

Delibera C.d.M. del: 17-10-2020

Impugnata la legge Regione siciliana 13 agosto 2020, n. 19

Norme per il governo del territorio.

La legge regionale che detta norme per il governo del territorio, è censurabile in quanto diverse disposizioni in essa contenute risultano eccedere, per le motivazioni di seguito riportate, dalle competenze statutarie riconosciute alla Regione Sicilia dall'articolo 14, lettere b), f) ed n) dello Statuto speciale di autonomia della Regione Siciliana, approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, andando a violare gli articoli 9 e 117 primo e secondo comma lettere l) ed s) della Costituzione.

Si premette che la legge regionale in esame disciplina, come affermato, nell'articolo 1, "nel rispetto dello Statuto regionale, dell'ordinamento nazionale ed europeo, le azioni della Regione, delle Città metropolitane, dei liberi Consorzi comunali e dei comuni nel governo del territorio e stabilisce i principi fondamentali per la tutela del suolo e delle sue funzioni, anche al fine di promuovere e tutelare l'ambiente, il paesaggio e l'attività agricola nonché di impedire in via di principio l'ulteriore consumo di suolo"

Si deve fin da subito rilevare che, benché la regione Siciliana abbia competenza legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio, nonché di conservazione delle antichità e delle opere artistiche, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lett. n), dello Statuto di autonomia, tale competenza si esplica, ai sensi del predetto Statuto "nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali, deliberate dalla Costituente del popolo italiano". Con il d.P.R. 30 agosto 1975, n. 637 sono state dettate le "Norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia di tutela del paesaggio e di antichità e belle arti", ai sensi delle quali "L'amministrazione regionale esercita nel territorio della regione tutte le attribuzioni delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato in materia di antichità, opere artistiche e musei, nonché di tutela del paesaggio" (cfr. art. 1). A tal fine viene precisato che tutti gli atti previsti da ogni disposizione concernente le predette materie (a eccezione delle licenze di esportazione) sono adottati dall'amministrazione regionale.

Ciò premesso, seppure alla Regione Siciliana sia stato riconosciuto un particolare grado di autonomia in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio, non vi è dubbio alcuno che la legislazione regionale trova un preciso limite nelle previsioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, qualificabili come "norme di grande riforma economico-sociale", che si impongono anche alle Autonomie speciali (Corte Cost., sentenza n. 238 del 2013).

La legge regionale, benché ricca di riferimenti testuali alle esigenze di tutela dei beni culturali e del paesaggio, risulta tuttavia improntata nel concreto ad una visione riduttiva dei predetti interessi, e in particolare per quanto riguarda la tutela del paesaggio, che risultano assorbiti e - per così dire - "diluirla" nell'ordinaria funzione di pianificazione urbanistica, senza assicurare la differenziazione e la prevalenza della disciplina di tutela.

Nell'impianto della legge regionale non sono infatti assicurati né la necessaria separatezza e distinzione tra le funzioni di tutela paesaggistica e quelle di disciplina urbanistica, né la rigidità e immodificabilità ad opera dell'ordinaria pianificazione urbanistica della disciplina d'uso dei beni paesaggistici, stabilita nei relativi provvedimenti di vincolo (ai sensi degli articoli 140, comma 2, e 141bis del Codice dei beni culturali e del paesaggio) ovvero in sede di pianificazione paesaggistica (ai sensi degli articoli 135 e 143 del medesimo Codice).

Per questa via, la legge regionale, attraverso le disposizioni che si richiameranno di seguito, si pone in contrasto con il principio fondamentale posto dall'articolo 9 della Costituzione, in forza del quale la tutela dei beni culturali e del paesaggio costituisce un interesse costituzionale primario e assoluto (Corte cost. n. 367 del 2007), necessariamente sovraordinato e differenziato rispetto all'ordinaria funzione di disciplina dell'uso del territorio.

Non si intende con ciò escludere che la tutela del predetto interesse — che l'ordinamento rimette in generale alla "Repubblica", secondo il disposto dell'articolo 9 della Costituzione — possa avvenire

anche nell'ambito di strumenti di pianificazione territoriale di più ampia portata. La disciplina statale di tutela del paesaggio prevede infatti che la disciplina d'uso dei beni paesaggistici (come definiti dall'articolo 134 del Codice) possa essere contenuta sia nell'ambito di appositi piani paesaggistici, che nel contesto di piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici (articolo 135, comma 1, del Codice di settore), mutuando con ciò un principio che risale alla legge n. 431 del 1985 (c.d. legge Galasso).

Tuttavia, i principi fondamentali sottesi al Codice dei beni culturali e del paesaggio (cfr. in particolare, gli articoli 135, 143 e 145), di stretta derivazione dall'articolo 9 della Costituzione, impongono che la disciplina d'uso dei beni paesaggistici sottoposti a tutela — indipendentemente dalla circostanza che sia dettata nell'ambito di un piano paesaggistico ovvero contenuta in un più ampio strumento di pianificazione urbanistico-territoriale — sia frutto di valutazioni tecnico-discrezionali riconducibili all'Amministrazione specificamente preposta alla tutela (nel caso della Regione Siciliana, l'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana), abbia separata evidenza rispetto alla disciplina delle aree non vincolate e — ciò che più conta — sia intangibile ad opera dell'ordinaria pianificazione urbanistica e dei piani di settore.

