

FOCUS: LA SENTENZA N.261/21 DELLA CORTE COSTITUZIONALE: IL RAPPORTO TRA LA PIANIFICAZIONE PAESAGGISTICA ED IL PIANO CASA.

Giacomo Ariete

Dirigente Coord. dell'Area Ambiente e Sviluppo del Territorio della Città Metropolitana di Napoli.

La recente sentenza n.261/21 della Corte Costituzionale interviene nuovamente sul discusso e problematico tema del rapporto tra la pianificazione paesaggistica e la pianificazione urbanistico-territoriale, nonché con gli interventi di programmazione e sviluppo dell'edilizia veicolati dal Piano Casa.

L'intervento della suprema Corte non aggiunge nulla di nuovo e di diverso alle statuizioni contenute nelle precedenti sentenze n.11/2016, n. 172/2018, n.86/2019, n.141/2021 e n.74/2021, tutte centrate sulla primazia della pianificazione paesaggistica sui profili più squisitamente urbanistici e di sviluppo edilizio del territorio, ai sensi dell'art.117 secondo comma lettera s) della Costituzione nonché dell'art. 145 comma 3 del D.Lgs. n.42/04.

Né 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.

La Corte, infatti, ha già affermato più volte che 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).*

Il piano paesaggistico, infatti, 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” (sentenza n. 172 del 2018).*

Oggetto dell'intervento della Corte stavolta è l'art. 12-bis, comma 2, della legge reg. Campania n. 19 del 2009, il quale stabilisce la prevalenza delle disposizioni ivi recate *“su ogni altra normativa regionale, anche speciale, vigente in materia”, «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.

La disposizione regionale con l'espreso riferimento al divieto di deroga soltanto nel caso in cui il Piano contenga vincoli di inedificabilità assoluta, lascerebbe intendere che laddove si sia in

presenza di vincoli relativi, fermo restando il parere obbligatorio e vincolante della Sovraintendenza, gli interventi di cui al Piano Casa sarebbero predicabili e sostenibili.

Ed invece 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 con la conseguenza che la tutela paesaggistica da questi apprestata costituisce un limite inderogabile alla disciplina che le Regioni e le Province autonome possono dettare nelle materie di loro competenza”*.

In tale ottica, l’art. 145 del d.lgs. n. 42 del 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”*.

Vengono così 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.

Tale modello non è affatto pregiudicato dall’eventuale scelta della Regione di perseguire gli obiettivi di tutela attraverso lo strumento dei piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici; tale scelta, in particolare, non giustifica alcuna deroga al principio secondo il quale, nella disciplina delle trasformazioni del territorio, la tutela del paesaggio assurge a valore prevalente.

Da qui quindi l’indifferenza della pianificazione paesaggistica rispetto al tema della diversificazione degli ambiti applicativi in rapporto ai vincoli assoluti ed ai vincoli relativi di inedificabilità. Essa si impone in ogni caso atteso che tale distinzione contravviene 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, di cui al comma 3 dell’art. 145 del DLgs n.42/2004.

Il legislatore campano avrebbe 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”* 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”*.

La tutela paesaggistica non si lascia catturare da necessità contingenti di politica urbanistica e men che meno da esigenze di sviluppo delle politiche della casa.

Il limite del divieto della deroga solo alle aree e zone in cui vigano vincoli di inedificabilità assoluta e quindi la possibilità di deroga in presenza di vincoli relativi, consentirebbe di far prevalere esigenze di politica urbanistica connesse allo sviluppo ed implementazione del Piano Casa sulle invarianti strutturali proprie della pianificazione paesaggistica e dell’ambiente che, invece, sono irriducibili ed incommensurabili alla prima.

Da qui la dichiarazione di 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 si prevede 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 (tipologia di sentenza squisitamente manipolativa).

Fin qui, si ripete, nulla di nuovo e di diverso rispetto alla giurisprudenza consolidata della Corte, se non una accentuazione del principio di indifferenza della pianificazione paesaggistica e del suo primato assiologico rispetto alla *"summa divisio"* puramente fenomenica vincoli assoluti-vincoli relativi.

Ancora una volta, però, si pone la domanda: gli interventi di ampliamento straordinario, di demolizione e ricostruzione e di riqualificazione urbanistica veicolati dal Piano Casa sono possibili in aree e zone, come quelle disciplinate dal Put, di cui alla L.R. n. 35/87, contrassegnate da vincoli di natura paesaggistica (parte III, art.131 e ss Dlgs.n.42/04) ma su edifici non vincolati individualmente come beni culturali (v.artt.10 e seguenti DL.gs n.42/04 Parte II)? Ovvero il Piano Casa è impossibile in quanto tale con l'intero piano urbanistico-territoriale con valenza paesaggistica, di cui alla L.R.n.35/87?

