



**LEGAMBIENTE
SICILIA**

URGENTE

trasmessa via pec /email

Palermo, 1 ottobre 2020

Al Presidente del Consiglio dei Ministri
Palazzo Chigi – Piazza Colonna, 370 – 00187 Roma
presidente@pec.governo.it

Al Ministro per gli Affari Regionali
Via della Stamperia, 7 – 00187 ROMA
affariregionali@pec.governo.it

Al Ministro per l’Ambiente e per la Tutela del Territorio e del Mare
Via Cristoforo Colombo 44 – 00147 ROMA
segreteria.capogab@pec.mimambiente.it

Al Ministro per i Beni Culturali
Via del Collegio Romano, 27 - 00186 Roma
mbac-udcm@mailcert.beniculturali.it

**Al Dipartimento Affari Regionali della Presidenza del Consiglio
Ufficio II**
Via della Stamperia, 8 – 00187 ROMA
segreteriacapodipartimento.affariregionali@governo.it
r.appignani@governo.it
ufficiocontenzioso@mailbox.governo.it

**Al Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare
Ufficio Legislativo**
Via Cristoforo Colombo 44 – 00147 ROMA
UfficioLegislativo@pec.minambiente.it

**Al Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo
Ufficio Legislativo**
Via del Collegio Romano n. 27 – 00187 Roma
mbac-udcm.ufficiolegislativo@mailcert.beniculturali.it

**Al Ministero della Giustizia
Ufficio Legislativo**
Via Arenula, 70 – 00186 Roma
archivio.legislativo@giustiziacerit.it

Al Commissario dello Stato per la Regione Sicilia
Piazza Principe di Camporeale 23 - 90100 Palermo
comstasicilia@mailbox.governo.it

Oggetto	Richiesta di impugnazione dinnanzi alla Corte Costituzionale della Legge della Regione Sicilia n. 19 del 13 agosto 2020 - articoli 17, 18, 19, 37, pubblicata sul S.O. n. 1 alla Gazzetta Ufficiale Regione Siciliana numero 44 del 21 agosto 2020 - “Norme per il governo del territorio”, in modo particolare per la parte riguardante la VAS, i piani e i beni paesaggistici, il rapporto tra i vari livelli di pianificazione.
----------------	---



LEGAMBIENTE SICILIA

L'esponente associazione Legambiente Sicilia con sede in Palermo, Via Paolo Gili n. 4 – Cantieri Culturali alla Zisa padiglione 13, pec legambientesicilia@pec.it, in persona del Presidente regionale e Legale rappresentante pro tempore, Dott. Antonio Zanna, nato a Monreale (PA) il 4 ottobre 1963, che qui si sottoscrive, chiede che il Consiglio dei Ministri deliberi l'impugnazione avanti la Corte Costituzionale ai sensi dell'art. 127 primo comma della Costituzione delle disposizioni di cui agli articoli 17, 18, 19, 37 della Legge della Regione Sicilia n.19 del 13 agosto 2020 - "Norme per il governo del territorio" (pubblicata su S.O. n. 1 a G.U.R.S. - n. 44 del 21/8/2020), in quanto devono dirsi costituzionalmente illegittime in violazione delle norme di seguito indicate.

Con la citata legge, la Regione Siciliana ha emanato un'articolata e complessa normativa in materia di governo del territorio che, per gli aspetti che qui rilevano, interviene anche in materia di tutela dell'ambiente e di protezione del paesaggio disciplinando le procedure di VAS- valutazione ambientale strategica dei piani urbanistici e territoriali, quelle di pianificazione paesaggistica e la tutela-gestione di beni paesaggistici e ambientali quali i boschi e le aree agricole di particolare pregio. Interviene anche a disciplinare i vari livelli di pianificazione territoriale e urbanistica (città metropolitane, liberi consorzi comunali, comuni).

