



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato  
e storia costituzionale

### Sentenza n. 164 del 2021

Presidente: Giancarlo Coraggio - Giudice relatore e redattore: Augusto Barbera  
*decisione del 23 giugno 2021, deposito del 22 luglio 2021*  
*comunicato stampa del [22 luglio 2021](#)*

### **Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti**

*atto di promovimento: [ricorso n. 1 del 2020](#)*

#### **parole chiave:**

TUTELA DEL PAESAGGIO – TUTELA DELL’AMBIENTE – PIANO PAESAGGISTICO –  
BENE PAESAGGISTICO – DICHIARAZIONE DI NOTEVOLE INTERESSE PUBBLICO –  
GOVERNO DEL TERRITORIO – RIPARTO DI COMPETENZE LEGISLATIVE –  
PRINCIPIO DI LEALE COLLABORAZIONE

#### **oggetto del conflitto:**

- [decreto del direttore generale della direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo del 5 dicembre 2019, n. 1676](#)

#### **parametri del conflitto:**

- artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 della [Costituzione](#);
- principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni

#### **dispositivo:**

infondatezza

La Corte costituzionale è stata chiamata a decidere sul conflitto di attribuzione promosso dalla Regione Veneto nei confronti dello Stato, in relazione al decreto del Direttore generale della direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo del 5 dicembre 2019, n. 1676, recante «Dichiarazione di notevole interesse pubblico dell’area alpina compresa tra il Comelico e la Val d’Ansiei, Comuni di Auronzo di Cadore, Danta di Cadore, Santo Stefano di Cadore, San Pietro di Cadore, San Nicolò di Comelico e Comelico Superiore».

**Con tale atto**, adottato ai sensi dell’art. 138, comma 3, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (codice dei beni culturali e del paesaggio), **il Ministero ha dichiarato il notevole interesse pubblico di un’area del territorio veneto**, reputata «bellezza panoramica» «avente valore estetico e tradizionale», in base all’art. 136 del medesimo codice, **provvedendo contemporaneamente a dettare**, nella relazione allegata al decreto, **le prescrizioni concernenti le componenti morfologiche del paesaggio ed i limiti ai quali soggiacciono gli interventi ammissibili su tale territorio**.

La Corte, in primo luogo, dichiara inammissibili alcuni profili del conflitto, in parte perché non ricompresi nella delibera con cui la Giunta regionale ha autorizzato la proposizione del ricorso; in parte per la mancata deduzione di una menomazione delle proprie attribuzioni costituzionali; in parte, infine, per l’assoluta estraneità delle censure alla sfera di competenze costituzionali della

Regione. Peraltro, la Corte dichiara inammissibile anche l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 140, comma 2, del codice dei beni culturali, dal momento che, sulla scorta del proprio consolidato orientamento giurisprudenziale, in sede di conflitto di attribuzione tra enti non è consentito sollevare questioni di costituzionalità relative alla disciplina primaria di cui l'atto oggetto di conflitto è applicativo, pena l'aggiramento dei termini tassativamente fissati dall'art. 127 Cost. per la promozione dei giudizi di legittimità costituzionale in via principale.

Per il resto, il ricorso è ritenuto ammissibile, nella parte in cui la Regione assume che «le proprie competenze costituzionali in tema di valorizzazione dei beni culturali e ambientali e di governo del territorio siano state menomate, in spregio alla leale collaborazione, a causa dell'esercizio di una competenza statale con carenza di potere in concreto».

Passando al merito, l'argomentazione della Corte prende le mosse da un postulato ormai consolidato all'interno della propria giurisprudenza in tema di competenze costituzionali attinenti ai beni paesaggistici, secondo il quale **«[l]a tutela ambientale e paesaggistica, gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato [ex art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.], precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali».**

Da tale assunto principale, la Corte fa discendere una serie di corollari, alla luce dei quali essa procede a risolvere la questione controversa nel senso della infondatezza del ricorso.

