CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **240/2020**
Giudizio GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI
Presidente *MORELLI* - Redattore *DE PRETIS*
Udienza Pubblica del **21/10/2020** Decisione del **22/10/2020**
Deposito del **17/11/2020** Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate: Deliberazione del Consiglio regionale della Regione Lazio 02/08/2019, n. 5.
Massime:
Atti decisi: **confl. enti 2/2020**

SENTENZA N. 240

ANNO 2020

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Mario Rosario MORELLI; Giudici : Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della deliberazione del Consiglio regionale della Regione Lazio 2 agosto 2019, n. 5, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 10-20 aprile 2020, depositato in cancelleria il 17 aprile 2020, iscritto al n. 2 del registro conflitti tra enti 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 19, prima serie speciale, dell’anno 2020.

Visto l’atto di costituzione della Regione Lazio;

udito nell’udienza pubblica del 21 ottobre 2020 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l’avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri e l’avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Lazio;

deliberato nella camera di consiglio del 22 ottobre 2020.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 10-20 aprile 2020 e depositato il 17 aprile 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Lazio al fine di ottenere la sospensiva e l’annullamento – previa declaratoria di non spettanza alla Regione – della deliberazione del Consiglio regionale della Regione Lazio 2 agosto 2019, n. 5 (Piano territoriale paesistico regionale – PTPR) e «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», per violazione del principio di leale collaborazione, degli artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), e 118 della Costituzione e delle seguenti norme interposte: artt. 133, 135, comma 1, 143, comma 2, 145, commi 3 e 5, e 156, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

Con l’impugnata deliberazione, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio 13 febbraio 2020, n. 13, sono stati approvati gli elaborati descrittivi e prescrittivi che compongono il piano territoriale paesistico regionale (da ora in avanti: PTPR).

Prima di ricostruire le vicende che hanno preceduto l’approvazione del piano, il ricorrente sottolinea che lo stesso è stato approvato unilateralmente dalla Regione, in violazione degli impegni assunti nei confronti del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (da ora in avanti: MiBACT) ai sensi degli artt. 133, 135, comma 1, 143, comma 2, 145, commi 3 e 5, e 156, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004. Inoltre, il PTPR sarebbe «improntato a un generale abbassamento del livello della tutela dei valori paesaggistici», con la conseguente «lesione di interessi costituzionali primari», ai sensi dell’art. 9 Cost.

1.1.– In punto di fatto, la difesa statale ricorda che, ai sensi dell’art. 19 della legge della Regione Lazio 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico), sono stati «a suo tempo» approvati, mediante deliberazioni della Giunta regionale, i piani territoriali paesistici (da ora in avanti: PTP), aggiungendo che, il 9 febbraio 1999, l’allora Ministero per i beni e le attività culturali, la Regione Lazio e l’Università di Roma Tre avevano sottoscritto un accordo di collaborazione per la redazione del PTPR.

Il ricorrente rammenta, altresì, che nel 2004 è entrato in vigore il Codice dei beni culturali e del paesaggio, che ha innovato la disciplina statale in materia di pianificazione paesaggistica, introducendo, tra l’altro, il principio della pianificazione congiunta dei beni paesaggistici tra Stato e Regione (artt. 135, comma 1, 143, comma 2, e 156, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, nel testo risultante a seguito delle modifiche operate dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157, recante «Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio», e dal decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63, recante «Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio»).

Dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 42 del 2004 ma prima delle modifiche operate dal d.lgs. n. 63 del 2008, la Regione Lazio ha adottato il proprio PTPR con la deliberazione della Giunta 25 luglio 2007, n. 556, successivamente modificata, integrata e rettificata con la deliberazione della stessa Giunta 21 dicembre 2007, n. 1025. Con l'adozione del PTPR si è provveduto alla verifica e all'adeguamento dei PTP vigenti, destinati a essere sostituiti dal PTPR a seguito della sua definitiva approvazione, con l'unica esclusione del PTP di Roma, ambito 15/12 «Valle della Caffarella, Appia Antica e Acquedotti».

Le delibere di adozione del PTPR sono state pubblicate nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio 14 febbraio 2008, n. 6, supplemento ordinario n. 14, oltre che negli albi pretori dei Comuni e delle Province. A partire dal giorno successivo alla sua pubblicazione il PTPR «ha assunto quindi efficacia in regime di salvaguardia».

Il ricorrente riferisce che, dopo la pubblicazione del PTPR adottato, è stata avviata l'attività di co-pianificazione con il Ministero al fine di addivenire a un'intesa con quest'ultimo prima dell'approvazione finale del piano. Questa attività si è concretizzata in un Protocollo d'intesa sottoscritto l'11 dicembre 2013 e nella redazione di un apposito verbale di condivisione dei contenuti del piano, il 16 dicembre 2015. Con questo verbale sono state concordate tra Regione e Ministero le modifiche e le integrazioni da apportare in sede di approvazione del piano e sono state definite le norme di piano, incluse in un allegato al verbale. L'allegato in parola è stato, a sua volta, oggetto di una proposta di delibera consiliare 10 marzo 2016, n. 60, adottata dalla Giunta regionale con decisione 8 marzo 2016, n. 6.

Tale proposta non è stata, però, mai approvata dal Consiglio regionale.

A questo punto, la difesa statale stigmatizza il fatto che il Consiglio regionale, contraddicendo il percorso di condivisione svolto fino al 2016, abbia, con la citata deliberazione n. 5 del 2019, oggetto dell'odierno conflitto, 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». In particolare, il ricorrente rileva il contrasto con la disciplina della pianificazione paesaggistica contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, «la quale richiede che la fase di co-decisione con lo Stato si collochi a monte, e non a valle, del piano paesaggistico».

L'Avvocatura generale riferisce, altresì, che dopo l'approvazione della deliberazione impugnata, «per l'intanto non pubblicata nel BUR», è stata riavviata la collaborazione tra il MiBACT e la Regione per addivenire al definitivo adeguamento del PTPR. Si è così giunti alla redazione di un nuovo testo delle norme di piano, «emendato delle novelle aggiunte in via unilaterale dalla regione», che è stato oggetto della proposta di deliberazione consiliare 17 febbraio 2020, n. 42, adottata dalla Giunta regionale con deliberazione 13 febbraio 2020, n. 50. In questa stessa data, tuttavia, veniva pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio la citata deliberazione del Consiglio regionale n. 5 del 2019.

1.2.– Nel merito delle censure denunciate, il ricorrente lamenta la violazione degli artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), e 118 Cost. e delle norme interposte individuate negli artt. 133, 135, comma 1, 143, comma 2, 145, commi 3 e 5, e 156, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004.

In particolare, il PTPR sarebbe stato approvato al di fuori dell'accordo con l'amministrazione statale competente, in violazione del principio di co-pianificazione obbligatoria dei beni paesaggistici, previsto dalle citate norme interposte; inoltre, la Regione avrebbe disatteso «i contenuti già da tempo condivisi con il MiBACT», con conseguente violazione del principio di leale collaborazione.

La difesa statale passa, poi, a illustrare le ragioni per le quali non spettava al Consiglio regionale l'approvazione della deliberazione n. 5 del 2019, sottolineando che, qualora il piano paesaggistico abbia a oggetto o comunque interessi aree vincolate come beni paesaggistici, ai sensi degli artt. 136 e 142 del d.lgs. n. 42 del 2004, all'elaborazione di questa sua parte deve concorrere, insieme alla Regione interessata, il

Ministero (è citato l'art. 135, comma 1), secondo il canone di leale collaborazione tra Stato e Regioni. Questo principio dovrebbe condurre a un coinvolgimento del citato Ministero nell'elaborazione complessiva del piano, quindi anche in relazione ad ambiti non vincolati.

Quello appena descritto costituirebbe «[i]l punto di equilibrio dei poteri statali e regionali nella materia della tutela e valorizzazione del paesaggio» e risulterebbe rispondente a un fondamentale principio cui sarebbe ispirato l'intero sistema della tutela del paesaggio, consistente «nella co-decisione e nella compartecipazione necessarie tra Stato e regione» nelle tre «fasi in cui si articola la tutela paesaggistica (individuazione, pianificazione e gestione-controllo autorizzatorio dei vincoli)».

La ratio della previsione dell'obbligatoria co-pianificazione per i beni paesaggistici risiederebbe «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». Esso, piuttosto, si porrebbe «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». Per queste ragioni sarebbero previste, per la sua approvazione e per la sua modificazione, «procedure non ordinarie, ma "rinforzate" e aggravate», tali da consentire «una più approfondita e meditata valutazione» e «una più ampia condivisione».

Nel senso della necessaria co-decisione statale deporrebbe anche la peculiare natura dei beni paesaggistici, le cui esigenze di tutela trascenderebbero l'ambito territoriale regionale, «per assurgere a una dimensione sicuramente nazionale».

