

1^a SERIE SPECIALE

*Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma*

Anno 161° - Numero 19

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 6 maggio 2020

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE

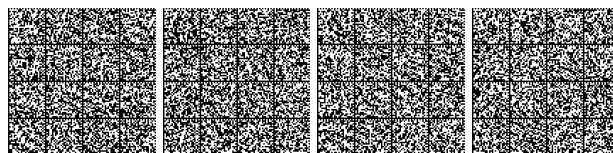




S O M M A R I O

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 40. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 aprile 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ambiente - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Disposizioni in materia di rifiuti - Modificazioni della legge regionale n. 31 del 2007 - Gestione dei rifiuti nel territorio regionale - Divieto di completare i lavori relativi alle attività finalizzate alla gestione dei rifiuti speciali di provenienza extra-regionale e contestuale revoca delle autorizzazioni già concesse - Possibilità del conferimento di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni esclusivamente nelle discariche per rifiuti inerti - Possibilità per la Giunta regionale di individuare le tipologie di rifiuti derivanti da processi industriali il cui conferimento è vietato presso le discariche per rifiuti inerti.**
- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 3 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni), art. 21, comma 2. Pag. 1
- N. 2. Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 17 aprile 2020 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ambiente - Paesaggio - Deliberazione del Consiglio regionale della Regione Lazio 2 agosto 2019, n. 5, recante “Piano territoriale paesistico regionale (PTPR)” - Denunciata assunzione unilaterale del provvedimento, senza il coinvolgimento dell’Amministrazione statale - Istanza di sospensione.**
- Deliberazione del Consiglio regionale della Regione Lazio del 2 agosto 2019, n. 5. Pag. 6
- N. 3. Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 23 aprile 2020 (del CODACONS - Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell’ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori)
- Salute (tutela della) - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Misure di contenimento del contagio per lo svolgimento in sicurezza delle attività produttive industriali e commerciali - Riapertura delle attività produttive e commerciali nella c.d. “fase 2” - Accertamento della spettanza delle attribuzioni per la gestione della c.d. “fase 2” - Azione, in via suppletiva, del Codacons-Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell’ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori - Istanza di sospensione.**
- Comportamenti formali posti in essere dalla Regione Lombardia e dalla Regione Veneto [...] con riferimento alla riapertura delle attività produttive e commerciali nell’ambito della c.d. fase 2. Pag. 16





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 40

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 16 aprile 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione autonoma Valle d'Aosta - Disposizioni in materia di rifiuti - Modificazioni della legge regionale n. 31 del 2007 - Gestione dei rifiuti nel territorio regionale - Divieto di completare i lavori relativi alle attività finalizzate alla gestione dei rifiuti speciali di provenienza extra-regionale e contestuale revoca delle autorizzazioni già concesse - Possibilità del conferimento di rifiuti speciali provenienti da altre Regioni esclusivamente nelle discariche per rifiuti inerti - Possibilità per la Giunta regionale di individuare le tipologie di rifiuti derivanti da processi industriali il cui conferimento è vietato presso le discariche per rifiuti inerti.

– Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 3 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni), art. 21, comma 2.

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

Contro la Regione Autonoma Valle d'Aosta (codice fiscale n. 80002270074), in persona del Presidente *pro-tempore*, con sede in Aosta, piazza Deffeyes n. 1, cap. 11100;

Per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2 della legge Regione Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 3, pubblicata nel B.U.R. n. 7 del 13 febbraio 2020 recante: «Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni», come da delibera del Consiglio dei ministri del 6 aprile 2020.

Sul B.U.R. n. 7 del 13 febbraio 2020, è stata pubblicata la legge regionale Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 3 recante «Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022. Modificazioni di leggi regionali e altre disposizioni».

Per quanto in questa sede d'interesse, l'art. 21 della predetta legge, al comma 2, nell'introdurre alcune modifiche alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 31, prevede l'inserimento, dopo l'art. 16 della citata legge regionale n. 31/2007, del seguente art. 16-*bis*:

«1. Fatta salva la sottoscrizione di appositi accordi di programma con le regioni interessate, è vietata l'esportazione di rifiuti urbani verso altri ambiti territoriali ottimali o l'importazione di rifiuti urbani da altri ambiti territoriali ottimali. Sono esclusi da tali divieti i rifiuti urbani soggetti a valorizzazione certa;

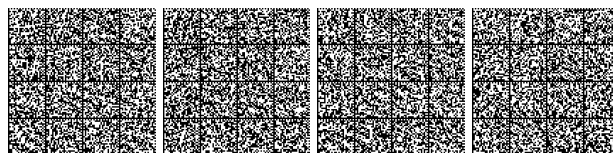
2. Al fine di contenere la movimentazione dei rifiuti nel territorio regionale, a tutela della salute e in modo da prevenire e ridurre l'inquinamento ambientale, la regione disincentiva la realizzazione e l'utilizzo delle discariche per il conferimento di rifiuti speciali provenienti da altre regioni essendo, in particolare, vietato il completamento dei lavori relativi alle attività finalizzate alla gestione di tali rifiuti, ad eccezione dei rifiuti di cui alla tabella I dell'art. 5 del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 27 settembre 2010 (Definizione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica, in sostituzione di quelli contenuti nel decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 3 agosto 2005), nelle discariche in corso di realizzazione e non ancora in esercizio alla data del 1° gennaio 2020. Le autorizzazioni e le eventuali proroghe concesse per la realizzazione dei lavori di cui al precedente periodo e per il conseguente esercizio delle discariche si intendono revocate dal 15 febbraio 2020;

3. Per le finalità di cui al comma 2, fermo restando l'obbligo del pieno rispetto dei criteri di ammissibilità in discarica definiti dalla normativa eurounitaria e statale vigente, il conferimento di rifiuti speciali provenienti da altre regioni è consentito esclusivamente nelle discariche per rifiuti inerti già in esercizio alla data del 1° gennaio 2020, entro e non oltre il limite del 20 per cento della loro capacità annua autorizzata;

4. Con deliberazione della Giunta regionale sono individuati i rifiuti, soggetti a caratterizzazione, derivanti da processi industriali, il cui conferimento è vietato presso le discariche per rifiuti inerti.»

Il Governo ritiene che tale legge sia censurabile nelle disposizioni *supra* indicate.

Propone pertanto questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 comma 1 Cost. per i seguenti



MOTIVI

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, della legge regionale Valle d'Aosta, 11 febbraio 2020, n. 3 per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, sotto il profilo della violazione, degli artt. 182 e 182-bis, del decreto legislativo 3 aprile 2005, n. 152 (norme interposte).

L'art. 21, comma 2, della legge regionale Vale d'Aosta n. 3/20 è illegittimo in quanto contrastante con la competenza esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (art. 117, comma 2, lettera s), Cost.).

Tale materia, come noto, è sempre stata qualificata dalla giurisprudenza costituzionale come «trasversale» e «prevalente», con la conseguenza che la relativa disciplina statale si impone integralmente nei confronti delle regioni, anche a statuto speciale, che non possono contraddirla o derogarla. A tale ambito fa «pacificamente» capo la disciplina dei rifiuti, spettando allo Stato, per costante giurisprudenza di codesta Corte, la competenza a fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale.

La disciplina della gestione dei rifiuti è infatti riconducibile alla materia «tutela dell'ambiente» e «dell'ecosistema», riservata dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. alla competenza esclusiva dello Stato, ferme restando per le regioni ad autonomia differenziata le previsioni statutarie. In tale materia, quindi, lo Stato può dettare una disciplina di protezione uniforme, valida per tutte le regioni e non derogabile da queste. Infatti, il richiamato carattere trasversale della tutela dell'ambiente, se da un lato legittima le regioni a provvedere attraverso la propria legislazione esclusiva o concorrente in relazione a temi che possono avere riflessi sulla materia ambientale, dall'altro non può costituire un limite alla competenza esclusiva dello Stato nello stabilire regole omogenee nel territorio nazionale, per procedimenti e competenze che attengono alla tutela dell'ambiente e alla salvaguardia del territorio (*cf. ex plurimis*, sentenze n. 215, 150 e n. 151 del 2018; n. 244 del 2016, n. 249 del 2009 Corte cost.).

Costante ed esplicita è l'affermazione del principio secondo cui «i rifiuti rientrano nella competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente (da ultimo sentenza n. 10 del 2009; vedi, anche, sentenze nn. 277 e 62 del 2008) e, conseguentemente, non può riconoscersi una competenza regionale in materia di tutela dell'ambiente (vedi sentenze nn. 10 del 2009, 149 del 2008 e 378 del 2007)» (così Corte cost. Sentenza 5 marzo 2009, n. 61).

Codesta Corte ha in particolare affermato che la disciplina statale «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le regioni e le province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse deroghino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino» (sentenza n. 58 del 2015).

Ciò premesso, l'art. 21 della legge regionale n. 3/20 impugnata, nell'introdurre alcune modifiche alla legge regionale 3 dicembre 2007, n. 31, al relativo comma 2, prevede l'inserimento, dopo l'art. 16 della citata legge regionale n. 31/2007, del seguente art. 16-bis:

«1. Fatta salva la sottoscrizione di appositi accordi di programma con le regioni interessate, è vietata l'esportazione di rifiuti urbani verso altri ambiti territoriali ottimali o l'importazione di rifiuti urbani da altri ambiti territoriali ottimali. Sono esclusi da tali divieti i rifiuti urbani soggetti a valorizzazione certa.

2. Al fine di contenere la movimentazione dei rifiuti nel territorio regionale, a tutela della salute e in modo da prevenire e ridurre l'inquinamento ambientale, la regione disincentiva la realizzazione e l'utilizzo delle discariche per il conferimento di rifiuti speciali provenienti da altre regioni essendo, in particolare, vietato il completamento dei lavori relativi alle attività finalizzate alla gestione di tali rifiuti, ad eccezione dei rifiuti di cui alla tabella I dell'art. 5 del decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 27 settembre 2010 (Definizione dei criteri di ammissibilità dei rifiuti in discarica, in sostituzione di quelli contenuti nel decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio 3 agosto 2005), nelle discariche in corso di realizzazione e non ancora in esercizio alla data del 1° gennaio 2020. Le autorizzazioni e le eventuali proroghe concesse per la realizzazione dei lavori di cui al precedente periodo e per il conseguente esercizio delle discariche si intendono revocate dal 15 febbraio 2020.

3. Per le finalità di cui al comma 2, fermo restando l'obbligo del pieno rispetto dei criteri di ammissibilità in discarica definiti dalla normativa eurounitaria e statale vigente, il conferimento di rifiuti speciali provenienti da altre regioni è consentito esclusivamente nelle discariche per rifiuti inerti già in esercizio alla data del 1° gennaio 2020, entro e non oltre il limite del 20 per cento della loro capacità annua autorizzata.

4. Con deliberazione della Giunta regionale sono individuati i rifiuti, soggetti a caratterizzazione, derivanti da processi industriali, il cui conferimento è vietato presso le discariche per rifiuti inerti.»



Orbene, dalla lettura di tale art. 16-*bis* risulta che la regione, ai fini della tutela della salute e di riduzione dell'inquinamento ambientale, varando una serie di misure destinate alla gestione dei rifiuti sul territorio, introduce (indebitamente) stringenti limitazioni alla circolazione e gestione dei rifiuti, in particolare di quelli speciali di provenienza extraregionale.

Nello specifico, il comma 2 del citato art. 16-*bis* arriva a stabilire un «divieto di completare i lavori relativi alle attività finalizzate alla gestione dei rifiuti speciali di provenienza *extra* regionale», con contestuale revoca delle autorizzazioni a tal fine già concesse.

Il successivo comma 3, inoltre, introduce un'ulteriore limitazione, concedendo la possibilità di conferire nelle discariche regionali esclusivamente alcune tipologie di rifiuti speciali, ovvero, quelli idonei ad essere ammissibili nelle discariche per rifiuti inerti.

Infine, il comma 4 prevede che la Giunta regionale possa individuare le tipologie di rifiuti derivanti da processi industriali, il cui conferimento sarebbe vietato presso le discariche per rifiuti inerti.

Alla luce di quanto sopra evidenziato, il combinato disposto di cui all'art. 16-*bis*, in particolare i commi 2, 3 e 4 della legge regionale in oggetto, pur prevedendo la possibilità di sottoscrivere accordi di programma per lo smaltimento dei rifiuti urbani fuori dal territorio regionale, nella parte in cui disciplina la gestione dei rifiuti speciali mediante l'introduzione di specifiche restrizioni, contrasta con le norme di riforma economico-sociale introdotte dallo Stato con il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (in particolare, articoli 182 e 182-*bis*), in quanto stabilisce specifiche limitazioni alla gestione e alla circolazione dei rifiuti (anche extraregionali), che la norma statale prevede unicamente per i rifiuti urbani, e non anche per altri tipi di rifiuti, per i quali vige invece solo il criterio della vicinanza di impianti di smaltimento appropriati, per ridurre il movimento dei rifiuti stessi, correlato a quello della necessità di impianti specializzati per il loro smaltimento.

