

LA TUTELA PAESAGGISTICA E AMBIENTALE ALLA LUCE DEL NOVELLATO ART. 9 DELLA COSTITUZIONE

DI MARIA GABRIELLA MARRONE

Consiglio di Stato, Sez. IV, 21 marzo 2023, n. 2836– Pres. Poli, Est. Verrico – Società Agricola P. di P. D. S.S. (Avv. Chichiarelli) c. Ministero per i Beni e le Attività Culturali (Avv. Gen. St.)

Il parere tardivo della Soprintendenza non è più vincolante, ma deve essere comunque autonomamente e motivatamente valutato dall'amministrazione deputata all'adozione dell'atto autorizzatorio finale.

L'art. 9 Cost., come modificato dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, depone nel senso della maggiore tutela dei valori ambientali e paesaggistici nell'ottica della salvaguardia delle generazioni future e dello sviluppo sostenibile.

La pronuncia del Consiglio di Stato in commento affronta il tema del bilanciamento degli interessi tra tutela ambientale e tutela del paesaggio con riferimento all'applicazione del D.Lgs. n. 42 del 2004 (c.d. Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio).

La vicenda trae origine dalla richiesta di autorizzazione per la realizzazione di una struttura di produzione e trasformazione vitivinicola, all'interno di un'area tutelata paesaggisticamente ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera f), del D.Lgs. n. 42 del 2004, in quanto ricadente in un Parco Nazionale.

Il Comune che dapprima aveva espresso parere favorevole in ordine alla compatibilità paesaggistica dell'intervento, successivamente, tenuto conto del parere negativo della Soprintendenza, reso dopo la scadenza dei termini di legge, e della determinazione sfavorevole della Direzione Generale del MIBACT, comunicava il rigetto dell'istanza che, unitamente ai predetti pareri, è stato impugnato dalla società avanti al giudice amministrativo.

In particolare, l'adozione del diniego era motivata dalla necessità di preservare il valore paesaggistico del Parco Nazionale dagli impatti negativi di un intervento edilizio che avrebbe utilizzato una notevole volumetria in un'area verde, tutelata paesaggisticamente, ove non esistevano insediamenti antropizzati.

La sentenza in commento, al pari della decisione di primo grado, respinge tutte le censure proposte dalla ricorrente e, nell'affermare la legittimità del diniego all'autorizzazione, offre degli spunti di riflessione su due temi connessi e rilevanti: la natura del parere della Soprintendenza e la *ratio* delle norme che garantiscono la tutela ambientale e paesaggistica in ragione, anche, della novella dell'art. 9 della Costituzione.

Quanto al primo tema, rifacendosi ad un orientamento giurisprudenziale oramai consolidato, la decisione del Collegio ribadisce che *“decorso il termine per l'adozione del parere da parte della Soprintendenza, l'organo statale può comunque esprimersi in ordine alla compatibilità paesaggistica dell'intervento, fermo restando che, ove tardivamente reso, l'atto consultivo perde il suo carattere di vincolatività e deve essere, perciò solo, autonomamente e motivatamente valutato dall'amministrazione deputata all'adozione dell'atto autorizzatorio finale”*.

Inoltre, aggiunge, che la Soprintendenza può ben fornire valutazioni di merito e che le stesse devono essere prese in considerazione dell'amministrazione procedente sempre, anche in caso di ritardo; in questa seconda ipotesi nei limiti della non vincolatività del parere reso.

In particolare, in ragione di tale principio, il Collegio ha ritenuto legittimo che il Comune avesse valutato, attraverso l'intervento, seppur tardivo, della Soprintendenza, anche la c.d. “opzione zero”, nonostante tale valutazione fosse stata assente nel procedimento istruttorio.

Secondo il Consiglio di Stato, questa possibilità di intervento nel merito da parte della Soprintendenza non contrasterebbe con la necessità di contemperare i diversi interessi coinvolti, dovendosi ritenere prevalente, in ogni caso, l'organo ritenuto di maggior competenza, con riferimento allo specifico interesse in rilievo, ed essendo compito del Giudice non dedurre, ma valutare la risposta più pertinente.

E nel caso in esame, secondo la ricostruzione offerta dalla sentenza in commento, la Soprintendenza ha esercitato legittimamente le proprie competenze, anche se tardivamente, assumendosi il compito di valutare l'impatto dell'intervento sotto il duplice profilo dell'ambiente e del paesaggio ancorché, con riferimento a quest'ultimo, vi fosse un precedente parere favorevole del Comune.

In questo modo, infatti, la Soprintendenza ha contemperato due specifiche esigenze di tutela che, a valle anche della modifica dell'art. 9 della Costituzione, devono bilanciarsi nel raggiungimento dell'obiettivo comune della realizzazione della maggior tutela possibile *“nell'ottica della salvaguardia delle generazioni future e dello sviluppo sostenibile”*.

Il secondo tema trattato riguarda un possibile conflitto tra gli obiettivi di tutela ambientale e gli obiettivi di tutela paesaggio, dal quale il Collegio prende spunto per offrire una chiave di lettura delle norme del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio alla luce del novellato art. 9 della Costituzione.¹

Infatti, la nuova formulazione del già menzionato articolo depone oggi ancora più a favore di un'interpretazione sistematica e integrata delle norme che tutelano l'ambiente e il paesaggio in quanto è la stessa Costituzione a porre i due beni sullo stesso piano di tutela. Come ricordato anche dalla sentenza della Corte costituzionale citata nella decisione in commento, in assenza di una egemonia assoluta di un valore o di un diritto, anche se costituzionalmente tutelato, rispetto ad un'altro, si

*“impone per essi una tutela di carattere sistemico da perseguire in un rapporto di integrazione reciproca”.*ⁱⁱ

Per garantire, quindi, una maggiore tutela di ambedue i valori, in modo sinergico e non contrapposto, sarà necessario che l'esegesi delle disposizioni del Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio sia orientata al perseguimento di tale obiettivo comune e che le autorità pubbliche preposte alla loro salvaguardia, anche se diverse, collaborino per aumentare il livello di protezione dei beni ambientali e paesaggistici.

A margine, a parere di chi scrive, la chiosa, contenuta nella decisione, del raggiungimento di tale obiettivo a favore, in particolar modo, delle generazioni future e dello sviluppo sostenibile non può sicuramente lasciarci indifferenti a fronte anche degli avversi e sempre più frequenti eventi climatici che ci impongono, con urgenza, un salto di qualità comune nella salvaguardia del nostro ambiente, che non può non ricomprendere anche il paesaggio.

ⁱ Analogo tema era stato trattato nel contributo *“Vincolo paesaggistico e vincolo Archeologico: due lati della stessa medaglia?”* di Ada Lucia De Cesaris e Gabriella Marrone in questa *Rivista*, n. 36 di novembre 2022.

ⁱⁱ Corte costituzionale, 9 maggio 2013, n. 85.