Alcune di queste disposizioni si connotano per la loro incostituzionalità perché eccedono le competenze delle Regioni (anche a statuto speciale) in materia di protezione del paesaggio, tutela dell'ambiente e non rispettano il riparto costituzionale di funzioni secondo il principio di sussidiarietà, adeguatezza e leale collaborazione.

* * * * *

Articolo 18 - Valutazione ambientale strategica (VAS)

Con l'articolo in esame viene disciplinata la Valutazione Ambientale Strategica degli strumenti di pianificazione che, se nelle premesse (commi 1 e 2) richiama il decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, poi se ne discosta clamorosamente per quanto riguarda la coincidenza tra autorità ambientale e autorità procedente e quindi tra autorità competente e autorità procedente (commi 8 e 10) relativamente ai piani attuativi e alle varianti degli strumenti urbanistici comunali.

Va tenuto conto che non si tratta di aspetti marginali in quanto, come facilmente documentabile dalle istruttorie attivate presso il Dipartimento Urbanistica della Regione Siciliana e dall'esame degli atti sottoposti a parere della CTS-Commissione Tecnico Scientifica per la Valutazioni Ambientali, la maggior parte degli strumenti utilizzati in Sicilia per le trasformazioni territoriali sono proprio i piani attuativi e le varianti ai piani regolatori, mentre è quasi residuale l'attività di pianificazione generale. Il tutto in un contesto di sostanziale non entrata a regime della normativa in materia di VAS in quanto ad oggi la maggior parte dei piani regolatori siciliani e delle varianti non sono mai stati sottoposti a valutazione ambientale (cfr. anche procedura EU Pilot 1654/10/ENVI, Rapporto ISPRA-ARPA 143/2011, Rapporto ISPRA-ARPA 258/2017).

Tutto ciò in immotivata e radicale modifica di quanto invece attualmente disposto dal Decreto del Presidente della Regione 8 luglio 2014 n. 23 (GURS n. 39 del 19/9/2014) sulla corretta separazione tra autorità proponente e autorità competente e sull'individuazione della Direzione Urbanistica della Regione Siciliana quale autorità competente per i piani presentati dai Comuni-autorità procedente.

Il Codice dell'Ambiente (D.lgs 152/2006 e smi) prevede una generalizzata e obbligatoria sottoposizione a VAS dei piani elaborati nei settori della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e struttura un articolato procedimento tra autorità procedente e autorità competente diretto a verificare se il piano possa



LEGAMBIENTE SICILIA

avere impatti significativi sull'ambiente: tali disposizioni del Codice dell'Ambiente configurano un complesso normativo idoneo a vincolare la potestà legislativa delle regioni anche a stuto speciale (Corte Costituzionale sentenza 118 del 2019).

Se, da un lato, infatti, la VAS, «disciplinata dal d.lgs. n. 152 del 2006 in attuazione della direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente), attiene alla materia "tutela dell'ambiente" di competenza esclusiva dello Stato» (sentenza Corte Costituzionale n. 58 del 2013), le disposizioni citate, dall'altro, sono configurabili anche come norme fondamentali delle riforme economico-sociali, sia per il loro contenuto riformatore, sia per la loro attinenza a un bene comune, quale è quello ambientale, di primaria importanza per la vita sociale ed economica (sentenze n. 198 del 2018, n. 164 del 2009 e n. 378 del 2007).

Quindi non dovrebbe competere alla Regione far coincidere l'autorità ambientale-l'autorità competente con l'autorità proponente, trattandosi di scelta che può incidere sulla qualità del procedimento di valutazione in relazione al quale l'indipendenza del valutatore costituisce uno di quei livelli minimi uniformi da garantire sul territorio nazionale per realizzare un elevato livello di protezione ambientale anche in attuazione degli obblighi comunitari (cfr. sentenze Corte Costituzionale n. 93/2019 e n. 198/2018). La giurisprudenza costituzionale ha affermato costantemente che il bene ambiente, pur delineando una materia trasversale, è meritevole di una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale (cfr. sentenza n. 507 del 2000 e seguenti).