Il primo corollario che ne deriva è quello sulla base del quale il conferimento allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e, con essa, della potestà di individuare il livello di governo più idoneo ad esercitare le relative funzioni amministrative, rende **pienamente coerente con il disegno costituzionale la previsione di cui all' 138, comma 3, del codice dei beni culturali, secondo cui l'autorità statale può «autonomamente rinvenire in un bene le caratteristiche che lo rendono meritevole di tutela, anche se la Regione nel cui territorio il bene si trova dovesse essere di contrario avviso».**

La legislazione statale vigente, peraltro, prevede il coinvolgimento delle Regioni nella funzione amministrativa di identificazione dei beni degni di tutela attraverso diversi strumenti giuridici, tra i quali rileva, in particolare, **l'elaborazione congiunta del piano paesaggistico regionale, il quale non riveste solo una funzione di pianificazione necessariamente ricognitiva degli immobili e delle aree dichiarati di notevole interesse pubblico dallo Stato, bensì anche una funzione eventualmente dichiarativa di nuovi vincoli, secondo una «logica incrementale delle tutele che è del tutto conforme al carattere primario del bene ambientale».**

In conformità con il riparto di competenze in materia, tuttavia, il contributo della Regione all'interno di tale procedimento può operare solo «per addizione, e mai per sottrazione, nel senso che la competenza regionale può essere spesa al solo fine di arricchire il catalogo dei beni paesaggistici, in virtù della conoscenza che ne abbia l'autorità più vicina al territorio ove essi sorgono, e non già di alleggerirlo in forza di considerazioni confliggenti con quelle assunte dallo Stato, o comunque mosse dalla volontà di affermare la prevalenza di interessi opposti, facenti capo all'autonomia regionale, come accade nel settore del governo del territorio». **Il piano paesaggistico regionale, di conseguenza, «è tenuto a recepire le scelte di tutela paesaggistica, senza capacità di alterarle neppur sul piano delle prescrizioni d'uso», pena il rischio di degradare «la tutela paesaggistica – che è prevalente – in una tutela meramente urbanistica».**

Il secondo corollario rinvenuto dalla Corte, inoltre, è rappresentato dalla **necessaria «“prevalenza” assiomatica della tutela dell'ambiente sugli interessi urbanistico-edilizi»,** quando la dichiarazione di notevole interesse pubblico sia stata legittimamente adottata con riferimento alle categorie di beni elencate dall'art. 136 del codice dei beni culturali. Pertanto, **la Regione non può «opporre alla scelta di tutela conservativa compiuta dallo Stato l'esigenza di alterare il bene paesaggistico nell'ottica dello sviluppo del territorio e dell'incentivo alle attività economiche che vi si svolgono».**

Di conseguenza, prosegue la Corte, «è del tutto connaturato alla finalità di conservazione del paesaggio che la dichiarazione di notevole interesse pubblico non si limiti a rilevare il valore paesaggistico di un bene, ma si accompagni a prescrizioni intese a regolamentarne l'uso», come

avvenuto nel caso di specie, senza che ciò si traduca in una sovrapposizione della dichiarazione statale alla disciplina urbanistica ed edilizia di competenza regionale e locale, trattandosi, piuttosto, di una necessaria specificazione circa l'*an* e il *quomodo* in cui quest'ultima può esercitarsi in forma compatibile con la vocazione alla conservazione del pregio paesaggistico propria dell'area vincolata.

Alla luce di tali considerazioni, **la Corte conclude dichiarando che spettava allo Stato e per esso al Direttore generale della direzione generale archeologia, belle arti e paesaggio del Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, adottare il decreto oggetto di conflitto, «poiché esso corrisponde all'esercizio di un'attribuzione costituzionale declinata dalla legge con l'art. 138, comma 3, cod. beni culturali, insuscettibile, nel caso concreto, di pregiudicare le competenze della Regione Veneto in tema di valorizzazione dei beni culturali e di governo del territorio».**

Da ultimo, la Corte respinge anche l'obiezione regionale a tale conclusione, fondata sulla pretesa violazione del principio di leale collaborazione, in quanto alla data di adozione del decreto oggetto di conflitto era ancora in corso il procedimento per approvare congiuntamente il piano paesaggistico regionale. La Corte, infatti, richiamando ancora la ricordata logica incrementale della tutela paesaggistica, ribadisce che il piano, essendo tenuto a recepire i vincoli paesaggistici già formati o al massimo a introdurne di nuovi, non avrebbe mai potuto contraddire le scelte di tutela già compiute a monte dai competenti organi statali.

*Lorenzo Madau*