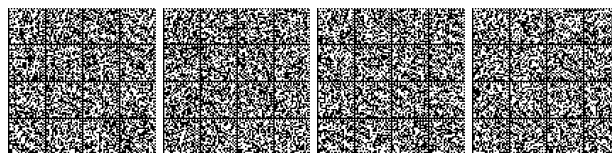
In particolare, la norma regionale - prevedendo un divieto, legato a limitazioni territoriali, allo smaltimento extraregionale dei rifiuti speciali - si pone in contrasto con quanto stabilito dal comma 3 del citato art. 182 del decreto legislativo n. 152 del 2006 (norma che riproduce l'espressione già contenuta nel comma 3 dell'art. 5 del decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22), che non prevede specifici divieti, pur manifestando favore verso una rete integrata ed adeguata di impianti, per permettere lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti appropriati più vicini ai luoghi di produzione o raccolta al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi. Laddove nella disciplina statale l'utilizzazione dell'impianto di smaltimento più vicino al luogo di produzione dei rifiuti speciali viene a costituire la prima opzione da adottare, ma ne «permette» anche altre, nella disciplina regionale *de qua* costituisce la soluzione obbligata.

Tale divieto viene, altresì, a contrastare con lo stesso concetto di «rete integrata di impianti di smaltimento» che presuppone una possibilità di interconnessione tra i vari siti che vengono a costituire il sistema integrato, senza ostruzioni determinate da blocchi che impediscano l'accesso ad alcune sue parti.

Se pertanto il divieto deve ritenersi legittimo con riferimento ai rifiuti urbani non pericolosi, in quanto è la stessa normativa statale a prevederlo (art. 182, comma 3), contrasta invece con la Costituzione una fonte di produzione legislativa regionale che venga a contemplare il medesimo divieto nei confronti degli altri tipi di rifiuti di provenienza extraregionale (*cfr.* Corte cost., sentenza n. 10/2009).

Alla luce di quanto fin qui rappresentato e del quadro normativo eurolunitario e statale, la legge regionale in argomento si pone, dunque, in contrasto con il parametro costituzionale di cui al secondo comma, lettera *s*) dell'art. 117 della Costituzione, in quanto essa interviene in una materia, quella della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», attribuita in via esclusiva alla competenza legislativa dello Stato (*ex multis*, Corte cost., sentenze, n. 244 e n. 33 del 2011, n. 331 e n. 278 del 2010, n. 61 e n. 10 del 2009), nella quale rientra la disciplina della gestione dei rifiuti (Corte cost., sentenza n. 249 del 2009, *infractata*), anche quando interferisca con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale (ferma restando la competenza delle regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali; tra le molte, sentenze n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012, n. 244 del 2011, n. 225 e n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008).

Tale disciplina, «in quanto appunto rientrante principalmente nella tutela dell'ambiente, e dunque in una materia che, per la molteplicità dei settori di intervento, assume una struttura complessa, riveste un carattere di pervasività rispetto anche alle attribuzioni regionali» (sentenza n. 249 del 2009), con la conseguenza che, avendo riguardo alle diverse fasi e attività di gestione del ciclo dei rifiuti e agli ambiti materiali ad esse connessi, la disciplina statale «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le regioni e le province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino» (sentenze n. 58 del 2015, n. 314 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007).



Ne consegue che «non può riconoscersi una competenza regionale in materia di tutela dell'ambiente», anche se le regioni possono stabilire «per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze livelli di tutela più elevati, pur sempre nel rispetto della normativa statale di tutela dell'ambiente.» (sentenze n. 285 del 2013 e n. 61 del 2009).

2. Illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 2, della legge regionale Valle d'Aosta, 11 febbraio 2020, n. 3 per contrasto con l'art 120, comma 1, Cost. sotto il profilo del divieto per le regioni di adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le regioni.

Posto quanto precede, la norma regionale in esame, nella sua attuale formulazione, deve ritenersi in contrasto anche con l'art. 120, primo comma, della Costituzione, ai sensi del quale la regione non può «adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le regioni».

A tal riguardo codesta Ecc.ma Corte ha escluso che le regioni, sia ad autonomia ordinaria, sia ad autonomia speciale, possano adottare misure volte ad ostacolare «in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le regioni» (sentenze n. 10 del 2009 cit.; n. 164 del 2007; n. 247 del 2006; n. 62 del 2005 e n. 505 del 2002) e ha reiteratamente ribadito «il vincolo generale imposto alle regioni dall'art. 120, primo comma, della Costituzione, che vieta ogni misura atta ad ostacolare la libera circolazione delle cose e delle persone fra le regioni» (sentenza n. 161 del 2005).

Sulla base di tali rilievi, codesta Corte ha ritenuto che numerose disposizioni regionali, le quali vietavano lo smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale diversi da quelli urbani non pericolosi, fossero in contrasto con l'art. 120 della Costituzione, sotto il profilo dell'introduzione di ostacoli alla libera circolazione di cose tra le regioni, oltre che con i principi fondamentali delle norme di riforma economico-sociale introdotti dal decreto legislativo n. 22 del 1997, e riprodotti dal decreto legislativo n. 152 del 2006.

Anche se l'impugnata disposizione regionale pone, dunque, allo smaltimento di rifiuti di provenienza extraregionale un divieto non assoluto, ma relativo - in quanto limitato ai rifiuti speciali - non viene meno l'illegittimità costituzionale della disposizione stessa. Al riguardo, sempre codesta Ecc.ma Corte ha già ritenuto che lo stabilire, da parte di una norma regionale, un divieto sia pur relativo e non assoluto - come quello del caso in esame - «non giustifica una valutazione diversa da quella riservata dalle citate sentenze alle norme allora scrutinate, che imponevano un divieto assoluto» (sentenza n. 505 del 2002).

La legge regionale Valle d'Aosta n. 3 del 2020, quindi, nel prevedere all'anzidetto art. 21 comma 2, limitazioni, seppur relative, all'introduzione di rifiuti speciali nel territorio della Regione viola, altresì, l'art. 120 della Costituzione, il quale vieta alle regioni di adottare provvedimenti che siano di ostacolo alla libera circolazione delle cose.

3. Illegittimità per violazione della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, «Statuto speciale della Valle d'Aosta», articoli 2 e 3.

La disposizione oggetto di impugnazione, infine, risulta ulteriormente illegittima in quanto eccede le competenze normative assegnate alla Regione Autonoma Valle d'Aosta dal proprio statuto, legge costituzionale n. 4/48 e successive modificazioni.

In particolare, gli articoli 2 e 3 della predetta legge costituzionale elencano le materie nelle quali la Regione Valle d'Aosta è competente a legiferare, non essendo prevista né in via esclusiva, né concorrente, la materia dei rifiuti e/o della tutela ambientale *tout court*.

L'art. 2 dello statuto, infatti, prevede la competenza nelle seguenti materie:

- «a) ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico ed economico del personale;
- b) ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni (4);
- c) polizia locale urbana e rurale;
- d) agricoltura e foreste, zootecnia, flora e fauna;
- e) piccole bonifiche ed opere di miglioramento agrario e fondiario;
- f) strade e lavori pubblici di interesse regionale;
- g) urbanistica, piani regolatori per zone di particolare importanza turistica;
- h) trasporti su funivie e linee automobilistiche locali;
- i) acque minerali e termali;
- l) caccia e pesca;
- m) acque pubbliche destinate ad irrigazione ed a uso domestico;
- n) incremento dei prodotti tipici della Valle;
- o) usi civici, consorzierie, promiscuità per condomini agrari e forestali, ordinamento delle minime proprietà culturali;



- p) artigianato;
- q) industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio;
- r) istruzione tecnico-professionale;
- s) biblioteche e musei di enti locali;
- t) fiere e mercati;
- u) ordinamento delle guide, scuole di sci e dei portatori alpini;
- v) toponomastica;
- z) servizi antincendi.»

L'art. 3, invece, prevede la competenza concorrente della Regione Valle d'Aosta, disponendo che:

«La regione ha la potestà di emanare norme legislative di integrazione e di attuazione delle leggi della Repubblica, entro i limiti indicati nell'articolo precedente, per adattare alle condizioni regionali, nelle seguenti materie:

- a) industria e commercio;
- b) istituzione di enti di credito di carattere locale;
- c) espropriazione per pubblica utilità per opere non a carico dello Stato;
- d) disciplina dell'utilizzazione delle acque pubbliche ad uso idroelettrico;
- e) disciplina della utilizzazione delle miniere;
- f) finanze regionali e comunali;
- g) istruzione materna, elementare e media;
- h) previdenza e assicurazioni sociali;
- i) assistenza e beneficenza pubblica;
- l) igiene sanità, assistenza ospedaliera e profilattica;
- m) antichità e belle arti;
- n) annona;
- o) assunzione di pubblici servizi».

Come emerge *ictu oculi* dalla lettura delle vincolanti disposizioni statutarie, non vi è alcuna previsione che, anche indirettamente, possa radicare la competenza normativa della regione in materia di gestione dei rifiuti, non rinvenendosi nemmeno ambiti di competenza in materia latamente ambientale.

L'art. 21, comma 2 della legge impugnata, pertanto, risulta costituzionalmente illegittimo per aver violato le stringenti competenze legislative riconosciute dallo statuto, avendo la Regione Valle d'Aosta approvando norme in materia sottratta totalmente alla sua competenza legislativa.

Pertanto, codesta Corte costituzionale, in tema di tutela ambientale, ha statuito che «non è consentito alle regioni ed alle province autonome di legiferare, puramente e semplicemente, in campi riservati dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato, ma soltanto di elevare i livelli di tutela degli interessi costituzionalmente protetti, purché nell'esercizio di proprie competenze legislative, quando queste ultime siano connesse a quelle di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenza n. 378 del 2007)» (sentenza n. 151/2011, punto 3.1. del Considerato in diritto).

Tale principio era stato già affermato da codesta Ecc.ma Corte, proprio con riferimento ad altre norme della stessa legge regionale n. 31/07 della Regione Valle d'Aosta; in particolare, con la già richiamata sentenza 5 marzo 2009, n. 61, si era esplicitato che (par. 4, lettera b) «le regioni, nell'esercizio delle loro competenze, debbono rispettare la normativa statale di tutela dell'ambiente, ma possono stabilire per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, etc.) livelli di tutela più elevati (vedi sentenze nn. 30 e 12 del 2009, 105, 104 e 62 del 2008). Con ciò certamente incidendo sul bene materiale ambiente, ma al fine non di tutelare l'ambiente, già salvaguardato dalla disciplina statale, bensì di disciplinare adeguatamente gli oggetti delle loro competenze».

E nella medesima decisione era stato espressamente affermato a tale fine che, stante il tenore delle disposizioni statutarie, (par. 2.1) «La Regione Valle d'Aosta difetta tanto di una competenza statutaria generale in materia di tutela dell'ambiente quanto di un titolo statutario specifico in materia di rifiuti».

Pertanto, anche nella denegata ipotesi in cui si dovesse ritenere che, nel caso di specie, le disposizioni dettate dalla legge impugnata non siano in contrasto con la normativa interposta richiamata, comunque permanerebbe l'illegittimità delle medesime disposizioni per aver la Regione Valle d'Aosta esorbitato dalle proprie competenze legislative.



Per i motivi esposti, si impugna dinanzi a codesta Ecc.ma Corte costituzionale la legge della Regione Valle d'Aosta n. 3 del 2020, limitatamente all'art. 21, comma 2, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), in riferimento ai parametri statali interposti dianzi citati, dell'art. 120 Cost., nonché della legge costituzionale 4/48 (statuto Regione Valle d'Aosta).

P. Q. M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo e conseguentemente annullare l'art. 21, comma 2 della legge Regione Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 3 pubblicata nel B.U.R n. 7 del 13 febbraio recante: «Disposizioni collegate alla legge di stabilità regionale per il triennio 2020/2022. Modifiche di leggi regionali e altre disposizioni», come da delibera del Consiglio dei ministri in data 6 febbraio 2020, per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

- 1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri del 6 aprile 2020;*
- 2. legge Regione Valle d'Aosta 11 febbraio 2020, n. 3, pubblicata nel B.U.R n. 7 del 13 febbraio 2020.*

Roma, 6 aprile 2020

Il Vice Avvocato Generale: FIGLIOLIA

L'Avvocato dello Stato: DI LEO

20C00111

N. 2

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in Cancelleria il 17 aprile 2020
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

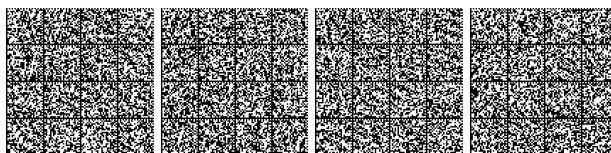
Ambiente - Paesaggio - Deliberazione del Consiglio regionale della Regione Lazio 2 agosto 2019, n. 5, recante "Piano territoriale paesistico regionale (PTPR)" - Denunciata assunzione unilaterale del provvedimento, senza il coinvolgimento dell'Amministrazione statale - Istanza di sospensione.

– Deliberazione del Consiglio regionale della Regione Lazio del 2 agosto 2019, n. 5.