E su ciò ha fatto chiarezza la Corte di Giustizia Europea nel procedimento C 474/10: se da un lato è stato chiarito che non è indispensabile che esista una separazione fisica tra Amministrazione procedente e l'Autorità ambientale che deve esprimere il parere al fine di garantirne l'indispensabile indipendenza, "tuttavia, in una siffatta situazione, il citato art. 6 impone che, in seno all'autorità normalmente responsabile della consultazione in materia ambientale, sia organizzata una separazione funzionale in modo tale che un'entità amministrativa, interna a tale autorità, disponga di un'autonomia reale, la quale implichi, segnatamente, che essa abbia a disposizione mezzi amministrativi e risorse umane propri, nonché sia in tal modo in grado di svolgere i compiti attribuiti alle autorità consultive ai sensi di tale direttiva, e, in particolare, di fornire in modo oggettivo il proprio parere".

Per definire l'indipendenza in seno ad un'Autorità bisogna rifarsi al procedimento nella causa C 614/10, ove la Corte di Giustizia ha precisato cosa si deve intendere per indipendenza e correlata competenza di un autorità osservando che: "Basti menzionare, a tal riguardo, che non è escluso che la valutazione, da parte del superiore gerarchico del membro amministratore della DSK al fine di favorire l'avanzamento di carriera del medesimo funzionario, possa condurre ad una forma di «obbedienza anticipata» in capo a quest'ultimo (v., in tal senso, sentenza Commissione/Germania, cit., punto 36).

In tale quadro la coincidenza nel Comune tra autorità procedente e autorità competente di valutazione per i piani attuativi e le varianti urbanistiche (comma 10 dell'art. 18) viola detti principi alla luce dell'ordinamento degli enti locali e del D. Lgs. 165/2001 in particolare, non consentendo di realizzare separazione delle due posizioni organizzative e indipendenza e autonomia reale dell'autorità ambientale-autorità competente in assenza peraltro di qualunque criterio o obbligatorio adempimento organizzativo a carico dei Comuni che ben avrebbe potuto fissare il legislatore regionale.

Inoltre la norma è gravata da illogicità in quanto presuppone che qualsiasi amministrazione comunale posseda le competenze per svolgere tali funzioni di autorità ambientale-autorità competente, indipendentemente dalla presenza delle figure professionali a cui sono riservate per legge tali competenze.



LEGAMBIENTE SICILIA

A tal proposito occorre tenere presente che quando il piano/programma interessa pure i Siti Natura 2000, la Valutazione di Incidenza Ambientale è integrata nella procedure di VAS. Quindi il Comune, come autorità competente in materia di VAS, interverrebbe a pronunciarsi anche in materia di VINCA. E qui si configurano ulteriori violazioni delle disposizioni nazionali e unionali.

Innanzitutto quando con la legge di stabilità 2016 (articolo 1 comma 363 della 28 dicembre 2015, n. 208) il legislatore nazionale è intervenuto in materia di affidamento ai Comuni della competenza in materia di Valutazione di Incidenza, ha limitato la potestà ai Comuni superiori ai 20.000 abitanti ed agli interventi minori ed ai soli SIC (e non anche ai pSIC e ZPS, cfr. Corte Cost. 195/2017).

Quando la Regione Veneto ha impugnato tale disposizione, la Corte Costituzionale con sentenza n. 195 del 2017 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale rilevando che “il contenuto precettivo della disposizione impugnata ed il contesto normativo in cui si colloca pongono in evidenza che l’ambito materiale interessato è quello della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Deve essere, infatti, ribadito quanto già affermato con la sentenza n. 38 del 2015: “la disciplina della valutazione di incidenza ambientale (VINCA) sulle aree protette ai sensi di “Natura 2000”, deve ritenersi ricompresa nella “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, rientrante nella competenza esclusiva statale. Le Regioni “non possono reclamare un loro coinvolgimento nell’esercizio della potestà legislativa dello Stato in materia di tutela ambientale, trattandosi di una competenza statale esclusiva” (sentenza n. 104 del 2008).

