



Ministero della cultura

DIREZIONE GENERALE ARCHEOLOGIA, BELLE ARTI
E PAESAGGIO
Servizio V

Prot. n. vedi intestazione digitale

Class 34.01.04/90/2021

Allegati:

M **Soprintendente Speciale Archeologia, belle arti e
paesaggio di Roma**

M **Soprintendente Nazionale per il patrimonio
culturale subacqueo**

Ai **Soprintendenti Archeologia, belle arti e paesaggio**

Ai **Direttori dei Parchi Archeologici con competenze
SABAP**

E.p.c.

M **Capo di Gabinetto**

M **Capo dell'Ufficio Legislativo**

M **Segretario Generale**

CIRCOLARE

OGGETTO: Sentenza della Corte Costituzionale n.6 pubblicata nella G.U. del 01/02/2023: Art.5 della L.84/1994 come modificato da art.4 c.1 septies del DL 121/2021, convertito con modifiche dalla L.156/2021 (ambiti portuali ed art.142 c.2 D.Lgs.42/2004, porti e aeroporti, atti di pianificazione portuali, ambiti portuali)

Si fa seguito alla Circolare n.10 prot.n.8955/2022 di questa Direzione generale relativa alle modifiche apportate all'art. 5 della Legge n. 84/1994 (Riordino della legislazione in materia portuale) dall'art. 4 comma 1- septies del D.L. 10/09/2021 n.121 (Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali), convertito con modificazioni dalla L. 9 novembre 2021, n. 156 (di seguito DL 121/2021).



Servizio V – Tutela del Paesaggio
Via di San Michele 22, 00153 Roma - Tel. 06-6723.4554
dg-abap.servizio5@cultura.gov.it
dg-abap.servizio5@pec.cultura.gov.it

In detta Circolare si allegava il parere dell'Ufficio legislativo prot.n.4443 del 16/02/2022 (reso a seguito di quesito di questa Direzione giusta nota prot.n.41100/2021), nel quale l'Ufficio legislativo si esprimeva in merito all'ambito applicativo delle modifiche apportate all'art.5 della L.84/1994, riconfermando, inoltre, la sovraordinazione dei piani paesaggistici rispetto ai piani regolatori portuali (*di seguito PRP*).

Si segnala, dunque, a codesti Uffici la recente sentenza n.6 della Corte Costituzionale (pubblicata in data 01/02/2023), a seguito dei ricorsi, poi riuniti, della Regione Toscana e della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, con cui sono state promosse plurime questioni di legittimità costituzionale avverso alcune disposizioni dell'art. 4 comma 1- *septies*, comma 1 - *octies* e comma 1- *novies* del D.L. 10/09/2021 n.121, lamentando le Regioni una lesione delle loro prerogative costituzionali, la violazione del principio di leale collaborazione, nonché la violazione dei principi della tutela del paesaggio nelle materie interessate dal DL 121/2021.

Nella sentenza n.6/2023 la Corte Costituzionale è intervenuta in materia di ambiti portuali e tutela del paesaggio, porti ed aeroporti, atti di pianificazione per i porti di interesse nazionale, nonché in ordine alle procedure di approvazione dei Documenti di Pianificazione Strategica di Sistema (*di seguito DPSS*), il principale strumento che le Autorità di Sistema Portuali (*di seguito AdSP*) hanno a disposizione per la definizione degli obiettivi di sviluppo della portualità e della logistica.

Delle 24 questioni di legittimità costituzionale La Corte Costituzionale ne ha dichiarate fondate quattro, dichiarandone per il resto una inammissibile e le rimanenti non fondate.

Per quanto concerne l'oggetto della Circolare n.10/2022, la Corte Costituzionale, in particolare, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 4, comma 1-*septies*, lett.a), del DL 121/2021 nella parte in cui inserisce il comma 1-*septies* nell'art. 5 della legge n. 84 del 1994, che, da un lato, equipara le aree ricomprese negli ambiti portuali delimitati dal DPSS - o, se non ancora approvato, dai PRP - alle zone territoriali omogenee B previste dal d.m. n. 1444 del 1968 ai fini dell'applicabilità della disciplina stabilita dall'art. 142, comma 2 del D.Lgs.42/2004 e, dall'altro, impone alle Regioni l'adeguamento del proprio piano paesaggistico nel termine di quarantacinque giorni.

La disposizione impugnata, rileva la Corte, nel sottrarre le zone ricomprese negli ambiti portuali al vincolo paesaggistico delle aree costiere, di cui all'art.142 del D.Lgs. 42/2004, e nell'imporre alle Regioni il conseguente obbligo di modifica dei piani paesaggistici incide in via unilaterale sull'assetto della pianificazione paesaggistica, determinando, a causa della assimilazione tra zone urbane di completamento e zone portuali, un arretramento della protezione del bene paesaggistico. Con l'assimilazione tra zone urbane di completamento e zone portuali si verifica - osserva la Corte - una '*forzosa*' assimilazione di situazioni eterogenee, realizzandosi un'ingiustificata omologazione di situazioni differenti in contrasto con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione (cfr. sentenze Corte Cost. n.165 del 2022, n. 185 e n. 143 del 2021, n. 212 del 2019).