Ricorso per conflitto di attribuzione ex art. 134 Cost. e art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87, con istanza di sospensiva del Presidente del Consiglio dei ministri (codice fiscale n. 80188230587), in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale n. 80224030587), presso i cui uffici in Roma, via dei Portoghesi, 12 è domiciliato (per il ricevimento degli atti: fax: 06.96.51.40.00; Pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it), giusta deliberazione del Consiglio dei ministri in data 6 aprile 2020, contro la Regione Lazio, in persona del Presidente in carica della giunta regionale, nonché - per quanto occorrer possa - del Presidente del consiglio regionale, avverso la deliberazione del consiglio regionale del Lazio n. 5 del 2 agosto 2019, recante «Piano territoriale paesistico regionale (PTPR)», pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio (BURL) n. 13 del 13 febbraio 2020, per la declaratoria della non spettanza alla Regione Lazio dei poteri ivi esercitati, e per il conseguente annullamento, previa sospensiva, della detta deliberazione del consiglio regionale del Lazio n. 5 del 2 agosto 2019, nonché di ogni altro atto comunque connesso, presupposto e attuativo, ivi compresa la nota in data 20 febbraio 2020 della Regione Lazio - Direzione regionale per le politiche abitative e la pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica.

Con la deliberazione del consiglio regionale del Lazio n. 5 del 2 agosto 2019, recante «Piano territoriale paesistico regionale (PTPR)», sono stati approvati gli elaborati descrittivi e prescrittivi che compongono il predetto piano, tra i quali le norme del PTPR.

La deliberazione, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio (BURL) n. 13 del 13 febbraio 2020, è stata assunta unilateralmente dalla regione, in violazione degli impegni assunti nei confronti del Ministero dei beni e le attività culturali, ai sensi degli articoli 133, 135, comma 1, 143, comma 2, e 156, comma 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42.



Oltretutto, il piano deliberato dalla regione risulta improntato a un generale abbassamento del livello della tutela dei valori paesaggistici, e la sua approvazione determina, altresì, il concreto rischio della lesione di interessi costituzionali primari, ai sensi dell'art. 9 della Costituzione.

La Presidenza del Consiglio solleva, pertanto, il conflitto di attribuzione nei confronti della deliberazione del consiglio regionale suddetta, ai sensi degli articoli 134 Cost. e 39 ss. della legge 11 marzo 1953, n. 87, con istanza di sospensione del provvedimento contestato.

Esposizione in punto di fatto

1. Va premesso che, ai sensi dell'art. 19 della legge regionale del Lazio 6 luglio 1998, n. 24, recante «Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico», erano stati a suo tempo approvati, mediante deliberazioni della giunta regionale, i Piani territoriali paesistici (PTP) della Regione Lazio.

In data 9 febbraio 1999 il Ministero, la regione e l'università di Roma Tre - DIPSA avevano sottoscritto un accordo di collaborazione per la redazione del PTPR, in attuazione del quale era stato istituito un Comitato tecnico scientifico per la redazione del piano.

Nel 2004 è entrato in vigore il Codice dei beni culturali e del paesaggio, che ha innovato la precedente disciplina statale in materia di pianificazione paesaggistica, introducendo, tra l'altro, il principio della pianificazione congiunta dei beni paesaggistici tra ciascuna regione e lo Stato, rappresentato dal Mibact. Il predetto principio è espresso, in particolare, nei già richiamati articoli 135, comma 1, 143, comma 2, e 156, comma 3, le cui previsioni sono state meglio definite e affinate dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 e dal decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63.

Dopo l'entrata in vigore del Codice (ma anteriormente alle novelle apportate dal decreto legislativo n. 63 del 2008), con la deliberazione della giunta regionale n. 556 del 2007, la Regione Lazio ha adottato il proprio PTPR, poco dopo modificato, integrato e rettificato con la deliberazione della giunta regionale n. 1025 del 2007. L'elaborazione del Piano da parte della regione è stata finalizzata anche alla verifica e all'adeguamento dei PTP vigenti, destinati a essere sostituiti dal PTPR una volta approvato, a esclusione del PTP di Roma ambito 15/12 «Caffarella, Appia antica e Acquedotti».

Le delibere di adozione del PTPR e gli elaborati di Piano sono stati pubblicati con le modalità previste dalla disciplina regionale, ossia nel BURL 14 febbraio 2008, n. 6, nonché negli albi pretori dei comuni e delle province.

Il PTPR adottato ha assunto quindi efficacia in regime di salvaguardia dal giorno successivo alla sua pubblicazione nel BURL.

Dopo di allora, è stata avviata l'attività di co-pianificazione con il Ministero, al fine di pervenire ad attribuire al Piano, in sede di approvazione, la valenza di strumento pianificatorio elaborato d'intesa tra Stato e regione, ai sensi delle disposizioni sopra richiamate del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

In questa prospettiva, l'11 dicembre 2013 è stato sottoscritto un protocollo d'intesa per la tutela e valorizzazione del paesaggio laziale tra la Regione Lazio e il Ministero.

L'attività di elaborazione congiunta dei contenuti del Piano ha infine condotto, il 16 dicembre 2015, alla redazione di un apposito verbale di condivisione dei contenuti del piano paesaggistico della Regione Lazio, con il quale sono state stabilite, in accordo tra la regione e il Ministero, le modifiche e le integrazioni da apportare in sede di approvazione allo strumento pianificatorio adottato e sono state definite, in particolare, le norme di piano, incluse in un apposito allegato al predetto verbale.

L'allegato normativo al verbale di condivisione del 16 dicembre 2015 è stato fatto oggetto, da parte della giunta, della proposta di delibera consiliare n. 60 del 10 marzo 2016, tuttavia mai approvata dal consiglio regionale.

2. È invece avvenuto che, a distanza di anni dalla definizione dei contenuti del PTPR congiuntamente con il MIBACT, il consiglio regionale ha assunto la deliberazione n. 5 del 2019, con la quale ha approvato unilateralmente un «proprio» PTPR, diverso sia dal piano adottato nel 2007 sia dai contenuti concordati nel verbale del 2015, oltre che notevolmente peggiorativo dei livelli della tutela rispetto a entrambe tali versioni, rinviando a un momento successivo l'adeguamento del piano d'intesa con lo Stato.

La scelta così assunta dalla regione sconfessa il percorso di condivisione già svolto con il MIBACT e risulta, inoltre, manifestamente in contrasto con la disciplina della pianificazione paesaggistica contenuta nel Codice di settore, la quale richiede che la fase di co-decisione con lo Stato si collochi a monte, e non a valle, del piano paesaggistico.



Dopo l'approvazione della suddetta deliberazione del consiglio regionale, per l'istante non pubblicata nel BUR, è stata comunque riavviata la collaborazione tra il Ministero e la regione, per pervenire al definitivo adeguamento del PTPR regionale.

Il percorso così riaperto ha consentito di addivenire alla redazione di un nuovo testo delle Norme di Piano, emendato delle novelle aggiunte in via unilaterale dalla regione, che in alcuni limitati casi sono state rielaborate anche al fine di raggiungere una soluzione condivisa che fosse compatibile con la salvaguardia del paesaggio.

Tale nuovo testo è stato oggetto della proposta di deliberazione consiliare n. 42 del 17 febbraio 2020, adottata dalla giunta regionale con deliberazione n. 50 del 13 febbraio 2020.

Tuttavia, nelle more della finalizzazione del suddetto percorso condiviso, il PTPR approvato ad agosto del 2019 è stato pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio n. 13 del 13 febbraio 2020.

Col presente ricorso si solleva innanzi alla Corte costituzionale il conflitto di attribuzioni tra lo Stato e la Regione Lazio, al fine di accertare che non spettava alla regione l'approvazione unilaterale del PTPR, in assenza della necessaria previa intesa con il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, e di ottenere per l'effetto l'annullamento, previa sospensiva, della deliberazione del consiglio regionale n. 5 del 2019 e degli atti connessi, presupposti e attuativi, ivi compresa la nota 20 febbraio 2020 in epigrafe menzionata.

Esposizione in punto di diritto

I

Violazione degli articoli 9, 117, secondo comma, lettera s), e 118 della Costituzione.

Violazione ed erronea applicazione degli articoli 133; 135, comma 1; 143, comma 2; 145, comma 3; 145, comma 5; 156, comma 3, del decreto legislativo n. 42/2004, quali norme interposte.

1. La deliberazione consiliare n. 5 del 2019, qui contestata, invade un ambito di competenza amministrativa riservato allo Stato, in contrasto grave ed evidente con gli articoli 9, 117, secondo comma, lettera s), e 118 della Costituzione.

La deliberazione viola, altresì, le norme interposte di fonte ordinaria direttamente attuative dei principi costituzionali sopra richiamati, contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio e, in particolare:

art. 133 (principio di intesa e cooperazione per la conservazione e la valorizzazione del paesaggio); art. 135, comma 1 (principio della pianificazione paesaggistica congiunta tra regione e Ministero e preclusione per la regione di disciplinare autonomamente le aree sottoposte a tutela paesaggistica); art. 143, comma 2 (rispetto dell'intesa stipulata per l'elaborazione del piano e obbligo di accordo); art. 145, comma 3 (principio della prevalenza del piano paesaggistico su tutti gli strumenti di pianificazione territoriale urbanistica e di settore); art. 145, comma 5 (principio della partecipazione necessaria del Ministero al procedimento di adeguamento del piano paesaggistico); art. 156, comma 3 (verifica e adeguamento dei piani paesaggistici).

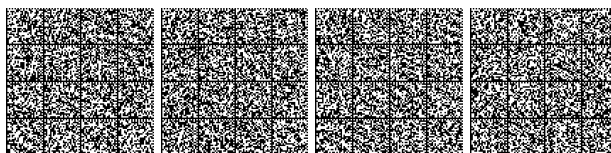
Ed invero al riguardo si osserva che la regione:

ha approvato il PTPR e i relativi allegati, elaborati al di fuori dell'accordo con l'Amministrazione statale competente, in violazione del principio di co-pianificazione obbligatoria dei beni paesaggistici e delle prerogative statali assicurate dall'art. 117, secondo comma, lettera s), e 118 della Costituzione, disposizioni rispetto alle quali costituiscono norme interposte le previsioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio e, in particolare, gli articoli 133, 135, 143, 145 e 156;

ha disatteso, in violazione del principio di leale collaborazione, i contenuti già da tempo condivisi con il MIBACT nel lungo percorso di co-pianificazione dianzi illustrato e trasfusi nel verbale di condivisione del 16 dicembre 2015.

Al riguardo si illustrano, qui di seguito, le ragioni in forza delle quali non spettava alla regione l'assunzione della deliberazione del consiglio regionale n. 5 del 2019.

2. Come è noto, il Codice dei beni culturali e del paesaggio disciplina il procedimento di redazione e di approvazione del piano paesaggistico, quando esso abbia a oggetto o comunque interessi aree vincolate come beni paesaggistici, ai sensi degli articoli 136 e 142 del medesimo Codice.



In tal caso, alla elaborazione di quella parte del piano concorre in via obbligatoria, in uno con la regione interessata, il Ministero (*cf.* art. 135, comma 1), secondo un canone di leale collaborazione fra Stato e regioni che trova la sua compiuta realizzazione esclusivamente nella forma della condivisione necessaria delle scelte di pianificazione paesaggistica territoriale. Lo stesso principio di leale collaborazione può spingere peraltro le regioni a coinvolgere il Ministero nell'elaborazione complessiva del piano, in riferimento, quindi, a tutto il territorio considerato, ivi inclusi gli ambiti non vincolati.

Il punto di equilibrio dei poteri statali e regionali nella materia della tutela e valorizzazione del paesaggio risponde a un fondamentale principio, che sorregge l'intero sistema della tutela del paesaggio, che si compendia nella co-decisione e nella compartecipazione necessarie tra Stato e regione in tutte e tre le fasi in cui si articola la tutela paesaggistica, ossia individuazione, pianificazione e gestione, quest'ultima esercitata mediante il rilascio delle autorizzazioni degli interventi relativi ai beni tutelati.

3. La necessità del raggiungimento del punto di equilibrio - rispondente peraltro al fondamentale principio della co-decisione e della compartecipazione necessarie tra Stato e regione in tutte e tre le fasi in cui si articola la tutela paesaggistica (individuazione, pianificazione e gestione-controllo autorizzatorio dei vincoli), che sorregge l'intero sistema della tutela del paesaggio - è stato più volte ribadito nella giurisprudenza di codesta Corte Ecc.ma, in riferimento alle regioni a statuto speciale (v. Corte costituzionale, 24 maggio 2009, n. 164; 17 marzo 2010, n. 101; 24 luglio 2013, n. 238) ed a quelle ordinarie (si veda la giurisprudenza che sarà citata in prosieguo nel par. 7).

La delibera che si impugna viola pertanto direttamente questi fondamentali parametri costituzionali, poiché la giunta regionale, attraverso la deliberazione del consiglio regionale n. 5/2019 ha adottato il Piano senza il previo accordo con i competenti organi statali e, anzi, in contrasto con le bozze elaborate congiuntamente con l'amministrazione statale e in avanzata fase di completamento.

4. La ragione fondante la previsione dell'obbligatoria co-pianificazione tra Stato e regione per i beni paesaggistici - a suo tempo esplicitata dal secondo decreto correttivo n. 63/2008 - risiede invero nella necessità di evitare che il Piano territoriale regionale, atto fondamentale che rappresenta la Costituzione del territorio, possa essere esposto a continue, anche radicali, rivisitazioni con il succedersi degli organi regionali.

Il Piano regionale, invece, ha un senso in quanto piano generale sovraordinato a tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale, sia urbanistica sia settoriale (art. 145 del Codice cit.), ponendosi necessariamente in una dimensione temporale di stabilità e di lungo periodo, incompatibile con le unilaterali scelte dei soli organi regionali, poiché esprime le scelte di fondo della pianificazione futura del territorio.