Già nella procedura EU PILOT 2014/6730/ENVI per non corretta applicazione dell’art. 6 della Direttiva Habitat (92/43/CEE), la Commissione evidenziava la scarsa qualità delle valutazioni fatte dai Comuni; data la maggiore complessità della VAS le criticità prima evidenziate porterebbero con facile previsione all’apertura di un’ennesima procedura di infrazione.

Il legislatore regionale, con le norme contestate, non ha rispettato la sfera di competenza esclusiva in materia urbanistica statutariamente prevista e si pone soprattutto in contrasto con la normativa statale in materia di «tutela dell’ambiente», di competenza esclusiva statale e rilevante per delimitare la competenza regionale esclusiva in materia urbanistica. Quest’ultima, infatti, deve comunque «svolgersi in armonia con la Costituzione e i principi dell’ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

Se per un verso tale normativa regionale eccede i limiti costituzionali assegnati al legislatore regionale travalicandone le competenze fissate in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema dall’art. 117 comma 2 lettera s) della Costituzione, il mancato rispetto dei suindicati principi discendenti dalla normativa nazionale e ancor di più dal diritto comunitario costituisce anche violazione del principio di buon andamento dell’azione amministrativa presidiato dall’articolo 97 della Costituzione, esponendo lo Stato Italiano ad un contenzioso con le Autorità Unionali.

* * * * *

Articolo 19 – Contenuti del Piano territoriale regionale con valenza paesaggistica (PTR)

Con l’articolo in esame si introduce nell’ordinamento regionale l’istituto del Piano Territoriale Regionale con valenza paesaggistica che sostituisce in toto i piani paesaggistici sinora redatti, adottati e approvati ai sensi dell’articolo 135 del decreto legislativo 42/2004 - Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio o norme nazionali precedenti.

Si tratta di una delle disposizioni a più alto impatto istituzionale, amministrativo e ambientale.



LEGAMBIENTE SICILIA

Innanzitutto è bene premettere e tenere presente lo stato attuale della pianificazione paesaggistica in Sicilia come emerge dal seguente elenco dei piani paesaggistici:

- Provincia di Agrigento. Adottato. D.A. n. 7 del 29/7/2013 (GURS n.43 del 24/10/2014)
- Provincia di Caltanissetta. Approvato. D.A. n. 1858 del 2/7/2015 (GURS n. 31 del 31/7/2015)
- Provincia di Messina (A. 9). Approvato. D.A. 6682 del 29/12/2016 (GURS n. 13 del 31/3/2017)
- Provincia di Ragusa. Approvato. D.A. n.1346 del 5/04/2016 (GURS n.20 del 13/05/2016)
- Provincia di Siracusa. Approvato. D.A. n.5080 del 20/10/2017 (GURS n.12 del 16/03/2018 suppl.)
- Provincia di Trapani (A. 1). Approvato. D.A.n.2286 del 20/9/2010 (GURS n.46 del 22/10/2010)
- Provincia di Trapani (A. 2-3-). Adottato. D.A.n.6683 del 29/12/2016 (GURS n.44 del 12/10/2018)
- Arcipelago delle Eolie. Approvato. D.A. n.5180 del 23/1/2001 (GURS n.11 del 16/3/2001) integrato con D.A. n.10173 del 8/11/2006 (GURS n.11 del 9/3/2007)
- Arcipelago delle Egadi Approvato. D.A. n.99 del 23/1/2013 (GURS n.11 del 1/3/2013)
- Arcipelago delle Pelagie. Adottato. D.A. n.18 del 27/11/2013 (GURS n.43 del 24/10/2014)
- Isola di Ustica. Approvato. D.A. n.6293 del 28/5/1997 (GURS n.30 del 21/6/1997)
- Isola di Pantelleria. Approvato. D.A. n.8102 del 12/12/1997 (GURS n.8 del 14/2/1998) modificato D.A. n.6614 del 26/07/2000 (GURS n.47 del 20/10/2000) modificato D.A. del 11/10/2001 (GURS n.52 del 2/11/2001)

