

Sentenza: 24 novembre 2021, n. 261

Materia: Governo del territorio, edilizia, paesaggio

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Rimettente: Consiglio di Stato, sezione quarta

Oggetto: Art. 12 bis, c. 2, 3 e 4, della legge della Regione Campania 28/12/2009, n. 19

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 12-bis, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), nella parte in cui prevedono che gli interventi edilizi disciplinati dalla medesima legge regionale possano essere realizzati in deroga alle prescrizioni della legge della Regione Campania 27 giugno 1987, n. 35 (Piano urbanistico territoriale dell'Area Sorrentino-Amalfitana) quando queste non prevedono limiti di inedificabilità assoluta.

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Con tre distinte ordinanze del 12 gennaio 2021 il Consiglio di Stato, sezione quarta, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 12-bis, commi 2, 3 e 4, della legge della Regione Campania 28 dicembre 2009, n. 19 (Misure urgenti per il rilancio economico, per la riqualificazione del patrimonio esistente, per la prevenzione del rischio sismico e per la semplificazione amministrativa), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. Le disposizioni censurate sono contenute nella legge regionale campana sul cosiddetto "*Piano casa*", volto a favorire la ripresa dell'attività edilizia nel territorio della Regione. In particolare, l'art. 12-bis, comma 2, afferma la prevalenza di tale legge "*su ogni altra normativa regionale, anche speciale, vigente in materia*"; il comma 3 stabilisce che "*non sono ammessi interventi in deroga rispetto ai vincoli di inedificabilità assoluti previsti nella legge regionale 27 giugno 1987, n. 35 (Piano Urbanistico Territoriale dell'area Sorrentino-Amalfitana);*" e il comma 4 dispone che gli interventi edilizi consentiti dalla legge possono essere realizzati anche "*nei territori [...] di pertinenza del PUT di cui alla legge regionale 35/1987*". Secondo il rimettente, dal combinato disposto delle citate previsioni deriverebbe la possibilità di realizzare interventi edilizi anche in deroga alle prescrizioni della legge della Regione Campania 27 giugno 1987, n. 35, di approvazione del "*Piano urbanistico territoriale dell'Area Sorrentino-Amalfitana*", avente valore sostanziale di Piano territoriale di coordinamento con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali. Da questo deriva la denunciata invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, in relazione all'art. 145, 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), il quale prescrive la prevalenza dei piani paesaggistici sugli altri strumenti di regolazione del territorio. La Corte rileva che i tre giudizi incidentali sono sovrapponibili e pertanto vengono riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia. La Corte giudica le questioni poste rilevanti. Dall'esame della Corte emerge che l'art. 12-bis, comma 2, della l.r. Campania 19/2009 stabilisce la prevalenza delle disposizioni ivi recate "*su ogni altra normativa regionale, anche speciale, vigente in materia*", la possibilità di circoscrivere tale previsione alla sola normativa urbanistica è radicalmente esclusa dall'espressa applicazione di tali disposizioni "*anche nei territori [...] di*

pertinenza del PUT di cui alla legge regionale 35/1987”, contenuta nel comma 4, con il connesso divieto di derogarvi, in base al comma 3, soltanto nel caso in cui il piano contenga “*vincoli di inedificabilità assoluti*”. Le disposizioni censurate, pertanto, consentono di realizzare interventi edilizi, nell’ambito delle tipologie contemplate dalla legge regionale, in deroga alle previsioni del PUT che, come nella vicenda oggetto dei giudizi principali, non pongano vincoli di inedificabilità assoluti. Per la Corte, alla luce di quanto esposto, la questione è fondata. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, “*la conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., alla cura esclusiva dello Stato*” e ricorda in proposito ed in particolare, la propria sentenza 172/2018. Di conseguenza., la tutela paesaggistica costituisce un limite inderogabile alla disciplina che le Regioni e le Province autonome possono dettare nelle materie di loro competenza (sentenza n. 86 del 2019). In tale ottica, l’art. 145 del d.lgs. 42/2004, dedicato al “*coordinamento della pianificazione paesaggistica con altri strumenti di pianificazione*”, nel precisare, al comma 3, che le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti su quelle contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, esprime il cosiddetto principio di prevalenza delle prime sulle seconde, che “*deve essere declinato nel senso che al legislatore regionale è impedito [...] adottare normative che derogano o contrastino con norme di tutela paesaggistica che pongono obblighi o divieti, ossia con previsioni di tutela in senso stretto*” e la Corte ricorda la sentenza 141/2021 e nello stesso senso, la sentenza 74/2021. Come sottolinea la sentenza della Corte, 11/2016, vengono definiti i rapporti tra le prescrizioni del piano paesaggistico e quelle di carattere urbanistico ed edilizio, sia contenute in un atto di pianificazione, sia espresse in atti autorizzativi puntuali, secondo un modello di prevalenza delle prime, non alterabile ad opera della legislazione regionale. La Corte sottolinea che non è giustificata alcuna deroga al principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assurge a valore prevalente. Le disposizioni censurate, nel consentire di derogare al PUT nella parte in cui esso non prevede limiti di inedificabilità assoluta, contravvengono al principio di prevalenza gerarchica del piano paesaggistico su tutti gli altri strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica, ponendosi, così, in contrasto con il parametro interposto evocato dal rimettente. Il legislatore campano ha infatti assegnato la definizione del relativo regime all’ordine della disciplina urbanistica, finendo in tal modo per degradare “*la tutela paesaggistica da valore unitario prevalente a mera -esigenza urbanistica-*” (sentenza 11/2016) e, perciò, per compromettere quell’impronta unitaria della pianificazione paesaggistica che la normativa statale ha invece assunto a valore imprescindibile, “*ponendola al riparo dalla pluralità e dalla parcellizzazione degli interventi delle amministrazioni locali*” (sentenza n. 74 del 2021). Per la Corte, inoltre, non rileva il fatto che le previsioni censurate si collochino nell’ottica di una complessiva rivitalizzazione dell’attività edilizia nel territorio, caratteristica della legislazione sul cosiddetto Piano casa. Secondo la Corte, la normativa sul Piano casa, pur nella riconosciuta finalità di agevolazione dell’attività edilizia, non può far venir meno la natura cogente e inderogabile delle previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, adottate dal legislatore statale nell’esercizio della propria competenza esclusiva in materia di “*tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali*”, trattandosi di competenza che “*si impone al legislatore regionale che eserciti la propria competenza nella materia -edilizia ed urbanistica-*” (sentenza n. 86 del 2019). La Corte ricorda che il piano paesaggistico è “*strumento di ricognizione del territorio oggetto di pianificazione non solo ai fini della salvaguardia e valorizzazione dei beni paesaggistici, ma anche nell’ottica dello sviluppo sostenibile e dell’uso consapevole del suolo, in modo da poter consentire l’individuazione delle misure necessarie per il corretto inserimento, nel contesto paesaggistico, degli interventi di trasformazione del territorio*” come sancito dalla sentenza 172/2018. Le norme censurate sono, pertanto, costituzionalmente illegittime nella parte in cui consentono che gli interventi edilizi disciplinati dalla l.r. Campania 19/2009 possano essere realizzati in deroga alle prescrizioni della l.r. Campania 35/1987, di approvazione del “*Piano urbanistico territoriale dell’Area Sorrentino-Amalfitana*”, quando esse non prevedono limiti di inedificabilità assoluta.