È conseguentemente ragionevole che esso richieda, per essere definito e modificato, 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 che superi anche i limitati confini regionali, attraverso la partecipazione determinante di una pluralità di attori istituzionali e trascenda la singola amministrazione che, in un determinato momento politico-istituzionale, si trovi ad essere titolare della funzione.

È esattamente questa la ragione per la quale il Legislatore nazionale, introducendo una norma che costituisce l'architrova del sistema di tutela, ha voluto la necessaria condivisione tra lo Stato e la regione dell'eventuale revisione del Piano paesaggistico.

5. Sotto un diverso, ma fondamentale e convergente profilo, occorre inoltre rilevare che i beni paesaggistici propri di ciascuna regione italiana, nella logica degli articoli 9 e 117 della Costituzione, trascendono, sia come valore culturale e sociale, sia come bene-interesse giuridicamente rilevante, l'ambito territoriale regionale, riferibile alla collettività ivi stanziata, per assurgere a una dimensione sicuramente nazionale.

Gli stessi sono infatti beni comuni riferibili all'intera collettività nazionale, di tal che è la Repubblica ad avere competenza a tutelare il paesaggio e rientra nella competenza esclusiva dello Stato il compito di tutelare l'ambiente.

Anche in un'ottica che tenga presente il ruolo degli enti territoriali alla luce del fondamentale principio di bilanciamento e di leale collaborazione in presenza di eventuali competenze concorrenti, ciò non può che significare che, anche da questo punto di vista, il potere degli organi regionali di ridisegnare i connotati dei relativi paesaggi incontra un preciso limite costituito (quanto meno) dal potere di necessaria co-decisione statale opponibile anche all'autonomia regionale.

6. La ricostruzione del sistema normativo fin qui prospettata, invero, appare perfettamente coerente con i parametri costituzionali e non svincola in alcun modo la centralità del ruolo e delle competenze regionali, riconosciute sia dal Codice del 2004, sia dalla Convenzione europea del paesaggio di Firenze del 2000. Resta infatti fermo e non contestato il ruolo centrale, strategico e propositivo dell'autonomia regionale.



La stessa deve però necessariamente confrontarsi, su un piano paritario e codecisionale, con il ruolo, parimenti essenziale, degli uffici periferici dello Stato.

Dall'esame della deliberazione regionale n. 5 del 2019 che oggi si impugna emerge, invece, in modo netto il fraintendimento di fondo da cui la stessa è afflitta, laddove ha ritenuto di poter declassare il ruolo dello Stato da una posizione paritaria ad un livello meramente consultivo, collaborativo (e facoltativo).

7. La descritta scelta del legislatore costituisce un principio la cui validità e importanza è già stata affermata più volte dalla Corte costituzionale, in occasione dell'impugnazione di leggi regionali che intendevano mantenere uno spazio decisionale autonomo agli strumenti di pianificazione dei comuni e delle regioni, eludendo la necessaria condivisione delle scelte attraverso uno strumento di pianificazione sovracomunale, definito d'intesa tra lo Stato e la regione.

La Corte ha, infatti, qualificato come principio inderogabile quello della pianificazione congiunta della regione con il Ministero competente, secondo quanto previsto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio (sentenza n. 210 del 2016).

In questa prospettiva, la Corte ha precisato che l'art. 135 del Codice pone un obbligo inderogabile di elaborazione congiunta del piano paesaggistico e che la ricognizione dei beni da sottoporre a vincoli paesaggistici debba essere realizzata congiuntamente con lo Stato e, per esso, con il Ministero (sentenza n. 66 del 2018).

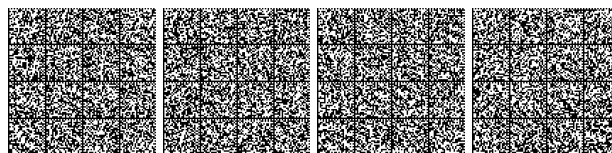
In particolare, la Corte ha rimarcato che «La disciplina statale volta a proteggere l'ambiente e il paesaggio viene quindi «a funzionare come un limite alla disciplina che le regioni e le province autonome dettano in altre materie di loro competenza», salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente» (sentenza n. 199 del 2014; nello stesso senso, sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008, n. 378 del 2007). Essa richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale. In tal senso, l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva di tale «materiaobiettivo» non implica una preclusione assoluta all'intervento regionale, purché questo sia volto all'implementazione del valore ambientale e all'innalzamento dei suoi livelli di tutela» (cfr. ancora la sentenza n. 66 del 2018).

Da ciò deriva l'evidente contrasto della deliberazione impugnata con la normativa statale, che - in linea con le prerogative riservate allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., come anche riconosciute dalla costante giurisprudenza di codesta Corte (tra le molte, sentenza n. 197 del 2014) - specificamente impone che la regione adotti la propria disciplina di conformazione «assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo» (sentenze n. 211 del 2013 e n. 235 del 2011). Costituisce, infatti, affermazione costante - su cui si fonda il principio della gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, dettato dall'evocato art. 145, comma 5, del decreto legislativo n. 42 del 2004 (sentenze n. 193 del 2010 e n. 272 del 2009) - quella secondo cui 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» (sentenza n. 182 del 2006); al contrario, nella specie, la generale esclusione della partecipazione degli organi ministeriali nei procedimenti di adozione delle varianti, nella sostanza, veniva a degradare la tutela paesaggistica da valore unitario prevalente e a concertazione rigorosamente necessaria, in mera esigenza urbanistica (sentenza n. 437 del 2008).

Anche di recente 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 costituzionale n. 86 del 2019) e ha sottolineato 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 costituzionale, n. 182 del 2006; cfr. anche la sentenza n. 272 del 2009).

Ciò comporta, pertanto, da parte della regione, l'obbligo di garantire adeguatamente il coinvolgimento del Ministero nella pianificazione paesaggistica, anche nelle eventuali fasi di revisione, pur se limitate, del Piano, secondo quanto previsto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio in materia di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, ai sensi degli articoli 135, comma 1, 143, comma 2, 145, comma 5, e 156, comma 3 (Corte costituzionale n. 64 del 2015).

La ragione sostanziale fondante della previsione dell'obbligatoria co-pianificazione tra Stato e regione per i beni paesaggistici, ribadita ed esplicitata dal secondo decreto correttivo del 2008 (decreto legislativo n. 63 del 2008), risiede anche, d'altra parte, nella necessità di evitare che il piano paesaggistico, che rappresenta, per così dire, la «Costituzione del territorio», possa essere esposto, nel breve periodo, come già detto, a radicali rivisitazioni con il susseguirsi degli organi regionali.



Il piano paesaggistico, in quanto piano di direzione generale, sovraordinato a tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale, sia urbanistica sia settoriale (*cfr.* art. 145 del Codice), deve porsi evidentemente e necessariamente in una dimensione temporale di stabilità e di lungo periodo, incompatibile con le unilaterali scelte dei soli organi regionali, poiché esprime le scelte di fondo della pianificazione futura del territorio.

Conseguentemente, analogamente a quanto avviene per la Costituzione nel sistema delle fonti normative, esso deve richiedere, per essere modificato, 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 amministrazione regionale che, in un determinato momento politico-istituzionale, si trova a essere titolare della funzione.

È anche per questa ragione che il legislatore nazionale, introducendo una norma indubbiamente fondamentale, che costituisce l'architrave del sistema di tutela e rappresenta un parametro costituzionale interposto, ha voluto la necessaria condivisione tra lo Stato e la regione per la elaborazione e la eventuale revisione del piano paesaggistico.

8. Il conflitto di attribuzione non si esaurisce nella sola invasione della sfera di competenza normativa e amministrativa dello Stato, ma si traduce in una lesione diretta dei beni paesaggistici tutelati, determinando una immediata e grave diminuzione del livello di tutela.

Invero, sotto un diverso ma convergente profilo, occorre sottolineare il fatto che i paesaggi di ciascuna regione italiana, nella logica degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, trascendono, sia come valore culturale, sociale e, in senso ampio, politico sia come bene-interesse giuridicamente rilevante, l'ambito territoriale regionale, riferibile alla collettività ivi stanziata, per assurgere a una dimensione sicuramente nazionale, in quanto beni comuni di interesse oggettivamente generale riferibili all'intera collettività nazionale.

Anche da questo punto di vista riveste rango costituzionale il principio del limite al potere libero e unilaterale degli organi regionali di mutare e di ridisegnare i connotati dei paesaggi regionali, limite e bilanciamento costituito dal potere di necessaria co-decisione statale.

Le considerazioni ora svolte dimostrano altresì come il principio di co-decisione paritetica necessaria Stato-regione rifletta e attui a un tempo i principi di adeguatezza e (soprattutto) differenziazione posti dall'art. 118 Cost. come contrappeso di riequilibrio del principio di sussidiarietà verticale. La violazione regionale qui denunciata si traduce dunque in una violazione diretta di tale essenziale parametro costituzionale nella distribuzione equilibrata delle competenze amministrative.

Il riflesso applicativo, sul piano della «allocazione» delle funzioni e delle competenze, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, si compendia nel rilievo, peraltro già sopra svolto, per cui il livello adeguato e differenziato di competenza nella pianificazione paesaggistica dei beni vincolati è collocato - chiaramente e inderogabilmente - dal legislatore nazionale al livello di co-decisione paritaria tra Stato e regione (pur con gli apporti partecipativi e collaborativi essenziali delle altre autonomie territoriali).

II

Violazione del principio di leale collaborazione (articoli 9, 117 secondo comma, lettera s), 118 Cost.)

9. Se quanto sopra già rende evidente la violazione, da parte della Regione Lazio, delle attribuzioni statali di cui agli articoli 9, 117, secondo comma, lettera *s*), e 118 della Costituzione, deve ancora rimarcarsi che la regione ha agito pure in violazione del principio di leale collaborazione.

Va ricordato al riguardo che, secondo l'insegnamento di codesta Corte costituzionale, il principio di leale collaborazione «deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e regioni», atteso che «la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti» (così in particolare, tra le tante, la sentenza n. 31 del 2006).

Più in dettaglio, la Corte ha chiarito che «Il principio di leale collaborazione, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto» (ancora la sentenza richiamata).

La scelta della Regione Lazio di assumere iniziative unilaterali, al di fuori degli accordi raggiunti con lo Stato, si pone, pertanto, in contrasto anche con il predetto principio.

10. Il conflitto di attribuzione che si solleva non si esaurisce, peraltro, nella sola invasione e lesione della sfera di competenza normativa e amministrativa dello Stato e nella lesione del principio di leale collaborazione, come sopra ampiamente dimostrato, ma si traduce anche in una lesione diretta dei valori paesaggistici tutelati, determinando imme-



diatamente una grave diminuzione del livello di tutela, sia rispetto al piano adottato nel 2007 dalla regione e vigente sin dal 2008 in regime di salvaguardia sia rispetto ai contenuti convenuti con il MIBACT nel Verbale del 2015 e nell'accordo del 2020.

Qui di seguito si illustrano le più significative disposizioni introdotte unilateralmente dalla regione nel testo delle Norme del PTPR riferite ai beni paesaggistici. Per opportuno confronto e per evidenziare l'abbassamento del livello di tutela che deriva dalle disposizioni regionali censurate, le diversità della disciplina vengono qui di seguito evidenziate rispetto al testo concordato nel 2015, rappresentando che il nuovo accordo del 2020 è stato diretto sostanzialmente a espungere le novelle introdotte unilateralmente dalla regione, con alcuni limitati adattamenti.

Art. 14. Interventi sul patrimonio edilizio esistente e sulle infrastrutture. Eliminazione delle barriere architettoniche.

L'art. 14 prevede, oltre all'ipotesi degli interventi finalizzati alla rimozione delle barriere architettoniche (comma 3), altri interventi, di varia tipologia, sul patrimonio edilizio o sulle infrastrutture che si considerano consentiti anche in deroga alle norme di Piano.

La normativa approvata dalla regione introduce ipotesi di interventi in deroga che non erano presenti nel testo del 2015 concordato con il Ministero. In particolare, il comma 4 stabilisce - innovando radicalmente rispetto agli accordi raggiunti - che sono sempre consentiti una serie di interventi di recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio, tra i quali gli interventi di rigenerazione urbana di cui alla legge regionale n. 7 del 2017 (Disposizioni per la rigenerazione urbana ed il recupero edilizio); legge che, pur non impugnata avanti alla Corte costituzionale, era già stata oggetto di rilievi da parte del Ministero.

Il comma 6 fa inoltre salve tutte le ulteriori deroghe previste dalla legge regionale n. 24 del 1998 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico), ossia gli interventi sul patrimonio edilizio esistente e sulle infrastrutture previsti dagli articoli 18-ter e 18-quater della medesima legge. Deve evidenziarsi in proposito che negli ultimi anni la regione è in più occasioni intervenuta sulla legge regionale n. 24 del 1998, apportando unilateralmente modifiche con implicazioni anche sulla tutela del paesaggio, oggetto di osservazioni da parte del Ministero, delle quali non si è proposta l'impugnativa costituzionale a fronte di specifici impegni da parte della regione a intervenire in modifica, impegni peraltro il più delle volte disattesi.

Art. 16. Errata perimetrazione dei vincoli.