Nell'impianto del sistema nazionale della tutela del paesaggio, vincolante anche per la Regione Siciliana, il piano paesaggistico si pone infatti quale piano direttore generale, sovraordinato a tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale, sia urbanistica, sia settoriale (cfr. articolo 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio). Esso pertanto rappresenta, per così dire, la "Costituzione del territorio", in quanto esprime le scelte di fondo della pianificazione futura del territorio e deve porsi evidentemente e necessariamente in una dimensione temporale di stabilità e di lungo periodo. Conseguentemente, un po' come avviene per la Costituzione nel sistema delle fonti normative, la modifica del predetto piano deve richiedere procedure non ordinarie, ma "rinforzate" e aggravate, che consentano da un lato una più approfondita e meditata valutazione, dall'altro lato una più ampia condivisione, acquisita con la partecipazione determinante di una pluralità di attori istituzionali, che trascenda la singola compagine politico-amministrativa regionale che, in un determinato momento politico-istituzionale, si trova a essere titolare della funzione.

Nell'ambito delle regioni a statuto ordinario, la necessaria differenziazione e prevalenza della pianificazione paesaggistica rispetto all'ordinaria disciplina d'uso del territorio è assicurata mediante il principio, posto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, della co-pianificazione tra Stato e Regione dei beni paesaggistici (cfr. artt. 135, 143 e 145 del Codice di settore). In questa prospettiva, la Corte costituzionale ha ribadito 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 cost. n. 86 del 2019) e ha rimarcato che l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica "è 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 cost., n. 182 del 2006; cfr. anche la sentenza n. 272 del 2009).

Nella Regione Siciliana, dotata di potestà legislativa e amministrativa in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio, il predetto principio di co-pianificazione obbligatoria, pur non potendo esprimersi nelle medesime forme previste per le regioni a statuto ordinario, ossia mediante la compartecipazione necessaria dello Stato alle scelte in materia di paesaggio, deve ugualmente essere salvaguardato. Ciò deve necessariamente avvenire assicurando che il piano paesaggistico sia elaborato congiuntamente e condiviso integralmente con il competente Assessorato dei beni culturali e dell'identità siciliana, il quale deve assumere, nel contesto regionale, una posizione differenziata e autonoma rispetto a quella dell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, e deve conseguentemente essere messo in condizione di svolgere un effettivo ruolo di presidio dell'interesse alla tutela del paesaggio corrispondente a quello demandato al Ministero per i beni e le attività culturali nell'ambito delle regioni non dotate di autonomia in materia.

Il piano urbanistico-territoriale regionale deve, inoltre, esaurire tutti i contenuti propri del piano paesaggistico (articoli 135 e 143 del Codice di settore) e deve dare separata evidenza alla disciplina

d'uso dei beni paesaggistici, assicurandone la prevalenza, in ogni caso, rispetto alla pianificazione urbanistica e di settore, nonché l'assoluta immodificabilità con gli ordinari procedimenti di variante urbanistica.

Le norme regionali in esame, per le ragioni di seguito illustrate, non risultano correttamente improntata ai principi sopra illustrati, emergendo così la sostanziale obliterazione della primarietà dell'interesse alla tutela del paesaggio (art. 9 Cost.) e dei cardini del sistema di tutela delineato dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, costituente, come detto, norma fondamentale di grande riforma economico-sociale che si impone anche alla Regione Siciliana. In particolare:

1) L'art. 8, comma 5, della legge regionale prevede che "Per assicurare la flessibilità del sistema della pianificazione, il piano di ampiezza territoriale minore può contenere esplicite proposte di modifiche al piano di ampiezza territoriale maggiore, qualora sia acquisito l'accordo del relativo ente con le procedure di concertazione previste dalla presente legge ". La norma non esclude il piano paesaggistico dai piani "di ampiezza territoriale maggiore" modificabili da quelli di ampiezza minore, con ciò ponendosi in contrasto con il principio di gerarchia dei piani stabilito dall'art. 145, comma 5, del Codice di settore.

Come detto, il Codice dei beni culturali e del paesaggio assegna al piano paesaggistico il ruolo di strumento primario di disciplina e tutela del territorio, tanto che il carattere cogente delle sue disposizioni si impone sul contenuto degli altri strumenti di pianificazione eventualmente difformi. Correttamente peraltro, in questa prospettiva, il successivo art. 20, comma 2, della medesima legge regionale prevede che "Le previsioni del PTR prevalgono sulle disposizioni eventualmente difformi o non coerenti contenute nei piani territoriali degli enti locali. In tal caso, questi ultimi, entro novanta giorni dalla data di approvazione del PTR, conformano i propri strumenti pianificatori al PTR mediante atto deliberativo consiliare".

Il predetto principio viene, tuttavia, posto nel nulla dalla previsione, contenuta nel richiamato articolo 8, comma 5, secondo la quale il PTR, pur prevalendo sugli strumenti di pianificazione urbanistica, assume carattere "flessibile" ed è esposto a ordinarie procedure di variante, peraltro avviate anche in sede di approvazione di uno strumento sotto ordinato. E ciò senza alcuna distinzione tra le previsioni del PTR che si riferiscono ad ambiti non tutelati e quelle che recano la disciplina d'uso dei beni paesaggistici.

2) Gli articoli 15, commi 1 e 2, e 19, commi da 1, 2, 3, 4, 5 e 6 lettera f) , dedicati alla pianificazione territoriale regionale, appaiono sovvertire il modello di piano paesaggistico attualmente vigente in Sicilia, elaborato dall'Assessorato dei beni culturali e dell'identità siciliana e di cui alle Linee guida del Piano paesistico territoriale regionale - PTPR approvate con D.A. n. 6080 del 21 maggio 1999. Nelle predette Linee guida si precisa che la Regione Siciliana, nell'individuazione delle modalità di esercizio dell'azione amministrativa derivante dalle attribuzioni ad essa conferite, si è determinata con l'art. 3 della legge regionale n. 80 del 1977, stabilendo che "tutte le attribuzioni di competenza della Regione nella materia dei beni culturali e ambientali sono svolte dall'assessorato Regionale dei Beni culturali e ambientali e della pubblica istruzione, che esercita le funzioni previste dal suddetto D.P.R. 30 agosto 1975, n. 637".