Il principio della pianificazione congiunta della Regione con il Ministero competente avrebbe trovato esplicito riconoscimento in numerose pronunce di questa Corte, che, tra l'altro, avrebbe individuato nell'art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004 un obbligo inderogabile di elaborazione congiunta del piano paesaggistico.

Inoltre, il principio di co-decisione paritetica necessaria Stato-Regione, espressione dei principi di adeguatezza e di differenziazione enunciati all'art. 118 Cost., costituirebbe un «contrappeso» al principio di sussidiarietà verticale, con la conseguenza che l'adozione di una decisione unilaterale si tradurrebbe in una violazione del parametro costituzionale citato.

1.3.– Il ricorrente lamenta, altresì, la violazione del principio di leale collaborazione, derivante dalla scelta della Regione Lazio di assumere iniziative unilaterali, al di fuori degli accordi raggiunti con lo Stato.

La deliberazione impugnata comporterebbe, inoltre, «una lesione diretta dei valori paesaggistici tutelati», consistente in «una grave diminuzione del livello di tutela». Al fine di dimostrare tale abbassamento del livello di tutela, la difesa statale pone a confronto il testo di alcune norme del piano concordato nel 2015 con quello delle corrispondenti norme contenute nel PTPR approvato con la deliberazione n. 5 del 2019, sottolineando come queste ultime si pongano in contrasto con le norme interposte sopra indicate.

In particolare:

- l'art. 14 della deliberazione impugnata introdurrebbe ipotesi di interventi in deroga sul patrimonio edilizio che non erano presenti nel testo del 2015;

- l'art. 16 eliminerebbe l'esame congiunto Stato-Regione per le procedure di adeguamento delle perimetrazioni del PTPR, «in violazione manifesta del Codice di settore»;

- l'art. 34 prevedrebbe, nelle fasce costiere marittime, la possibilità di realizzare strutture balneari e strutture recettive all'aria aperta «in tutti i tipi di paesaggio», anziché solo in quelli diversi dai paesaggi particolarmente vulnerabili o di pregio;

- l’art. 35 prevedrebbe, nelle fasce costiere lacuali, la possibilità di realizzare strutture connesse alle attività balneari senza la previsione di una «clausola di esclusione per i paesaggi vulnerabili, quali i paesaggi naturali, naturali agrari e agrari di rilevante valore»;

- l’art. 37 amplierebbe, con riferimento agli impianti sportivi esistenti in siti montani sopra quota 1.200 metri sul livello del mare, la categoria degli interventi consentiti;

- l’art. 38 introdurrebbe la prevalenza degli strumenti pianificatori delle aree protette rispetto al piano paesaggistico, con conseguente violazione degli artt. 143, comma 3, e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004;

- l’art. 44 ridurrebbe la fascia di rispetto per gli insediamenti urbani storici, entro la quale ogni modificazione dello stato dei luoghi è sottoposta ad autorizzazione paesaggistica, ed eliminerebbe, per il centro storico di Roma, le «specifiche prescrizioni di tutela da definirsi congiuntamente tra Regione e Ministero»;

- l’art. 52 amplierebbe le categorie di interventi ammissibili nell’ambito di aziende agricole situate in aree vincolate;

- l’art. 55 sopprimerebbe la procedura di concerto (introdotta nel testo del 2015) tra Ministero e Regione per l’espressione del parere paesaggistico sui piani urbanistici attuativi, con conseguente violazione dell’art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004;

- l’art. 62 eliminerebbe il riferimento alla funzione di indirizzo del piano per la parte del territorio non interessata da vincoli, per la pianificazione territoriale e di settore, in violazione dell’art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004;

- l’art. 63 farebbe salve le previsioni di una serie di strumenti urbanistici generali e attuativi, individuati in base alla data della loro approvazione, ponendosi in contrasto con gli artt. 143, comma 9, e 145, comma 4, del d.lgs. n. 42 del 2004;

- l’art. 64 introdurrebbe una disciplina transitoria anche per i procedimenti relativi alle varianti urbanistiche adottate prima della pubblicazione della delibera di approvazione del PTPR;

- l’art. 65 disciplinerebbe il procedimento di adeguamento e conformazione degli strumenti urbanistici comunali al PTPR in difformità rispetto a quanto previsto nel testo del 2015 e nei commi 4 e 5 dell’art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004; in particolare, prevedrebbe tale adeguamento entro tre anni, anziché due, ed escluderebbe la partecipazione del Ministero dal procedimento;

- l’art. 66, analogamente al precedente, escluderebbe la partecipazione del Ministero dal procedimento di adeguamento degli strumenti di pianificazione territoriale di settore, in violazione dell’art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004.

Se quelli anzidetti sono «i principali profili di illegittimità del PTPR», il ricorrente non manca di indicare «gli ulteriori profili di criticità delle Norme di Piano ormai entrate in vigore», mettendo in evidenza, in particolare, quanto segue:

- nell’art. 1 mancherebbe il riferimento alla redazione del piano in regime di co-pianificazione con il Ministero;

- l’art. 2 introdurrebbe ulteriori forme di semplificazione non previste nel d.lgs. n. 42 del 2004;

- l’art. 3 sopprimerebbe «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», previsti nel testo del 2015 al fine di «guidare» l’attuazione delle sue previsioni;

- l’art. 4 attribuirebbe esclusivamente agli enti locali la competenza per l’integrazione dei beni indicati nelle Tavole C o di ulteriori categorie di beni;

- l’art. 10 amplierebbe le forme di semplificazione procedurale, prevedendo la possibilità di realizzare interventi in mancanza del titolo paesaggistico di cui all’art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004;

- l’art. 15 prevedrebbe che in determinate porzioni del territorio possono essere autorizzati interventi di ricostruzione anche con variazione di sagoma, in deroga alle norme del PTPR, previo parere del Ministero.

1.4.– Dopo aver individuato i singoli profili di illegittimità o comunque di «criticità» delle norme del piano, la difesa statale dà atto che nel sito istituzionale della Regione Lazio è stata pubblicata la proposta di deliberazione consiliare 17 febbraio 2020, n. 42, adottata dalla Giunta regionale con la deliberazione 13 febbraio 2020, n. 50.

Questa proposta – sempre a detta del ricorrente – fa proprio, ai fini dell’accordo di cui agli artt. 143, comma 2, e 156, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, il documento «02.01 – Norme PTPR – Testo proposto per l’accordo Regione/MiBACT», che dovrebbe sostituire integralmente le norme del PTPR approvate con la deliberazione n. 5 del 2019.

Ciò nondimeno, la difesa statale precisa che «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». Pertanto, in assenza di questi ulteriori adempimenti e in ragione dell’avvenuta pubblicazione della delibera n. 5 del 2019, si imporrebbe la proposizione del conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale.

Sussisterebbe, quindi, un interesse concreto e attuale al ricorso, che mira sia «alla difesa dell’ambito delle competenze statali, indebitamente invase dall’atto regionale», sia «a impedire effetti lesivi nei confronti dei beni paesaggistici protetti».

1.5.– Da ultimo, il ricorrente propone istanza di tutela cautelare in considerazione del fatto che la Regione Lazio ha già dato esecuzione alla deliberazione impugnata emanando una direttiva (nota del 20 febbraio 2020, prot. 0153503) con la quale è regolata l’applicazione delle disposizioni contenute nel nuovo piano alle domande pendenti e a quelle presentate dopo la sua pubblicazione.

Sul punto la difesa statale – dopo aver messo in evidenza che la nota fa riferimento alla necessità che «la regolamentazione dei procedimenti pendenti» trovi «riscontro e condivisione in codesto Ministero per i Beni e le Attività culturali e per il Turismo» – sottolinea «il gravissimo e irreparabile danno» che discenderebbe dall’esecuzione della deliberazione impugnata e afferma la sussistenza del fumus boni iuris per le ragioni sopra riassunte, poste a fondamento del ricorso.

2.– La Regione Lazio si è costituita in giudizio chiedendo che il ricorso per conflitto sia dichiarato inammissibile o infondato e, in subordine, che l’accoglimento sia limitato alle sole disposizioni del piano ritenute concretamente lesive degli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118 Cost.

2.1.– In punto di ammissibilità, la resistente sostiene che il ricorrente sia incorso in «una sorta di aberratio ictus», nel senso che, anziché impugnare i commi dei 14 articoli del PTPR indicati nell’atto introduttivo del giudizio, avrebbe, «in modo del tutto irragionevole e sproporzionato», impugnato l’intero

piano. Con la conseguenza che, in caso di accoglimento del ricorso, sarebbero consentiti, ai sensi dell'art. 21 della legge reg. Lazio n. 24 del 1998, i soli «interventi di ordinaria e straordinaria manutenzione, risanamento, recupero statico ed igienico e restauro conservativo». Tale esito risulterebbe particolarmente grave anche in ragione del «momento di grande necessità di rilancio per tutto il Paese»; di conseguenza, la difesa regionale rimette a questa Corte «la valutazione circa le misure processuali più opportune da adottare onde eventualmente scongiurare le gravi conseguenze sopra rappresentate».