L'art. 16 disciplina le procedure di adeguamento delle perimetrazioni del PTPR con la declaratoria delle aree di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 del Codice, contenuta nei relativi provvedimenti di apposizione del vincolo, o con l'effettiva esistenza dei beni sottoposti a vincolo ai sensi dell'art. 142 del Codice, come risultano definiti e accertati dalle disposizioni contenute nelle norme del PTPR, oppure con l'effettiva esistenza dei beni sottoposti a vincolo ai sensi dell'art. 134, comma 1, lettera c), del Codice, come risultano definiti e accertati dal PTPR.

Nel testo approvato dalla regione viene eliminato l'esame congiunto previsto nella procedura definita dall'accordo Ministero-regione per l'adeguamento delle perimetrazioni, che diventano quindi di esclusiva competenza della giunta regionale, in violazione manifesta del Codice di settore.

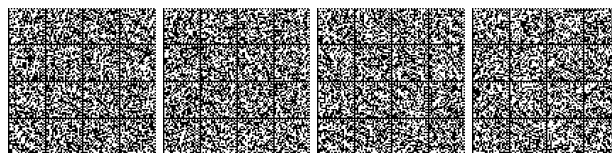
In proposito deve evidenziarsi che l'attività di ricognizione, perimetrazione rappresentazione dei beni paesaggistici negli elaborati del PTPR è stata svolta in co-pianificazione, in attuazione dei protocolli di intesa sottoscritti con la regione e, successivamente, formalmente validati mediante la sottoscrizioni di specifici verbali da parte dei rappresentanti istituzionali della regione e del Ministero. La regione pretende quindi di poter ridefinire unilateralmente la perimetrazione dei vincoli, in violazione degli accordi raggiunti.

Art. 34. Protezione delle fasce costiere marittime.

La norma riguarda le fasce costiere marine tutelate *ope legis* (art. 142, comma 1, lettera a), del Codice). In particolare, il comma 5 prevede la possibilità di realizzare strutture balneari e strutture recettive all'aria aperta in ambiti circoscritti, attrezzati a finalità turistiche in tutti i tipi di paesaggio, disattendendo la precedente previsione oggetto di accordo che escludeva i paesaggi particolarmente vulnerabili o di pregio, come i paesaggi «naturali», «naturali agrari» e «agrari di rilevante valore». Inoltre il testo del 2015 si riferiva alle sole attrezzature balneari e ai campeggi e non alle strutture.

Art. 35. Protezione delle coste dei laghi.

La norma riguarda le fasce costiere lacuali tutelate *ope legis* (art. 142, comma 1, lettera b), del Codice). Il comma 6 (come già aveva fatto il comma 5 dell'art. 34 per le fasce costiere marine) prevede la possibilità di realizzazione di strutture connesse alle attività di stabilimenti balneari, spiagge libere con servizi, punti di ormeggio, ristorazione e somministrazioni di bevande, noleggio imbarcazioni e natanti in genere, sportive, nonché strutture ricettive all'aria aperta, in ambiti circoscritti adibiti a finalità turistiche; ciò senza riproporre la clausola di esclusione per i paesaggi vulnerabili, quali i paesaggi naturali, naturali agrari e agrari di rilevante valore, contenuta nella norma corrispondente del 2015, peraltro circoscritta alle sole attrezzature balneari e ai campeggi.



Art. 37. Protezione delle montagne sopra quota 1200 m slm.

La norma riguarda i beni tutelati *ope legis* ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera *d*), del Codice.

Il comma 3 individua tassativamente le categorie di interventi consentiti che nel testo regionale sono ampliati rispetto al corrispondente testo frutto di accordo, con un abbassamento del livello di tutela. In particolare, la regione ha riformulato unilateralmente la lettera *d*), che prevede la possibilità di modernizzare gli impianti sportivi esistenti mediante realizzazione «di piste, tracciati, rifugi, impianti di risalita, impianti per innevamento artificiale e strutture ricettive di modesta entità» e ha riconfermato quanto previsto alla lettera *f*) del testo delle Norme di piano adottato nel 2007 (eliminato nel testo oggetto dell'accordo del 2015), che consente la realizzazione di percorsi e rifugi.

Art. 38. Protezione dei parchi e delle riserve naturali.

La norma riguarda i beni tutelati *ope legis* dall'art. 142, comma 1, lettera *f*), del Codice.

La regione introduce (rispetto al testo oggetto di accordo) un nuovo comma 8 che, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 145 del Codice, prevede l'applicazione della disciplina dei piani d'assetto approvati dalla regione in luogo delle norme paesaggistiche, in assenza del necessario adeguamento al Piano paesaggistico.

Al riguardo, deve tenersi presente che analoga previsione era stata introdotta dalla regione con l'art. 1 della legge regionale n. 2 del 2018, sia pure in via transitoria, in attesa dell'approvazione del PTPR, ed era stata poi modificata a seguito delle osservazioni del Ministero. In particolare, la disposizione legislativa da ultimo richiamata aveva modificato il comma 4 dell'art. 9 della legge regionale n. 24 del 1998, prevedendo, che «Fino all'approvazione del PTPR la disciplina di tutela dei beni paesaggistici di cui al presente articolo si attua mediante le previsioni contenute nei piani delle aree naturali protette qualora definitivamente approvati dal consiglio regionale»; la disposizione era stata poi corretta (dall'art. 22, comma 2, della legge regionale 22 ottobre 2018, n. 7) aggiungendo, in fine, la seguente precisazione: «purché non siano in contrasto con la disciplina d'uso dei paesaggi prevista dal PTPR e con la normativa relativa alle classificazioni per zone delle aree prevista dai PTP».

Con l'approvazione del PTPR, la regione reintroduce quindi l'affermazione della prevalenza degli strumenti pianificatori delle aree protette rispetto al Piano paesaggistico, violando la gerarchia degli strumenti di pianificazione territoriale stabilita dall'art. 143, comma 3, del Codice [ove si stabilisce espressamente - tra l'altro - che «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»].

Art. 44. Insediamenti urbani storici e relativa fascia di rispetto.

La norma sottopone a vincolo paesistico gli insediamenti urbani storici che includono gli organismi urbani di antica formazione e i centri che hanno dato origine alle città contemporanee nonché le città di fondazione e i centri realizzati nel XX secolo (comma 1).

La regione riduce unilateralmente la fascia di rispetto prevista per i suddetti insediamenti (comma 4), nella quale ogni modificazione dello stato dei luoghi è sottoposta ad autorizzazione paesaggistica, portandola da centocinquanta a cento metri.

Inoltre, per il centro storico di Roma, al quale non si applica l'art. 44, la regione - al comma 19 - modifica il corrispondente testo del 2015, secondo il quale, in relazione alla particolarità del sito, era prevista l'applicazione di specifiche prescrizioni di tutela da definirsi congiuntamente tra regione e Ministero. Nel testo approvato, tali previe prescrizioni non sono più contemplate e si rimette ogni valutazione dei singoli interventi alla Soprintendenza, facendo riferimento a un protocollo d'intesa con il Comune di Roma risalente al 2009 e non pertinente. Il PTPR rinuncia così, in sostanza, a esercitare il ruolo doveroso di disciplinare complessivamente e sulla base di una visione d'insieme gli interventi nel sito UNESCO del centro storico di Roma.

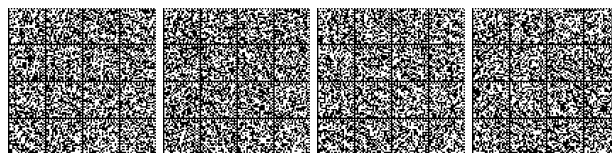
Art. 52. Aziende agricole in aree vincolate.

La norma disciplina gli interventi ammissibili nell'ambito di aziende agricole situate in aree vincolate.

La norma regionale conferma la possibilità di realizzare manufatti connessi alle attività agricole, ampliando tuttavia sensibilmente le relative categorie rispetto al testo concordato nel 2015, mediante il riferimento «alle attività agricole tradizionali, connesse e compatibili di cui alla legge regionale 22 dicembre 1999, n. 38 e successive modifiche». Vengono così richiamate tutte le attività cui si riferisce la predetta legge, le quali potenzialmente comportano - a seguito delle recenti modifiche - anche interventi di rilevante impatto.

Art. 55. Piani urbanistici attuativi in zona vincolata.

La regione sopprime la prevista procedura di concerto (introdotta dal comma 4 dell'art. 54 del testo del 2015) tra Ministero e regione per l'espressione del parere paesaggistico sui Piani urbanistici attuativi. I predetti piani vengono approvati infatti direttamente dai comuni, in palese violazione anche dell'art. 145, comma 3, del Codice [in base al quale «La regione disciplina il procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica, assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo»].



Art. 62. Rapporto tra PTPR e gli altri strumenti di pianificazione territoriale, settoriale e urbanistica.

Il testo della regione elimina - in contrasto con il testo concordato nel 2015 e in violazione dell'art. 145 del Codice - il riferimento alla funzione di indirizzo del Piano per la parte del territorio non interessata da vincoli, per la pianificazione territoriale e di settore.

Art. 63. Norme di salvaguardia in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici ai sensi del comma 3 dell'art. 145 del Codice.

Il testo approvato dalla regione fa salve tutte le previsioni degli strumenti urbanistici generali e attuativi approvati tra il 1987 e il 2007, in quanto ritenuti «conformi» prima ai PTP approvati (1998) e poi al PTPR adottato (2007), senza che sia compiuta alcuna verifica dei relativi contenuti (come previsto nel testo del 2015) e senza prevedere la necessità di adeguamento al PTPR approvato. Vengono con ciò disattesi non solo gli impegni del 2015, ma anche le previsioni dell'art. 143, comma 9, del Codice [in forza del quale le disposizioni del piano paesaggistico «A far data dalla approvazione del piano (...) sono immediatamente cogenti e prevalenti sulle previsioni dei piani territoriali ed urbanistici»], nonché dell'art. 145, comma 4, del Codice, in tema di adeguamento degli strumenti urbanistici al piano paesaggistico ad essi sovraordinato.

Vengono fatte salve, inoltre, tutte le previsioni dei piani attuativi che abbiano acquisito il parere paesaggistico (rilasciato dalla sola regione) nel periodo compreso tra la data di adozione e quella di approvazione del PTPR (ossia tra il 2007 e il 2020); ciò ai sensi dell'art. 63, comma 7, del PTPR approvato dalla regione.

Negli altri casi, il comma 3 del medesimo art. 63 prevede che per gli strumenti urbanistici attuativi adottati alla data di pubblicazione dell'approvazione del PTPR debba essere acquisito il parere paesaggistico per la verifica della conformità al PTPR approvato, senza contemplare il coinvolgimento del Ministero.

Art. 64. Norma transitoria per le aree di scarso pregio paesistico classificate dai PTP al livello minimo di tutela.

L'articolo introduce, al comma 2 - non concordato con il MIBACT - una disciplina transitoria anche per i procedimenti di varianti urbanistiche adottate prima della pubblicazione dell'approvazione del PTPR, stabilendo che l'*iter* è concluso sulla base della norma del Piano adottato, senza la partecipazione del Ministero, prevedendo altresì che i relativi esiti siano recepiti nel PTPR.

Art. 65. Adeguamento e conformazione degli strumenti urbanistici comunali al PTPR.

La regione disciplina il procedimento di adeguamento e conformazione degli strumenti urbanistici comunali al PTPR in difformità rispetto a quanto previsto nel testo del 2015 e nel Codice di settore.

In particolare, in contrasto con quanto disposto dall'art. 145, comma 4, del Codice, la regione stabilisce che l'adeguamento degli strumenti urbanistici al PTPR si realizzi entro tre anni (invece che entro due anni) dalla data di pubblicazione nel BURL. Viene, inoltre, esclusa la partecipazione del Ministero al procedimento di adeguamento che viene demandato alla sola regione, in violazione manifesta di quanto stabilito dall'art. 145, comma 5, del Codice.

Si prefigura così, fin da subito, un sostanziale «adeguamento» del Piano paesaggistico alle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti, sulla base di quanto stabilito dagli articoli 63 e 64 delle Norme del PTPR approvato dalla regione, contravvenendo ad uno dei principi fondamentali sanciti dal Codice in materia di gerarchia degli strumenti di pianificazione.

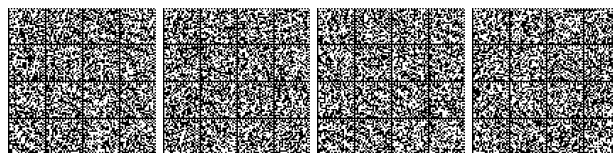
Art. 66. Adeguamento e conformazione al PTPR degli strumenti di pianificazione territoriale di settore.

Come già previsto nell'art. 65, anche in questo caso viene esclusa la partecipazione del Ministero al procedimento di adeguamento degli strumenti di pianificazione territoriale di settore, in violazione a quanto previsto dall'art. 145, comma 5, del Codice. Si introducono, inoltre, semplificazioni procedurali ai fini del recepimento delle previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale di settore nel PTPR, invertendo ancora una volta la gerarchia tra i piani.

