26 giugno 2006, depositati in cancelleria il 27, il 28 ed il 30 giugno 2006 ed iscritti al n. 81, n. 82 e n. 83 del registro ricorsi 2006.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 9 ottobre 2007 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi gli avvocati Fabio Lorenzoni per la Regione Toscana, Giuseppe Naimo per la Regione Calabria, Emiliano Amato e Anita Ciavarra per la Regione Piemonte e l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 23 giugno 2006 e depositato il successivo 27 giugno, la Regione Toscana ha promosso, in riferimento agli artt. 76, 114, 117 e 118 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), e segnatamente:

- dell'art. 12, che sostituisce l'art. 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), con particolare riferimento ai commi 1 e 3 del novellato art. 142;

- dell'art. 13, che sostituisce l'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, con particolare riferimento al comma 4 del novellato art. 143;

- dell'art. 16, che sostituisce l'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, con particolare riferimento ai commi 3 e 8 del novellato art. 146;

- dell'art. 25, che modifica l'art. 157 del d.lgs. n. 42 del 2004, nella parte in cui inserisce la lettera *f-bis*) al comma 1 del suddetto art. 157;

- dell'art. 26, che sostituisce l'art. 159 del d.lgs. n. 42 del 2004, con particolare riferimento al comma 3 del novellato art. 159.

1.1. — La Regione Toscana premette che, a seguito delle modificazione apportate dal d.lgs. n. 157 del 2006 al Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. n. 42 del 2004, è scaturito un sistema volto a rafforzare, in contrasto con la valorizzazione delle autonomie locali, «la partecipazione dello Stato nell'esercizio delle funzioni amministrative già attribuite alle Regioni in materia di tutela e valorizzazione del paesaggio»; sistema, peraltro, già valutato negativamente dalla stessa Conferenza unificata in sede di parere espresso sullo schema del decreto legislativo nella seduta del 26 gennaio 2006.

La ricorrente osserva che nella materia in esame insistono una pluralità di interessi ed oggetti che non attengono esclusivamente alla competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e dei beni culturali, ma riguardano anche ambiti di competenza concorrente delle Regioni e, in particolare, il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, come peraltro riconosciuto dalla stessa giurisprudenza costituzionale (tra le altre: [sentenze n. 232 del 2005](#) e [n. 182 del 2006](#)). Ciò posto, argomenta ancora la ricorrente, le impugnate disposizioni del d.lgs. n. 157 del 2006 in materia di paesaggio non sarebbero rispettose delle prerogative regionali

costituzionalmente garantite, giacché non assicurano alle stesse «un ruolo primario anche in considerazione del delicato intreccio tra diverse materie, di competenza statale e regionale».

1.2. — E' denunciato, anzitutto, l'art. 12 che sostituisce l'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004, con particolare riferimento al comma 1 del novellato art. 142 in esame, «nella parte in cui reintroduce l'illimitata vigenza del vincolo paesaggistico per le categorie di beni tutelati ai sensi della legge n. 431/1985, nonché con particolare riferimento al comma 3 dello stesso art. 142, nella parte in cui preclude alle regioni di individuare con il piano paesaggistico i corsi d'acqua irrilevanti dal punto di vista del paesaggio».

La Regione Toscana sostiene che, diversamente da quanto stabilito nella formulazione originaria dell'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004, la novella in esame impone «la vigenza illimitata del vincolo paesaggistico con riferimento alle categorie di beni individuate dalla legge n. 431/1985 (cosiddetta legge Galasso)», in tal modo eliminando la possibilità, già affidata alle Regioni, di specificare e disciplinare, tramite il piano paesaggistico, detti beni «sulla base di analisi puntuali dei contesti regionali e dei relativi elementi caratterizzanti». Inoltre, alle Regioni è stata preclusa, in forza del comma 3 del medesimo art. 142 novellato, la facoltà di individuare, nell'ambito del piano paesaggistico, i corsi d'acqua irrilevanti dal punto di vista del paesaggio, sulla base di una verifica dei casi concreti, così da impedire l'esercizio «del potere di accertare l'adeguatezza della tutela paesaggistica in relazione alle aree presenti sul proprio territorio, e quindi di verificare la perdurante effettività del vincolo paesaggistico».

Ad avviso della ricorrente, tale normativa determinerebbe «un inammissibile passo indietro rispetto alle prerogative riconosciute alle regioni dal previgente d.lgs. n. 42/2004», secondo cui la tutela paesaggistica dei beni in esame era prescritta in via transitoria e cioè fino all'approvazione e/o all'adeguamento del piano paesaggistico, con il quale le Regioni dettano la disciplina d'uso e di tutela dei beni, «sulla base delle specifiche esigenze di salvaguardia, attualizzando i vincoli posti in modo astratto ed a prescindere dalla reale consistenza dei beni». Con la conseguenza, peraltro, che sarebbe vanificata tutta «l'attività nel frattempo già posta in essere dalle Regioni – proprio in attuazione del previgente d.lgs. n. 42/2004 – in vista della riconsiderazione delle categorie dei beni tutelati *ex lege* e della loro individuazione sul proprio territorio».

Il denunciato art. 12 del d.lgs. n. 157 del 2006 violerebbe, pertanto, l'art. 117, terzo comma, Cost., incidendo «sullo svolgimento delle funzioni, attinenti al governo del

territorio, alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, riservate alla potestà concorrente delle Regioni».

Inoltre, sussisterebbe il contrasto con l'art. 118 Cost. e con il principio di leale collaborazione, giacché l'individuazione dei beni da tutelare ed il regime di tutela, in quanto incidenti su competenze regionali, «dovrebbero essere statuiti d'intesa con le Regioni». Del resto, la concreta individuazione delle aree da tutelare era rimessa, secondo il d.lgs. n. 42 del 2004, al piano paesaggistico, che veniva elaborato dalle Regioni d'intesa con lo Stato.

La norma censurata sarebbe affetta, infine, dal vizio di eccesso di delega in violazione dell'art. 76 Cost., in quanto – diversamente dalle limitate integrazioni e/o correzioni facoltizzate dall'art. 10, comma 4, della legge n. 137 del 2002 – introdurrebbe «rilevanti innovazioni rispetto al sistema delineato con l'approvazione del d.lgs. n. 42/2004», così da compromettere, come già evidenziato, le prerogative regionali in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali.

1.3. — Vengono, poi, denunciati: l'art. 13, che sostituisce l'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, «con particolare riferimento al comma 4 del novellato art. 143 in esame, nella parte in cui prevede che il parere della Soprintendenza nel procedimento autorizzatorio sia oltre che obbligatorio anche vincolante, fino all'approvazione del piano paesaggistico elaborato di intesa»; nonché l'art. 16, che sostituisce l'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, «con particolare riferimento ai commi 3 e 8 del novellato art. 146 in esame: il comma 3, nella parte in cui prevede che il parere della Soprintendenza, ai fini autorizzatori, è sempre vincolante, allorché la regione abbia delegato le funzioni amministrative ai comuni; il comma 8, laddove prevede che, fino all'approvazione del piano paesaggistico elaborato di intesa, il parere della Soprintendenza, ai fini dell'autorizzazione, è vincolante».

Le censurate disposizioni impongono la vincolatività del parere espresso dalla soprintendenza, in sede di procedimento per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica, nelle seguenti ipotesi: a) allorché il piano paesaggistico non sia stato elaborato congiuntamente tra Stato e Regione (art. 143, comma 4, e art. 146, comma 8, come sostituiti, rispettivamente, dall'art. 13 e dall'art. 16 del d.lgs. n. 157 del 2006) secondo quanto previsto dal novellato art. 143, comma 3 (ossia: stipula dell'intesa Stato-Regione per l'elaborazione congiunta del Piano paesaggistico; accordo preliminare sul contenuto del Piano; approvazione del Piano elaborato congiuntamente da parte della Regione; eventuale esercizio del potere sostitutivo da parte dello Stato in caso di inerzia della Regione); b) ove la Regione decida – in deroga a quanto stabilito dal Codice dei beni

culturali e del paesaggio attualmente vigente – di affidare le funzioni in materia di autorizzazione paesaggistica ai comuni e non alle province e/o comunque ad enti aventi ambito sovracomunale (art. 146, comma 3, come sostituito dall'art. 16 del d.lgs. n. 157 del 2006).

Secondo la Regione Toscana, siffatta disciplina comporterebbe «un'illegittima ingerenza dello Stato nelle funzioni amministrative in materia di autorizzazioni paesaggistiche affidate, per espressa disposizione dello stesso Codice, alle Regioni». Infatti, l'art. 146, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, come sostituito dall'art. 16 del d.lgs. n. 157 del 2006, obbliga i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo dei beni indicati al comma 1, a «sottoporre alla regione o all'ente locale al quale la regione ha delegato le funzioni i progetti delle opere che intendano eseguire, corredati della documentazione prevista, affinché ne sia accertata la compatibilità paesaggistica e sia rilasciata l'autorizzazione a realizzarli». Sicché, osserva la ricorrente, «vincolare la decisione sull'autorizzazione paesaggistica alle determinazioni della soprintendenza significa privare la regione, e/o l'ente da questa individuato, dell'effettivo esercizio della funzione autorizzatoria in parola», affidandola, di fatto, allo Stato. Peraltro, la stessa Corte costituzionale, con la [sentenza n. 183 del 2006](#), ha ritenuto «legittimo il parere vincolante della Soprintendenza nei procedimenti di accertamento di conformità paesaggistica degli abusi, solo perché limitato ai profili penali», mentre le censurate disposizioni non investono ambiti di rilevanza penale, ma riguardano «ambiti attribuiti alla competenza concorrente delle regioni, quali il governo del territorio (in particolare sotto i profili urbanistico ed edilizio) e la valorizzazione dei beni ambientali, oltre ad incidere pesantemente sulla potestà autorizzatoria regionale», con conseguente violazione degli artt. 117 e 118 Cost.