Con la legge regionale n. 15 del 1991, la Regione Siciliana ha confermato la competenza, in materia di tutela paesaggistica, dell'Assessorato regionale per i beni culturali e ambientali e per la pubblica istruzione (cfr. art. 5, con specifico riferimento all'individuazione, nelle zone di interesse paesistico, delle aree in cui vietare le modificazioni fino all'approvazione dei piani paesistici), competenze poi attribuite all'attuale Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana (cfr. art. 8, comma 1, lett. b), della legge regionale n. 28 del 1962, come successivamente modificato).

Sulla base delle Linee guida prima citate sono stati redatti i piani di ambito. Attualmente, su undici piani d'ambito previsti per l'Isola, otto sono vigenti: cinque risultano approvati (tra il 2010 e il 2018) e tre adottati (tra il 2013 e il 2018). Dei restanti piani, due sono in fase di concertazione e uno in fase istruttoria. L'attuale quadro pianificatorio della Regione Siciliana relativo alla tutela del paesaggio risulta pertanto in gran parte operativo, sperimentato, o in fase finale di definizione. La nuova disciplina prevista nella legge regionale in esame , invece, prevede, all'art. 15, commi 1 e

2, che " 1.L'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, in relazione alle competenze istituzionali proprie, di concerto con l'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana, anche avvalendosi dei dati del SITR, elabora ed aggiorna il piano territoriale regionale (PTR) di cui al Titolo IV

2. Nell'ambito delle funzioni di cui al comma 1, l'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente gestisce il PTR. (...)"

Il successivo art. 19, dedicato ai "Contenuti del Piano territoriale regionale con valenza paesaggistica (PTR)", nei commi da 1 a 6, dispone nei termini seguenti:

"1. Il Piano territoriale regionale con valenza paesaggistica, di seguito denominato PTR, costituisce lo strumento di proiezione territoriale delle strategie di sviluppo economico, sociale e culturale di breve, medio e lungo termine con le quali la Regione realizza, orienta, indirizza e coordina la programmazione delle risorse e la pianificazione strategica, di coordinamento territoriale e urbanistica delle Città metropolitane, dei liberi Consorzi comunali e dei comuni, singoli o associati, nonché la valorizzazione dei paesaggio.

2. I contenuti e le procedure del PTR sono definiti da apposite linee guida proposte dall'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente di concerto con i 'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana e approvate con delibera della Giunta regionale entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Il PTR, per la sua valenza economica, sociale, culturale, ambientale e paesaggistica, assume il ruolo di quadro di coerenza territoriale finalizzato a definire le invarianti e le condizionanti del territorio regionale che assicurino la piena coerenza con i valori ambientali, paesaggistici e territoriali di tutte le pianificazioni di settore di eguale livello o di livello inferiore.

3. Le linee guida di cui al comma 2 sono aggiornate periodicamente, con particolare riferimento all'introduzione di norme nazionali o regionali inerenti alle materie di pertinenza del Piano.

4. Il PTR assicura la tutela, la conservazione e la valorizzazione del paesaggio e dell'ambiente assumendo la valenza di Piano paesaggistico ai sensi dell'articolo 135 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni. Il PTR coordina ed integra ogni altro piano settoriale riguardante l'utilizzo del territorio regionale.

5. Il PTR, in relazione alle prescrizioni di tutela, conservazione e valorizzazione del paesaggio e dell'ambiente, contiene il quadro generale degli obiettivi di qualità paesaggistica e le misure generali di tutela da perseguire nelle diverse parti del territorio regionale, costituendo questi elementi invarianti o complementari alle scelte di sviluppo territoriale e socio-economico. il PTR è elaborato su una base informativa prodotta dal SITR che ne costituisce parte integrante in maniera dinamica; il PTR, pertanto, rappresenta il quadro conoscitivo unificato regionale di tutti i processi di pianificazione e governo del territorio.

6. Il PTR contiene:

- a) gli elementi costitutivi del territorio regionale, con particolare riferimento alle caratteristiche naturali, culturali, paesaggistico-ambientali, geologiche, rurali, antropiche e storico-archeologiche dello stesso, nonché alle specializzazioni, funzioni e ruoli delle Città Metropolitane, dei liberi Consorzi comunali e dei comuni, singoli o associati, al fine di assicurarne la migliore sinergia ed efficacia della loro azione;
- b) il quadro conoscitivo, a scala adeguata, del proprio territorio come risultante delle trasformazioni avvenute e dei programmi in atto;
- c) i criteri generali e gli indirizzi per la programmazione e la pianificazione territoriale degli enti locali, al fine di garantirne la complessiva coerenza; a tal fine, definisce gli elementi costituenti limiti essenziali di salvaguardia della sostenibilità ambientale dello sviluppo socio-economico del territorio regionale;
- d) il quadro delle iniziative inerenti alla realizzazione sul territorio regionale delle infrastrutture e delle opere pubbliche di interesse regionale, nazionale e sovranazionale
- e) l'individuazione delle zone di preservazione e salvaguardia ambientale;
- f) i criteri operativi generali per la tutela e la valorizzazione delle risorse culturali, naturali,

paesaggistiche e ambientali, in conformità con le previsioni del piano regionale delle aree protette, dei piani di bacino, e degli altri atti di programmazione e regolamentazione regionale e nazionale in materia di salvaguardia delle risorse idriche, geologiche, idrogeologiche, agricole, forestali, di riduzione dell'inquinamento acustico, elettromagnetico ed atmosferico, di smaltimento dei rifiuti, g) gli indirizzi generali per il riassetto del territorio ai fini della prevenzione dei rischi geologici, idrogeologici e sismici, ed ai fini della riduzione degli inquinamento nei centri abitati e nelle zone industriali;