11. Messi a fuoco, nei termini sopra illustrati, i principali profili di illegittimità del PTPR approvato dalla regione, per manifesta violazione dell'accordo con il Ministero e delle disposizioni del Codice di settore, si ritiene tuttavia necessario segnalare, sia pure più sinteticamente, gli ulteriori profili di criticità delle Norme di Piano ormai entrate in vigore. In particolare, si evidenzia quanto segue:

Art. 1. Finalità: viene eliminato il riferimento alla redazione del Piano in regime di copianificazione col Ministero, sulla base del protocollo d'intesa sottoscritto l'11 dicembre 2013 tra Regione Lazio e Ministero per la tutela e la valorizzazione del paesaggio laziale;

Art. 2. Contenuti del PTPR: sono introdotte ulteriori forme di semplificazione non previste dal Codice, prevedendo, in particolare, che il Piano individui le aree nelle quali la realizzazione di opere ed interventi di conservazione e trasformazione del territorio è consentita sulla base della verifica del rispetto delle prescrizioni, delle misure e dei criteri di gestione stabiliti nel Piano stesso, nonché le aree per le quali il Piano definisce anche specifiche previsioni vincolanti da introdurre negli strumenti urbanistici in sede di conformazione e di adeguamento;



Art. 3. Elaborati: sono soppressi tutti gli apparati conoscitivi, quali gli allegati alle Norme e tutti i repertori allegati alle tavole B e C e quelli relativi ai beni del patrimonio naturale e culturale, di cui il Piano si avvaleva per guidare l'attuazione delle sue previsioni, oltre che sotto il profilo prescrittivo anche con riguardo ai profili ricognitivo e d'indirizzo;

Art. 4. Quadro conoscitivo: con una nuova disposizione è attribuita esclusivamente agli enti locali la competenza per l'integrazione dei beni indicati nelle tavole C o di ulteriori categorie di beni;

Art. 10. Beni paesaggistici, art. 134, comma 1, lettera c) del Codice dei beni culturali e del paesaggio: si ampliano le forme di semplificazione procedurale, prevedendo ipotesi in cui gli interventi sono realizzati in mancanza del titolo paesaggistico di cui all'art. 146 del Codice di settore;

Art. 15. Disposizioni speciali per i territori colpiti da eventi calamitosi: si tratta di una disposizione inserita *ex novo* dalla regione, in forza della quale in determinate porzioni del territorio, individuate dalla giunta regionale su proposta del comune interessato, sono autorizzati gli interventi di ricostruzione anche con variazione di sagoma in deroga alle norme del PTPR, previo parere del Ministero.

Come sopra detto, si dà atto che nel sito istituzionale della Regione Lazio è stata pubblicata la proposta di deliberazione consiliare n. 42 del 17 febbraio 2020, adottata dalla giunta regionale con la deliberazione n. 50 del 13 febbraio 2020.

La proposta di deliberazione fa proprio, ai fini dell'accordo di cui agli articoli 156, comma 3, e 143, comma 2, del Codice di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004, il documento denominato «02.01 - Norme PTPR - Testo proposto per l'accordo regione/ MiBACT», che dovrebbe sostituire integralmente le Norme del PTPR approvate dalla deliberazione n. 5 del 2019.

Tuttavia, solo l'approvazione della delibera proposta dalla Giunta da parte del consiglio regionale del Lazio e la sua piena efficacia a seguito della pubblicazione potranno determinare l'effettiva sostituzione delle Norme del PTPR approvato e ormai in vigore, e quindi risolvere le criticità rilevate. Allo stato, l'avvenuta pubblicazione nel BURL della predetta delibera n. 5 del 2019 impone pertanto la proposizione del conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale.

In conclusione, la delibera in esame invade la sfera di competenza assegnata dalla Costituzione allo Stato, causando una immediata lesione dell'interesse costituzionale primario e assoluto alla tutela del paesaggio (Corte costituzionale n. 367 del 2007). L'interesse al ricorso è dunque concreto e attuale e mira, oltre che alla difesa dell'ambito delle competenze statali, indebitamente invase dall'atto regionale, a impedire effetti lesivi nei confronti dei beni paesaggistici protetti, immediatamente scaturenti dalla delibera regionale impugnata.

Le prescrizioni previste dal Piano approvato, costituiscono infatti, come sopra specificato, misure molto diverse e assai meno efficaci nel livello di tutela dei beni paesaggistici rispetto a quelle del Piano adottato nel 2007, vigente in regime di salvaguardia, e di quelle successivamente concordate con il MiBACT.

III

ISTANZA CAUTELARE

Infine, si propone istanza di tutela cautelare per le ragioni che seguono, atteso che la Regione Lazio ha inteso già dare esecuzione alla deliberazione impugnata emanando una direttiva (nota prot. 0153503 del 20 febbraio 2020) con la quale si regola l'applicazione delle disposizioni contenute nel nuovo Piano alle domande pendenti ed a quelle presentate dopo la sua pubblicazione.

Si legge nella citata nota [dopo una generica quanto astratta premessa «Attese le modalità partecipative della procedura di autorizzazione paesaggistica, sia nella forma ordinaria *ex art.* 146, decreto legislativo n. 42/2004 che in quella semplificata *ex d.p.r.* 31/2017, è evidente che la regolamentazione dei procedimenti pendenti proposta nella presente nota deve trovare riscontro e condivisione in codesto Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo»] che, in mancanza di norme transitorie, «Per tutte le istanze presentate e protocollate entro il 13 febbraio 2020 [per le quali non si sia ancora svolta o conclusa l'istruttoria] le disposizioni applicabili ai fini della definizione dei relativi procedimenti di autorizzazione paesaggistica ... sono quelle contenute nei PTP e nel PTPR come adottato, mentre la disciplina applicabile alle istanze presentate dal 14 febbraio in poi sarà costituita unicamente dalle previsioni del PTPR approvato».



È evidente il gravissimo e irreparabile danno che l'esecuzione della deliberazione del consiglio regionale n. 5 del 2019 oggi impugnata può arrecare allo Stato italiano e alla collettività, non solo creando aspettative tutelabili nei soggetti interessati ma, anche, consentendo la piena attuazione delle disposizioni censurate, difformi da quelle concordate con il Ministero e paramtrate ad un più basso livello di tutela ambientale e paesaggistica.

Considerato il *fumus boni iuris* che sorregge i motivi di ricorso sopra enunziati, si chiede a codesta Ecc.ma Corte costituzionale di valutare la opportunità di sospendere la suddetta delibera alla luce dell'estremo pregiudizio e della irreparabilità del danno alla collettività derivante dal fatto che la porzione di territorio interessata ne verrebbe irreversibilmente compromessa ed alterata. L'abbassamento del livello della tutela dei valori paesaggistici conseguente alla esecutività della delibera impugnata determinerebbe, come già detto, il concreto rischio della lesione irreparabile dello stato dei luoghi che, in quanto beni comuni di interesse oggettivamente generale, sono riferibili all'intera collettività nazionale.

P. Q. M.

Si insiste affinché l'Ecc.ma Corte adita voglia dichiarare, in accoglimento delle suesposte censure, che non spetta alla Regione Lazio, e per essa al consiglio regionale del Lazio, di adottare una delibera con la quale venga approvato il nuovo «Piano territoriale paesistico regionale - PTPR» senza il coinvolgimento dell'amministrazione statale e, per l'effetto, annullare la deliberazione del consiglio regionale n. 5 del 2 agosto 2019, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio n. 13 del 13 febbraio 2020, previa sospensione in via d'urgenza dei suoi effetti.

Roma, 10 aprile 2020

L'Avvocato dello Stato: ALBENZIO

L'Avvocato dello Stato: LUMETTI

20C00109

N. 3

Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 23 aprile 2020
(del CODACONS - Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori)

Salute (tutela della) - Emergenza epidemiologica da COVID-19 - Misure di contenimento del contagio per lo svolgimento in sicurezza delle attività produttive industriali e commerciali - Riapertura delle attività produttive e commerciali nella c.d. "fase 2" - Accertamento della spettanza delle attribuzioni per la gestione della c.d. "fase 2" - Azione, in via suppletiva, del Codacons-Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori - Istanza di sospensione.

- Comportamenti formali posti in essere dalla Regione Lombardia e dalla Regione Veneto [...] con riferimento alla riapertura delle attività produttive e commerciali nell'ambito della c.d. fase 2.

Ricorso in azione suppletiva per conflitto di attribuzione tra Stato e Regioni ex art. 39 L. n. 87/1953.

Per: CODACONS - Coordinamento delle associazioni e dei comitati di tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e dei consumatori, (C.F. 97102780588), in persona del legale rappresentante p.t., Avv. Giuseppe Ursini (C.F. RSNGPP49A29H7981), rappresentato e difeso, giusta delega in calce al presente atto, dagli Avv.ti Prof. Carlo Rienzi (C.F. RNZCRL46R08H703I), Gino Giuliano (C.F. GLNGNI65A02D636M) e Guglielmo Saporito (C.F. SPRGL-L53B09F839L), con domicilio eletto presso l'Ufficio Legale Nazionale del CODACONS, in Viale G. Mazzini n. 73, Roma (PEC carlorienzi@ordineavvocatiroma.org, fax: 06/3701709);

contro Regione Lombardia, in persona del Presidente p.t.; Regione Veneto, in persona del Presidente p.t.; e nei confronti di Presidenza del consiglio dei ministri, in persona del Presidente p.t.



per l'accertamento in azione suppletiva dell'illegittimità costituzionale - dei comportamenti formali posti in essere dalla Regione Lombardia e dalla Regione Veneto in violazione delle attribuzioni costituzionalmente riservate allo Stato, ex art. 117, comma 2, lett. q, lett. h), lett. d), 117 Cost., comma 3, 120 Cost., con riferimento alla riapertura della attività produttive e commerciali nell'ambito della c.d. fase 2;

FATTO

È ben nota la tragica situazione che sta vivendo il nostro paese, a causa del COVID19, pertanto, in questa sede ci limiteremo ad evidenziare gli aspetti più importanti ai fini del presente ricorso.

Dalla "Dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili" deliberata dal Consiglio dei Ministri il 31 gennaio u.s., il Governo attraverso una serie di DPCM (legittimati in forza del DL 6/2020) gradualmente ha decretato il c.d. lockdown del Paese.

Dal divieto di uscire da casa per la popolazione, se non per comprovate ragioni lavorative o di salute, alla chiusura delle scuole di ogni ordine e grado, si è arrivati fino all'arresto dell'intero sistema produttivo, salvo quelle filiere ritenute essenziali (come ad es. quella alimentare).

Da ultimo, il DPCM del 10 aprile 2020, ha prorogato tutte le misure messe in atto dal Governo fino al 3 maggio, data nella quale, secondo gli esperti e gli annunci del Governo, dovrebbe iniziare la c.d. fase 2.

Fase in cui gradualmente verrà riattivato il sistema produttivo dell'Italia e verrà ripristinato il diritto di circolazione.

Sarà un momento delicatissimo: alla data del 3 maggio il virus non sarà stato sicuramente debellato e, quindi, si aprirà una fase di convivenza con il COVID19 con tutti i rischi che ne conseguono.

Sin dall'inizio dell'emergenza forti e aspri sono stati i confronti, o meglio i conflitti, tra il Governo e le Regioni, sulle modalità di gestione dell'emergenza.

In particolare, Veneto e Lombardia, che sono anche le zone più colpite dal contagio, hanno espresso numerose volte dichiarazioni di segno opposto a quelle dello Stato.

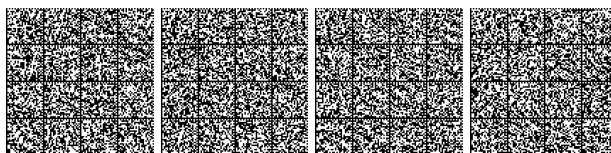
Tali conflitti sono diventati più aspri quando si è iniziato a discutere della c.d. fase 2.

Da Nord a Sud regna la confusione. Le Regioni procedono in ordine sparso, senza alcun coordinamento, e ogni ora c'è un governatore che alza il dito e fa una fuga in avanti o indietro, a seconda delle necessità. Ecco, sulla riapertura, sull'allentamento della serrata, il disordine istituzionale sembra essere la costante e non si intravede nemmeno la possibilità di ricomporre il quadro delle competenze. C'è chi desidera aprire tutto e subito, chi preferisce affidarsi agli scienziati, chi invoca la data del 4 maggio, e chi, invece, legge alla voce Vincenzo De Luca, è pronto a chiudere i confini del suo territorio. Siamo ad un passo dal caos.

Tutto sembra affidato a defatiganti quanto inconcludenti cabine di regia dove il Governo cerca di mediare al fine di assicurare unità di condotta sull'intero territorio nazionale, anche in nome della irrinunciabile funzione che ad esso assegna la Costituzione, all'art. 120, erigendolo a garante dell'unità di azione e indirizzo dello Stato nelle particolari e rilevanti materie ivi indicate, tra cui la salute, l'economia ed i diritti civili e sociali dei cittadini. Inoltre, lo stesso art. 117 Cost., assegna alla potestà esclusiva dello Stato la materia della profilassi internazionale, dell'ordine pubblico e della sicurezza dello Stato, materie tutte che vengono in rilievo nella vicenda in esame.

A nessuno sfugge poi la stringente ed imperativa esigenza di una gestione unitaria in capo al Governo della fase delle riaperture, essendo questo l'unico soggetto istituzionale tra quelli in campo che può fare una valutazione valida per l'intero territorio nazionale, da cui non si può recedere. Infatti, ove si consideri che nel caso venisse tollerato il fai da te delle singole Regioni, la scelta di riapertura delle attività produttive e commerciali di una sola di esse costringerebbe le altre a subire gli effetti di una tale scelta senza che vi sia stato alcun loro consenso, su cui pure ricadono gli effetti di una tale scelta, tenuto conto del rischio contagio connesso alla drammatica pandemia in atto.