2.2.– Nel merito la difesa regionale sostiene, innanzitutto, che i motivi di ricorso sono infondati per la ragione che nel caso in esame troverebbe applicazione l'art. 156 del d.lgs. n. 42 del 2004.

In particolare, a fronte di un'«indiscriminata» evocazione di norme del citato decreto, «invero completamente diverse tra loro» e relative a «fattispecie distinte e che necessitano di essere opportunamente differenziate», il ricorrente avrebbe riservato scarsa considerazione all'art. 156, che regola specificamente la verifica e l'adeguamento di piani già esistenti alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 42 del 2004. In relazione a questi piani le regioni sono chiamate a verificare la conformità con le disposizioni di cui all'art. 143, eventualmente provvedendo ai necessari adeguamenti.

L'art. 156 – aggiunge la resistente – «non impone alcun obbligo di co-pianificazione, limitandosi a prevedere la possibilità di un'azione condivisa e contemplando altresì espressamente l'eventualità della totale assenza di un'intesa» (commi 3 e 4). Per quest'ultima ipotesi, l'art. 156, comma 4, si limiterebbe a escludere l'applicazione delle misure di semplificazione del procedimento autorizzatorio previste dall'art. 143, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 42 del 2004.

A sostegno dell'applicabilità al caso in esame dell'art. 156 la difesa regionale adduce l'esistenza nella Regione Lazio, già al momento dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 42 del 2004, di 27 PTP approvati definitivamente e di altri due, al momento dell'adozione del PTPR del 2007. Pertanto, il PTPR oggetto della deliberazione impugnata non costituirebbe un nuovo piano ai sensi dell'art. 143, ma rappresenterebbe piuttosto l'«adeguamento alle nuove disposizioni della possente opera di pianificazione e disciplina del paesaggio già svolta dalla Regione Lazio precedentemente all'entrata in vigore del Codice, così come richiesto dall'art. 156».

In definitiva, con il PTPR censurato la Regione avrebbe proceduto all'unificazione e all'omogeneizzazione dei preesistenti 29 PTP in un unico piano esteso all'intero territorio regionale, fatta eccezione per il PTP di Roma, ambito 15/12 «Valle della Caffarella, Appia Antica e Acquedotti». Ciò sarebbe particolarmente evidente con specifico riferimento alla definizione e all'individuazione degli ambiti di paesaggio, che costituirebbero il risultato della commutazione delle classificazioni per livelli di tutela previste dai PTP nei sistemi di paesaggio del PTPR, come confermato dalla sovrapposizione delle rispettive perimetrazioni.

La ricostruzione offerta dalla resistente troverebbe sostegno anche nell'analisi diacronica della normativa statale in tema di approvazione dei piani paesaggistici, la cui evoluzione ha visto il passaggio da un regime di competenza esclusiva regionale all'attuale disciplina di co-pianificazione obbligatoria.

Dall'analisi di questa evoluzione la difesa regionale deduce l'esistenza, in tutte le versioni dell'art. 156 succedutesi dal 2004 a oggi, di «un'apposita disciplina differenziata relativa ai piani esistenti, i quali sono stati elaborati e approvati sotto l'esclusiva egida regionale», a differenza di quanto previsto, invece, dall'art. 143.

2.3.– La resistente sostiene, altresì, l'infondatezza dei motivi di ricorso in ragione dell'avvenuta approvazione del piano contestato con la piena partecipazione ministeriale. In particolare, la difesa regionale ritiene che la partecipazione del Ministero nel procedimento di approvazione sia stata sempre integralmente

garantita, sebbene «in presenza di un contesto normativo che, all'origine, neppure la richiedeva». A tal fine, ricostruisce la successione delle tappe che a partire dal 1999 hanno portato all'approvazione, dapprima, del PTPR del 2007 e poi a quello del 2019.

La Regione Lazio aggiunge che, anche volendo prescindere dalla specifica fattispecie di cui all'art. 156, i contenuti del piano oggetto di co-pianificazione ai sensi degli artt. 135 e 143, comma 1, lettere b), c) e d), del d.lgs. n. 42 del 2004 sono limitati all'individuazione e alla disciplina di tutela e di uso dei seguenti beni: immobili e aree dichiarate di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 (cosiddette "bellezze naturali"); aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell'art. 142 (cosiddette "zone Galasso", come territori costieri, fiumi, torrenti e parchi); ulteriori immobili e aree di notevole interesse pubblico.

Alla luce di questa precisazione, la resistente afferma che «tutta l'attività di perimetrazione, rappresentazione e disciplina d'uso della vincolistica contenuta nel PTPR è stata interamente oggetto di co-pianificazione» e che, con l'approvazione del PTPR del 2019, «le ricognizioni, le individuazioni e le graficizzazioni dei beni sono rimaste immutate». Pertanto le modifiche apportate hanno riguardato «solamente il testo normativo e sono state in ogni caso puntuali ed isolate».

Ferma restando l'affermazione che non vi sarebbe stata violazione né delle disposizioni del d.lgs. n. 42 del 2004, evocate come norme interposte, né del verbale di condivisione del 2015, la difesa regionale sottolinea come quest'ultimo non possieda alcuno degli elementi, formali o sostanziali, necessari per integrare gli estremi di un accordo. Si tratterebbe, piuttosto, di «un mero verbale, per di più di massima, di un'attività svolta, i cui contenuti non sono tuttavia rigidamente determinati». Lo confermerebbero l'assenza di allegati e la mancanza in esso di qualsiasi riferimento alla necessità dell'accordo come passaggio ulteriore per l'approvazione del piano.

Più in generale, la Regione contesta che la necessaria co-pianificazione possa tradursi «nel consenso da trovare su ogni singolo, minimo dettaglio di un piano di ampiezza pari a quello regolativo del paesaggio di un'intera regione», dovendosi piuttosto intendere in un senso «più equilibrato», cioè come «condivisione reciproca sull'impostazione, i caratteri, le linee generali e le finalità del Piano».

Al contrario, seguendo l'impostazione del ricorrente, la decisione congiunta consisterebbe in «un passivo adeguamento della Regione a disposizioni autoritative statali, con il conseguente svuotamento di qualsivoglia competenza regionale, politica o amministrativa».

2.4.– Quanto alla lamentata violazione del principio di leale collaborazione, la resistente sottolinea, preliminarmente, che il Ministero non ha mai provveduto a individuare le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale come prescritto dall'art. 145, comma 1, del d.lgs. n. 42 del 2004.

Tale inadempienza non sarebbe irrilevante nel contesto dell'approvazione dei piani paesaggistici, in quanto quest'ultima «è avvenuta ed avviene senza un effettivo indirizzo che renda coerente sull'intero territorio nazionale l'azione della tutela prescritta dalla Costituzione». Di conseguenza, il Ministero, in assenza di questi indirizzi, opera rispetto ai piani paesaggistici delle regioni «caso per caso, attingendo ad una discrezionalità insondabile, in forma disomogenea e contrastante da regione a regione con considerevoli divari sull'applicazione della tutela». Ciò si tradurrebbe in una lesione del principio di leale collaborazione tra enti paritetici.

Del tutto infondata sarebbe, poi, la censura relativa al presunto abbassamento dei livelli di tutela operato dal PTPR. Al riguardo, la resistente precisa che oltre il 70 per cento del territorio della Regione Lazio è sottoposto a vincolo paesaggistico, e ciò anche perché la stessa Regione, per mezzo del piano, ha individuato beni paesaggistici ulteriori (art. 143, comma 1, lettera d, del d.lgs. n. 42 del 2004) rispetto a quelli individuati con decreto o tutelati per legge.

La difesa regionale ricorda, altresì, che, a eccezione della Sardegna, solo il Lazio «ha effettuato con il PTPR la classificazione dei livelli di tutela del paesaggio sull'intero territorio, vincolato e non vincolato sotto il profilo paesaggistico, creando una capillare zonizzazione paesistica del territorio laziale».