h) i criteri di conservazione, recupero e riqualificazione degli insediamenti esistenti con particolare riferimento ai centri storici,

i) l'individuazione e la regolamentazione degli ambiti che hanno vocazioni specifiche o siano localizzazioni di impianti ad alta tecnologia o che devono essere riqualificati per gravi carenze di urbanizzazione primaria e secondaria, di significativa ampiezza e consistenza territoriale;

l) i criteri e le modalità per favorire il coordinamento tra le pianificazioni degli enti locali e per incentivare l'associazionismo tra essi;

m) i criteri di definizione della rete infrastrutturale e delle altre opere di interesse regionale nonché i criteri per la localizzazione e il dimensionamento delle stesse;

n) gli indirizzi finalizzati ad assicurare la compatibilità territoriale degli insediamenti industriali esistenti e il recupero delle aree industriali dismesse;

o) l'individuazione di aree agricole strategiche.

(...)"

La nuova disciplina regionale, pertanto, incardina il "Piano territoriale regionale con valenza paesaggistica (PTR)" e la definizione delle relative Linee guida nell'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, assegnando un ruolo meramente concertante all'Assessorato regionale dei beni culturali e dell'identità siciliana, che viene addirittura escluso dalla gestione dello stesso Piano. L'attribuzione delle funzioni di elaborazione, aggiornamento e gestione del PTR, che attengono alla materia della tutela del paesaggio e non del governo del territorio, all'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente, competente in materia di urbanistica e pianificazione ai sensi della citata legge regionale n. 28 del 1962 (art. 8, comma 1, lett. m), risulta in contrasto non solo con il sistema delle attribuzioni degli Assessorati regionali delineato dalla normativa regionale, ma soprattutto - per quanto qui rileva - con il principio della differenziazione delle funzioni di tutela paesaggistica da quelle in materia urbanistico-edilizia, che come detto si radica direttamente nell'articolo 9 della Costituzione e trova emersione, a livello di disciplina primaria, nell'espressa enunciazione contenuta all'art. 146, comma 6, del Codice di settore, oltre che nelle previsioni che impongono la co-pianificazione del paesaggio, sin dalla fase di elaborazione del relativo piano, con l'Amministrazione preposta alla tutela (artt. 135 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio). Il legislatore nazionale ha imposto una distinzione, già sul piano organizzativo, tra l'ufficio che si occupa della tutela paesaggistica e quello che ha competenza in materia urbanistica, allo scopo di evitare che la valutazione urbanistica possa condizionare quella paesaggistica. Al riguardo, si precisa che non è sufficiente la sola distinzione di funzioni, ma è necessaria l'attribuzione delle due funzioni a due soggetti diversi, assicurando che l'Amministrazione preposta alla tutela del paesaggio non sia posta in un ruolo meramente ancillare rispetto a quella dotata di competenza urbanistica, come emerge invece dall'impulso della legge regionale in esame.

Tale principio è stato puntualizzato anche dal Giudice amministrativo, il quale ha avuto modo di affermare che "La doverosa distinzione organizzativa 8(...) riflette la distinzione sostanziale tra la funzione di tutela del paesaggio e quella di governo del territorio o urbanistica: è una distinzione che ha base nell'art. 9 della Costituzione (e oggi è confermata dall'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.) e che è rimarcata dalla costante giurisprudenza specie costituzionale (a muovere da Corte cost., 24 luglio 1972, n. 141 e, ad es., a Corte cost., 23 novembre 2011, n. 309)" (Consiglio di Stato, n. 2784 del 2015).

Per quanto riguarda le Linee guida previste dall'art. 19, comma 2, si rileva, oltre alla già evidenziata necessità di assicurare la preminenza del ruolo del competente Assessorato dei beni culturali e

dell'identità siciliana per ciò che attiene ai profili di disciplina dei beni paesaggistici, anche la necessità che le procedure e i contenuti del PTR siano definiti nel rispetto delle norme e dei principi contenuti nella Parte III del Codice dei beni culturali e del paesaggio (artt. 135, 143 e 145). Sotto quest'ultimo profilo si osserva che l'articolo 19 della legge regionale, pur richiamando genericamente, al comma 4, l'articolo 135 del Codice di settore, declina poi i contenuti del PTR senza dare specifica evidenza ai contenuti propri della pianificazione paesaggistica, come disciplinati all'articolo 143 del Codice di settore. D'altro canto, il comma 5 del medesimo art. 19 della legge regionale assegna al PTR soltanto il compito di dettare "il quadro generale degli obiettivi di qualità paesaggistica e le misure generali di tutela da perseguire nelle diverse parti del territorio regionale, costituendo questi elementi invariati o complementari alle scelte di sviluppo territoriale e socio-economico". Il Piano regionale non reca, dunque, come dovrebbe, la compiuta disciplina d'uso dei beni paesaggistici, destinata a rimanere immutabile da parte della pianificazione urbanistica, ma si limita a definire solo il quadro generale degli obiettivi di qualità paesaggistica e le misure generali di tutela, che peraltro non sempre costituiranno le "invarianti" delle scelte di sviluppo territoriale e socio-economico, ma potranno eventualmente assumere carattere meramente "complementare" a tali scelte.