Del resto, la stessa idea trapezata sugli organi di stampa di gestire la "fase 2" dividendo il Paese in macro aree (Nord, Centro e Sud), a seconda dell'entità del contagio, presuppone necessariamente una gestione unitaria in capo al Governo. Ma basta scorrere le agenzie e accorgersi che ogni Regione marcia per conto suo, incurante del ruolo e dei poteri che la Costituzione assegna al Governo. Il Governatore della Lombardia, ad esempio, negli ultimi giorni ha ondeggiato fra misure stringenti, l'obbligatorietà della mascherina per i cittadini lombardi, e fughe in avanti: "Riapriamo tutto e subito". Se pensiamo che solo domenica scorsa si diceva contrario alla riapertura delle librerie e soltanto 72 ore dopo si presentava in conferenza stampa al grido "di riapriamo tutto dal 4 maggio". Insomma, un cambio di rotta per la Regione locomotiva del Nord che creare ulteriore confusione e desta allarme in molti cittadini del nostro Paese.



Per non parlare del Veneto il cui Presidente, Luca Zaia, annuncia: “Se dipendesse da me riaprirei tutto il 4, con gradualità e senso di responsabilità”. Con tanto di Piano autonomo di riapertura di ben 17 pagine. Ancor più aperturista il governatore delle Marche, Luca Ceriscioli, che è convinto che non occorre aspettare maggio ma “lo dico al governo: consentiamo a chi è in grado di garantire la sicurezza dei lavoratori di ripartire ancora prima”, a un certo punto le parole di Vincenzo De Luca diventano un caso. Insomma, Ceriscioli alzerebbe le saracinesche domattina. A sua volta De Luca nei panni di sceriffo della Campania afferma: “Se dovessimo avere corse in avanti in regioni dove c’è il contagio così forte, la Campania chiuderà i confini. Faremo un’ordinanza per vietare l’ingresso dei cittadini provenienti da quelle regioni”.

Da ultimo lo scontro Nord/Sud sul Coronavirus, Zaia: “È Sud contro Nord, il 4 maggio la linea ultima oltre la quale sole riaperture” (La Repubblica, del 19 aprile).

Al caos si somma caos. Da Palazzo d’Orleans, sede della presidenza della Regione siciliana, l’imperativo categorico è: “Prudenza massima fino al 3 maggio”. Anche la Calabria non si sbilancia sulla fase due. Da cui filtra che sarebbero al vaglio misure che terranno conto dell’entità del contagio delle prossime settimane. Un’altra regione del Mezzogiorno apre all’ipotesi della ripartenza dopo il 4 maggio. Si tratta della Basilicata. “Siamo in grado di ripartire. Seppur con tutte le misure di sicurezza del caso”.

Siamo al disordine istituzionale. Ognuno tira acqua al suo mulino. La riapertura si è già trasformato in una vera battaglia politica. Regioni contro Stato, Regioni contro Regioni, Comuni contro Regioni. Insomma, tutti contro tutti, il caos.

A fronte di tale grave caos, che in termini giuridici, si sta traducendo nella ormai quotidiana violazione di fondamentali principi costituzionali, con le Regioni che da un lato pongono in essere atti comportamenti gravemente lesivi delle attribuzioni dello Stato e dall’altro il Governo quale rappresentante dello Stato che assiste inerte a questa continua invasione delle sue competenze, che rischia di infrangere l’unità dello Stato, ci inducono ad agire col presente ricorso a tutela delle attribuzioni che la Costituzione assegna allo Stato con riferimento alla riapertura della attività produttive e commerciali nell’ambito della c.d. fase 2. Ciò al fine di evitare che vengano arrecate lesioni gravissime a tali interessi, con conseguenti gravissimi danni per l’intero Paese.

DIRITTO

1. Sul potere della Corte ex art. 134 Cost. e art. 39 L. 11 marzo 1953 n. 87 e sulla configurabilità di un’azione suppletiva.

È pacifica la struttura del ricorso per conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni nonché tra Regioni.

Nell’inerzia dei soggetti titolari, l’odierno ricorrente ritiene di poter agire in via suppletiva, rimediando a ritardi dell’Autorità centrale, in una logica applicazione del proprio ruolo di soggetto interlocutore con dignità pubblica.

La funzione suppletiva è adiacente alla titolarità che fa capo a Stato e Regioni e consente un qualsiasi momento al soggetto originariamente titolare di recuperare l’inerzia assumendo in proprio la titolarità del conflitto.

Con questa premessa si formulano le osservazioni che seguono.

2. Sull’ammissibilità, sotto il profilo soggettivo, del presente ricorso. Sulla legittimazione del CODACONS a sollevare in via incidentale e suppletiva il conflitto di attribuzione tra Stato e Regione.

Codesta Corte ha già avuto modo di affermare che anche soggetti ed organi diversi dallo Stato-apparato possono essere parti di un conflitto tra poteri, ai sensi dell’art. 134 della Costituzione e del citato art. 37 della l. n. 87 del 1953, qualora risultino titolari di una «pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita» (ordinanza n. 17 del 1978; ordinanza n. 256 del 2016).

Il Codacons è in possesso dei suddetti requisiti, essendo titolare di pubbliche funzioni di rilevanza costituzionale e garantite dalla Costituzione.

Sulla rilevanza costituzionale delle funzioni svolte dal Codacons:

Si premetta che il CODACONS, per legge è chiamato a tutelare gli interessi ed i diritti di consumatori e utenti, tra cui il loro “diritto alla salute”, ai sensi dell’art. 2 Cod. Cons. e art. 32 Cost. nonché si pone quale garante del buon andamento della p.a. (cfr. Statuto dell’ente).

Il CODACONS, infatti, è un’Associazione senza fini di lucro, che si propone di “tutelare con ogni mezzo legittimo, ivi compreso il ricorso allo strumento giudiziario, i diritti e gli interessi dei consumatori ed utenti [...] tale tutela si realizza nei confronti dei soggetti pubblici e privati, produttori e/o erogatori di beni e servizi, anche al fine di contribuire ad eliminare le distorsioni del mercato determinate dalla commissione di abusi e di altre fattispecie di reati contro la P.A.”.



Il CODACONS persegue inoltre la tutela del “diritto alla trasparenza, alla corretta gestione delle pubbliche amministrazioni” (Cfr: art 2 Statuto) nonché si pone quale associazione che persegue anche il fine di garantire con i mezzi a disposizione “l’incolumità pubblica” (Cfr: art. 2.3 Statuto).

Al CODACONS, così come alle altre Associazioni di consumatori, inoltre, “è stato effettivamente conferito un compito di un certo rilievo pubblicistico”, come riconosciuto dalla nota sentenza dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, n. 1 del 2007.

Emblematica poi delle finalità e del ruolo delle Associazioni dei consumatori e utenti è la sentenza della Corte di Cassazione, n. 17351, del 18 agosto 2011, laddove statuisce che compito degli Enti esponenziali degli interessi collettivi è quello di “far valere l’interesse generale e comune ad un’intera categoria di utenti o di consumatori ... allo scopo non di sostituirsi alle iniziative dei singoli, ma di spianare ad esse la strada, tramite il superamento degli ostacoli di ogni genere di cui tale strada potrebbe essere disseminata, ove ad agire fosse il singolo: non ultimo quello insito nelle remore del cittadino isolato ad affrontare costose controversie per somme relativamente modeste, nei confronti di avversari agguerriti”.

Da ultimo l’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, n. 6 del 2020, ha riconosciuto la legittimazione ad agire del Codacons, quale Associazione dei consumatori iscritta nell’elenco ex art. 137 del Cod. Consumo, anche in assenza di una specifica norma, così esprimendosi in particolare: “Gli enti associativi esponenziali, iscritti nello speciale elenco delle associazioni rappresentative di utenti o consumatori oppure in possesso dei requisiti individuati dalla giurisprudenza, sono legittimati ad esperire azioni a tutela degli interessi legittimi collettivi di determinate comunità o categorie, e in particolare l’azione generale di annullamento in sede di giurisdizione amministrativa di legittimità, indipendentemente da un’espressa previsione di legge in tal senso”.

Tanto esposto, non si può dubitare quindi della rilevanza, sul piano costituzionale, delle funzioni assolute da questa Associazione che svolge un’attività dal rilievo pubblicistico, finalizzata a tutelare con ogni mezzo i cittadini/consumatori o utenti. Atta a garantire anche il loro il supremo diritto alla salute sancito dall’art. 32 Cost.

Bisogna sotto quest’ultimo aspetto sottolineare come il bene della salute sia tutelato dalla Costituzione “non solo come interesse della collettività ma anche e soprattutto come diritto inviolabile dell’individuo (Corte Cost. sent. n. 356 del 1991)”, di cui si impone “piena ed esaustiva tutela” (sent. n. 307 e 445 del 1990), in quanto “diritto primario e assoluto (sent. n. 202 del 1991, n. 559 del 1987, n. 184 del 1986, n. 88 del 1979)”.

Pertanto, alla luce di quanto esposto, ben può dirsi assolto il primo requisito richiesto dalla Corte per sollevare in via suppletiva un conflitto di poteri tra Stato e Regioni ovvero la rilevanza costituzionale delle funzioni assolute dal soggetto promotore del presente ricorso.

3. Sulla natura garantita, sul piano costituzionale, delle funzioni assolute dal Codacons.

La funzione del Codacons, sul piano costituzionale, è stata recepita da ultimo con la Delibera della Corte Costituzionale, dell’8 gennaio 2020, avente ad oggetto modificazioni alle «Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale».

Si premette che la L. n. 87 del 1953 rubricata “Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale.” è, secondo autorevole opinione della dottrina (CICCONETTI, elementi di diritto costituzionale, la giustizia costituzionale, Torino, 2003), una legge costituzionale, attuativa dell’art. 135 Cost., e conseguentemente i regolamenti previsti dagli artt. 14 e 22 hanno la stessa valenza delle norme costituzionali.

Ciò posto, il nuovo art. 4 ter delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte Costituzionale, riconosce la possibilità agli enti esponenziali, come il Codacons, di partecipare ai giudizi di legittimità costituzionale sulle leggi, attraverso il deposito di apposite memorie. Costituzionalizzando, per così dire, la posizione degli Enti esponenziali.

Si deve inoltre ritenere che gli Enti esponenziali in virtù degli interessi che rappresentano e delle funzioni di cui le stesse sono titolari (come ben delineate in punto di rilevanza), possano sostituirsi allo Stato, quando questo rimanga del tutto inerte di fronte alle ripetute e gravi violazioni della sua sfera di attribuzioni, astenendosi dall’attivare gli strumenti che la Costituzione li mette a disposizione per reagire a tali violazioni.

Al riguardo, si rileva che sono molteplici le norme che regolano i casi in cui si può esercitare un potere sostitutivo:

- 1) Innanzitutto viene in rilievo, l’art. 120 co. 2, Cost., che prevede la possibilità per lo Stato di sostituirsi alle Regioni, alle Città Metropolitane, alle Province e ai Comuni per una serie di ipotesi ivi disciplinate.
- 2) L’art. 9 del TUEL, che prevede la possibilità per gli Enti esponenziali di far valere in giudizio le azioni e i ricorsi che spettano al Comune e alla Provincia.
- 3) Infine, la possibilità disciplinata dall’art. 310 Cod. Ambiente che attribuisce agli enti esponenziali un potere sostitutivo in materia di danno ambientale, quando, ad. es. l’ente locale rimane inerte.



Quindi il potere sostitutivo, è un rimedio ben conosciuto dal nostro Ordinamento e soprattutto vede come destinatari privilegiati proprio gli enti esponenziali, come il Codacons, le cui funzioni ed il cui ruolo è garantito dall'art. 2 Cost., potere la cui *ratio* risponda nell'esigenza di far sì che certe funzioni sono così rilevanti ed importanti che in caso di inerzia del suo titolare, ci debba essere qualcuno che possa agire al suo posto.

Pertanto, tale potere sostitutivo deve essere riconosciuto anche nel caso in cui organi dello Stato assistano inerti alla violazione delle proprie attribuzioni costituzionali, quando in gioco vi sono interessi fondamentali dello Stato-Apparato, preservando così gli equilibri costituzionali, presidio irrinunciabile della sovranità popolare.

Come, appunto, sta avvenendo nel caso di specie, in cui numerose Regioni, in particolare Lombardia e Veneto, si stanno auto-attribuendo nella drammatica situazione pandemica in atto, funzioni in materia di riapertura delle attività produttive e commerciali, appartenenti all'esclusiva potestà statale, nell'inerzia assoluta del Governo, con gravissime conseguenze in punto di contenimento dell'emergenza COVID. Non passa giorno ormai in cui non vi sia una Regione che offra un suo piano di riapertura.

Ci sia consentito di dire: la misura è colma, le Regioni vanno in ordine sparso, rispondendo a frazionati interessi politici, minando così il Paese nelle sue fondamenta, nel momento in cui servirebbe maggior unità e collaborazione istituzionale.

Su tutti gli episodi successi, basti ricordarne uno, ESEMPLARE.