La legge regionale 19/2020 che qui si contesta non tiene conto in alcun modo delle previsioni del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio (D. Lgs. 42/2004 e smi) e dei piani paesaggistici regionali, non menzionandoli volutamente, pienamente vigenti in Sicilia da vari anni, con l'obiettivo malcelato di cancellarne la cogenza, vanificarne i vincoli ed impedire l'approvazione dei piani paesaggistici adottati ma ancora in itinere.

Tali norme regionali si collocano in un contesto di ripetuti tentativi del legislatore regionale di depotenziare l'istituto dell'autorizzazione paesaggistica e di deregulation in materia di tutela del paesaggio e dei beni culturali, su cui è intervenuto in modo puntuale e deciso il Consiglio dei Ministri con diverse impugnative e la Corte Costituzionale.

Si richiamano a tal fine:

- le censurate disposizioni regionali in materia di piani paesaggistici di cui all'impugnativa deliberata dal Consiglio dei Ministri il 24 ottobre 2017 ed alla conseguente sentenza 172/2018 emessa dalla Corte Costituzionale, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 48 della LR 16/2017;
- le censurate disposizioni in materia di individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica di cui all'impugnativa deliberata dal Consiglio dei Ministri l'11 luglio 2019 contro la Legge Regionale 6 maggio 2019 n. 5.

La legge regionale 19/2020 che qui si contesta non ha l'obiettivo di integrare i piani paesaggistici oggi vigenti nella Regione con contenuti progettuali strategici di natura territoriale-urbanistica, pervenendo ad una integrazione fra i diversi livelli di pianificazione, ma pretende di sostituirsi ai piani di tutela del paesaggio, mal interpretando i limiti dell'autonomia, violando in modo palese la Costituzione e la gerarchia delle norme di grande riforma economico-sociale – il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio – e tentando di far prevalere una norma regionale sul Codice stesso (è al contrario la norma regionale, così come tutti gli atti tecnico-amministrativi conseguenti, che deve adeguarsi al dettato costituzionale e al contenuto della norma statale).

Nel dettaglio la normativa regionale presenta due principali profili di censura:

- il primo riguarda i contenuti del nuovo PTR - piano territoriale regionale non rispondente ai dettati prescrittivi del D. Lgs. 42/2004 sui contenuti della pianificazione paesaggistica;



LEGAMBIENTE SICILIA

- il secondo concerne il (rischio di) blocco dell'iter di approvazione dei piani paesaggistici già adottati e comunque la mancata indicazione dell'efficacia della pianificazione paesaggistica già approvata nelle more di redazione del nuovo PTR (cfr. anche articolo 53 sul regime transitorio in cui non si citano volutamente i piani paesaggistici).

Il comma 4 dell'articolo 19 stabilisce chiaramente che il PTR assume la valenza di Piano paesaggistico ai sensi dell'articolo 135 del D. Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42, senza tuttavia che vengano recepiti i contenuti obbligatori previsti dalla stessa norma nazionale (articolo 143).

Inoltre il comma 2 del citato articolo 19 prevede che i contenuti e le procedure del PTR sono definiti in apposite linee guida proposte dagli Assessori regionali al ramo e approvati dalla Giunta regionale, non prevedendo, per la parte paesaggistica, l'automatica ineludibile applicazione di quanto previsto dal Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio.

Il PTR delineato dal legislatore regionale con l'articolo 19 della LR 19/2020 per la parte paesaggistica non è in alcun modo coerente con quanto fissato dal legislatore nazionale né rispettoso di quanto previsto all'articolo 143 del decreto legislativo 42 del 2004.