Ad avviso della ricorrente, l'intervento dello Stato non potrebbe giustificarsi in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., giacché «il paesaggio, così come l'ambiente, va configurato come un “valore” costituzionalmente protetto, ossia come ambito materiale la cui tutela è idonea a investire trasversalmente una pluralità di materie, al cui perseguimento sono chiamati a contribuire, nell'ambito delle rispettive competenze, tutti livelli territoriali di governo»; la competenza statale relativa alla tutela ambientale e paesaggistica non potrebbe, quindi, «intervenire in maniera così incisiva – come è nel caso di specie – nelle attribuzioni proprie delle regioni». Inoltre, imporre per il rilascio dell'autorizzazione il parere vincolante della soprintendenza significherebbe impedire alla Regione – o agli enti locali cui la Regione abbia trasferito le funzioni – «di far valere

eventualmente diverse valutazioni in ordine alla compatibilità dell'opera proposta», così da allocare la funzione di valutare detta compatibilità in capo allo Stato, senza però che sussistano esigenze di carattere unitario e, dunque, in violazione dell'art. 118 Cost. Peraltro, il contrasto con l'art. 118 Cost. sussisterebbe in ogni caso, per la mancata previsione di adeguate procedure d'intesa con le Regioni, «invece imprescindibili, in caso di allocazione in capo allo Stato di funzioni che interferiscono con materie di competenza regionale», come avverrebbe nel caso di specie in quanto «la valutazione in ordine al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica incide anche, e in modo consistente, sull'assetto urbanistico ed edilizio e sulla pianificazione territoriale».

La Regione Toscana sostiene, infine, che anche i denunciati artt. 13 e 16 del d.lgs. n. 157 del 2006 violerebbero l'art. 76 Cost. per eccesso di delega, giacché apporterebbero «rilevanti innovazioni al previgente d.lgs. n. 42/2004», in contrasto con i principi ed i criteri direttivi di cui all'art. 10, comma 4, della legge n. 137 del 2002.

1.4. — La ricorrente impugna, altresì, l'art. 16 che sostituisce l'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, «con particolare riferimento al comma 3 del novellato art. 146 in esame, in quanto prevede che la regione deleghi le funzioni in materia di autorizzazione paesaggistica alle province e/o a forme associative sovracomunali».

La disposizione denunciata porrebbe un vincolo alle Regioni che decidano di non esercitare direttamente la funzione autorizzatoria, giacché individua «*ex lege* i possibili destinatari di tali competenze nelle province e/o nelle forme associative e di cooperazioni degli enti locali di livello sovracomunale».

La ricorrente rammenta che già l'art. 82 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), attribuiva alle Regioni le funzioni amministrative riguardanti la gestione del vincolo paesaggistico e, quindi, la competenza in ordine al rilascio dell'autorizzazione paesaggistica; competenza che è stata confermata dall'art. 146, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, anche nella formulazione modificata dallo stesso art. 16 del d.lgs. n. 157 del 2006. Peraltro, si argomenta ancora nel ricorso, la Regione Toscana, con la legge regionale 2 novembre 1979, n. 52 (*Sub-delega ai Comuni delle funzioni amministrative riguardanti la protezione delle bellezze naturali*), «ha dapprima sub-delegato ai comuni le funzioni autorizzatorie in parola [...] ed ha quindi confermato la competenza dei comuni al rilascio delle autorizzazioni con la recente l.r. 1/2005 (artt. 87 e ss.)».

Sicché, ad avviso della ricorrente, la norma denunciata, in violazione degli artt. 117 e 118 Cost., lederebbe l'autonomia regionale nell'organizzazione delle funzioni autorizzatorie attribuite dallo stesso Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Inoltre, il censurato art. 16 reintrodurrebbe «il concetto di “delega” delle funzioni amministrative non più ammessa dall'art. 118 Cost. il quale prevede il pieno conferimento delle funzioni agli enti locali nel rispetto dell'art. 114 Cost. che sancisce la equi-ordinazione degli enti medesimi».

Infine, sussisterebbe anche il contrasto con l'art. 76 Cost. per eccesso di delega per le medesime ragioni in precedenza evidenziate.

1.5. — La Regione censura, poi, l'art. 25 che modifica l'art. 157 del d.lgs. n. 42 del 2004, inserendo, al comma 1, la lettera *f-bis*), «nella parte in cui stabilisce che conservano efficacia a tutti gli effetti i provvedimenti di imposizione dei vincoli paesaggistici, emanati in attuazione della legge n. 431/1985».

La norma denunciata «reintroduce la validità dei vincoli paesaggistici imposti in via transitoria, con i decreti ministeriali emanati ai sensi della legge Galasso» e, tuttavia, «detti vincoli risultano, quanto meno con riferimento alla Regione Toscana, superati e/o ridefiniti attraverso la pianificazione paesaggistica».

La ricorrente sostiene che ripristinare i vincoli predetti, «anche in contrasto con i piani paesaggistici già predisposti dalle regioni, a prescindere da una concreta valutazione dell'effettiva esigenza di tutela dei beni in questione, determina evidentemente un'inammissibile ingerenza nelle funzioni regionali in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali e culturali»; ciò, peraltro, senza la previsione di forme di concertazione idonee con le stesse Regioni. Di qui, la dedotta violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione.

Infine, per le stesse ragioni innanzi illustrate, sarebbe violato l'art. 76 Cost. per eccesso di delega.

1.6. — Da ultimo, la Regione Toscana impugna l'art. 26 che sostituisce l'art. 159 del d.lgs. n. 42 del 2004, «con particolare riferimento al comma 3 del novellato art. 159 in esame, in quanto estende il potere di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica da parte della Soprintendenza, anche per motivi di merito».

La norma predetta rafforzerebbe il potere della soprintendenza nel rilascio delle autorizzazioni paesaggistiche, sino all'adeguamento del piano paesaggistico elaborato d'intesa dalla Regione con lo Stato, giacché – diversamente da quanto previsto dall'originario d.lgs. n. 42 del 2004 – introdurrebbe «la possibilità della Soprintendenza di

intervenire per l'annullamento delle autorizzazioni rilasciate dall'ente competente, alla luce di valutazioni non più solo attinenti alla legittimità dell'autorizzazione ma anche al merito del provvedimento autorizzatorio».

Vi sarebbe, pertanto, «un inammissibile accentramento delle funzioni in materia di autorizzazione paesaggistica, la cui effettiva gestione è in definitiva individuata in capo allo Stato (per il tramite delle Soprintendenze)», in assenza «di adeguati modelli concertativi aderenti al principio di leale collaborazione».

Donde la violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione.

La ricorrente sostiene, infine, che anche il denunciato art. 26 contrasterebbe, per le ragioni già evidenziate, con l'art. 76 Cost., per eccesso di delega.

2. — Con ricorso notificato il 23 giugno 2006 e depositato il successivo 28 giugno, la Regione Calabria, previa richiesta di sospensione ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ha promosso, con riferimento agli artt. 76 e 77 Cost., in relazione all'art. 10 della legge n. 137 del 2002, e agli artt. 114, 117, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157.

In particolare, sono denunciati gli artt. 1, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 18, 27, 28 e 29, nella parte in cui sostituiscono, modificano e/o integrano gli artt. 5, 135, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 146, 148, 167, 181 e 182 del d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, «nei limiti meglio appresso indicati».

La portata delle denunce è, difatti, così delimitata dalla ricorrente:

- quanto all'art. 1, si censura la sostituzione all'art. 5, comma 6, delle parole «conferite alle regioni» con le parole «esercitate dallo Stato e dalle regioni», ed al comma 7 delle parole «di cui ai» con le parole: «esercitate dalle regioni ai sensi dei»;

- quanto all'art. 5, si censura l'introduzione del comma 3 dell'art. 135, nonché il comma 1, nella parte in cui inserisce nuove competenze statali;

- quanto all'art. 7, si censura il comma 2 del nuovo art. 137 ove dispone che le Commissioni regionali sono composte anche da «due dirigenti preposti agli uffici regionali competenti in materia di paesaggio. I restanti membri, in numero non superiore a quattro, sono nominati dalla regione tra soggetti con qualificata, pluriennale e documentata professionalità ed esperienza nella tutela del paesaggio, eventualmente scelti nell'ambito di terne designate, rispettivamente, dalle università aventi sede nella regione, dalle fondazioni aventi per statuto finalità di promozione e tutela del patrimonio culturale

e dalle associazioni portatrici di interessi diffusi individuate ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349. Decorsi infruttuosamente sessanta giorni dalla richiesta di designazione, la regione procede comunque alle nomine»;

- quanto all'art. 8, si censura il comma 3 del nuovo art. 138, ove dispone che «La commissione delibera entro sessanta giorni dalla presentazione dell'atto di iniziativa. Decorso infruttuosamente il predetto termine, la proposta è formulata dall'organo richiedente o, in mancanza, dagli altri soggetti titolari di organi statali o regionali componenti della commissione, entro il successivo termine di trenta giorni»;

- quanto all'art. 9, si censura il comma 5 del nuovo art. 139, ove riduce da 60 a 30 giorni il termine per comuni, città metropolitane e province per presentare osservazioni e documenti;

- quanto all'art. 10, si censura il comma 1 del nuovo art. 140, nella parte in cui fissa alla Regione un termine perentorio di sessanta giorni dalla data di scadenza dei termini di cui all'articolo 139, comma 5, per l'emanazione del provvedimento;

- quanto all'art. 11, si censura il comma 1 del nuovo art. 141, nella parte in cui rinvia ai termini fissati dagli artt. 138 e 139 (nella nuova formulazione);