Quanto alle censure rivolte alle singole norme del piano, la resistente osserva quanto segue:

- il comma 4 dell'art. 14 sarebbe stato oggetto di consenso da parte del Ministero, mentre il comma 6 non introdurrebbe alcuna nuova o diversa deroga;

- la fattispecie prevista all'art. 16 concernerebbe la rettifica del PTPR al fine di correggere un mero errore materiale; si tratterebbe quindi di un adeguamento alle risultanze di atti o elementi oggettivi che riguardano l'esistenza ed estensione del vincolo e non di un'attività valutativa;

- in merito all'art. 34, l'eliminazione dell'esclusione dei paesaggi naturali, naturali agrari e agrari di rilevante valore sarebbe giustificata dall'esigenza di consentire le strutture balneari e ricettive all'aria aperta, «le quali invariabilmente sorgono in tali paesaggi»; in ogni caso, la loro localizzazione sarebbe comunque oggetto di preventiva valutazione, anche paesaggistica, in sede di approvazione degli strumenti urbanistici;

- per l'art. 35, comma 6, varrebbero le stesse considerazioni svolte in relazione all'art. 34;

- l'art. 37, comma 3, non avrebbe portata innovativa;

- l'art. 38, comma 8, non prevedrebbe la prevalenza della disciplina dei piani di assetto approvati dalla Regione rispetto alle norme paesaggistiche; sarebbe, infatti, espressamente richiesta la conformità al piano paesaggistico, essendo rimandato solo l'adeguamento;

- quanto all'art. 44, per un verso (comma 4), la fascia di rispetto per l'insediamento urbano storico non sarebbe prevista dal d.lgs. n. 42 del 2004, sicché la Regione ben potrebbe determinarla; per altro verso (comma 19), siffatta normativa non riguarderebbe il centro storico di Roma, in quanto rientrante nei siti Unesco;

- la censura dell'art. 52 sarebbe inconferente poiché la norma in questione non comporterebbe deroghe alla disciplina paesaggistica;

- quanto all'art. 55, il parere paesaggistico sui piani attuativi sarebbe di competenza regionale, in quanto oggetto del trasferimento delle funzioni amministrative disposto dal d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di urbanistica e di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale e dei relativi personali ed uffici);

- in merito all'art. 62, la soppressione del riferimento alla natura propositiva e di indirizzo del PTPR per la parte di territorio non interessata da vincoli non comporterebbe alcuna illegittimità, in quanto tale funzione sarebbe comunque attribuita al piano dal d.lgs. n. 42 del 2004;

- le norme di salvaguardia di cui all'art. 63 sarebbero conformi a quanto già disciplinato dal PTPR, in quanto quest'ultimo non avrebbe modificato sostanzialmente la disciplina di tutela;

- la previsione dell'art. 64, comma 2, – secondo cui le varianti che interessano le aree di scarso pregio artistico, approvate ai sensi dell'art. 63 del PTPR adottato e non concluse alla data di pubblicazione del PTPR approvato, proseguono il loro iter – si presenterebbe «opportuna» in quanto l'avvio di tali procedimenti ha comportato un rinvio espresso proprio al procedimento di concertazione, previsto dall'art. 63 delle norme del PTPR adottato;

- infine, gli artt. 65 e 66 recherebbero previsioni coerenti con quanto previsto dall'art. 27, comma 1, della legge reg. Lazio n. 24 del 1998; in ogni caso, esse sarebbero inoperanti in quanto dall'art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004 si desumerebbe che il procedimento di conformazione degli strumenti urbanistici o territoriali alla pianificazione paesaggistica deve essere previsto a livello normativo, quindi con legge regionale.

In conclusione, la resistente ritiene che, «se non tutte le singole censure, almeno la maggior parte di esse, possano essere facilmente respinte». In ogni caso, sarebbe evidente che le censure sostanziali non coinvolgono l'intero piano ma solo un numero limitato di disposizioni. Per questa ragione la difesa regionale auspica che questa Corte, nella denegata ipotesi in cui il ricorso dovesse essere accolto, voglia limitare l'accoglimento alle sole disposizioni effettivamente lesive del d.lgs. n. 42 del 2004, con conseguente dichiarazione di non spettanza solo in relazione all'emanazione di quelle norme che realmente eccedono dalle competenze regionali.

2.5.– Quanto alla richiesta di sospensione cautelare dell'efficacia del provvedimento impugnato, la resistente ritiene che la particolare delicatezza della questione renda auspicabile una sollecita fissazione della discussione di merito.

3.– In prossimità della data fissata per l'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria nella quale replica ai rilievi della Regione e insiste nelle domande già formulate nel ricorso.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Lazio al fine di ottenere la sospensiva e l'annullamento – previa declaratoria di non spettanza alla Regione – della deliberazione del Consiglio regionale della Regione Lazio 2 agosto 2019, n. 5 (Piano territoriale paesistico regionale – PTPR) e «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», per violazione del principio di leale collaborazione e degli artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), e 118 della Costituzione e delle seguenti norme interposte: artt. 133, 135, comma 1, 143, comma 2, 145, commi 3 e 5, e 156, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

Con l'impugnata deliberazione, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio 13 febbraio 2020, n. 13, sono stati approvati gli elaborati descrittivi e prescrittivi che compongono il piano territoriale paesistico regionale (da ora in avanti: PTPR).

2.– La difesa regionale eccepisce l'inammissibilità del ricorso per le seguenti ragioni.

Innanzitutto, sostiene che il ricorrente sia incorso in «una sorta di aberratio ictus», nel senso che, anziché impugnare i commi dei 14 articoli del PTPR indicati nell'atto introduttivo del giudizio, avrebbe, «in modo del tutto irragionevole e sproporzionato», impugnato l'intero piano. Ciò determinerebbe conseguenze particolarmente rilevanti poiché, in caso di accoglimento del ricorso, sarebbero consentiti, ai sensi dell'art. 21 della legge della Regione Lazio 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico), i soli «interventi di ordinaria e straordinaria manutenzione, risanamento, recupero statico ed igienico e restauro conservativo». Tale esito risulterebbe particolarmente grave anche in ragione del «momento di grande necessità di rilancio per tutto il Paese»; di conseguenza, la difesa regionale rimette a questa Corte «la valutazione circa le misure processuali più opportune da adottare onde eventualmente scongiurare le gravi conseguenze sopra rappresentate».

In occasione della discussione della causa in udienza, la stessa difesa ha prospettato una seconda ragione di inammissibilità, da rinvenire nell'errata indicazione dei parametri costituzionali ritenuti violati. In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe fatto riferimento agli artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), e 118 Cost. in relazione al mancato coinvolgimento del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo (da ora in avanti: MiBACT), mentre avrebbe richiamato il principio di leale collaborazione in riferimento al lamentato abbassamento del livello di tutela paesaggistica.

2.1.– Entrambe queste eccezioni devono essere respinte.

Preliminarmente occorre ricostruire i termini del conflitto proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri. Questi, dopo aver evidenziato che il PTPR è stato approvato unilateralmente dalla Regione Lazio senza il necessario coinvolgimento del MiBACT, muove più censure alla deliberazione impugnata.

In primo luogo, lamenta la violazione degli artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), e 118 Cost. e delle norme interposte costituite dagli artt. 133, 135, comma 1, 143, comma 2, 145, commi 3 e 5, e 156, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004.

In secondo luogo, ritiene che sia violato il principio di leale collaborazione.

Infine, sostiene che le censure mosse con il ricorso per conflitto non si esauriscano «nella sola invasione e lesione della sfera di competenza normativa e amministrativa dello Stato e nella lesione del principio di leale collaborazione […] ma si traduc[ano] anche in una lesione diretta dei valori paesaggistici tutelati, determinando immediatamente 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».

A tale fine, il ricorrente illustra «le più significative disposizioni introdotte unilateralmente dalla Regione nel testo delle Norme del PTPR riferite ai beni paesaggistici». Dopo aver individuato «i principali profili di illegittimità del PTPR», la difesa statale ritiene «necessario segnalare […] gli ulteriori profili di criticità delle Norme di Piano ormai entrate in vigore», indicando al riguardo ulteriori disposizioni contenute nel PTPR.

Dalla sommaria esposizione dei termini del conflitto si deduce, innanzitutto, che le censure promosse non sono prospettate in un rapporto di subordinazione tra loro e, inoltre, che esse si rivolgono, comunque, nei confronti dell'intero piano e non di sue singole norme. L'indicazione di quelli che la difesa statale definisce come «i principali profili di illegittimità» e «gli ulteriori profili di criticità» è sempre riferita all'intero PTPR, essendo addotti i segnalati profili quali indizi sintomatici dell'illegittimità del piano nella sua integralità. Questa Corte è chiamata a stabilire, pertanto, se l'intero piano sia affetto dai vizi lamentati dal ricorrente, esulando dal suo sindacato – in quanto non richiesto dal ricorrente, che pure avrebbe potuto formulare censure specifiche sulle singole prescrizioni – la verifica della legittimità delle norme del piano indicate nell'atto introduttivo del conflitto.

2.2.– Alla luce di quanto sopra, può dunque essere respinta la prima eccezione di inammissibilità, dovendosi escludere sia che il ricorrente volesse impugnare singole previsioni di piano, sia che le censure prospettate si riferiscano sostanzialmente a queste ultime e non all'intero piano.

Sempre in relazione alla prima eccezione di inammissibilità, si deve escludere che in questa sede abbiano rilievo giuridico gli effetti derivanti da un eventuale accoglimento del conflitto in un «momento [come quello attuale] di grande necessità di rilancio per tutto il Paese». Né, per le stesse ragioni, può essere accolto il generico invito, formulato dalla medesima difesa, a ricorrere alle «misure processuali più opportune da adottare onde eventualmente scongiurare le gravi conseguenze sopra rappresentate», giacché è la legge a stabilire quale sia il regime del territorio fintanto che il piano non sia stato approvato.