Pertanto il PTR non può essere ritenuto equivalente al piano paesaggistico voluto dal legislatore nazionale, ed al quale però si sostituisce, in tal modo non garantendo la tutela di beni tutelati costituzionalmente come il paesaggio, l'ambiente e il patrimonio culturale del Paese.

Poiché le citate disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio costituiscono norme fondamentali di grandi riforme economico-sociale (come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale - sentenze n. 238 del 2013, n. 164 del 2012, n. 101 del 2010 e n. 164 del 2009) e come tali vincolano la Regione Siciliana, le norme impugnate sarebbero costituzionalmente illegittime per contrasto con gli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione.

* * * * *

Articolo 37 – Tutela e pianificazione del territorio rurale e tutela dei boschi e delle foreste.

L'articolo 37 della LR 19/2020 contiene, tra le altre, alcune disposizioni sulla pianificazione e valorizzazione degli spazi rurali e delle aree boscate.

Anche tali ambiti e beni sono specificatamente considerati e disciplinati dal legislatore nazionale con il decreto legislativo 42/2004 - Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio.

Infatti, a titolo esemplificativo si indicano:

- l'articolo 142 che individuando le aree tutelate per legge, stabilisce che **sono comunque di** interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni del Codice:

.....

- g) i territori coperti da foreste e da boschi, quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento, come definiti dall'articolo 2, commi 2 e 6, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 227 (oggi il riferimento va fatto al D. Lgs. 3/4/2018 n. 34);
- h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici;
- l'articolo 10 al comma 4 lettera l) che include tra i beni culturali "le architetture rurali aventi interesse storico od etnoantropologico quali testimonianze dell'economia rurale tradizionale".
- l'articolo 135 pone tra gli obiettivi della pianificazione paesaggistica (ai sensi del D. Lgs. 42/2004) anche la "salvaguardia dei paesaggi rurali".



LEGAMBIENTE SICILIA

Orbene nel citato articolo 37 non si rinviene nessun richiamo a tali obbligatori previsioni del D. Lgs. 42/2004 - Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, determinando indubbiamente la norma regionale censurata una «lesione diretta» dei beni culturali e paesaggistici tutelati e una grave diminuzione del livello minimo di tutela garantito nell'intero territorio della Nazione.

Il legislatore regionale ha previsto inoltre (comma 2 art. 37) che il territorio rurale venga definito e perimetrato dal PUG (di livello comunale), prevedendo un non meglio definito accordo con il “Piano paesaggistico” che oggi non trova individuazione nel nuovo testo normativo. Inoltre si prevede che le norme di tutela del paesaggio rurale siano indicate da apposite linee guida approvate dagli Assessori regionali al ramo, senza un richiamo ai contenuti dei vincoli e della pianificazione paesaggistica come definiti dal legislatore nazionale.

Oltre ai profili di tutela paesaggistica emergono anche quelli di tutela ambientale e salvaguardia del territorio, materia trasversale e prevalente in ordine alle quali spetta comunque allo Stato dettare i principi fondamentali (Corte Costituzionale n. 249 del 2009, n. 150 del 2018, n. 244 del 2016).

Con la sentenza della Corte Costituzionale n. 105 del 2008 è stato stabilito e chiarito che caratteristica propria dei boschi e delle foreste è quella di esprimere una multifunzionalità ambientale, oltre ad una funzione economico produttiva. Sotto l'aspetto ambientale, i boschi e le foreste costituiscono un bene giuridico di valore «primario» (sentenza n. 151 del 1986), ed «assoluto» (sentenza n. 641 del 1987), nel senso che la tutela ad essi apprestata dallo Stato, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano nelle materie di loro competenza (sentenza n. 378 del 2007). Ciò peraltro non toglie, come è stato ribadito anche nell'ultima sentenza citata, che le Regioni, nell'esercizio delle specifiche competenze, loro garantite dalla Costituzione, possano stabilire anche forme di tutela ambientale più elevate.