- quanto all'art. 12, si censura l'alinea del comma 1 del nuovo art. 142, nella parte in cui dispone che «Sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo»;

- quanto all'art. 13, si censura il comma 3 del nuovo art. 143, nella parte in cui dispone che «Entro i novanta giorni successivi all'accordo il piano è approvato con provvedimento regionale. Decorso inutilmente tale termine, il piano è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio», ed il comma 4, ove prevede che, nel caso in cui il piano sia stato approvato a seguito dell'accordo di cui al comma 3, nel procedimento autorizzatorio di cui agli articoli 146 e 147, sia obbligatorio (pur se non vincolante) il parere del soprintendente, prima non previsto;

- quanto all'art. 14, si censura l'aggiunta al comma 1 dell'art. 144, che prevede: «A tale fine le regioni disciplinano mediante apposite norme di legge i procedimenti di pianificazione paesaggistica, in particolare stabilendo che a fare data dall'adozione o approvazione preliminare del piano, da parte della giunta regionale o del consiglio regionale, non sono consentiti per gli immobili e nelle aree di cui all'articolo 134 tali interventi in contrasto con le prescrizioni di tutela per essi previste nel piano stesso»;

- quanto all'art. 16, si censura la modifica al comma 10 del previgente art. 146 (ora diventato comma 12), nella parte in cui dall'espresso divieto di rilascio di autorizzazione paesaggistica in sanatoria vengono ora espressamente esclusi i «casi di cui all'articolo 167, commi 4 e 5», nonché il comma 8, nella parte in cui introduce un parere vincolante del soprintendente ed il comma 3, nella parte in cui disciplina eccessivamente in dettaglio la facoltà di delega delle Regioni;

- quanto all'art. 18, si censura la previsione del comma 2 del nuovo art. 148, nella parte in cui individua le Commissioni come «competenti per ambiti sovracomunali, in modo da realizzare il necessario coordinamento paesaggistico»,

- quanto all'art. 27, si censura la previsione del comma 4 dell'art. 167, nella parte in cui consente ora l'accertamento di compatibilità paesaggistica per gli stessi lavori compiuti dopo il 30 settembre 2004, che sono elencati secondo lo stesso testo del comma 1-ter dell'art. 181 del d.lgs. n. 42 del 2004, nonché il successivo comma 5, che consente di presentare in qualunque momento «apposita domanda all'autorità preposta alla gestione del vincolo ai fini dell'accertamento delle compatibilità paesaggistica degli interventi medesimi», ma dispone che «qualora venga accertata la compatibilità paesaggistica, il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma equivalente al maggiore importo tra il danno arrecato e il profitto conseguito mediante la trasgressione», mentre «in caso di rigetto della domanda si applica la sanzione demolitoria», e precisa altresì che «la domanda di accertamento della compatibilità paesaggistica presentata ai sensi dell'articolo 181, comma 1-quater, si intende presentata anche ai sensi e per gli effetti di cui al presente comma», nonché il comma 6, nella parte in cui sottrae somme precedentemente assegnate alle amministrazioni competenti, sostituendo il riferimento all'art. 1, comma 37, lettera b), n. 1, della legge 15 dicembre 2004, n. 308 (Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione);

- quanto all'art. 28, si censura la modifica dell'art. 181, comma 1-ter, del d.lgs. n. 42 del 2004, nella parte in cui ha soppresso l'applicazione delle «sanzioni amministrative ripristinatorie»;

- quanto all'art. 29, viene censurato, nella parte in cui aggiunge all'art. 182 il comma 3-bis, secondo cui «In deroga al divieto di cui all'articolo 146, comma 12, sono conclusi dall'autorità competente alla gestione del vincolo paesaggistico i procedimenti relativi alle domande di autorizzazione paesaggistica in sanatoria presentate entro il 30 aprile 2004 non ancora definiti alla data di entrata in vigore del presente comma, ovvero

definiti con determinazione di improcedibilità della domanda per il sopravvenuto divieto, senza pronuncia nel merito della compatibilità paesaggistica dell'intervento. In tale ultimo caso l'autorità competente è obbligata, su istanza della parte interessata, a riaprire il procedimento ed a concluderlo con atto motivato nei termini di legge. Si applicano le sanzioni previste dall'articolo 167, comma 5», e il comma 3-ter, ai sensi del quale «Le disposizioni del comma 3-bis si applicano anche alle domande di sanatoria presentate nei termini ai sensi dell'articolo 1, commi 37 e 39, della legge 15 dicembre 2004, n. 308, ferma restando la quantificazione della sanzione pecuniaria ivi stabilita. Il parere della soprintendenza di cui all'articolo 1, comma 39, della legge 15 dicembre 2004, n. 308, si intende vincolante».

2.1. — La Regione Calabria argomenta, in via preliminare, sull'interesse che sorreggerebbe il proposto ricorso, assumendo, anzitutto, che – alla stregua dell'art. 117, terzo comma, Cost. (ove prevede la competenza concorrente regionale in tema di valorizzazione dei beni ambientali), dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. (ove prevede, in materia di edilizia ed urbanistica, la competenza residuale delle Regioni) e dell'art. 118 (in ordine alle funzioni proprie degli enti locali in ordine al governo delle destinazioni urbanistiche del territorio) – alle «regioni ed agli enti locali è oggi riconosciuta al riguardo una competenza legislativa (e/o amministrativa) più ampia, per oggetto, di quella contemplata nell'originario testo dell'art. 117 Cost.». Malgrado ciò, sostiene la ricorrente, «le norme impugnate incidono pesantemente sulle competenze pianificatorie regionali [...] e sulla possibilità per la regione di disciplinare autonomamente i correlati procedimenti per la parte che le compete, ponendo vincoli eccessivamente stringenti (anche sotto il profilo temporale) ai margini operativi dell'ente regionale, vanificando la legislazione regionale adottata in materia (nel caso di specie, leggi regionali nn. 19/2002 e 10/2003) e compatibile con la precedente formulazione, nonché sulle funzioni proprie di comuni e province, ex artt. 114 e 118 Cost.». Si pensi, infatti, alla nuova formulazione dell'art. 142, comma 1, che comporta «il ritorno ad una illimitata vigenza del vincolo gravante sulle categorie di beni individuati dalla legge Galasso, non più condizionata dalla approvazione del piano paesistico»; ovvero, ancora, alla modifica dell'art. 5 da parte dell'art. 1 del d. lgs. n. 157 del 2006, che ha determinato «un complessivo arretramento del livello delle funzioni pianificatorie proprie delle regioni, che la precedente formulazione – in linea di continuità con quanto disposto dal d.PR n. 8/1972 – riteneva competessero esclusivamente alle regioni».

Peraltro, si deduce ancora nel ricorso, la normativa oggetto di denuncia escluderebbe «totalmente i comuni dalla possibilità di gestire i vincoli urbanistici ed ambientali all'interno del loro territorio» ed imporrebbe «sia all'ente regione sia agli enti locali presenti nella regione ambiti territoriali predeterminati senza alcuna logica». Ed inoltre, afferma sempre la ricorrente, «il sostanziale allentamento del vincolo e la riduzione delle sanzioni, con conseguente maggiore possibilità di ottenere la sanatoria per “lavori di qualsiasi natura” realizzati in zona vincolata, non solo dal punto di vista strettamente ambientale, ma anche, in concreto, sotto il profilo urbanistico (si veda, ad esempio, la nuova formulazione dell'art. 146, comma 12), incide non solo sulla materia del governo del territorio, ma anche sulla valorizzazione dei beni ambientali, la cui fruibilità sarà obiettivamente ridotta dalla più semplice e quasi automatica concessione della sanatoria a fini ambientali, con conseguente – in ipotesi di opere edilizie – maggior carico urbanistico in zone protette, e conseguente maggior onere anche finanziario per tutti gli enti regionali e sub regionali». E ciò in quanto si sarebbe «in concreto introdotta una “condonabilità edilizia permanente”, che prima delle modifiche apportate con il d.lgs. n. 157/2006 non era possibile ottenere anche per abusi commessi in zona vincolata, dal momento che il rilascio di “autorizzazioni paesaggistiche postume” o “autorizzazioni paesaggistiche in sanatoria” è sempre stato escluso dalla disciplina previgente».

La Regione Calabria sostiene, quindi, che sarebbe evidente l'«arretramento rispetto a posizioni ormai ritenute acquisite», richiamando a tal fine la disciplina recata dal decreto legislativo n. 112 del 1998 e, segnatamente, gli artt. 5, 52, 54, 56, 57 e 73, «che illustrano perfettamente l'inammissibile regresso in punto di competenze regionali operato dalla norme censurate».

Infine, la ricorrente evidenzia che «la sanatoria sopra indicata e la modifica all'art. 167, comma 6, operata dall'art. 27, sottraggono risorse alla regione agli enti locali, comportando per contro spese particolarmente ingenti e di vario genere a carico della regione e degli enti locali, a fronte di una compartecipazione al gettito delle operazioni di sanatoria realmente esigua, con conseguente violazione dell'art. 119 Cost.».

2.2. — Tanto premesso in punto di interesse a ricorrere, la Regione ricorrente deduce che «le norme sopra indicate» violano, anzitutto, gli artt. 76 e 77 Cost. – in riferimento all'art. 10 della legge n. 137 del 2002 – nonché il «principio di effettiva e leale collaborazione».