Anche la seconda eccezione di inammissibilità deve essere respinta, ben potendosi cogliere nella trama argomentativa del ricorso – come sopra ricostruita – la prospettazione di tre motivi di censura autonomi, tutti – ma in particolare i primi due (violazione delle competenze amministrative dello Stato e violazione del principio di leale collaborazione) – avvinti da una ratio unitaria. Questa Corte ha, infatti, ripetutamente precisato che, nella materia in esame, la necessità di assicurare il pieno coinvolgimento degli organi statali deriva proprio dalla commistione di competenze diverse di cui sono titolari lo Stato e le regioni e dall'esistenza di un interesse unitario alla tutela del paesaggio (ex plurimis, sentenze n. 86 del 2019, n. 178, n. 68 e n. 66 del 2018). L'affermato obbligo di ricorrere a procedure di leale collaborazione deriva, quindi, dalla circostanza che si è in presenza di un complesso quadro di competenze amministrative (oltre che legislative) statali e regionali, le quali devono essere esercitate armonicamente.

3.– Passando al merito del conflitto, è necessario preliminarmente ricostruire la normativa sul procedimento di formazione del PTPR, che è contenuta nella legge reg. Lazio n. 24 del 1998, e, in particolare, nel Capo IV («Piano territoriale paesistico regionale»).

Tale legge regionale ha subito nel corso del tempo alcune modifiche, dirette ad adeguarla al mutato quadro normativo statale. La disciplina vigente al momento della sua approvazione ed entrata in vigore, rappresentata dal decreto-legge 27 giugno 1985, n. 312 (Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale), convertito, con modificazioni, nella legge 8 agosto 1985, n. 431 (meglio nota come "legge Galasso"), è stata successivamente abrogata dal decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352), a sua volta abrogato dal d.lgs. n. 42 del 2004, recante il Codice dei beni culturali e del paesaggio, che, come successivamente modificato e integrato, offre oggi il quadro normativo statale di riferimento.

L'art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004, rubricato «Pianificazione paesaggistica», stabilisce, al comma 1, che «[l]o Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono»; che «[a] tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: "piani paesaggistici"»; e che «[l]'elaborazione dei piani paesaggistici avviene congiuntamente tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143».

A sua volta, l'art. 143, rubricato «Piano paesaggistico», prevede che «[l]'elaborazione del piano paesaggistico comprende almeno:

a) ricognizione del territorio oggetto di pianificazione, mediante l'analisi delle sue caratteristiche paesaggistiche, impresse dalla natura, dalla storia e dalle loro interrelazioni, ai sensi degli articoli 131 e 135;

b) ricognizione degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'articolo 136, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, comma 1, fatto salvo il disposto di cui agli articoli 140, comma 2, e 141-bis;

c) ricognizione delle aree di cui al comma 1 dell'articolo 142, loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione;

d) eventuale individuazione di ulteriori immobili od aree, di notevole interesse pubblico a termini dell'articolo 134, comma 1, lettera c), loro delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione, nonché determinazione delle specifiche prescrizioni d'uso, a termini dell'articolo 138, comma 1;

e) individuazione di eventuali, ulteriori contesti, diversi da quelli indicati all'articolo 134, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione;

f) analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio ai fini dell'individuazione dei fattori di rischio e degli elementi di vulnerabilità del paesaggio, nonché comparazione con gli altri atti di programmazione, di pianificazione e di difesa del suolo;

g) individuazione degli interventi di recupero e riqualificazione delle aree significativamente compromesse o degradate e degli altri interventi di valorizzazione compatibili con le esigenze della tutela;

h) individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio, al fine di realizzare uno sviluppo sostenibile delle aree interessate;

i) individuazione dei diversi ambiti e dei relativi obiettivi di qualità, a termini dell'articolo 135, comma 3».

Tornando alla normativa regionale, l'art. 21 della legge reg. Lazio n. 24 del 1998 (rubricato «Approvazione del P.T.P.R.»), nel testo risultante a seguito di numerose modifiche che hanno ripetutamente prorogato l'originario termine per l'approvazione del PTPR, prevede che, «[e]ntro il 14 febbraio 2020, la Regione procede all'approvazione del P.T.P.R. quale unico piano territoriale paesistico regionale redatto nel rispetto dei criteri di cui all'articolo 22», e che, «[d]ecorso inutilmente tale termine, operano esclusivamente le norme di tutela di cui al capo II e, nelle aree sottoposte a vincolo paesistico con provvedimento dell'amministrazione competente, sono consentiti esclusivamente interventi di ordinaria e straordinaria manutenzione, risanamento, recupero statico ed igienico e restauro conservativo» (comma 1).

L'art. 23 della medesima legge (rubricato «Procedure per l'approvazione e la modifica del P.T.P.R.»), nel testo oggi vigente, prevede, tra l'altro, che «[l]a struttura regionale competente in materia di pianificazione paesistica provvede alla redazione del P.T.P.R., sulla base delle consultazioni con gli enti locali e gli altri enti pubblici interessati» (comma 1); che «[l]a Giunta regionale, con propria deliberazione, adotta il P.T.P.R., ne dispone la pubblicazione sul B.U., l'affissione presso l'albo pretorio dei comuni e delle province della Regione e ne dà notizia sui principali quotidiani a diffusione regionale. Il P.T.P.R. adottato resta affisso per tre mesi» (comma 2); che «[d]urante il periodo di affissione chiunque vi abbia interesse può presentare osservazioni al P.T.P.R., direttamente al comune territorialmente competente» (comma 3); che «[e]ntro i successivi trenta giorni, i comuni provvedono a raccogliere le osservazioni presentate e ad inviarle, unitamente ad una relazione istruttoria, alla struttura regionale competente» (comma 4); che «[e]ntro i successivi sessanta giorni la Regione predispone la relazione istruttoria del P.T.P.R., contenente anche le controdeduzioni alle osservazioni, da sottoporre all'approvazione del Consiglio regionale» (comma 5); e che «[l]a deliberazione del Consiglio regionale di approvazione di cui al comma 5 è pubblicata sul B.U. ed è affissa presso l'albo pretorio dei comuni e delle province per tre mesi» (comma 6).

In base all'art. 23-bis, «[d]alla data di pubblicazione del P.T.P.R. ai sensi dell'articolo 23, comma 2, non sono consentiti, sugli immobili e nelle aree di cui all'articolo 134 del D.Lgs. 42/2004 e successive modifiche, interventi che siano in contrasto con le prescrizioni di tutela previste nel PTPR adottato».

In questa sede ci si può limitare a esaminare i soli commi riportati, venendo in rilievo unicamente il procedimento di formazione del PTPR. In estrema sintesi, esso consiste in una prima adozione da parte della Giunta regionale cui segue, dopo l'esame delle eventuali osservazioni e l'instaurazione del contraddittorio sulle stesse, la deliberazione di approvazione da parte del Consiglio regionale, anch'essa pubblicata nel BUR.

Il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri muove dalla contestazione del mancato coinvolgimento del MiBACT nel procedimento seguito per l'approvazione del PTPR da parte del Consiglio regionale del Lazio, cui conseguirebbe la violazione dei parametri costituzionali evocati e delle norme

interposte recate dal d.lgs. n. 42 del 2004. Come già visto sopra, la difesa statale si duole altresì del fatto che, dopo l'approvazione della deliberazione impugnata, la Regione abbia coinvolto il Ministero ma che, allorché tale procedimento era giunto a un punto ormai avanzato (proposta di deliberazione consiliare 17 febbraio 2020, n. 42, adottata dalla Giunta regionale con deliberazione 13 febbraio 2020, n. 50), la Regione abbia unilateralmente approvato il PTPR a suo tempo adottato, senza tenere conto delle conclusioni raggiunte in accordo con il Ministero, e abbia rinviato a un momento successivo l'approvazione di quanto concordato. In ciò si concretizzerebbe la violazione dell'obbligo di leale collaborazione. Sostiene, infine, la difesa statale che il PTPR impugnato ha determinato un abbassamento del livello di tutela dei beni paesaggistici, indicando 14 articoli, compresi tra le norme di piano, che presenterebbero «profili di illegittimità» e 6 ulteriori articoli che presenterebbero «profili di criticità».

4.– Per meglio delineare i termini del conflitto è utile ripercorrere le vicende che hanno preceduto l'approvazione del PTPR nel 2019. Le parti ne offrono una ricostruzione pienamente concordante fino al 2016, ma divergono poi nella lettura di ciò che è accaduto in prossimità dell'approvazione della deliberazione n. 5 del 2019, oggetto di contestazione da parte dello Stato.