L'alterazione del rapporto di gerarchia tra gli strumenti di pianificazione territoriale emerge, poi, palesemente dalle previsioni del comma 6, lett. f), del medesimo articolo 19, ove si arriva a prevedere che il PTR definisce i "criteri operativi", anche qui soltanto "generali", per la tutela e la valorizzazione - tra l'altro - dei beni culturali e del paesaggio, stabilendo espressamente che tali criteri debbano essere fissati "in conformità con le previsioni del piano regionale delle aree protette, dei piani di bacino, e degli altri atti di programmazione e regolamentazione regionale e nazionale in materia di salvaguardia delle risorse idriche, geologiche, idrogeologiche, agricole, forestali, di riduzione dell'inquinamento acustico, elettromagnetico ed atmosferico, di smaltimento dei rifiuti". Si afferma, quindi, espressamente che il piano paesaggistico è subordinato rispetto agli altri strumenti di pianificazione territoriale, ai quali deve conformarsi, in aperto contrasto con il principio fondamentale in materia, posto dall'articolo 145, comma 3, del Codice di settore, in base al quale "Le previsioni dei piani paesaggistici di cui agli articoli 143 e 156 non sono derogabili da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette."

3) L'articolo 21 disciplina il procedimento di formazione del Piano territoriale regionale, mediante conferenze di pianificazione (commi 3, 4 e 5), stabilendo anche una durata del piano e il suo aggiornamento (comma 7).

Al riguardo, si rileva che il previsto iter di approvazione tramite "conferenza di pianificazione", alla quale partecipa un numero larghissimo di soggetti, rende nei fatti la rappresentatività delle istanze legate ai beni culturali e al paesaggio nettamente minoritaria, ciò che appare in contrasto con il valore primario e assoluto assegnato al paesaggio dall'art. 9 della Costituzione (Corte cost., sentenza n. 367 del 2007).

In relazione a quanto previsto dai commi 1 e 2 dell'articolo 21 restano ferme le censure di incostituzionalità già svolte in relazione agli articoli 15, commi 1 e 2, e 19 e relative all'assegnazione delle competenze all'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente anziché al competente Assessorato dei beni culturali e dell'identità siciliana.

Il comma 7 inoltre fissa in dieci anni la durata del PTR, disponendone l'aggiornamento ogni cinque anni o anche in qualsiasi momento prima del termine, su istanza dei comuni o altri enti pubblici interessati o soggetti privati rappresentativi di interessi collettivi o diffusi, anche ai sensi delle

risultanze del documento di programmazione economico-finanziaria regionale (DEF).

La fissazione di una durata decennale del PTR appare illegittima, in quanto non trova fondamento in analoga previsione del Codice, né nel sistema dei vincoli paesaggistici i quali, a differenza dei vincoli urbanistici, sono permanenti e non sono neppure sottoponibili a revoca o revisione da parte del Piano (cfr. art. 140, comma 2, del Codice di settore).

Anche in questo caso, il disegno sotteso alla legge regionale censurata risulta essere quello di assorbire la disciplina di tutela del paesaggio in quella urbanistica, fissandone nel PTR solo i tratti generali, peraltro da sottoporre a revisione con cadenza periodica. Viene meno, quindi, il ruolo di "Costituzione del paesaggio" proprio del piano paesaggistico, di cui sopra si è detto, in quanto non viene assicurata la stabilità del regime di tutela dei beni paesaggistici, affermandosi anzi l'opposto principio dell'obbligatoria revisione ditale regime a scadenze stabilite.

Inoltre, ulteriore profilo di criticità è rappresentato dalla mancanza, nella legge in esame, di una disciplina transitoria che affronti il rapporto e l'eventuale passaggio tra il sistema attuale e quello previsto

con il PTR (non sono citati i piani attuali tra le abrogazioni e le misure di salvaguardia sono menzionate solo a proposito dei piani urbanistici comunali - cfr. art. 54, comma 6).

La volontà della Regione di superare la normativa vigente non sembra infatti assicurare la tutela garantita degli attuali Piani paesaggistici. Emerge in particolare la questione dei beni paesaggistici individuati e delimitati a seguito della redazione dei Piani stessi, ai sensi dell'art. 134, comma i, lett. c), (nella versione non più vigente) che consentiva di tutelare immobili ed aree direttamente con il piano.

Al riguardo, è necessario rimarcare che i beni paesaggistici già vincolati a opera dei piani paesaggistici sulla base della precedente versione della predetta lettera c), una volta individuati, sono qualificati ai sensi di legge come beni paesaggistici e rimangono pertanto integralmente soggetti al regime di tutela. Tali beni rientrano ormai a pieno titolo tra i beni paesaggistici, e non possono essere ignorati o tantomeno obliterati dalla successiva attività di pianificazione.

4) Gli articoli 22 e 25 e 26, comma 4, nel disciplinare i "Contenuti del piano territoriale consortile (PTC) e del piano della Città metropolitana (PCM)" (art. 22) e i "Contenuti del piano urbanistico comunale (PUG)" (art. 25), assegnano ai predetti strumenti anche il compito - rispettivamente - di dettare "disposizioni volte ad assicurare la tutela e la valorizzazione dei beni ambientali e culturali presenti sul territorio" (art. 22, comma 2, lett. d) e di annoverare "i beni paesaggistici, ambientali, culturali e storico-architettonici da sottoporre a tutela e ne specifica il relativo regime normativo compatibile con la tutela di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni, anche nelle aree sottoposte a vincolo paesaggistico e nei manufatti sottoposti a vincolo storico-artistico" (art. 25, comma 3, lett. l).