La ricorrente, richiamando i pareri resi dalla Conferenza unificata in sede di approvazione del d.lgs. n. 157 del 2006, in forza di quanto previsto dall'art. 10, comma 3,

della legge n. 137 del 2002, afferma che, diversamente da quanto avvenuto in sede di approvazione del d.lgs. n. 42 del 2004, «il Ministero ha sottoposto alle Regioni un articolato autonomamente definito da una Commissione di esperti, senza alcun preliminare confronto, che aveva invece caratterizzato l'approvazione del c.d. "Codice Urbani"». Donde l'evidente contrasto delle norme impugnate con il principio di leale collaborazione, che dovrebbe avere un carattere di effettività, «pena la riduzione dello stesso ad uno sterile e vuoto rituale».

Peraltro, soggiunge la Regione Calabria, il comma 4 del citato art. 10 della legge n. 137 del 2002 prevede che «Disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi di cui al comma 1 possono essere adottate, nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi e con le medesime procedure di cui al presente articolo»; sicché, non potrebbe revocarsi in dubbio «che l'iter procedurale che ha portato all'approvazione del d.lgs. n. 42 del 2004 sia totalmente diverso dall'iter che ha condotto all'approvazione delle norme qui censurate».

Ed ancora, secondo la ricorrente, la violazione della legge delega non si esaurirebbe «sotto l'invocato profilo procedimentale», giacché sussisterebbero anche «gravi violazioni sostanziali». Non potrebbe infatti sostenersi «che le norme dettagliatamente sopra indicate si siano limitate a "correggere ed integrare" le norme preesistenti», in quanto «esse si sostanziano in quanto segue: l'introduzione "*ex novo*" di una dettagliata definizione del contenuto dei piani paesistici (art. 5); il regresso dalla attribuzione esclusiva alle regioni delle funzioni di valorizzazione del territorio al mero esercizio congiunto (art. 5); il porre un vincolo prima inesistente alla potestà legislativa regionale (art. 14) e disciplinare eccessivamente in dettaglio la facoltà di delega delle regioni (art. 16) o l'ambito territoriale di riferimento (art. 18); la modifica della composizione delle Commissioni regionali, per le quali lo stesso Capo dell'Ufficio Legislativo del Ministero B.A.C. riconosce (p. 5 memoria del 25 gennaio 2006) che la competenza a disciplinare le Commissioni "spetta alle regioni", salvo poi dettare una norma di eccessivo dettaglio, che impedisce alla regione qualunque margine di autonomia sul punto (art. 7); fissazione di termini perentori prima non previsti e/o riduzione di termini già fissati ad una misura assolutamente incongrua, con istituzione di poteri sostitutivi in capo al Ministro (artt. 8 - 11, 13); eliminazione della potestà pianificatoria regionale, riconosciuta dalla precedente formulazione "Fino all'approvazione del piano paesaggistico ai sensi dell'articolo 156, [...]" (art. 12); la previsione di un parere obbligatorio prima non richiesto (art. 13); l'aver introdotto, per i lavori relativi ad abusi di tipo formale, la possibilità del rilascio della "autorizzazione paesaggistica postuma". Infatti, ora l'autorizzazione paesaggistica può

essere rilasciata “in sanatoria” successivamente alla realizzazione, anche parziale, degli interventi: il disposto legislativo suddetto, infatti, non è riferito all’art. 181 del “Codice” non attiene quindi alla “sanatoria” dei reati penali, ma riguarda espressamente la disciplina urbanistica della “concessione in sanatoria” per abusi formali in zona vincolata di cui sia stato verificato tanto l’accertamento di conformità urbanistica quanto l’accertamento di compatibilità paesaggistica mediante il rilascio della autorizzazione paesaggistica postuma (art. 16); l’introduzione di un parere vincolante, peraltro con riferimento ad altra norma (art. 143, comma 4), che invece prevede un parere obbligatorio ma non vincolante (sempre l’art. 16); la soppressione delle sanzioni amministrative ripristinatorie (art. 28); l’introduzione della sopra indicata (con formula sintetica) condonabilità permanente (artt. 27 e 29); la sottrazione di risorse precedentemente assegnate (art. 27)».

Ad avviso della Regione Calabria, un ulteriore argomento conforterebbe la dedotta violazione della delega, e cioè il fatto che «a fine 2004, per apportare alcune modifiche sostanziali al d.lgs. 42/2004, il Legislatore – ritenuta evidentemente esaurita la delega concessa al Governo – ha sostituito e/o modificato i commi 3 e 4 dell’art. 167, nonché aggiunto i commi 1-*bis*, 1-*ter* e 1-*quater* dell’art. 181 con la legge 15 dicembre 2004, n. 308». Sicché, il legislatore delegato non solo avrebbe «attivato impropriamente – per apportare modifiche rivoluzionarie all’intero corpo normativo – la potestà “integrativa” ormai esaurita, ma ha addirittura modificato alcune delle modifiche apportate direttamente dal Parlamento». In particolare, l’art. 27 avrebbe riformulato i commi 3 e 6 dell’art. 167, già inseriti – con diversa numerazione – dall’art. 1, comma 36, lettera *a*) e *b*) della legge n. 308 del 2004; mentre l’art. 28 avrebbe soppresso alcune previsioni inserite dall’art. 1, comma 36, lettera *c*), della legge 15 dicembre 2004, n. 308, ed implicitamente abrogato il comma 39 della medesima legge.

In definitiva, le norme denunciate avrebbero «comportato una complessiva riconsiderazione *ab imis* della materia, con un considerevole ampliamento dei compiti dello Stato rispetto alle funzioni attribuite alle regioni dal testo previgente, regioni che dovranno subire (unitamente agli enti locali) gli effetti – anche sotto il profilo di un maggiore e non previsto aggravio di carico delle proprie strutture amministrative – della indiscriminata sanatoria sopra esposta».

2.3. — Secondo la ricorrente, sarebbero vulnerati anche gli artt. 114, 117 e 118 Cost., giacché, in costanza della competenza regionale e comunale «in materia di interventi di pianificazione e controllo locale», le norme denunciate ridurrebbero

«drasticamente i margini di autonomia delle regioni e degli enti locali, i quali saranno costretti a subire, anziché governare, le destinazioni urbanistiche del territorio e la ridotta valorizzabilità dei beni ambientali, con un radicale svuotamento del principio di sussidiarietà».

In particolare, verrebbe ancora in rilievo «la previsione (artt. 8, 11 e 13) di termini concretamente troppo brevi (rispettivamente, 30, 60 e 90 gg.) alla luce della complessità delle valutazioni richieste agli enti interessati».

Inoltre, i poteri sostitutivi in capo al Ministero (previsti, ad esempio dall'art. 11, in relazione alla proposta di istituzione di nuovi vincoli paesaggistici) contrasterebbero con i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale in materia, «soprattutto in relazione alla mancata previsione di adeguate garanzie procedurali in favore dell'ente "sostituito" in ordine alla possibilità di interloquire col Ministero ([ord. Corte cost. n. 53/2003](#)), fondandosi l'esercizio del potere sostitutivo esclusivamente sul decorso dei brevissimi termini sopra indicati, e in ordine alla tipologia di attività per le quali il potere è azionabile, non risultando rivolto – nel caso di specie – al compimento "di atti o attività prive di discrezionalità"».

Ed ancora, la previsione di un parere vincolante, in riferimento ad una disposizione (art. 143, comma 4) che invece prevede un parere obbligatorio ma non vincolante (art. 16), comporterebbe «l'istituzione di un sindacato di merito che priva di qualunque autonomia» le Regioni e gli enti locali.

Per di più, sostiene sempre la Regione ricorrente, le già evidenziate innovazioni introdotte dalle norme censurate sembrerebbero «tutte finalizzate [...] a ridurre i margini di azione riconosciuti dalla precedente formulazione principalmente alle regioni (sia sotto il profilo normativo che sotto il profilo amministrativo, soprattutto in materia di delega) ed anche agli enti locali, nonché ad imporre – a seguito delle innovazioni introdotte dagli artt. 16, 27, 28 e 29 [...] – ai medesimi enti carichi (anche finanziari, sia in termine di riduzione di trasferimenti sia in termini di mancate entrate per ridotta fruibilità dei beni ambientali) in relazioni ai quali non viene riconosciuto loro alcuna concreta incidenza».

La Regione Calabria deduce, infine, la sussistenza del contrasto delle norme impugnate con l'art. 119 Cost., il cui quarto comma afferma che «le normali entrate dei comuni devono consentire "di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite"»; mentre, «la modifica (da "per effetto dell'articolo 1, comma 38, secondo periodo" a "per effetto dell'articolo 1, comma 37, lettera b), n. 1), della legge 15 dicembre 2004, n. 308") dell'art. 167 comporta una illegittima sottrazione di risorse».

2.4. — Da ultimo, quanto alla proposta istanza di sospensione ai sensi dell'art. 35 della legge n. 87 del 1953, la ricorrente sostiene che sussisterebbe «la ragionevole possibilità nelle more di veder conformare rapporti in base ad una normativa la cui legittimità è contestata, e ciò determinerebbe una situazione di fatto tale da rendere assai difficile e costoso riportare lo *status quo ante* nel caso di esito positivo della decisione nel merito, mentre non deriverebbe nessun pregiudizio ad interessi costituzionalmente garantiti ove invece quest'ultima fosse sospesa».

3. — Con ricorso notificato il 26 giugno 2006 e depositato il successivo 30 giugno, la Regione Piemonte ha promosso, in riferimento agli artt. 76, 97, 117, 118 e 120 Cost, nonché ai «principi di leale collaborazione, sussidiarietà, adeguatezza, proporzionalità, buon andamento della Pubblica Amministrazione», questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 e, segnatamente, «degli artt. 1, 5, 8, 10, 11, 12, 13, 16, 24 in quanto modificano e sostituiscono rispettivamente gli artt. 5, 135, 138, 140, 141, 142, 143, 146, 156 del d.lgs. n. 42/2004».