Ricorrente e resistente convengono nel ricordare che, ai sensi dell'art. 19 della citata legge reg. Lazio n. 24 del 1998, sono stati approvati, mediante deliberazioni della Giunta regionale, i piani territoriali paesistici (da ora in avanti: PTP). Inoltre, riferiscono che, il 9 febbraio 1999, l'allora Ministero per i beni e le attività culturali, la Regione Lazio e l'Università di Roma Tre hanno sottoscritto un accordo di collaborazione per la redazione del nuovo PTPR.

Dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 42 del 2004 ma prima delle modifiche operate dal decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), la Regione Lazio ha adottato il proprio PTPR con la deliberazione della Giunta 25 luglio 2007, n. 556, e lo ha successivamente modificato, integrato e rettificato con la deliberazione della Giunta 21 dicembre 2007, n. 1025. Con il PTPR adottato si è provveduto alla verifica e all'adeguamento dei PTP vigenti, destinati a essere sostituiti dallo stesso PTPR a seguito della sua definitiva approvazione, con l'unica esclusione del PTP di Roma, ambito 15/12 «Valle della Caffarella, Appia Antica e Acquedotti», che continua a restare in vigore.

Le delibere di adozione del PTPR sono state pubblicate nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio 14 febbraio 2008, n. 6, supplemento ordinario n. 14, oltre che negli albi pretori dei Comuni e delle Province. A partire dal giorno successivo alla sua pubblicazione il PTPR ha assunto, quindi, l'efficacia propria del regime di salvaguardia.

Dopo la pubblicazione del piano adottato è stata avviata l'attività di co-pianificazione con il Ministero al fine di addivenire a un'intesa con quest'ultimo prima della sua approvazione finale. Questa attività si è concretizzata in un Protocollo d'intesa sottoscritto l'11 dicembre 2013 e nella redazione di un apposito verbale di condivisione dei contenuti del piano, il 16 dicembre 2015. Nel verbale sono state concordate tra Regione e Ministero le modifiche e le integrazioni da apportare in sede di approvazione del piano e sono state definite le norme di piano, incluse in un allegato al verbale. L'allegato in parola è stato, a sua volta, oggetto della proposta di delibera consiliare 10 marzo 2016, n. 60, adottata dalla Giunta regionale con decisione 8 marzo 2016, n. 6. Proposta, quest'ultima, mai approvata dal Consiglio regionale.

A questo punto, la ricostruzione offerta dalle parti in giudizio diverge. Infatti, la difesa statale stigmatizza il fatto che il Consiglio regionale, contraddicendo il percorso di condivisione svolto fino al 2016, abbia, con la deliberazione n. 5 del 2019, oggetto dell'odierno conflitto, 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». In particolare, il ricorrente rileva il contrasto con la disciplina della pianificazione paesaggistica contenuta nel d.lgs. n. 42 del 2004, «la quale richiede che la fase di co-decisione con lo Stato si collochi a monte, e non a valle, del piano paesaggistico».

La difesa regionale sostiene, invece, che il percorso di condivisione precedentemente avviato non sia stato per nulla contraddetto, trattandosi, nel caso di specie, non dell'approvazione di un nuovo PTPR, ma dell'adeguamento dei piani paesaggistici provinciali già esistenti prima del d.lgs. n. 42 del 2004, dei quali il PTPR sarebbe la naturale continuazione e in qualche modo il compendio. Per questa ragione, la resistente ritiene applicabile al procedimento di approvazione del piano in questione l'art. 156 del d.lgs. n. 42 del 2004 piuttosto che l'art. 143 del medesimo decreto.

La disposizione di cui all'art. 156 – aggiunge la resistente – «non impone alcun obbligo di co-pianificazione, limitandosi a prevedere la possibilità di un'azione condivisa e contemplando altresì espressamente l'eventualità della totale assenza di un'intesa» (commi 3 e 4), ipotesi, questa, per la quale il comma 4 del medesimo articolo si limiterebbe a escludere l'applicazione delle misure di semplificazione del procedimento autorizzatorio previste dall'art. 143, commi 4 e 5, del d.lgs. n. 42 del 2004.

In definitiva, con il PTPR censurato la Regione avrebbe proceduto all'unificazione e all'omogeneizzazione dei preesistenti 29 PTP in un unico piano esteso all'intero territorio regionale, fatta eccezione per il PTP di Roma, ambito 15/12 «Valle della Caffarella, Appia Antica e Acquedotti».

4.1.– Nello stesso giorno della pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio della deliberazione del Consiglio regionale oggetto dell'odierno conflitto, la Giunta regionale ha approvato due deliberazioni, la cui disamina, pur non risultando decisiva ai fini della definizione del presente giudizio, completa il quadro giuridico regionale di riferimento e offre un ulteriore spaccato della condotta tenuta dalla Regione nella vicenda che ha dato origine al conflitto.

In particolare, nel Bollettino Ufficiale della Regione Lazio 20 febbraio 2020, n. 15, è stata pubblicata la deliberazione della Giunta regionale 13 febbraio 2020, n. 49 [Adozione della variante di integrazione del Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR), ai sensi dell'articolo 23 della L.R. n. 24 del 6 luglio 1998 ed in ottemperanza degli artt. 135, 143 e 156 del D.Lgs. n. 42/2004, inerente alla rettifica e all'ampliamento dei beni paesaggistici di cui all'articolo 134, comma 1, lettere a), b) e c), del medesimo D.Lgs. n. 42/2004, contenuti negli elaborati del PTPR approvato con DCR n. 5 del 2 agosto 2019]. Si tratta di una delibera precedente al ricorso, volta soltanto a rettificare le cartografie, quanto all'individuazione di alcuni ambiti tutelati, al fine di correggere errori. Essa non tocca le previsioni di piano sulle quali si appuntano le censure del ricorrente e quindi non può determinare sotto alcun profilo il venir meno dell'interesse al ricorso.

Quanto alla seconda deliberazione, l'Avvocatura generale riferisce che, dopo l'approvazione della deliberazione oggetto di conflitto, «per l'intanto non pubblicata nel BUR», è stata riavviata la collaborazione tra il MiBACT e la Regione per addivenire al definitivo adeguamento del PTPR; e che si è così giunti alla redazione di un nuovo testo delle norme di piano, «emendato delle novelle aggiunte in via unilaterale dalla Regione», che è stato oggetto della proposta di deliberazione consiliare 17 febbraio 2020, n. 42, adottata dalla Giunta regionale con deliberazione 13 febbraio 2020, n. 50.

Tale proposta – sempre a detta del ricorrente – fa proprio, ai fini dell'accordo di cui agli artt. 143, comma 2, e 156, comma 3, del d.lgs. n. 42 del 2004, il documento «02.01 – Norme PTPR – Testo proposto per l'accordo Regione/MiBACT», che dovrebbe sostituire integralmente le norme del PTPR approvate con la deliberazione n. 5 del 2019.

Al riguardo, devono condividersi le conclusioni della difesa statale, la quale precisa che «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».

Pertanto, in assenza di questi ulteriori adempimenti e in ragione dell'avvenuta pubblicazione della delibera n. 5 del 2019, si deve escludere che la deliberazione della Giunta regionale n. 50 del 2020 determini il venir meno dell'interesse al ricorso.

5.– Alla luce di quanto esposto al precedente punto 4, diviene dirimente stabilire se, nel caso di specie, si sia in presenza di un'operazione di verifica e adeguamento di piani paesaggistici preesistenti (art. 156) o dell'approvazione di un nuovo piano (art. 143).

5.1.– L'art. 156, inserito nel Capo V («Disposizioni di prima applicazione e transitorie») del d.lgs. n. 42 del 2004, nel testo risultante dalle modifiche operate nel 2006 e nel 2008, e rubricato «Verifica ed adeguamento dei piani paesaggistici», stabilisce che, «[e]ntro il 31 dicembre 2009, le regioni che hanno redatto piani paesaggistici, verificano la conformità tra le disposizioni dei predetti piani e le previsioni dell'articolo 143 e provvedono ai necessari adeguamenti. Decorso inutilmente il termine sopraindicato il Ministero provvede in via sostitutiva ai sensi dell'articolo 5, comma 7» (comma 1).

A tal fine «[l]e regioni e il Ministero, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 135, possono stipulare intese, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, per disciplinare lo svolgimento congiunto della verifica e dell'adeguamento dei piani paesaggistici. Nell'intesa è stabilito il termine entro il quale devono essere completati la verifica e l'adeguamento, nonché il termine entro il quale la regione approva il piano adeguato. Il piano adeguato è oggetto di accordo fra il Ministero e la regione, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e dalla data della sua adozione vigono le misure di salvaguardia di cui all'articolo 143, comma 9. Qualora all'adozione del piano non consegua la sua approvazione da parte della regione, entro i termini stabiliti dall'accordo, il piano medesimo è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro» (comma 3).