Coerentemente con tali disposizioni, il successivo art. 26, recante il "Procedimento di formazione ed approvazione del PUG e delle relative varianti", stabilisce, al comma 4, che "Entro il termine di novanta giorni dall'avvio del procedimento, il comune, tenendo conto dell'atto di indirizzo dell'amministrazione e dei contributi eventualmente pervenuti, elabora un documento preliminare del PUG che: (...) f) descrive le risorse territoriali e naturali e identifica i beni culturali e paesaggistici da considerare quali invariati e determinanti per le scelte di sviluppo"

Il disegno del legislatore regionale è, quindi, quello di definire nel PTR solo i tratti essenziali della disciplina d'uso dei beni paesaggistici, la quale viene ad essere compiutamente definita soltanto in sede di pianificazione urbanistica.

Al riguardo, si osserva che, se è indubbio che gli strumenti di pianificazione urbanistica possono incrementare il livello della tutela dei valori testimoniali del territorio rispetto a quanto già previsto mediante gli ordinari strumenti di tutela del paesaggio, è parimenti indiscutibile che non sia consentito demandare alla pianificazione urbanistica comunale la definizione in concreto della disciplina d'uso dei beni paesaggistici, atteso che la predetta funzione deve essere svolta dal piano paesaggistico, al quale deve essere attribuita una posizione sovraordinata e preminente rispetto agli strumenti urbanistici comunali. con riferimento alle disposizioni in esame emerge, quindi, la

violazione degli articoli 135, 136, 143 e 145 del Codice di settore, che rilevano quali norme interposte rispetto alla violazione dell'articolo 14 dello Statuto speciale e dell'articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione.

5) L'articolo 27 concerne la disciplina del patrimonio culturale dei beni isolati, i quali - ancora una volta - sono individuati esclusivamente nel piano urbanistico generale (PUG), anche con riferimento agli interventi e alla destinazione d'uso. Al riguardo, si deve rilevare che, pur disciplinando manufatti "di particolare valenza ed interesse storico-architettonico, tipologico ed etno-antropologico", che possono quindi rivestire interesse culturale e anche ricadere in aree di interesse paesaggistico, la norma non contiene una disciplina di raccordo con il Codice di settore, senza fare espressamente salvo il regime di tutela dei beni vincolati ai sensi della parte seconda del Codice, art. 134, 135, 136, 143 e 145, nonché, con riferimento ai beni paesaggistici, ammettere gli interventi soltanto nei casi e limiti previsti dal piano paesaggistico.

6) L'articolo 36, nel disciplinare gli "Interventi di compensazione urbanistica a tutela dell'ambiente", stabilisce, al comma 3, che "Nell'ipotesi di delocalizzazione o riqualificazione di siti produttivi dismessi o di manufatti in degrado o incongrui, in quanto suscettibili, per impatto visivo, per dimensioni planivolumetriche o per caratteristiche tipologiche e funzionali, di snaturare o di alterare in modo permanente la caratteristica di un luogo, della sua identità storica, culturale o paesaggistica, la compensazione si connota come paesaggistico-ambientale e consiste nell'attribuzione premiale di diritti edificatori ai proprietari interessati. L'attribuzione di tali diritti edificatori può essere finalizzata al recupero dei costi di bonifica dei siti industriali dismessi per la fornitura di servizi eco sistemici nelle zone rurali del territorio comunale."

La previsione normativa consente di attribuire premi volumetrici per la delocalizzazione di manufatti incongrui rispetto al contesto paesaggistico e anche per il recupero dei costi di bonifica dei siti industriali dismessi, senza limitare i suddetti benefici al solo caso di delocalizzazione di opere legittimamente realizzate e senza tenere conto della circostanza che, in base ai principi europei e nazionali, i costi di bonifica devono seguire la regola fondamentale del c.d. "chi inquina paga", e non possono essere quindi addossati alla collettività mediante l'attribuzione di volumetrie edilizie premiali.

Con riferimento a tali previsioni, si evidenzia quanto segue.

Per ciò che attiene alla delocalizzazione di volumi "incongrui", con l'incentivazione di un premio volumetrico, si osserva che la norma si presta a introdurre una forma surrettizia di condono edilizio. Il carattere "incongruo" dei predetti volumi può, infatti, facilmente dipendere dall'abusiva realizzazione delle opere e, d'altro canto, la norma regionale non ha cura di limitare il proprio ambito applicativo ai soli volumi legittimamente realizzati. Sono violati, perciò, l'art. 14, primo comma, lettera f), dello Statuto speciale e dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. I casi e limiti della sanatoria delle opere abusive sono, infatti, stabiliti dalla legge statale (artt. 36 e 37 del d.P.R. n. 380 del 2001, oltre alle norme eccezionali di condono edilizio emanate in passato) e si impongono anche alle regioni a statuto speciale. Nel caso di specie, l'introduzione di una surrettizia forma di condono edilizio eccede la competenza legislativa esclusiva attribuita alla Regione in materia di urbanistica dall'art. 14, primo comma, lettera f), dello statuto, con conseguente invasione della sfera di competenza esclusiva statale in materia di «ordinamento penale» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Al riguardo la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare, proprio con riferimento alla Regione Siciliana, che il principio dell'accertamento di conformità di cui all'art. 36 del Testo unico dell'edilizia, che "costituisce «principio fondamentale nella materia governo del territorio» (da ultimo, sentenza n. 107 del 2017), è «finalizzato a garantire l'assoluto rispetto della disciplina urbanistica ed edilizia durante tutto l'arco temporale compreso tra la realizzazione dell'opera e la presentazione dell'istanza volta ad ottenere l'accertamento di conformità» (sentenza n. 101 del 2013). Tale istituto si distingue dal condono edilizio, in quanto «fa riferimento alla possibilità di sanare opere che, sebbene sostanzialmente conformi alla disciplina urbanistica ed edilizia, sono

state realizzate in assenza del titolo stesso, ovvero con varianti essenziali», laddove il condono edilizio «ha quale effetto la sanatoria non solo formale ma anche sostanziale dell'abuso, a prescindere dalla conformità delle opere realizzate alla disciplina urbanistica ed edilizia» (sentenza n. 50 del 2017).