Ne consegue che la competenza regionale in materia di boschi e foreste, la quale si riferisce certamente alla sola funzione economico-produttiva, incontra i limiti invalicabili posti dallo Stato a tutela dell'ambiente, e che, pertanto, tale funzione può essere esercitata soltanto nel rispetto della «sostenibilità degli ecosistemi forestali».

Ancora una volta, sia per una non puntuale e univoca formulazione da parte del legislatore regionale sia per l'assoluta mancanza di certi riferimenti ai contenuti del D. Lgs. 42/2004 e del D.Lgs. 34/2018, l'articolo 37 della legge regionale 19/2020, intervenendo in materia di salvaguardia ambientale e tutela paesaggistica, che costituisce elemento fondamentale della gestione del territorio come definito dai pronunciamenti della Corte Costituzionale (cfr. sentenze 478/2002, 182/2016, 189/2016 ed altre), viola le disposizioni di cui all'articoli 9 e 117 comma 2 lettera s della Costituzione in materia di “tutela del paesaggio” e di “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” in quanto non vengono rispettati i livelli di tutela minimi e uniformi sull'intero territorio nazionale voluti dal legislatore nazionale.

* * * * *

Articolo 17 - Pianificazione territoriale e urbanistica delle Città metropolitane, dei liberi Consorzi comunali e dei comuni.

Nell'individuare con l'articolo in esame i distinti compiti delle Città metropolitane e dei liberi Consorzi comunali in materia di pianificazione territoriale in relazione ai compiti parimenti assegnati ai Comuni, il legislatore regionale ha emanato delle disposizioni che sembrano violare l'articolo 118 della Costituzione.



LEGAMBIENTE SICILIA

L'art. 118, comma 1 della Costituzione stabilisce che le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (L. Cost. n. 12/2004). La norma indica il Comune quale ente «a competenza amministrativa generale», poiché organismo territoriale più vicino ai cittadini e in grado di rappresentare meglio le necessità della collettività.

La norma, in tal modo, tende a limitare l'azione dell'organizzazione di governo di livello superiore nei confronti dell'organizzazione di livello inferiore, stabilendo che la prima interviene qualora le attività non possano essere adeguatamente ed efficacemente esercitate dal livello inferiore.

Anche in contrasto con quanto dichiarato agli articoli 2 e 3 della stessa legge regionale, il termine “sovrintende” utilizzato all'articolo 17 comma 2 lett a) per le competenze delle Città metropolitane e all'art. 17 comma 3 lett a) per le competenze del Libero Consorzio comunale, configura, come peraltro espressamente dichiarato in Aula durante i lavori parlamentari da rappresentanti del Governo o da deputati sostenitori della norma, una visione della programmazione dall'alto verso il basso e limiterebbe in modo ingiustificato i poteri dei Comuni senza alcuna differenziazione e criterio di adeguatezza. Infine la previsione della lettera c) con il richiamo all'armonizzazione che devono operare i piani di rango superiore con i piani regolatori dei Comuni, esclude che si possa dare altro significato al termine “sovrintende” (ove si volesse dare altro significato al sovrintende della lettera a) sarebbe un evidente duplicato, tenuto conto che già i singoli Piani devono tenere conto della programmazione sovrambito).

Il chiaro intento è quello di fissare vincoli e obiettivi all'esercizio delle funzioni dei Comuni compresi nel territorio metropolitano o del Libero Consorzio, potenzialmente assai più intensi di quanto sino ad ora competeva alla Provincia attraverso il piano territoriale di coordinamento; le funzioni dei Comuni sono costituzionalmente tutelate e la circostanza che la più grande dimensione territoriale possa imporre la sua visione forte di una maggioranza preconstituita è una chiara lesione nei confronti degli altri Comuni e del principio di leale collaborazione tra Enti.

L'interesse di rilievo sovra comunale che può giustificare una limitazione o compressione delle prerogative di autonomia riconosciute ai Comuni in base ai principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'articolo 118 Cost, sanciti nelle normative vigenti, deve essere sempre puntualmente individuato e contenuto entro limiti, anche temporali, giustificati da specifiche esigenze di carattere sovracomunale: proprio quello che manca nell'articolo 17.