Questa deduzione è non solo logicamente insostenibile ma è anche contraddetta dal legislatore, il quale con l'art.28 comma 5 bis della legge di conversione del DL.n.17/22 *"Decreto bollette ed energia"* proprio in riferimento agli interventi dei piani casa regionali ha ritenuto possibile la ristrutturazione edilizia e quindi anche il superbonus del 110%, di cui all'art 119, d.l.34/20, per gli immobili, il cui vincolo risiede nell'essere inseriti in aree sottoposte a vincolo paesaggistico, ma che siano privi di valore storico, artistico o architettonico intrinseco, cioè gli edifici non monumentali, oggetto di vincolo individuale.

Con questa disposizione che allarga i confini del concetto di ristrutturazione edilizia, di cui all'art 3 del D.P.R.n.380/01, fino ad includere la ricostruzione con modifiche di sagome e sedime di edifici non vincolati individualmente come beni culturali, ma ricadenti in zona vincolata sotto il profilo paesaggistico, il legislatore non solo rende possibile l'applicazione del Bonus del 110%, che si applica alle ristrutturazioni e non anche alle nuove costruzioni, ma implicitamente allarga il perimetro degli interventi relativi al Piano Casa sui beni oggetto di vincolo relativo. In tal modo si retroagisce sull'intero ambito applicativo del Piano Casa in rapporto alle zone vincolate sotto il profilo paesaggistico, ma su edifici non vincolati individualmente come beni culturali.

Ciò non implica affatto, che laddove i progetti ed i programmi edilizi proposti o proponibili ai fini autorizzativi risultino conformi alle disposizioni del Put (di cui alla L.R.n.35/87), la legge sul Piano Casa e le previsioni permissive e derogatorie della stessa siano perciò stesso inapplicabili, non rinvenendosi in alcuna previsione normativa né dal testo, dal contesto e dalla interpretazione della sentenza n.261/21 come anche dalla sentenza n. 11/16 un effetto abrogativo dell'ambito di applicabilità della legge sul Piano Casa in riferimento all'intero territorio disciplinato dal Put.

In questa prospettiva occorre, infine, interrogarsi ancora su cosa accade quando ci si imbatte in una disposizione come quella contenuta nella L.R.n.16/14 art.1 comma 79 che così statuisce: *"Per la zona territoriale 7 della L.R.35/87 restano ferme le prescrizioni di tutela paesaggistica previste dall'art.17 e si disapplicano tutte le altre prescrizioni della medesima legge. Gli interventi, pertanto, sono disciplinati dalle disposizioni degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriali vigenti ai sensi della L.R. n.16/04 e del Regolamento Regionale n.5/11"*

Certamente l'ultrattività della citata disposizione, non attinta da alcuna statuizione caducatoria o annullatoria, consente di sostenere tranquillamente l'applicabilità delle norme di cui al Piano Casa Campano alla Zona Territoriale 7 del PUT, al netto delle autorizzazioni e pareri della competente Sovrintendenza e, quindi, la piena vigenza delle sue disposizioni derogatorie ed incentivanti.

Ma lo sguardo deve necessariamente allargarsi agli altri tematismi della disciplina specifica di questo particolare e specifico ambito territoriale parzialmente depianificato dal punto di vista paesaggistico.

Soccorrono in tal senso le norme restanti ma disapplicate del Put sul dimensionamento dei piani urbanistici ovvero il rapporto abitanti-vani, che andrebbe declinato, invece, in termini di rapporto alloggio-famiglie, come pure il proporzionamento rigido delle superfici terziarie e turistiche, che andrebbero gradualmente programmate e liberalizzate ed ancora l'obbligo

dell'anagrafe edilizia che andrebbe affidata a più moderni sistemi di rilevazione e classamento dinamico della evoluzione della struttura immobiliare.

Se per questo ambito territoriale valgono soltanto le norme sulla zonizzazione ma non tutte le norme prescrittive del PUT, allora occorre al più presto, senza attendere il Piano Paesaggistico Regionale, provvedere a rendere possibile l'adozione ed approvazione dei piani urbanistici comunali orientati allo sviluppo del territorio e non solo alla sua conservazione.

Il poeta tedesco Friedrich Hölderlin diceva che nella terra compresa tra il non-più ed il non-ancora si addensano e si azzuffano gli uragani.