3.1. — La ricorrente osserva, anzitutto, che la Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome ha espresso, in data 26 gennaio 2006, parere sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo del 22 gennaio 2004, n. 42, evidenziando «gravi rilievi di negativo giudizio per il metodo e per il merito». Nel richiamare il contenuto di detto parere, la Regione Piemonte sostiene che i «rilievi espressi dalle regioni non hanno avuto seguito alcuno», ciò determinando una «puntuale violazione del procedimento di formazione delle norme considerate con riguardo ai limiti ed alle specifiche prescrizioni della legge di delega, integrandosi violazione dell'art. 76 della Costituzione», oltre al contrasto con il principio di leale collaborazione per le «modalità concrete con le quali si è svolto il procedimento ed in relazione altresì all'affidamento riposto dalle regioni nelle modalità di concertazione precedentemente attuate con il Ministro competente».

L'assenza del dovuto confronto con le Regioni e le autonomie locali avrebbe comportato, secondo la difesa della Regione Piemonte, «un'impostazione fortemente accentratrice sulle attività degli organi statali e la sottovalutazione delle effettive esigenze di integrazione di atti pianificatori attinenti a diversi oggetti e di tempestività e puntualità di atti ed interventi gestionali sul territorio». E ciò proprio in materia in cui la compresenza e l'intreccio di competenze statali e regionali avrebbe richiesto «necessariamente un *modus operandi* improntato al canone della leale collaborazione», il cui mancato rispetto «si riverbera su tutta l'impostazione della novella considerata».

Inoltre, argomenta sempre la Regione Piemonte, il d.lgs. n. 157 del 2006 avrebbe «introdotto una serie di importanti innovazioni modificando significativamente parti di disciplina con mutamento di impostazione e di contenuti essenziali, concretizzando esorbitanza dai limiti della legge di delega come sopra ricordati e quindi violazione dell'art. 76 Cost. che rileva in ordine alle competenze regionali, che vengono sotto più aspetti significativamente comprese o pretermesse».

Ed ancora, si evidenzia nel ricorso, il decreto legislativo n. 157 del 2006 avrebbe proceduto «ad un rifacimento *ex novo* della disciplina della parte terza del Codice Urbani, senza apprezzabile razionale giustificazione in ordine al perseguimento di esigenze unitarie e superando senza tenerne conto la legislazione regionale vigente in materia, particolarmente intesa al coordinamento ed integrazione delle diverse competenze settoriali, insieme alla organizzazione di funzioni già attuata nel territorio, in contrasto anche con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, per l'ingiustificato rivolgimento apportato a funzioni e procedure attualmente vigenti ed efficacemente operative in ambito regionale».

La ricorrente assume, altresì, che il principio di sussidiarietà non avrebbe trovato corretta applicazione, non essendo «oggettivamente giustificata da esigenze di considerazione unitaria a livello nazionale degli interessi coinvolti» l'attrazione di funzioni a livello statale compiuta dal decreto legislativo n. 157 del 2006, senza che, peraltro, siano state perseguite procedure di leale collaborazione e di intesa per la codeterminazione dei contenuti interessanti anche l'ambito di competenza regionale.

3.2. — Ad avviso della Regione Piemonte, tali rilievi troverebbero concretezza nei seguenti specifici profili di censura concernenti le singole disposizioni denunciate.

3.2.1. — L'art. 1, comma 1, lettera *a*), reca la modifica dell'art. 5, comma 6, del d.lgs. n. 42 del 2004, il quale, «in tema di cooperazione delle regioni e degli enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale, aveva sancito il conferimento alle regioni delle funzioni amministrative di tutela dei beni paesaggistici in relazione alle disposizioni della parte terza del codice». La norma denunciata prevede, invece, che dette funzioni amministrative sono «esercitate dallo Stato e dalle regioni», così da contemplare «una parallela competenza dello Stato che si estende a tutti gli ambiti amministrativi considerati, ben al di là dei compiti essenziali di tutela e di salvaguardia di valori, principi, criteri unitari», finendo «per soverchiare e comunque in sostanza controllare l'attività amministrativa regionale anche in ambiti di competenza di quest'ultima».

3.2.2. — L'art. 5, che sostituisce l'art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004, determina «una significativa modificazione della individuazione dell'oggetto della pianificazione paesaggistica», specificando, ai commi 1 e 2, che il piano, pur riguardando l'intero territorio regionale, deve procedere alla puntuale individuazione e regolamentazione d'uso con riferimento alle sole aree sottoposte a vincolo paesaggistico, così da abbandonare «la visione di una pianificazione volta alla tutela del valore paesaggistico diffuso del territorio per tornare ad un pianificazione meramente strumentale alla conservazione delle aree vincolate». Ne conseguirebbe, secondo la ricorrente, che l'ambito di applicazione della pianificazione di competenza regionale «diviene residuale, con l'evidente compromissione del significato e dell'utilità dell'elaborazione di piani urbanistico-territoriali con valenza paesaggistica», ciò comportando anche una «sostanziale riduzione dell'attività pianificatoria del territorio nella sua complessità e capacità di soddisfare più esigenze pubbliche e di salvaguardia dei valori della tutela del paesaggio e dei beni culturali ed ambientali che sul territorio si radicano e si presentano in una molteplicità di aspetti anche al di là delle aree sottoposte a vincolo». Inoltre, il terzo comma dello stesso art. 135 oggetto di modificazione «non riporta più l'obbligo per il piano paesaggistico di individuare gli "obiettivi di qualità paesaggistica" quale fondamento della disciplina di tutela e valorizzazione di ciascun ambito territoriale, nonostante che ciò sia stabilito dalla Convenzione europea del paesaggio, peraltro appena ratificata dallo Stato italiano con la legge 9 gennaio 2006, n. 14».

3.2.3. — La Regione Piemonte sostiene, altresì, che concorrano ulteriormente «alla diminuzione e limitazione della portata delle funzioni regionali di pianificazione paesaggistica le disposizioni di cui agli artt. 142 e 143 del d.lgs. n. 42/2004 come sostituiti dagli artt. 12 e 13 del decreto impugnato». Sempre richiamando il citato parere della Conferenza unificata, nel ricorso si evidenzia che il novellato art. 142 reintroduce relativamente alle categorie oggetto di tutela per legge «la illimitata vigenza del vincolo paesaggistico, eliminando la competenza del piano paesaggistico a specificare e disciplinare detti ambiti, sulla base di analisi puntuali dei contesti regionali e dei relativi elementi caratterizzanti».

3.2.4. — In riferimento, poi, al novellato art. 143, questo, al comma 1, presenta «le limitazioni già sopra rilevate con riferimento all'art. 135», mentre, ai commi 3, 4 e 5, impone «in maniera perentoria l'obbligo delle regioni di elaborare i piani paesaggistici congiuntamente al Ministero, previa conclusione di un apposito accordo, al fine di

accedere a forme di semplificazione della gestione dei vincoli, peraltro individuate in modo più limitato rispetto a quanto anteriormente previsto».

3.2.5. — Quanto al regime autorizzativo, si evidenzia una «accentuata limitazione degli ambiti di autonomia legislativa ed organizzativa regionale, anche rispetto al conferimento di funzioni agli enti locali, con pervasivo vincolo alle determinazioni degli organi ministeriali, senza che le innovazioni introdotte appaiano effettivamente necessarie per il rispetto di esigenze di unitarietà e giustificate secondo i canoni di proporzionalità ed adeguatezza». La censura si appunta specificatamente sull'art. 16 che sostituisce l'art. 146, commi 3 e 10, del d.lgs. n. 42 del 2004, rispetto al quale si richiamano anche i rilievi negativi espressi dalla Conferenza unificata nel parere del gennaio 2006, dai quali risulterebbe evidente anche la violazione del principio del buon andamento della P.A.

3.2.6. — Sotto altro profilo – che investe segnatamente l'art. 138, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, novellato dal denunciato art. 8, nonché l'art. 140, comma 1, dello stesso d.lgs. n. 42, novellato dal denunciato art. 10 – si registrerebbe una fissazione di termini procedurali per l'emanazione di atti di competenza regionale, «che non sono giustificati da esigenze di generale tutela od uniformità di comportamenti e che oltretutto vengono stabiliti in tempi assai ristretti ed incongruenti con la natura ed il contenuto delle attività a cui si riferiscono» (l'art. 138, comma 3, citato, prevede sessanta giorni per la deliberazione della commissione regionale di proposta della dichiarazione di notevole interesse pubblico; l'art. 140, comma 1, citato, stabilisce il termine di sessanta giorni per l'emanazione del provvedimento regionale di dichiarazione di notevole interesse pubblico).

3.3. — Ad avviso della ricorrente, l'impostazione «pregiudizialmente centralistica che impronta la novella si manifesta infine con particolare evidenza nella accentuazione del potere sostitutivo statale, il cui esercizio è attribuito al Ministero ed alle Sovrintendenze con automatico effetto allo scadere di termini prefissati all'attività regionale e, come si è prima rilevato, in taluni casi anche troppo restrittivamente ed incongruamente stabiliti».

3.3.1. — A tal riguardo rileva, anzitutto, l'art. 141, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004, come sostituito dal denunciato art. 11, «che fa scattare l'attività sostitutiva del competente organo ministeriale periferico allo scadere dei termini di sessanta giorni di cui agli artt. 138 e 140, [...] che riguardano attività di valutazione ampiamente discrezionale». La censura investe anche l'art. 143, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, come sostituito dal denunciato art. 13, «che stabilisce che, qualora la regione non provveda entro novanta

giorni dalla stipulazione dell'accordo relativo al piano paesaggistico formato con elaborazione congiunta alla sua approvazione, ad essa provveda in via sostitutiva il Ministro». Ed ancora, viene in evidenza l'art. 146, comma 10, del d.lgs. n. 42 del 2004, come sostituito dal denunciato art. 16, «che assegna alla soprintendenza competente l'attività in via sostitutiva per il mancato rilascio entro sessanta giorni dell'autorizzazione sui progetti di opere». Infine, rileva l'art. 156, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, come sostituito dal denunciato art. 24, «che prevedono l'attività in via sostitutiva del Ministro al decorso dei termini stabiliti per la verifica e l'adeguamento alle nuove disposizioni dei piani paesaggistici già redatti».