Il comma 4 aggiunge che, «[q]ualora l'intesa di cui al comma 3 non venga stipulata, ovvero ad essa non segua l'accordo procedimentale sul contenuto del piano adeguato, non trova applicazione quanto previsto dai commi 4 e 5 dell'articolo 143».

Dal testo della disposizione si deduce che oggetto dell'intesa non è il contenuto del piano adeguato, bensì la disciplina dello svolgimento congiunto della verifica e dell'adeguamento dei piani paesaggistici. Al contrario, il piano, dopo la verifica e l'adeguamento, deve essere oggetto di accordo fra il Ministero e la regione (comma 3, terzo periodo). Il comma 4 disciplina l'ipotesi in cui l'accordo sul contenuto del piano adeguato non sia raggiunto, con la conseguenza che in questo caso non trovano applicazione i commi 4 e 5 dell'art. 143.

5.2.– Il dato letterale dell'art. 156 del d.lgs. n. 42 del 2004 pone alcuni problemi interpretativi rilevanti per stabilire se esso possa aver avuto applicazione nella vicenda in esame.

Innanzitutto, occorre chiarire a quali piani la disposizione faccia riferimento. Se si riferisse infatti solo al piano regionale (P.T.P.R.), non sarebbe applicabile al caso di specie, nel quale si era in presenza soltanto dei 29 PTP operanti all'epoca nella Regione Lazio. In realtà, sia la generica formulazione della disposizione che parla semplicemente di «piani paesaggistici», alla cui tipologia vanno ricondotti anche i PTP, approvati con delibere della Giunta regionale (come si evince dall'art. 1 della legge reg. Lazio n. 24 del 1998), sia la concorde interpretazione del ricorrente e della resistente sul fatto che la verifica e l'adeguamento si riferiscono ai PTP depongono nel senso opposto, cioè del riferimento a tutti i piani paesaggistici comunque redatti dalle regioni.

Porta, invece, a escludere l'applicabilità al caso in esame dell'art. 156, innanzitutto la previsione, in questa stessa disposizione, del termine del 31 dicembre 2009, entro cui le regioni possono effettuare la verifica e procedere ai necessari adeguamenti secondo il procedimento ivi previsto. Termine cui non è possibile assegnare altro significato che quello di fissare un limite temporale oltre il quale il meccanismo di adeguamento non è destinato ad operare, risultando in particolare privo di riscontri di sorta l'argomento della difesa regionale secondo cui si tratterebbe di una disposizione transitoria che non ha ancora esaurito la sua efficacia.

Ma anche a voler prescindere dalla questione dei limiti temporali di utilizzo della facoltà concessa dall'art. 156, è la stessa lettura della deliberazione contestata nel conflitto in esame che porta ad escludere che, in questo caso, si sia trattato della sua applicazione.

Nella premessa della deliberazione si richiama, innanzitutto, il contenuto dell'art. 143, comma 2, «in base al quale le singole Regioni e il Ministero stipulano intese per l'elaborazione congiunta dei piani paesaggistici e "Il piano è oggetto di apposito accordo fra pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241"».

Sempre nella premessa si legge inoltre che «l'elaborazione del piano è stata finalizzata, ai sensi dell'articolo 156 del Codice, anche alla verifica e all'adeguamento dei PTP vigenti che saranno sostituiti dal PTPR approvato, ad esclusione del PTP di Roma ambito 15/12 "Caffarella, Appia Antica e Acquedotti"»; che, «successivamente all'approvazione del PTPR, quest'ultimo, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della l.r. 2/2018, verrà adeguato di intesa con il Ministero competente sulla base della Carta dell'uso del suolo aggiornata e nel rispetto degli articoli 135 e 143 del Codice»; che, «a seguito del completamento della fase pubblicistica dei sopracitati beni paesaggistici, il PTPR approvato dovrà essere aggiornato ed integrato, di intesa con il Ministero competente nel rispetto degli articoli 135 e 143 del Codice».

Infine, con la deliberazione impugnata il Consiglio regionale ha stabilito, tra l'altro, «di dare mandato alla Giunta regionale, per il tramite della struttura regionale competente in materia di pianificazione paesistica, di porre in essere gli atti necessari al raggiungimento della stipula dell'Accordo di cui all'articolo 143, comma 2, del Codice successivamente al completamento della fase pubblicistica dei sopracitati beni paesaggistici» (punto 8).

Da quanto riportato si deduce chiaramente che, nelle stesse intenzioni del Consiglio regionale, il PTPR costituisce un nuovo piano, assunto in applicazione della disciplina di cui all'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, e che, al contempo, la sua elaborazione è finalizzata «anche» al diverso obiettivo della verifica e dell'adeguamento dei PTP vigenti. In altre parole, il contestuale riferimento all'art. 143 e all'art. 156 dimostra che il contenuto del piano non si esaurisce nella sola verifica e adeguamento dei piani preesistenti ma presenta un significativo quid novi non riconducibile alle attività di cui all'art. 156.

6.– Escluso, dunque, che il procedimento di approvazione del piano oggetto di conflitto di attribuzione potesse svolgersi senza il coinvolgimento del Ministero in applicazione di quanto previsto dall'art. 156 del Codice del paesaggio, occorre stabilire se sia stato violato il principio di leale collaborazione.

6.1.– La difesa regionale ritiene che la partecipazione del Ministero sia stata sempre integralmente garantita, sebbene «in presenza di un contesto normativo che, all'origine, neppure la richiedeva». La Regione Lazio ricorda che i contenuti oggetto di co-pianificazione del piano, ai sensi degli artt. 135 e 143, comma 1, lettere b), c) e d), del d.lgs. n. 42 del 2004, sono limitati all'individuazione e alla disciplina di tutela e di uso dei seguenti beni: immobili e aree dichiarate di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 (cosiddette "bellezze naturali"); aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell'art. 142 (cosiddette "zone Galasso", come territori costieri, fiumi, torrenti e parchi); ulteriori immobili e aree di notevole interesse pubblico; e, alla luce di questa precisazione, afferma che «tutta l'attività di perimetrazione, rappresentazione e disciplina d'uso della vincolistica contenuta nel PTPR è stata interamente oggetto di co-pianificazione», e che, con l'approvazione del PTPR del 2019, «le ricognizioni, le individuazioni e le graficizzazioni dei beni sono rimaste immutate». Pertanto le modifiche apportate avrebbero riguardato «solamente il testo normativo e sono state in ogni caso puntuali ed isolate».

Più in generale, la Regione contesta che la necessaria co-pianificazione possa tradursi «nel consenso da trovare su ogni singolo, minimo dettaglio di un piano di ampiezza pari a quello regolativo del paesaggio di un'intera regione», dovendosi piuttosto intendere in un senso «più equilibrato», cioè come «condivisione reciproca sull'impostazione, i caratteri, le linee generali e le finalità del Piano». Diversamente, essa afferma,

seguendo l'impostazione del ricorrente la decisione congiunta consisterebbe in «un passivo adeguamento della Regione a disposizioni autoritative statali, con il conseguente svuotamento di qualsivoglia competenza regionale, politica o amministrativa».

6.2.– Le condivisibili premesse da cui muove la resistente – che, per un verso, circoscrive la necessità della pianificazione congiunta ai soli beni di cui all'art. 143, comma 1, lettere b), c) e d), del d.lgs. n. 42 del 2004 e, per altro verso, precisa che la co-pianificazione deve intendersi come «condivisione reciproca sull'impostazione, i caratteri, le linee generali e le finalità del Piano» – portano tuttavia all'esito opposto a quello da essa auspicato.

Dalle stesse premesse discende, infatti, la necessità che la pianificazione paesaggistica regionale si esprima attraverso una generale condivisione dell'atto che la realizza, ciò che risulta tanto più evidente in una Regione, il Lazio, in cui, come ricordano entrambe le parti del presente giudizio, più del 70 per cento del territorio è sottoposto a vincoli paesaggistici.

In definitiva, seppure l'obbligo di pianificazione congiunta investa i beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettere b), c) e d), del d.lgs. n. 42 del 2004, «non è ammissibile la "generale esclusione o la previsione di una mera partecipazione degli organi ministeriali" in procedimenti che richiedono la cooperazione congiunta: in tali ipotesi la tutela paesaggistica verrebbe degradata, "da valore unitario prevalente e a concertazione rigorosamente necessaria, in mera esigenza urbanistica" (sentenza n. 64 del 2015)» (sentenza n. 66 del 2018; già, negli stessi termini, sentenza n. 197 del 2014).

L'unitarietà del valore della tutela paesaggistica comporta, dunque, l'impossibilità di scindere il procedimento di pianificazione paesaggistica in subprocedimenti che vedano del tutto assente la componente statale.