Anche a prescindere da tali classificazioni, occorre ricordare che, sebbene questa Corte abbia riconosciuto che la disciplina dell'accertamento di conformità attiene al governo del territorio, ha comunque precisato che spetta al legislatore statale la scelta sull'an, sul quando e sul quantum della sanatoria, potendo il legislatore regionale intervenire solo per quanto riguarda l'articolazione e la specificazione di tali disposizioni (sentenza n. 233 del 2015). Quanto alle Regioni ad autonomia speciale, ove nei rispettivi statuti si prevedano competenze legislative di tipo primario, si è puntualizzato che esse devono, in ogni caso, rispettare il limite della materia penale e di «quanto è immediatamente riferibile ai principi di questo intervento eccezionale di grande riforma», come nel caso del titolo abilitativo edilizio in sanatoria (sentenza n. 196 del 2004).» (Corte cost. n. 232 del 2017).

Sotto altro profilo, la disposizione censurata, nella parte in cui rimette in capo alla collettività i costi di bonifica di siti industriali dismessi – in deroga, come innanzi detto, al principio fondamentale del c.d. “chi inquina paga” – si pone in contrasto con l'articolo 14 dello Statuto speciale e con l'art. 117, primo comma della Costituzione, con riferimento all'art. 191, paragrafo 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), il quale espressamente prevede che la politica dell'Unione in materia ambientale è fondata, fra l'altro sul principio “chi inquina paga”, nonché con riguardo all'art. 1 della direttiva 2004/35/CE del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale e al considerando n. 18 della stessa, alla cui stregua “Secondo il principio «chi inquina paga», l'operatore che provoca un danno ambientale o è all'origine di una minaccia imminente di tale danno dovrebbe di massima sostenere il costo delle necessarie misure di prevenzione o di riparazione. Quando l'autorità competente interviene direttamente o tramite terzi al posto di un operatore, detta autorità dovrebbe far sì che il costo da essa sostenuto sia a carico dell'operatore. È inoltre opportuno che gli operatori sostengano in definitiva il costo della valutazione del danno ambientale ed eventualmente della valutazione della minaccia imminente di tale danno”.

La disposizione in esame si pone inoltre in contrasto con l'articolo 14, lettera b) dello Statuto speciale e con l'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, in riferimento agli artt. 3-ter, 242, 242-bis e 244 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante “Norme in materia ambientale”, dai quali emerge come la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali (oltretutto del patrimonio culturale) deve essere garantita da tutti gli enti pubblici e privati e dalle persone fisiche e giuridiche pubbliche o private mediante una adeguata azione che sia informata, fra l'altro al principio del «chi inquina paga». Nel dettaglio, con riferimento agli interventi di bonifica di siti inquinati, i citati artt. 242, 242-bis e 244 del decreto legislativo n. 152 del 2006, precisano che gli stessi gravano sul responsabile della contaminazione, cioè sul soggetto al quale sia oggettivamente imputabile l'inquinamento in quanto lo abbia causalmente determinato.

Al riguardo, occorre ricordare che la soggezione anche della Regione Siciliana al principio “chi inquina paga” è stata affermata dalla Corte costituzionale (sentenza n. 93 del 2017) e che, più in generale, non è dubbio che le disposizioni adottate dallo Stato nella materia di competenza esclusiva «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema» debbano essere qualificate quali norme di riforma economico-sociale, capaci di imporsi, come tali, anche alle Regioni a statuto speciale (sentenza n. 198 del 2018). Ciò in quanto la disciplina statale relativa alla tutela dell'ambiente “costituisce «un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza» (sentenza n. 67 del 2010), anche ove si tratti (...) di competenze esclusive” (Corte cost. n. 232 del 2017).

7) L'articolo 37, che contiene disposizioni di tutela e pianificazione del territorio rurale e di tutela dei boschi e delle foreste risulta censurabile con riferimento ai commi 3, 4, 5, 6 letterae c) e d) , 7, 8 e 9 .

In particolare, il comma 3 subordina la realizzazione di tutti gli interventi edilizi nel territorio rurale al rispetto delle "specifiche norme di tutela del paesaggio rurale indicate da apposite linee guida approvate con decreto dell'Assessore regionale per il territorio e l'ambiente di concerto con l'Assessore regionale per l'agricoltura, lo sviluppo rurale e la pesca mediterranea".

Al riguardo, si rileva che la disciplina di tutela del paesaggio rurale di riferimento deve essere quella del piano paesaggistico, al quale più opportunamente la norma dovrebbe rinviare. Al fine di assicurare la tutela del paesaggio rurale nelle more dell'approvazione del piano, si ritiene legittimo il rinvio alle linee guida, da recepirsi poi nel predetto strumento, che dovrebbero però essere elaborate dall'Assessorato competente in materia di tutela del paesaggio.