L'art. 142, comma 1 del D.Lgs. 42/2004 include tra le aree di interesse paesaggistico tutelate per legge «*i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul*



mare». La norma, precisa la Corte, «dà attuazione all'art. 9 della Costituzione, poiché la prima disciplina che esige il principio fondamentale della tutela del paesaggio è quella che concerne la conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali» (cfr. Sentenza Corte Cost.n. 367 del 2007) e, per costante giurisprudenza, costituisce norma di riforma economico-sociale (cfr., tra le tante, sentenze n. 108 del 2022, n. 71 del 2020, n. 207 e n. 66 del 2012, n. 226 e n. 164 del 2009, n. 51 del 2006).

Ai sensi dell'art.142 comma 2 del D.Lgs.42/2004 è prevista una deroga alla tutela *ex lege* di cui al comma 1 per le aree che alla data del 6 settembre 1985 « erano delimitate negli strumenti urbanistici, ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee A e B». Tale specifica esclusione riguardava zone urbane di completamento, ricadenti in centri abitati le cui costruzioni non erano state ancora ultimate, ma tuttavia già approvate in precedenti Piani Regolatori Generali (cfr. DL 312/1985, n. 312, convertito, con modificazioni, nella L.431/1985 recante «Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale»).

La disposizione, afferma la Corte, viola al contempo l'art. 9 della Costituzione in relazione ai parametri interposti costituiti dagli artt. 135 e 143 del D.Lgs.42/2004 sulla copianificazione paesaggistica Stato – Regione laddove impone alle Regioni l'adeguamento del proprio piano paesaggistico nel termine di quarantacinque giorni. I citati artt.135 e 143 prevedono un obbligo di elaborazione congiunta del piano paesaggistico anche con riferimento alle aree tutelate *ex lege*, richiedendo per tali aree che il piano provveda alla loro ricognizione e identificazione, nonché alla «determinazione di prescrizioni d'uso intese ad assicurare la conservazione dei caratteri distintivi di dette aree e, compatibilmente con essi, la valorizzazione». Sul punto la Corte precisa che la protezione del paesaggio, in quanto valore primario e assoluto «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» (sentenze n. 240 e n. 130 del 2020, n. 86 del 2019 e n. 66 del 2018).

Tra le questioni ritenute non fondate dalla Corte Costituzionale si ritiene opportuno richiamare quella promossa dalla Regione autonoma Friuli Venezia Giulia in relazione alla disposizione di cui all'art. 4, comma 1-septies lettera b) comma 2-ter del DL 121/2021 secondo cui: «Il PRP è un piano territoriale di rilevanza statale e rappresenta l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza».

Il DL 121/2021 ha inciso anche sui PRP dei porti di rilevanza economica nazionale e internazionale (categoria II, classe I e II, secondo la classificazione di cui all'art. 4 della L.84/1994). Le novellate disposizioni prevedono che «la pianificazione delle aree portuali e retro-portuali è competenza esclusiva dell'Autorità di sistema portuale» (art. 5, comma 1-quinquies), che il «PRP è un piano territoriale di rilevanza statale e rappresenta l'unico strumento di pianificazione e di governo del territorio nel proprio perimetro di competenza» (art. 5, comma 2-ter) e che la valutazione consultiva regionale e comunale su di esso è di mera coerenza con le previsioni degli strumenti urbanistici (per le sole aree di cerniera tra il porto e la città) (art. 5, comma 2-bis, lettera b).



MINISTERO
DELLA
CULTURA

Servizio V – Tutela del Paesaggio
Via di San Michele 22, 00153 Roma - Tel. 06-6723.4554
dg-abap.servizio5@cultura.gov.it
dg-abap.servizio5@pec.cultura.gov.it

Viene dunque assegnata preminenza al PRP nel suo rapporto con i piani urbanistici generali riportando, così, evidenza la Corte, il PRP al generale principio urbanistico della prevalenza dei piani settoriali, quali piani funzionalmente finalizzati, su quelli generali.

Sulla censura, ritenuta appunto infondata, formulata dalla Regione autonoma Friuli Venezia Giulia la Corte Costituzionale ha ribadito, come peraltro già chiarito in altre pronunce, che il mancato richiamo delle previsioni del piano paesaggistico, dotato di immediata forza cogente, non determina la prevalenza dei Piani Portuali su quelli Paesaggistici non potendosi interpretare come deroga a detto piano, fatto salvo il caso in cui vi siano specifiche indicazioni in tal senso (cfr. sentenze n. 45 del 2022, n. 124 e n. 54 del 2021).

La Corte Costituzionale si è pure pronunciata sulle modifiche, introdotte dal DL/121 all'art. 5 della Legge n. 84/1994 e relative al DPSS ed ai PRP.