La disposizione regionale dunque presenta aspetti di dubbia legittimità in relazione al riparto costituzionale di funzioni secondo il principio di sussidiarietà, adeguatezza e leale collaborazione, in particolare per la genericità della formulazione che individua l'interesse strategico e per la violazione del principio di proporzionalità.

* * * * *

Alla luce di quanto sopra evidenziato, le disposizioni regionali che qui si contestano violano: la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi degli artt. 9 e 117, comma secondo, lettera s), della Costituzione; i principi di adeguatezza e differenziazione nella distribuzione delle competenze amministrative dettati dall'art. 118 Cost..

Va ricordato che le disposizioni regionali, che si chiede di porre al vaglio della Corte Costituzionale, si pongono in contrasto con gli stessi limiti dettati dallo Statuto Regionale ed in particolare dall'art.14 R.D.L.vo 15 maggio 1946 n.455, “coordinata con la nuova Costituzione” Art.unico, convertito nella Legge



LEGAMBIENTE SICILIA

Costituzionale 26 febbraio 1948 n.2; tale disposizione, infatti, pur contemplando alla lett.n) la “tutela del paesaggio” tra le materie di potestà legislativa esclusiva della Regione, precisa che dette attribuzioni sono esercitate “nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato”, e per successiva disposizione di legge nel rispetto delle «norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica», nel cui novero è pacificamente ricompreso il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

Infine va ricordato, in via generale, il principio cardine acquisito, e divenuto radicato nella giurisprudenza costituzionale. La nozione di governo del territorio, introdotta con la legge costituzionale 3/2001 che ha modificato, proprio in questa attribuzione, l'articolo 117 della Costituzione, ha senz'altro contribuito al consolidarsi di una visione più ampia del paesaggio e degli usi del suolo, che include anche gli aspetti di tutela del valore-ambiente e del bene-paesaggio godendo ognuno di autonoma identità.

Lo stesso articolo 117 della Costituzione, appena citato, attribuisce alla potestà legislativa statale la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali e alla potestà delle Regioni, oltre al governo del territorio, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali. (ex plurimis, sentenze n. 367 del 2007 e n. 172 del 2018 - cfr. anche CORTE COSTITUZIONALE – Servizio Studi “La tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale (2002-2015)”, a cura di Riccardo Nevola - aprile 2015).

Quanto, poi, alla problematica dei rapporti tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale relativamente al riparto di competenze in materia di tutela paesaggistica, sono state dichiarate «costituzionalmente illegittime norme regionali che si ponevano in contrasto con disposizioni previste dal codice dei beni culturali e del paesaggio, qualificate norme di grande riforma economico-sociale (sentenze n. 207 e 66 del 2012; n. 226 e n. 164 del 2009, n. 232 del 2008 e n. 51 del 2006, n. 238 del 2013, n. n.172 del 2018). Gli artt. 143 e 146 Cod. Beni Culturali sono pertanto qualificati come norme di grande riforma economico-sociale che anche le Regioni a statuto speciale debbono osservare (in questo senso, anche la sentenza n. 189 del 2016 e n. 172 del 2018).

PER QUESTI MOTIVI

L’Associazione Legambiente Sicilia, come sopra rappresentata – chiede che il Consiglio dei Ministri proponga ricorso innanzi alla Corte Costituzionale ai sensi dell’ art. 127 comma 1 della Costituzione per l’abrogazione degli articoli 17, 18, 19, 37 della Legge della Regione Sicilia n. 19 del 13 agosto 2020, pubblicata sul S.O. n. 1 alla Gazzetta Ufficiale Regione Siciliana numero 44 del 21 agosto 2020.

Il Presidente Regionale e Legale Rappresentante
Legambiente Sicilia
Dott. Antonio Zanna