Nella direzione anzidetta si è mossa la giurisprudenza di questa Corte, la quale, ancora di recente, ha affermato che «"[l]a disciplina statale volta a proteggere l'ambiente e il paesaggio viene […] 'a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza'" (sentenza n. 66 del 2018). Essa "richiede una strategia istituzionale ad ampio raggio, che si esplica in un'attività pianificatoria estesa sull'intero territorio nazionale […] affidata congiuntamente allo Stato e alle Regioni" (sentenza n. 66 del 2018). È in questa prospettiva che il codice dei beni culturali e del paesaggio pone, all'art. 135, un obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico, con riferimento agli immobili e alle aree dichiarati di notevole interesse pubblico ai sensi dell'art. 136 (le cosiddette "bellezze naturali"), alle aree tutelate direttamente dalla legge ai sensi dell'art. 142 (le cosiddette "zone Galasso", come territori costieri, fiumi, torrenti, parchi) e, infine, agli ulteriori immobili ed aree di notevole interesse pubblico (art. 143, lettera d). Tale obbligo costituisce un principio inderogabile della legislazione statale, che è, a sua volta, un riflesso della necessaria "impronta unitaria della pianificazione paesaggistica" (sentenza n. 64 del 2015), e mira a "garantire, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente" (sentenza n. 210 del 2016)» (sentenza n. 86 del 2019, ma già nello stesso senso, ex plurimis, sentenze n. 178, 68 e n. 66 del 2018, n. 210 del 2016, n. 64 del 2015, n. 197 del 2014, n. 211 del 2013).

Pertanto, l'intervento della Regione, volto a modificare unilateralmente la disciplina di un'area protetta, costituisce violazione, non solo degli impegni in ipotesi assunti con il Ministero in sede procedimentale, «ma soprattutto di quanto prescritto dal codice dei beni culturali e del paesaggio che, attraverso la partecipazione degli organi ministeriali ai procedimenti in materia, mira a garantire "l'effettiva ed uniforme tutela dell'ambiente" (sentenza n. 210 del 2016), affidata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato» (sentenza n. 86 del 2019).

E ancora, «la circostanza che la Regione sia intervenuta a dettare una deroga ai limiti per la realizzazione di interventi di ampliamento del patrimonio edilizio esistente, sia pure con riguardo alle pertinenze, in deroga agli strumenti urbanistici, senza seguire l'indicata modalità procedurale collaborativa e

senza attendere l’adozione congiunta del piano paesaggistico regionale, delinea una lesione della sfera di competenza statale in materia di “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, che si impone al legislatore regionale, sia nelle Regioni a statuto speciale (sentenza n. 189 del 2016) che a quelle a statuto ordinario come limite all’esercizio di competenze primarie e concorrenti» (sempre sentenza n. 86 del 2019).

Quanto detto non vanifica le competenze delle regioni e degli enti locali, «ma è l’impronta unitaria della pianificazione paesaggistica che 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: il paesaggio va, cioè, rispettato come valore primario, attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali» (sentenza n. 182 del 2006; la medesima affermazione è presente anche nelle successive sentenze n. 86 del 2019, n. 68 e n. 66 del 2018, n. 64 del 2015 e n. 197 del 2014).

6.3.– Ribadito il principio della pianificazione congiunta, risulta priva di fondamento la tesi della Regione Lazio che, da un lato, afferma che il coinvolgimento degli organi statali e del MiBACT sarebbe avvenuto, ma, dall’altro, approva unilateralmente il piano, rinviando a una successiva determinazione l’approvazione di quanto nel frattempo effettivamente concordato.

Anche su questo punto è dirimente la lettura della deliberazione impugnata.

Sia nella sua premessa che nel deliberato sono presenti chiari riferimenti alla necessità che il piano sia oggetto di intesa con il Ministero. In particolare, nella premessa si legge che, «a seguito del completamento della fase pubblicistica dei sopracitati beni paesaggistici, il PTPR approvato dovrà essere aggiornato ed integrato, di intesa con il Ministero competente nel rispetto degli articoli 135 e 143 del Codice». Inoltre, nel punto 8 della deliberazione, il Consiglio delibera «di dare mandato alla Giunta regionale, per il tramite della struttura regionale competente in materia di pianificazione paesistica, di porre in essere gli atti necessari al raggiungimento della stipula dell’Accordo di cui all’articolo 143, comma 2, del Codice successivamente al completamento della fase pubblicistica dei sopracitati beni paesaggistici».

Tali affermazioni rendono manifesta la consapevolezza del Consiglio regionale della necessità di addivenire a un accordo con gli organi ministeriali, che avrebbe dovuto precedere e non certo seguire la definitiva approvazione e la conseguente pubblicazione del piano nel BUR. Né, all’evidenza, può vanificare questo vincolo la circostanza che l’approvazione spetti al Consiglio regionale, con la conseguenza, come erroneamente sostenuto dalla difesa regionale, che lo Stato avrebbe dovuto ricercare con esso l’intesa, in sede di trattazione consiliare della proposta della Giunta. Se è vero, infatti, che il Consiglio regionale non può essere chiamato semplicemente a ratificare una decisione assunta dalla Giunta regionale, è altrettanto vero che spettano a quest’ultima l’attività di negoziazione con lo Stato per conto della Regione e l’impegno ad attivarsi per assicurare che gli indirizzi e le indicazioni del Consiglio siano esaminati ed eventualmente recepiti in sede di trattativa con gli organi ministeriali. Il potere del Consiglio regionale di non approvare la proposta formulata dalla Giunta resta naturalmente fermo, così come quello di chiedere l’avvio di una nuova interlocuzione con il MiBACT, ma tale circostanza non può legittimare lo stesso Consiglio ad approvare unilateralmente ciò che deve essere invece oggetto di decisione condivisa.

In conclusione, anche in questa vicenda viene in rilievo lo spirito che deve informare il procedimento di adozione e di approvazione dei piani paesaggistici, improntato al principio di leale collaborazione, che, come questa Corte ha ripetutamente affermato, si caratterizza per «la sua elasticità e la sua adattabilità», che se, da un lato, «lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti», dall’altro lato, richiedono «continue precisazioni e concretizzazioni» (sentenza n. 31 del 2006).

Lo schema delle reiterate trattative, più volte richiamato nella giurisprudenza di questa Corte per alludere al corretto funzionamento dei meccanismi di leale collaborazione, esprime al meglio la necessità di un confronto costante, paritario e leale tra le parti, che deve caratterizzare ogni fase del procedimento e non seguire la sua conclusione.

Nel caso di specie, la Regione Lazio, dopo aver assicurato il coinvolgimento del MiBACT fino alla proposta di delibera consiliare 10 marzo 2016, n. 60, adottata dalla Giunta regionale con decisione 8 marzo 2016, n. 6, ha posto in essere una condotta che viola i canoni della leale collaborazione. Da questo punto di vista l'approvazione e poi la pubblicazione della deliberazione del Consiglio regionale n. 5 del 2019 hanno determinato una soluzione di continuità nell'iter collaborativo avviato tra Stato e Regione, hanno prodotto l'affermazione unilaterale della volontà di una parte e si sono tradotte in un comportamento non leale, nella misura in cui – a conclusione del (e nonostante il) percorso di collaborazione – la Regione ha approvato un piano non concordato, destinato a produrre i suoi effetti nelle more dell'approvazione di quello oggetto di accordo con il MiBACT.

Il ricorso deve pertanto essere accolto in riferimento alla violazione del principio di leale collaborazione, in quanto non spettava al Consiglio regionale approvare la deliberazione n. 5 del 2019 senza il previo coinvolgimento del MiBACT. Conseguentemente la deliberazione impugnata deve essere annullata.

7.– Dall'accoglimento del ricorso per conflitto deriva l'annullamento non solo della citata deliberazione n. 5 del 2019 ma anche degli atti attuativi e conseguenziali, fra i quali, senz'altro, la nota della Direzione regionale per le politiche abitative e la pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica della Regione Lazio, del 20 febbraio 2020, prot. 0153503, attuativa della delibera impugnata in quanto relativa ai procedimenti in corso per l'ottenimento dell'autorizzazione paesaggistica.

8.– L'accoglimento del ricorso con riferimento al principio di leale collaborazione comporta l'assorbimento delle censure promosse con riferimento agli artt. 9, 117, secondo comma, lettera s), e 118 Cost. e quindi anche della domanda di istruttoria, formulata dalla difesa regionale in udienza, volta ad accertare il livello di tutela paesaggistica assicurato dalle singole norme del PTPR.

Parimenti assorbita è l'istanza di sospensione dell'atto impugnato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettava alla Regione Lazio e, per essa, al Consiglio regionale approvare la deliberazione 2 agosto 2019, n. 5 (Piano territoriale paesistico regionale – PTPR), e annulla, per l'effetto, la suddetta deliberazione e la nota della Direzione regionale per le politiche abitative e la pianificazione territoriale, paesistica e urbanistica della Regione Lazio del 20 febbraio 2020, prot. 0153503.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 ottobre 2020.

F.to:

Mario Rosario MORELLI, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 17 novembre 2020.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.