Le richiamate disposizioni oggetto di impugnazione contrasterebbero, secondo la Regione ricorrente, con l'art. 120 Cost., giacché, in violazione delle condizioni e dei limiti individuati dalla giurisprudenza costituzionale per l'esercizio del potere sostitutivo (vengono richiamate, tra le altre, le [sentenze n. 227 del 2004](#) e [n. 43 del 2004](#)), nella specie «il potere sostitutivo è configurato come un ovvio automatismo che interviene sulla cadenzata attività delle regioni e degli enti locali anziché quale intervento di natura comunque eccezionale rispetto allo svolgimento delle funzioni amministrative da parte delle regioni e degli enti locali».

4. — In tutti i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale, rinviando a separate memorie l'esposizione della proprie ragioni, ha concluso in ogni caso per l'inammissibilità o per l'infondatezza dei ricorsi.

5. — Nell'imminenza dell'udienza hanno depositato memorie illustrative la Regione Calabria e la Regione Toscana.

5.1. — La Regione Calabria, nell'insistere per l'incostituzionalità delle disposizioni denunciate, contesta le generiche conclusioni formulate dalla difesa erariale in punto di inammissibilità del ricorso e ribadisce, quanto al merito delle questioni sollevate, il contrasto delle norme impugnate sia con l'art. 76 Cost., che con gli artt. 114, 117 e 118 Cost.

In particolare, quanto alla dedotta violazione dell'art. 76 Cost., nella memoria si sostiene che le modifiche apportate al decreto originario sarebbero intervenute a delega «ormai completamente esaurita», come sarebbe comprovato dal fatto che il Governo, con proprio emendamento presentato in sede di discussione parlamentare, ha introdotto il comma 36 dell'art. 1 della legge 15 dicembre 2004, n. 308, con il quale ha apportato «sostanziali» modifiche al d.lgs. n. 42 del 2004.

In definitiva, secondo la Regione Calabria, pur essendo il Governo ancora nei termini per utilizzare la delega, ha ritenuto, invece, che essa «fosse completamente esaurita» e quindi ha utilizzato, per modificare il codice Urbani, lo strumento dell'emendamento ad una legge ordinaria.

La ricorrente ribadisce, inoltre, che il d.lgs. n. 157 del 2006 non si sarebbe limitato a correggere ed integrare il testo originario, ma avrebbe apportato modifiche "strutturali" che apparirebbero «addirittura estranee al contenuto minimale della delega conferita».

5.2. — La Regione Toscana evidenzia, anzitutto, di aver raggiunto, successivamente al deposito del ricorso, l'intesa con lo Stato (e per esso con il Ministero per i beni e le attività culturali) per l'elaborazione congiunta del piano paesaggistico (protocollo d'intesa definitivamente stipulato il 24 luglio 2007 ed approvato dalla Regione con delibera della Giunta n. 512 del 9 luglio 2007) e con essa sarebbe venuto meno l'interesse alla decisione di merito sulle questioni relative ai denunciati artt. 13 e 16 del d.lgs. n. 157 del 2006 (che rispettivamente sostituiscono gli artt. 143 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004), chiedendo, pertanto, che in riferimento a dette specifiche questioni venga dichiarata la cessazione della materia del contendere.

La ricorrente insiste, invece, per la declaratoria di incostituzionalità degli artt. 12, 25, 26 del d.lgs. n. 157 del 2006 (che, rispettivamente, sostituiscono gli artt. 142, 157 e 159 del d.lgs. n. 42 del 2004) per le ragioni già illustrate nel ricorso.

Considerato in diritto

1. — Con tre distinti ricorsi (iscritti rispettivamente ai numeri 81, 82 e 83 del registro ricorsi dell'anno 2006) le Regioni Toscana, Calabria e Piemonte hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio).

In particolare, sono stati impugnati: dalla Regione Toscana gli artt. 12, 13, 16, 25 e 26; dalla Regione Calabria gli artt. 1, 5, da 7 a 14, 16, 18, 27, 28 e 29; e dalla Regione Piemonte, gli artt. 1, 5, 8, da 10 a 13, 16 e 24

1.1. — Tutte le Regioni ricorrenti lamentano, in riferimento a ciascuna disposizione denunciata, la violazione dell'art. 76 (e la Regione Calabria anche dell'art. 77) della Costituzione, per eccesso di delega, evocando a norma interposta l'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137 (Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nonché di enti pubblici), il cui comma 4 prevede la possibilità per il Governo di adottare, in materia di beni culturali ed ambientali (comma 1,

lettera a), «disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi [...] nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi e con le medesime procedure di cui al presente articolo».

Ci si duole del fatto che, mentre la delega autorizzava esclusivamente l'introduzione di «limitate disposizioni correttive e/o integrative», che risultassero eventualmente necessarie a seguito «di un primo monitoraggio della sua applicazione», il decreto legislativo n. 157 del 2006 avrebbe invece apportato «rilevanti innovazioni» al sistema disegnato dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), incidendo in modo pregiudizievole sulle potestà regionali in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali.

La Regione Calabria lamenta, peraltro, che l'iter procedurale adottato per l'emanazione del d.lgs. n. 42 del 2004 sarebbe stato totalmente diverso rispetto a quello che ha portato all'approvazione delle norme "correttive" contenute nel d.lgs. n. 157 del 2006 e ciò appunto in contrasto con il citato art. 10, comma 4, della legge n. 137 del 2002.

1.2. — Le ulteriori censure evocano a parametri gli artt. 114, 117, 118, 119 e 120 Cost. (e la Regione Piemonte anche l'art. 97 Cost.), secondo profili differenziati, ma tutti riconducibili alla prospettata lesione delle competenze regionali in materia di valorizzazione dei beni ambientali, di governo del territorio, nonché alla violazione del principio di leale collaborazione anche in riferimento all'esercizio del potere sostitutivo. In particolare:

- l'art. 1 del d.lgs. n. 157 del 2006 (che sostituisce l'art. 5 del Codice) è impugnato dalla Regione Calabria e dalla Regione Piemonte, in quanto prevede «una parallela competenza dello Stato che si estende a tutti gli ambiti amministrativi considerati, ben al di là dei compiti essenziali di tutela e di salvaguardia di valori, principi, criteri unitari»;

- l'art. 5 (che sostituisce l'art. 135 del Codice), è impugnato dalla Regione Calabria, nella parte in cui, ai commi 1 e 3 dell'art. 135, prevede nuove competenze statali; e dalla Regione Piemonte in quanto determina «una significativa modificazione della individuazione dell'oggetto della pianificazione paesaggistica», con conseguente «sostanziale riduzione dell'attività pianificatoria del territorio nella sua complessità»;

- l'art. 7 (che sostituisce l'art. 137 del Codice) è censurato dalla Regione Calabria ove, al comma 2 dell'art. 137, regola la composizione delle commissioni regionali con il compito di formulare proposte per la dichiarazione di notevole interesse pubblico dei beni paesaggistici;

- l'art. 8 (che sostituisce l'art. 138 del Codice) e l'art. 10 (che sostituisce l'art. 140) sono impugnati dalle Regioni Calabria e Piemonte nella parte in cui, rispettivamente al comma 2 dell'art. 138 ed al comma 1 dell'art. 140, fissano termini procedurali per il compimento di atti di competenza regionale, asseritamente ingiustificati secondo esigenze di generale tutela od uniformità di comportamenti e che oltretutto prevedono tempi assai ristretti ed incongruenti con la natura ed il contenuto delle attività a cui si riferiscono;

- per motivi analoghi è impugnato dalla Regione Calabria anche l'art. 11 (che sostituisce l'art. 141 del d.lgs. n. 42 del 2004), nella parte in cui, al comma 1 dell'art. 141, rinvia ai termini fissati dagli artt. 138 e 139;

- l'art. 12 (che sostituisce l'art. 142 del Codice) è impugnato dalla Regione Toscana «nella parte in cui reintroduce l'illimitata vigenza del vincolo paesaggistico per le categorie di beni tutelate ai sensi della legge n. 431/1985, nonché con particolare riferimento al comma 3 dello stesso art. 142, nella parte in cui preclude alle Regioni di individuare con il piano paesaggistico i corsi d'acqua irrilevanti dal punto di vista del paesaggio»; è impugnato, altresì, dalla Regione Calabria nella parte in cui dispone che le aree indicate «Sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni di questo Titolo» (alinea del comma 1); infine, è censurato dalla Regione Piemonte perché comporterebbe una ulteriore «diminuzione e limitazione della portata delle funzioni regionali di pianificazione paesaggistica»;

- l'art. 13 (che sostituisce l'art. 143 del Codice) è impugnato dalla Regione Toscana, nella parte in cui prevede che il parere del soprintendente nel procedimento autorizzatorio sia oltre che obbligatorio anche vincolante, fino all'approvazione del piano paesaggistico elaborato di intesa; è denunciato dalla Regione Calabria, nella parte in cui prevede che il parere del soprintendente nel procedimento autorizzatorio sia oltre che obbligatorio anche vincolante, fino all'approvazione del piano paesaggistico elaborato di intesa; è, inoltre, censurato dalla stessa Regione Calabria e dalla Regione Piemonte, nella parte in cui si prevede il potere sostitutivo del Ministro per l'approvazione del piano paesaggistico, nel caso in cui la Regione non provveda nel termine di 90 giorni; è, infine, impugnato dalla Regione Piemonte, sempre in riferimento alla portata delle funzioni regionali di pianificazione paesaggistica, perché impone «in maniera perentoria l'obbligo delle regione di elaborare i piani paesaggistici congiuntamente al Ministero».