In particolare, il DL 121/2021 è intervenuto sul DPSS con riguardo a denominazione, contenuto e procedimento di approvazione (prima parte dall'art. 4, comma 1-*septies*, lett. a), nella parte in cui riformula l'art. 5, commi 1 e 1-*bis*, della L.84/1994). La nuova denominazione di «*documento di programmazione strategica di sistema*» ne pone in risalto il valore programmatico, sottraendone la funzione di definire i contenuti sistemici di pianificazione. La Corte Costituzionale ha, quindi, dichiarato:

- l'illegittimità dell'art. 4, comma 1-*septies*, lettera a), del DL 121/2021 nella parte in cui, sostituendo l'art. 5, comma 1, della L.84/1994 "non prevede che il documento di programmazione strategica di sistema sia accompagnato da una relazione illustrativa che descriva i criteri seguiti nel prescelto assetto del sistema e gli indirizzi per la futura pianificazione";

Ad avviso della Corte la programmazione strategica, espressa dal DPSS, dev'essere motivata secondo criteri esplicitati in una relazione illustrativa, posto che tale documento esplicativo consente a Regioni e Comuni di esprimersi con la dovuta consapevolezza, tenuto conto della ristrettezza dei termini assegnati alle valutazioni e della complessità di dette valutazioni anche sul piano tecnico;

- l'illegittimità dell'art. 4, comma 1-*septies*, lett. a), del DL 121/2021 nella parte in cui, sostituendo l'art. 5, comma 1-*bis*, della legge n. 84 del 1994, prevede che il DPSS «è approvato dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-ter della presente legge», a seguito di parere della regione territorialmente interessata da esprimere nel termine di quarantacinque giorni, anziché «è approvato, nei quarantacinque giorni successivi all'acquisizione del parere del comune, previa intesa con la regione territorialmente interessata, dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili che si esprime sentita la Conferenza nazionale di coordinamento delle Autorità di sistema portuale di cui all'articolo 11-ter della presente legge. In caso di mancanza di accordo si



applicano le disposizioni di cui all'art. 14-quinquies della legge 7 agosto 1990, n. 241 in quanto compatibili»;

La Corte ravvisa la violazione del parametro costituzionale in quanto il DPSS rappresenta un documento di programmazione di una area vasta, ove sono individuati e delimitati l'ambito portuale e le sue sotto aree (portuali, retroportuali, interazione porto-città e collegamenti infrastrutturali), stabilendo ciò che è di competenza pianificatoria dell'AdSP (aree portuali e retroportuali) e ciò che spetta alla pianificazione di Comune, Regione ed altri enti competenti (interazione porto-città e collegamenti infrastrutturali). Appare, dunque, imprescindibile per la Corte uno strumento collaborativo qual è l'intesa Stato Regioni nella fase di approvazione del DPSS, pur prevedendo un termine per la sua formazione, così da evitare ritardi procedurali, ed un meccanismo di superamento del mancato accordo, fatta salva una diversa ed eventuale disciplina che il Legislatore intendesse adottare;

- l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 4, comma 1-septies, lett. a) del DL 121/2021, nella parte in cui sostituisce l'art. 5, comma 1, lettera b), della legge n. 84 del 1994, limitatamente alle parole «*che comprendono, oltre alla circoscrizione territoriale dell'Autorità di sistema portuale, le ulteriori aree, pubbliche e private, assoggettate alla giurisdizione dell'Autorità di sistema portuale*»;

La Corte ricorda che la competenza amministrativa dell'AdSP non può andare oltre la circoscrizione portuale, per cui non è possibile includere aree pubbliche o private, che siano localizzate fuori da tale circoscrizione. La norma è censurata perché in contrasto con il principio di sussidiarietà e, quindi, con la necessità che sia la norma statale "in attrazione" (per il principio di sussidiarietà) a regolare la funzione amministrativa in termini di pertinenza e stretta indispensabilità.

In conclusione, dunque, in relazione all'oggetto della Circolare n.10/2022 con la sent.6/2023 la Corte Costituzionale conferma il vincolo paesaggistico *ex lege* di cui all'art.142 comma 1 del D.Lgs.42/2004 per le aree ricomprese negli ambiti portuali delimitati dal DPSS, o, nelle more di sua approvazione, dai PRP, nonché il carattere sovraordinato dei Piani paesaggistici ai PRP, rimanendo fermo il principio stabilito dall'art. 145, comma 4, del D.Lgs.42/2004.

Si invia la presente anche al Segretario Generale perché valuti l'opportunità di inoltrarla ai Segretariati regionali del MIC, per la successiva trasmissione alle Regioni di rispettiva competenza.

Avv. Barbara Pillon
Supporto Ales S.p.A.

Il Dirigente del Servizio
Arch. Rocco Rosario Tramutola

Il Direttore Generale
Dott. Luigi La Rocca



Servizio V – Tutela del Paesaggio
Via di San Michele 22, 00153 Roma - Tel. 06-6723.4554
dg-abap.servizio5@cultura.gov.it
dg-abap.servizio5@pec.cultura.gov.it