Era l'8 marzo quando la bozza del DPCM (adottato il 10 Marzo) - trasmessa alle Regioni per il principio di leale collaborazione prima della sua pubblicazione in *G.U.* - che di fatto decretava il lockdown del paese venne divulgato prima della sua pubblicazione in *G.U.* dalla Regione Lombardia (come ha ammesso la CNN <https://www.giornalettismo.com/bozza-dpcm-cnn-lombardia/>), con l'effetto di far fuggire verso il Sud migliaia di cittadini meridionali, diversi infetti dal COVID, che si trovavano in Lombardia, allargando così l'ulteriore diffondersi dell'infezione.

E lo Stato che sta facendo di fronte a questo disfattismo istituzionale?

Sta assistendo inerte ed in silenzio al caos creato dalle varie fazioni politiche rappresentative dei diversi enti locali che ogni giorno da tre mesi a questa parte esprimono un'opinione diversa e contrastante con quella del Governo.

Le conseguenze? di fatto lo Stato sta decretando lo svuotamento delle proprie prerogative costituzionali, con il rischio enorme che così si "sfascino" i delicati equilibri disegnati dai nostri Costituenti.

Fatto che, questa Ecc.ma Corte, garante suprema della Costituzione, non può assolutamente permettere.

Per tutte queste ragioni, sopra elencate, in forza dell'art. 2 Cost., questa Corte deve riconoscere che, in situazioni delicate, come quella che stiamo vivendo, in cui in gioco vi sono diritti fondamentali della persona e della collettività, la stessa collettività e per essa le associazioni che la rappresentino possano e debbono ovviare all'inerzia dello Stato nel far valere le sue prerogative costituzionali, al fine di evitare quella che noi osiamo definire, utilizzando un'iperbole, una "necrosi" della Carta Costituzionale.

4. Sull'ammissibilità, sotto il profilo oggettivo, della questione relativa al conflitto di attribuzione.

Preliminarmente, bisogna osservare come dinanzi a codesta Ecc.ma Corte, in sede di conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni, possano essere sindacati anche i comportamenti di organi istituzionali.

Sul punto sia consentito richiamare un precedente (Corte Costituzionale, 15/01/2013, n.1) in cui, proprio in materia di conflitto di attribuzione, codesta Corte ritenne ammissibile esprimersi nel merito anche a fronte di comportamenti formali posti in essere dall'organo istituzionale, coinvolto nel giudizio.

Tanto premesso, in punto di fatto abbiamo evidenziato come la Regione Veneto abbia già adottato un programma per la c.d. fase 2 della crisi, senza che lo Stato abbia dettato i principi base e le norme precettive di sua diretta competenza.

Tale programma contiene puntuali prescrizioni, che hanno come destinatari cittadini e aziende, sul "come" si dovrà affrontare la fase 2.

Pertanto esso costituisce l'espressione di un comportamento formale.

Con riguardo alla Regione Lombardia, essa sin dall'inizio della crisi ha preso con dichiarazioni, comunicati stampa e interviste televisive, proprie e personali posizioni sulla gestione della crisi. Queste prese di posizioni sono state così insistenti, da costringere un autorevole esponente della maggioranza a "minacciare" il commissariamento della Regione.

Evidentemente, anche quelli adottati dalla Regione Lombardia sono comportamenti formali.

Ciò posto, possiamo passare ad illustrare le norme attributive di poteri statali, violate dalla Regione Veneto e dalla Regione Lombardia:

Art. 117 co 2 lett. q).



Com'è noto tale norma riserva la materia della profilassi internazionale allo Stato. Per quest'ultima, comunemente e pacificamente, si intende l'insieme di norme e di metodi intesi a evitare o prevenire il diffondersi di malattie. In particolare, le norme e i provvedimenti che si devono adottare, collettivamente o da parte di singoli, per la difesa contro una determinata malattia, e la loro applicazione pratica (*ex multis* Corte Costituzionale, 18/07/2019, (ud. 05/06/2019, dep. 18/07/2019), n.186).

Pertanto, appare fuori di dubbio che l'emergenza COVID ricada sotto l'alveo della lettera *q*) dell'art. 117 co 2 Cost.

Ed invero, evidentemente, ogni misura finalizzata alla prevenzione del diffondersi del contagio è di pertinenza esclusiva dello Stato, pertanto, comportamenti e programmi delle Regioni che esprimono un orientamento diverso da quello del governo, o comunque ne anticipano le decisioni, costituiscono una chiara invasione della sfera di competenza riservata allo stato in *subiecta materia*.

Art. 117 co 2 lett *h*).

L'ordine pubblico e la sicurezza sono di competenza esclusiva statale.

Codesta Corte ci insegna che tale norma «riserva allo Stato [...] le funzioni primariamente dirette a tutelare beni fondamentali, quali l'integrità fisica o psichica delle persone, la sicurezza dei possedimenti ed ogni altro bene che assume primaria importanza per l'esistenza stessa dell'ordinamento (sent. 285/19)». Orbene appare evidente che l'emergenza COVID investe chiaramente profili attinenti all'ordine pubblico e alla sicurezza, minacciando beni fondamentali quali il diritto alla salute dei cittadini.

Quindi è di competenza esclusiva dello Stato dettare norme per affrontare l'emergenza COVID e ogni comportamento delle Regioni, difforme da esse o anticipatorio rispetto ad esse, invade la competenza esclusiva dello Stato *in subiecta materia*.

Art. 117 co 2 lett. *d*).

Codesta Corte ci insegna che la sicurezza dello Stato investe la sua personalità in quanto tale che può essere minacciata dall'esterno o dall'interno.

L'emergenza COVID sta piegando il paese con il rischio che nel caso l'intervento dello Stato non giunga in tempo o si sostituisca ad esso il disordine degli interventi Regionali, ci siano sommosse popolari, accenni di ribellione ecc.

Basti prendere ad es. il tentato assalto ad un supermercato a Palermo (Coronavirus, a Palermo tentato assalto al supermarket: "Non abbiamo soldi". Forze dell'ordine presidiano centri commerciali -

<https://www.ilfattoquotidiano.it/2020/03/27/coronavirus-a-palermo-tentato-assalto-al-supermarket-non-abbiamo-soldi-forze-dellordine-presidiano-i-centri-commerciali/5751393/>) per avvedersi come se l'emergenza non viene affrontata adeguatamente è a rischio la stessa sicurezza della Repubblica italiana.

Pertanto, anche per questa ragione ogni misura per fronteggiare la crisi è di esclusiva competenza statale.

art. 117 co. 3 - la competenza concorrente in materia di salute.

Secondo l'insegnamento di codesta Corte *in subiecta materia* spetta allo Stato la definizione dei principi fondamentali e la definizione delle prestazioni essenziali (c.d. *LEA*). Tale orientamento è stato trasfuso agli artt. 1 e 2 del D.lgs. n. 502 del 1992 che, in breve, attribuiscono, da un lato, allo Stato la predisposizione del Piano Sanitario Nazionale che definisce obiettivi attesi, i programmi, le aree d'intervento e le prestazioni essenziali e, dall'altro lato, attribuiscono alle Regioni la gestione diretta della sanità attraverso le ASL e le altre strutture ospedaliere pubbliche o private accreditate.

Ciò posto, è evidente che per l'emergenza COVID, involgendo il diritto primario alla salute, i principi fondamentali per la c.d. fase 2 spettano allo Stato, e solo norme dal carattere integrativo spettano alle Regioni.

- art. 120, co 2 Cost.

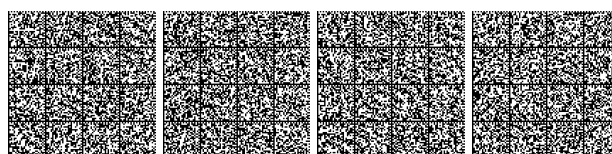
Tale norma, posta a presidio di interessi fondamentali dello Stato, assegna al Governo il ruolo di granate dell'unità di azione e indirizzo dello Stato nelle particolari e rilevanti materie ivi indicate, tra cui la salute, i diritti civili e sociali dei cittadini, l'economia.

Ebbene, anche tale norma appare violata dalle reiterate condotte poste in essere dalla Regione Lombardia e della Regione, che stanno ogni giorno di più minando l'unità dello Stato nella gestione di questa gravissima pandemia e sta mettendo in pericolo l'uniforme erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni fondamentali, tra le quali spiccano ovviamente quelle sanitarie.

Quindi, anche per questa ragione ci troviamo in presenza di un'invasione della sfera di attribuzione statale, da parte delle Regioni *de quibus*.

Istanza cautelare, ex art. 40, L. Cost., n. 871953

Sul *fumus bonis iuris*, valgono le considerazioni sopra esposte



Quanto al *periculum in mora*, esso appare di tutta evidenza, ove si consideri che i contestati comportamenti formali posti in essere dalle Regioni Veneto e Lombardia, minacciano gravemente le attribuzioni costituzionali dello Stato centrale, tese a garantire l'unità di indirizzo e di azione allorché si tratti di affrontare emergenze che coinvolgono interessi vitali e fondamentali quali quelli connessi alla tutela della salute dell'intera collettività nazionale, nonché dei diritti civili e sociali dei cittadini, nonché alla tutela dell'Economia nazionale.

Invero, non crediamo serva spendere molte parole sul pericolo che sta correndo lo Stato Italiano a causa del COVID19.

Tutto ciò, peraltro, in un difficilissimo quadro che prevede una contrazione del PIL del 9%, un calo della produzione industriale pari all'8%, oltre a tutte le migliaia di persone già decedute a causa di questa grave pandemia e che vede inoltre un duro e serrato confronto con l'Europa, per la scelta sul piano europeo degli strumenti da utilizzare per combattere la gravissima crisi economica che la pandemia ha già aperto.

Per ciò l'unità di azione dello Stato in questo delicatissimo momento rappresenta il bene supremo che deve essere preservato, in nome del rispetto delle sfere di attribuzioni disegnate dalla Costituzione, su cui Codesta Ecc.ma Corte è chiamata a vegliare.

Il termine sta scadendo, il 4 maggio dovrebbe aprirsi la fase 2.

Il pregiudizio è imminente, se nel frattempo le Regioni portassero ad ulteriore esecuzione i comportamenti formali da esse già posti in essere.

Per tutte queste ragioni, appare necessario disporre, in via d'urgenza, la sospensione dei gravati comportamenti formali posti in essere dalle Regioni Veneto e Lombardia, ordinando alle stesse di astenersi dal porre in essere ulteriori comportamenti lesivi delle attribuzioni statali *in subiecta materia*.

P.Q.M.

Si chiede alla Ecc.ma Corte Costituzionale adita:

preliminarmente, di atto della posizione suppletiva dell'odierno ricorrente nel giudizio per conflitto di attribuzione, saldo il potere di intervento dello Stato.

In Via cautelare:

di voler disporre, in via d'urgenza, la sospensione dei gravati comportamenti formali posti in essere dalle Regioni Veneto e Lombardia, ordinando alle stesse di astenersi dal porre in essere ulteriori comportamenti lesivi delle attribuzioni statali in subiecta materia, definendo, in via provvisoria, a chi spettano le attribuzioni, tra Stato e Regioni, per la gestione della c.d. fase 2, nell'ambito dell'emergenza COVID 19.

Nel merito:

1) Di voler, in sede di definizione del sollevato conflitto di attribuzioni tra Stato e Regione, accertare e dichiarare a chi spettano, in base alle norme costituzionali sopra richiamate, le attribuzioni per la gestione della c.d. fase 2, nell'ambito dell'emergenza COVID19.

Roma, 21 aprile 2020

Gli Avvocati: RIENZI - GIULIANO - SAPORITO

20C00110

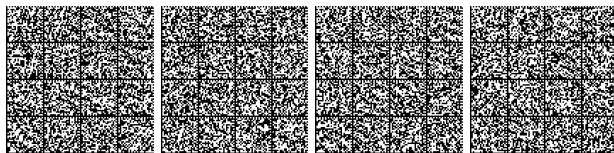
MARIO DI IORIO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

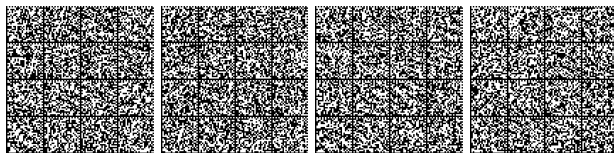
(WI-GU-2020-GUR-019) Roma, 2020 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



MODALITÀ PER LA VENDITA

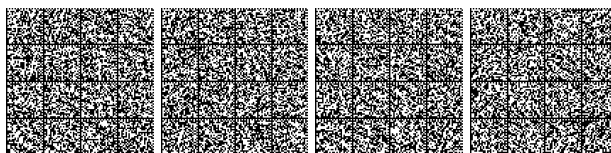
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

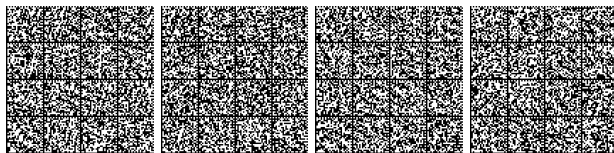
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

CANONE DI ABBONAMENTO

Tipo A	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della 1ª Serie Speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della 2ª Serie Speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della 3ª Serie Speciale destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E	Abbonamento ai fascicoli della 4ª Serie Speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F	Abbonamento ai fascicoli della Serie Generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, ed ai fascicoli delle quattro serie speciali: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

(di cui spese di spedizione € 129,11)*
(di cui spese di spedizione € 74,42)*

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*
(di cui spese di spedizione € 20,95)*

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 2,00