- l'art. 16 (che sostituisce l'art. 146 del Codice) è impugnato dalla Regione Toscana nella parte in cui qualifica come vincolanti i previsti pareri del soprintendente (commi 3 e 8); prevede «che la Regione deleghi le funzioni in materia di autorizzazione paesaggistica

alle Province e/o a forme associative sovracomunali»; è denunciato dalla Regione Calabria, oltre per il già ricordato carattere vincolante dei pareri della soprintendenza, anche nella parte in cui dall'espresso divieto di rilascio di autorizzazione paesaggistica in sanatoria vengono ora espressamente esclusi «i casi di cui all'art. 167, commi 4 e 5»; è impugnato dalla Regione Piemonte nella parte in cui sostituisce i commi 3 e 10 dell'art. 146 d.lgs. n. 42 del 2004;

- l'art. 25 (che modifica l'art. 157 del Codice) è censurato dalla Regione Toscana, nella parte in cui inserisce al comma 1 del suddetto art. 157 la lettera *f-bis*), stabilendo «che conservano efficacia a tutti gli effetti i provvedimenti di imposizione dei vincoli paesaggistici, emanati in attuazione della legge n. 431/1985»;

- l'art. 26 (che sostituisce l'art. 159 del Codice) è impugnato dalla Regione Toscana «con particolare riferimento al comma 3, in quanto estende il potere di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica da parte della Soprintendenza, anche per motivi di merito»;

- gli artt. 11, 13, 16 e 24 (che sostituiscono, rispettivamente, gli artt. 141, comma 1, 143, comma 3, 146, comma 10, e 156, commi 1 e 3, del Codice) sono impugnati dalla Regione Piemonte in quanto evidenzierebbero l'impostazione «pregiudizialmente centralistica» della novella, una «accentuazione del potere sostitutivo statale, il cui esercizio è attribuito al Ministero ed alle Sovrintendenze con automatico effetto allo scadere di termini prefissati all'attività regionale, in taluni casi anche troppo restrittivamente ed incongruamente stabiliti»;

- gli artt. 27 (che sostituisce l'art. 167 del Codice), 28 e 29 che, rispettivamente, modificano gli artt. 181 e 182 del Codice, sono impugnati dalla Regione Calabria in riferimento alla prevista articolata regolamentazione dei procedimenti relativi alle domande di autorizzazione paesaggistica in sanatoria.

2. — I giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia in quanto le questioni investono lo stesso decreto legislativo n. 157 del 2006 e, in parte, le stesse disposizioni recate da detto decreto.

3. — Preliminarmente, deve essere dichiarata l'inammissibilità del ricorso proposto dalla Regione Calabria, giacché la delibera della Giunta con la quale l'impugnazione è stata autorizzata non reca l'indicazione delle norme da sottoporre a scrutinio di costituzionalità.

La delibera si limita, infatti, a dedurre la lesività del d.lgs. n. 157 del 2006 quanto alle modifiche introdotte relativamente «al sistema di pianificazione paesaggistica, alla

gestione dei vincoli attraverso il sistema delle autorizzazioni e la ripartizioni di funzioni tra Ministero, Regioni ed Enti locali», indicando solo genericamente settori od oggetti di disciplina che, invero, trovano articolata e complessa regolamentazione in plurime disposizioni del d.lgs. n. 157 del 2006 (il quale consta di 30 articoli). A fronte di ciò, l'impugnazione da parte della difesa tecnica della Regione Calabria ha riguardato, proprio nell'ambito di ciascun oggetto di disciplina innanzi menzionato, talune norme e non altre, sostituendosi dunque all'organo politico nell'individuazione stessa delle disposizioni suscettibili di censura.

Di qui appunto l'inammissibilità del ricorso ([sentenze. n. 98 del 2007](#), [n. 216 del 2006](#), [n. 50 del 2005](#) e [n. 425 del 2004](#)), che assorbe anche ogni pronuncia sull'istanza di sospensione ai sensi dell'art. 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

4. — Sempre in via preliminare, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di costituzionalità degli artt. 13 e 16 del d.lgs. n. 157 del 2006 (che rispettivamente sostituiscono gli artt. 143 e 146 del d.lgs. n. 42 del 2004), promosse, in riferimento agli artt. 76, 114, 117 e 118 Cost., dalla Regione Toscana, in quanto, come fatto palese dalla stessa Regione, è venuto meno il suo interesse ad una decisione nel merito a seguito dell'intesa raggiunta, successivamente al deposito del ricorso, con lo Stato per l'elaborazione congiunta del piano paesaggistico (protocollo d'intesa sottoscritto il 23 gennaio 2007 ed approvato dalla Regione con la delibera di Giunta n. 512 del 9 luglio 2007).

5. — Sia la Regione Toscana, in riferimento alle denunce degli artt. 12, 25 e 26 del d.lgs. n. 157 del 2006, che la Regione Piemonte, in relazione a tutte le norme impugnate (artt. 1, 5, 8, da 10 a 13, 16 e 24 dello stesso d.lgs. n. 157), prospettano la violazione dell'art. 76 Cost.

5.1. — La Regione Toscana ritiene violato l'art. 76 della Costituzione, sotto il profilo dell'eccesso di delega, in quanto, mentre la legge n. 137 del 2002 autorizzava esclusivamente l'introduzione di «limitate disposizioni correttive e/o integrative», che risultassero eventualmente necessarie a seguito «di un primo monitoraggio della sua applicazione», il decreto legislativo n. 157 del 2006 avrebbe apportato «rilevanti innovazioni» al sistema disegnato dal d.lgs. n. 42 del 2004.

Con particolare riferimento all'art. 12 del d.lgs. n. 157 del 2006, che sostituisce l'art. 142 del d.lgs. n. 42 del 2004, sempre secondo la ricorrente, l'eccesso di delega inciderebbe direttamente sulle potestà regionali in materia di governo del territorio e di

valorizzazione dei beni ambientali attribuite dagli artt. 117, comma 3, e 118 della Costituzione.

5.1.1. — La Regione Piemonte lamenta la violazione dell'art. 76 Cost. sotto un duplice profilo. Da un punto di vista procedurale, sostiene che l'*iter* adottato per l'emanazione del d.lgs. n. 42 del 2004 sarebbe totalmente diverso rispetto a quello che ha portato all'approvazione delle norme "correttive" contenute nel d.lgs. n. 157 del 2006. Nel primo caso, infatti, le norme emanate sarebbero state il risultato di un preliminare confronto tra Stato e Regioni, mentre nel secondo caso tale previo confronto sarebbe del tutto mancato.

Sotto il profilo sostanziale, invece, la medesima Regione si duole che il Governo non si è limitato a "correggere ed integrare" il d.lgs. n. 42 del 2004. Le nuove norme invece, ad avviso della Regione, avrebbero stravolto completamente l'impianto originale del Codice, con un ingiustificato ampliamento dei poteri statali rispetto alle funzioni già attribuite alle Regioni.

5.2. — Le questioni sono in parte infondate e in parte inammissibili.

5.2.1. — L'art. 10, comma 4, della legge 6 luglio 2002, n. 137, prevede la possibilità per il Governo di adottare, in materia di beni culturali e ambientali (comma 1, lettera a), «disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi [...] nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi e con le medesime procedure di cui al presente articolo, entro quattro anni dalla data della loro entrata in vigore». Le procedure sono quelle previste dal secondo periodo del precedente comma 3 dello stesso art. 10 e cioè: «I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, resi nel termine di sessanta giorni dal ricevimento della relativa richiesta».

Tali procedure sono state seguite nell'emanazione del decreto legislativo n. 157 del 2006, sicché la prima censura sollevata dalla Regione Piemonte non è fondata.

5.2.2. — Sotto altro profilo le censure mosse dalle Regioni ricorrenti al decreto legislativo n. 157 del 2006, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, si sostanziano nel fatto che le disposizioni impugnate avrebbero carattere innovativo e non sarebbero delle semplici integrazioni e correzioni del testo originario.

A tal riguardo, questa Corte, con la [sentenza n. 206 del 2001](#), ha affermato che i decreti correttivi ed integrativi devono avere lo stesso oggetto del decreto originario e seguire gli stessi criteri e principi direttivi ai quali quest'ultimo si è ispirato.

Ne consegue che le censure rivolte al decreto correttivo e integrativo, sollevate in riferimento all'art. 76 della Costituzione, devono necessariamente indicare quali criteri e principi direttivi posti dalla legge delega sono stati violati dal decreto correttivo e integrativo medesimo.

Le ricorrenti, invece, nel dolersi di un eccesso di delega per la presunta carica "innovativa" del d.lgs. n. 157 del 2006 rispetto al precedente d.lgs. n. 42 del 2004, nel senso di una riduzione delle attribuzioni regionali, non indicano, in modo puntuale ed argomentato, rispetto a quali specifici principi e criteri direttivi della delega del 2002 le norme denunciate si porrebbero in contrasto. Le questioni, in quanto genericamente prospettate, sono, dunque, inammissibili.

6. — Vanno, altresì, dichiarate inammissibili, per genericità della prospettazione, le questioni di costituzionalità degli artt. 1, 5, 8, 10 e 12 del d.lgs. n. 157 del 2006 promosse dalla Regione Piemonte in riferimento agli artt. 97, 117, 118 e 120 della Costituzione.