Il comma 4 prevede poi che "Nelle more dell'approvazione del decreto di cui al comma 3, sugli immobili ricadenti all'interno del territorio rurale di cui al comma 2, sono consentiti esclusivamente gli interventi di recupero e riqualificazione delle volumetrie esistenti, che risultino catastate alla data di entrata in vigore della presente legge, e gli ampliamenti per l'insediamento di attività agrituristiche di cui al comma 5. E altresì consentito, previa autorizzazione delle amministrazioni competenti, il mutamento della destinazione d'uso di fabbricati realizzati con regolare titolo abilitativo, ancorché non ultimati, a destinazione ricettivo-alberghiera e di ristorazione e per l'insediamento delle attività di bed and breakfast, agriturismo ed annesse attività di ristorazione ove sia verificata la compatibilità ambientale della nuova destinazione ed il rispetto di tutte le prescrizioni igienico-sanitarie nonché di sicurezza.". La disposizione consente, quindi, il recupero e la riqualificazione delle volumetrie "catastate", indipendentemente dal fatto che tali volumetrie siano state legittimamente realizzate ovvero siano abusive. Il cambio di destinazione d'uso - questo sì limitato ai soli manufatti legittimamente realizzati - è poi consentito senza attendere né la pianificazione paesaggistica, e neppure le linee guida di cui al comma 3, ossia i al di fuori di qualsiasi disegno pianificatorio, e ciò anche in ambiti sottoposti a tutela.

Il comma 6 prevede che il PUG individua e classifica con adeguate perimetrazioni il territorio rurale, articolandolo in zone, per ognuna delle quali sono stabiliti parametri limitativi, senza alcun richiamo espresso al necessario rispetto della normativa di tutela del paesaggio rurale. Tra le zone individuate, sono previste "zone di produzione intensiva con l'uso di serre e tecnologie meccaniche avanzate, anche sedi di impianti di energia alternativa, con obbligo di smaltimento alla fine del ciclo produttivo" (lett. c) e "zone per aziende artigianali/industriali, anche connesse alle attività agricole, di lavorazione e/o conservazione e/o trasformazione dei prodotti agricoli" (lett. d). L'individuazione e classificazione nell'ambito del territorio rurale delle predette categorie c) e d) porterebbe di fatto a un notevole incremento delle potenzialità edilizie e del consumo di suolo in zone agricole, in potenziale contrasto con gli obiettivi generali della "tutela del paesaggio rurale", di cui all'art. 37 in esame, e del "contenimento del consumo di suolo" (art. 34).

I commi 5, 7, 8 e 9 consentono rilevanti trasformazioni degli edifici rurali.

In particolare, il comma 5 prevede incrementi volumetrici del dieci per cento in favore delle attività agrituristiche. Il comma 7 pone limiti agli interventi di recupero di edifici esistenti; tuttavia, nel caso di recupero di edifici con originaria funzione abitativa, per i quali è generalmente esclusa la possibilità di ampliamento volumetrico se la cubatura esistente già supera quella consentita dal PUG, si prevede che la clausola può tener conto di un incremento volumetrico del trenta per cento in caso di utilizzazione agrituristica con obbligo di trascrizione decennale nella conservatoria dei registri immobiliari (cfr. lett. b). Il comma 8 prevede che siano consentite attività di ristorazione e intrattenimento in tutti gli edifici esistenti, previo intervento di restauro, ri-funzionalizzazione e ristrutturazione edilizia nonché l'uso stagionale o periodico dei manufatti abitativi, anche per attività di ristorazione e intrattenimento. Il comma 9 stabilisce che, per le finalità stabilite dal comma 8, "i fabbricati esistenti possono essere ampliati fino ad un fluissimo del trenta per cento della cubatura esistente".

Con tali previsioni, sostanzialmente, si ammette un considerevole e indiscriminato incremento di cubatura (dieci o trenta per cento), in contrasto con gli obiettivi generali della "tutela del paesaggio rurale" e del "contenimento del consumo di suolo", e consentendo il superamento ex lege delle

previsioni della pianificazione paesaggistica. Si permette inoltre la trasformazione indiscriminata degli edifici rurali per attività di ristorazione e intrattenimento.

Le suddette previsioni appaiono irragionevoli, oltre che lesive dei principi fondamentali in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio, di cui agli articoli 134, 135, 136, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, in quanto:

- gli incrementi volumetrici e i cambi di destinazione d'uso sono consentiti in modo indiscriminato, anche su immobili soggetti a tutela quali beni culturali o paesaggistici, senza essere valutati nel quadro necessario della pianificazione paesaggistica. Sono, pertanto, violati gli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, i quali rilevano come norme di grande riforma economico sociale, e quindi assurgono a parametri interposti rispetto alla violazione dell'articolo 14 dello Statuto speciale e dell'articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, secondo quanto sopra detto.

- l'incremento volumetrico è previsto a regime, rispetto alla cubatura "esistente", senza richiedere che i volumi esistenti siano stati legittimamente realizzati e senza stabilire neppure a quale data debba riferirsi tale esistenza, con la conseguenza che, in astratto, il predetto incremento sarebbe spendibile in ogni tempo e, ciò che è peggio, applicabile più volte sullo stesso immobile.

Sotto questo profilo, oltre alla violazione dei parametri ora richiamati, emerge anche il contrasto con il principio – posto dagli articoli 36 e 37 del Testo unico dell'edilizia di cui al d.P.R. n. 380 del 2001 – che stabilisce esattamente casi e termini per la sanatoria delle opere realizzate senza titolo, atteso che, con le norme censurate, la Regione legittima sostanzialmente anche volumi edilizi potenzialmente abusivi, consentendone persino l'incremento. I principi di cui ai predetti articoli 36 e 37 si impongono, come detto, anche alla Regione Siciliana, alla quale è comunque preclusa l'individuazione di ipotesi di sanatoria non previste dalla disciplina statale (Corte cost. n. 232 del 2017, cit.). Emerge, pertanto, la violazione dell'art. 14, primo comma, lettera f), dello Statuto speciale e dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Per le ragioni evidenziate le norme regionali sopra indicate eccedono le competenze statutarie della Regione Siciliana di cui all'articolo 14, lettere b) f) ed n) dello Statuto speciale di autonomia, andando a violare gli articoli 9 e 117, primo e secondo comma, lettere l) ed s) della Costituzione, e devono quindi essere impugnate ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.