Il ricorso non correla strettamente ciascuna disposizione impugnata alle argomentazioni che sorreggono la dedotta violazione del parametro. In definitiva, rispetto alle predette disposizioni, le censure muovono da doglianze più generali sull'impianto del d.lgs. n. 157 del 2006, che, come tali, potrebbero utilmente corroborare qualsivoglia denuncia, senza però che si riesca a distinguere chiaramente l'aggancio con la singola disposizione che recherebbe il *vulnus* a quel determinato parametro.

7. — La Regione Toscana impugna l'art. 12 del decreto legislativo n. 157 del 2006, che sostituisce l'art. 142 del decreto legislativo n. 42 del 2004, «nella parte in cui reintroduce l'illimitata vigenza del vincolo paesaggistico per le categorie di beni tutelate ai sensi della legge n. 431 del 1985, nonché, con particolare riferimento al comma 3 dello stesso art. 142, nella parte in cui preclude alle Regioni di individuare con il piano paesaggistico i corsi d'acqua irrilevanti dal punto di vista del paesaggio». Si prospetta il contrasto della predetta disposizione con: 1) l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, giacché essa incide «sullo svolgimento delle funzioni, attinenti al governo del territorio ed alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, riservate alla potestà concorrente delle Regioni»; 2) l'art. 118 della Costituzione ed il principio di leale collaborazione, poiché l'individuazione dei beni da tutelare ed il regime di tutela, in quanto incidenti su competenze regionali, «dovrebbero essere statuiti d'intesa con le Regioni».

7.1. — La questione non è fondata.

Come si è venuto progressivamente chiarendo già prima della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, il concetto di paesaggio indica, innanzitutto, la morfologia del

territorio, riguarda cioè l'ambiente nel suo aspetto visivo. Ed è per questo che l'art. 9 della Costituzione ha sancito il principio fondamentale della "tutela del paesaggio" senza alcun'altra specificazione. In sostanza, è lo stesso aspetto del territorio, per i contenuti ambientali e culturali che contiene, che è di per sé un valore costituzionale.

Si tratta peraltro di un valore "primario", come ha già da tempo precisato questa Corte ([sentenza n. 151 del 1986](#); ma vedi anche [sentenze n. 182](#) e [n. 183 del 2006](#)), ed anche "assoluto", se si tiene presente che il paesaggio indica essenzialmente l'ambiente ([sentenza n. 641 del 1987](#)).

L'oggetto tutelato non è il concetto astratto delle "bellezze naturali", ma l'insieme delle cose, beni materiali, o le loro composizioni, che presentano valore paesaggistico.

Sul territorio gravano più interessi pubblici: quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, e quelli concernenti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni.

La tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali. In sostanza, vengono a trovarsi di fronte due tipi di interessi pubblici diversi: quello alla conservazione del paesaggio, affidato allo Stato, e quello alla fruizione del territorio, affidato anche alle Regioni.

Si tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti. E in proposito la legislazione statale ha fatto ricorso, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, proprio a forme di coordinamento e di intesa in questa materia, ed ha affidato alle Regioni il compito di redigere i piani paesaggistici, ovvero i piani territoriali aventi valenza di tutela ambientale, con l'osservanza delle norme di tutela paesaggistica poste dallo Stato. In particolare, l'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, novellato dall'art. 13 del d.lgs. n. 157 del 2006, ha previsto la possibilità, per le Regioni, di stipulare intese con il Ministero per i beni culturali ed ambientali e con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio per «l'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici», precisando che il contenuto del piano elaborato congiuntamente forma oggetto di apposito accordo preliminare e che lo stesso è poi «approvato con provvedimento regionale».

In buona sostanza, la tutela del paesaggio, che è dettata dalle leggi dello Stato, trova poi la sua espressione nei piani territoriali, a valenza ambientale, o nei piani paesaggistici, redatti dalle Regioni.

In questo stato di cose, la Regione Toscana non può certo lamentarsi di non poter statuire d'intesa l'individuazione dei beni da tutelare ed il regime di tutela, in quanto incidenti su competenze regionali. Come sopra si è chiarito, le competenze regionali non concernono le specifiche modalità della tutela dei beni paesaggistici (rimessa alla competenza esclusiva dello Stato), ma la concreta individuazione e la collocazione di questi ultimi nei piani territoriali o paesaggistici.

Quanto alla reintroduzione nel Codice dei beni culturali e del paesaggio della tipologia dei beni paesaggistici previsti dal decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1985, n. 431, si deve inoltre sottolineare che detta legge ha dato attuazione al disposto del citato articolo 9 della Costituzione, poiché la prima disciplina che esige il principio fondamentale della tutela del paesaggio è quella che concerne la conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali.

Alla luce di quanto detto cade anche l'altra censura della Regione Toscana, secondo la quale non le dovrebbe essere preclusa la possibilità di «individuare con il piano paesaggistico i corsi d'acqua irrilevanti dal punto di vista paesaggistico».

8. — La Regione Toscana denuncia anche l'art. 25 del d.lgs. n. 157 del 2006 (che modifica l'art. 157 del d.lgs. n. 42 del 2004), «nella parte in cui inserisce al comma 1 del suddetto art. 157 la lettera *f-bis*», stabilendo «che conservano efficacia a tutti gli effetti i provvedimenti di imposizione dei vincoli paesaggistici, emanati in attuazione della legge n. 431/1985», per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. e del principio di leale collaborazione, in quanto il ripristino dei vincoli predetti, «anche in contrasto con i piani paesaggistici già predisposti dalle regioni, a prescindere da una concreta valutazione dell'effettiva esigenza di tutela dei beni in questione, determina evidentemente un'inammissibile ingerenza nelle funzioni regionali in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni ambientali e culturali»; ciò, peraltro, senza la previsione di forme di concertazione idonee con le stesse Regioni.

8.1. — La questione non è fondata.

La disposizione censurata fa rivivere le cosiddette misure di salvaguardia, di cui all'art. 1-*ter* del decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431, nei casi in cui, alla luce delle nuove disposizioni di tutela paesaggistica, si impone la redazione di un nuovo piano paesaggistico o la modifica di quello esistente. In detti casi, il ripristino dei vincoli di cui al citato art. 1-*ter* costituisce

una diretta conseguenza delle modifiche alla disciplina della tutela del paesaggio legittimamente previste dallo Stato in base alla sua competenza esclusiva in materia.

9. — Ancora la Regione Toscana impugna l'art. 26 del d.lgs. n. 157 del 2006 (che sostituisce l'art. 159 del d.lgs. n. 42 del 2004), «con particolare riferimento al comma 3 del novellato art. 159 in esame, in quanto estende il potere di annullamento dell'autorizzazione paesaggistica da parte della Soprintendenza, anche per motivi di merito», per violazione degli artt. 117 e 118 Cost. ed il principio di leale collaborazione, in quanto determinerebbe «un inammissibile accentramento delle funzioni in materia di autorizzazione paesaggistica, la cui effettiva gestione è in definitiva individuata in capo allo Stato (per il tramite delle Soprintendenze)», in assenza «di adeguati modelli concertativi».

9.1. — La questione non è fondata.

La norma denunciata, infatti, non attribuisce all'amministrazione centrale un potere di annullamento del nulla-osta paesaggistico per motivi di merito, così da consentire alla stessa amministrazione di sovrapporre una propria valutazione a quella di chi ha rilasciato il titolo autorizzativo, ma riconosce ad essa un controllo di mera legittimità che, peraltro, può riguardare tutti i possibili vizi, tra cui anche l'eccesso di potere.

10. — La Regione Piemonte, infine, denuncia congiuntamente gli artt. 11, 13, 16 e 24 del d.lgs. n. 157 del 2006 – nella parte in cui sostituiscono, rispettivamente, gli artt. 141, comma 1, 143, comma 3, 146, comma 10, e 156, commi 1 e 3, del d.lgs. n. 42 del 2004 – in quanto evidenzerebbero l'impostazione «pregiudizialmente centralistica» della novella, una «accentuazione del potere sostitutivo statale, il cui esercizio è attribuito al Ministero ed alle Sovrintendenze con automatico effetto allo scadere di termini prefissati all'attività regionale e, come si è prima rilevato, in taluni casi anche troppo restrittivamente ed incongruamente stabiliti».

10.1. — La questione non è fondata, in quanto, anche a prescindere da regolamentazioni espresse, l'esercizio del potere sostitutivo implica, in ogni caso, il rispetto delle garanzie procedurali improntate al principio di leale collaborazione ([sentenze nn. 227 e 43 del 2004](#) e [n. 313 del 2003](#)).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 5, da 7 a 14, 16, 18, 27, 28 e 29 del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni

correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), promosse, in riferimento agli artt. 76, 77, 114, 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Calabria con il ricorso in epigrafe;

dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 16 del predetto decreto legislativo n. 157 del 2006, promesse, in riferimento agli artt. 76, 114, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso in epigrafe;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, 25 e 26 dello stesso decreto legislativo n. 157 del 2006, promosse, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso in epigrafe;

dichiara in parte inammissibili e in parte non fondate, nei termini di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 5, 8, 10, 11, 12, 13, 16 e 24 del citato decreto legislativo n. 157 del 2006, sollevate, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso in epigrafe;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 5, 8, 10 e 12 del medesimo decreto legislativo n. 157 del 2006, sollevate, in riferimento agli artt. 97, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 12, 25 e 26 del predetto decreto legislativo n. 157 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 114, 117 e 118 della Costituzione, dalla Regione Toscana con il ricorso in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11, 13, 16 e 24 dello stesso decreto legislativo n. 157 del 2006, sollevate, in riferimento all'art. 120 della Costituzione, dalla Regione Piemonte con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 ottobre 2007.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 novembre 2007.